



Indenrigs- og Boligministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Att. Hans B. Thomsen

Indsigt i Folketingets Ombudsmands skrivelse af 5. april 1993

Jeg har modtaget Indenrigs- og Boligministeriets mail af 11. januar 2022, hvor ministeriet beder om ombudsmandens udtalelse af 5. april 1993 i sagen med j.nr. 1992-1856-410.

Jeg vedhæfter en kopi af udtalelsen.

Med venlig hilsen
for ombudsmanden


Ann Thagård Gregersen
Souschef

12. januar 2022

Dok.nr. 22/00196-2/ATG
Bedes oplyst ved
henvendelse

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Oplysning om telefontid
og mulighed for personlig
henvendelse findes på
ombudsmanden.dk/kontakt

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22 . 1457 København K
Telefon 33 13 25 12 . Telefax 33 13 07 17
Ekspedition 10-16, fredag 10-15, lørdag lukket

Dato

- 5 APR. 1993

J. nr. 1992-1856-410 ME
(Bedes anført ved henvendelser)

Medlem af Borgerrepræsentationen

Per Bregengaard

Wesselsgade 2, 1. th.

2200 København N

+ bilag

I skrivelse af 5. august 1992 har De klaget over, at Indenrigsministeriet i skrivelse af 3. august 1992 har udtalt, at Københavns Kommune ikke handlede i strid med de kommunale budgetregler ved vedtagelsen af budgettet for 1992 og ved vedtagelsen den 21. maj 1992 af besparelser for i alt 100 millioner kr. på budgettet for 1992.

I anledning af Deres klage har jeg indhentet en udtalelse af 14. december 1992 fra København Borgerrepræsentation og en udtalelse af 22. februar 1993 fra Indenrigsministeriet. De har i skrivelse af 11. marts 1993 fremsat Deres bemærkninger til udtalelserne.

Det fremgår af sagen, at De på vegne af flere medlemmer af Borgerrepræsentationen klagede til indenrigsministeren den 5. september 1991 over, at der i det af Københavns Magistrat fremlagte budgetforslag for 1992 indgik en ikke-konkretiseret besparelse på 100 millioner kr. Indenrigsministeriet indhentede en udtalelse fra magistraten af 3. oktober 1991, hvoraf det fremgik, at der i budgetforslaget for 1992 som en del af en samlet besparelse på 522 millioner kr. indgik en ikke-konkretiseret besparelse på 100 millioner kr. Beløbet var placeret under Den Samlede Magistrats konto 6.05 som en negativ driftsudgift. Magistraten oplyste endvidere, at man i de generelle bemærkninger, der ledsagede budgetforslaget, havde tilkendegivet, at man agtede at nedsætte et embedsmandsudvalg med deltagelse fra alle magistratsafdelinger, der skulle udarbejde et

katalog over selektive indgreb, der mindst kunne tilvejebringe besparelser på 100 millioner kr. Magistraten gav udtryk for, at man var opmærksom på, at den foreløbige kontering ikke opfyldte formkravet til det vedtagne budget. Såfremt forhandlingerne om budgetforslaget gjorde det aktuelt, ville magistraten i forbindelse med andenbehandlingen af budgettet foreslå, at den ikke konkretiserede besparelse blev overført til konto 0.05.3, "Køb og salg af jord, ubestemte formål". Magistraten anmodede endvidere om, at der blev fastsat regler, der gør det muligt at optage puljer på budgettet med henblik på konkretisering efter budgettets vedtagelse.

Indenrigsministeriet udtalte i en skrivelse af 9. oktober 1991, at det fremgår af reglerne i "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", at der i tilknytning til såvel budgetforslaget som det vedtagne budget skal udarbejdes en bevillingsoversigt, hvoraf det klart fremgår, hvilke af budgettets poster den enkelte bevilling er knyttet til. Den enkelte bevilling skal således være entydigt defineret i forhold til kontoplanen samt ved den administrative enhed, bevillingen er givet til. Det følger heraf, at en eventuel konkretiseret besparelse i budgetforslaget henholdsvis det vedtagne budget på entydig vis skal være henført til en bestemt bevilling. Endvidere skal det vedtagne budget være udtryk for det bedst mulige skøn over det kommende års udgifter og indtægter. Der må således ikke på budgettet forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, manglende enighed i kommunalbestyrelsen eller lignende. Budgettet skal med andre ord være umiddelbart egnet til realisering. De anførte krav til budgettet gælder ligeledes for budgetforslaget. Herefter anførte ministeriet følgende:

"Det fremgår ikke klart af magistratens skrivelse af 3. oktober 1991, hvorvidt den ikke konkretiserede besparelse på 100 mio. kr. er henført til en bestemt bevilling i det af magistraten fremlagte budgetforslag for 1992. Det er imidlertid oplyst, at man agter at nedsætte et embedsmandsudvalg med deltagelse fra alle magistratsafdelinger, der skal udarbejde et katalog over indgreb, som kan udmønte besparelsen på 100 mio. kr. Det må på denne baggrund formodes, at udmøntningen af besparelsen vil berøre flere af de be-

villinger, som afgives i forbindelse med vedtagelsen af kommunens budget.

Under henvisning hertil finder Indenrigsministeriet, at det af magistraten fremlagte budgetforslag ikke har været i overensstemmelse med gældende budgetregler ved at indeholde en ikke konkretiseret besparelse på 100 mio. kr., som må antages at berøre flere bevillinger.

Indenrigsministeriet har orienteret Københavns magistrat om ovenstående, idet man har anmodet om, at der ved 2. behandlingen af budgetforslaget foretages en fordeling af den ikke konkretiserede besparelse på de bevillinger, som den vedrører".

I skrivelse af 10. oktober 1991 til magistraten anførte Indenrigsministeriet følgende:

"I fortsættelse af ministeriets brev af 9. oktober 1991 skal ministeriet - efter telefonisk forespørgsel fra Københavns magistrat - oplyse, at en placering af de nævnte 100 mio. kr. som indtægt under konto 0.05.3, "Køb og salg af jord, ubestemte formål" forudsætter, at kommunen på budgetvedtagelsestidspunktet finder denne indtægt realisabel.

Der er derimod ikke i de foreliggende regler noget til hinder for, at kommunen til enhver tid arbejder videre med forslag, der på anden måde har til hensigt at forbedre kommunens økonomi. Sådanne forslag skal - hvis de ønskes gennemført inden for budgetåret - naturligvis underkastes de sædvanlige tillægsbevillingsprocedurer".

I skrivelse af 21. maj 1992 til indenrigsministeren oplyste De, at Borgerrepræsentationen på et møde samme dag havde vedtaget en række besparelser for budgetåret 1992 på grundlag af en rapport fra en embedsmandsgruppe. Embedsmandsgruppen blev nedsat i forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 1992 med henblik på at udarbejde et sparekatalog, således at Borgerrepræsentationen kunne nedsætte udgifterne i 1992 med 100 millioner kr. og begrænse ejendomssalget med et tilsvarende beløb. De konkluderede, at Københavns Kommunes vedtagne budget for 1992 havde været fiktivt, og at den endelige vedtagelse af budgettet først var sket syv måneder efter den af Indenrigsministeriets fastsatte frist herfor.

I skrivelse af 3. august 1992 til Dem udtalte indenrigsministeren følgende:

"I anledning af Deres henvendelse kan jeg oplyse, at der ikke i de foreliggende regler er noget til hinder for, at kommunen i løbet af budgetåret arbejder videre med forslag, der f.eks. har til hensigt at forbedre kommunens økonomi, og at kommunen på et senere tidspunkt inden for budgetåret foretager såvel negative som positive tillægsbevillinger, herunder omplaceringer. En afskaffelse af disse muligheder vil medføre en u hensigtsmæssig indskrænkning af kommunernes styremuligheder".

I klagen til mig har De fremhævet, at det af Borgerrepræsentationen den 10. oktober 1991 vedtagne årsbudget for 1992 var fiktivt, og at budgettet først fik sin endelig udformning den 21. maj 1992.

I skrivelsen af 14. december 1992 udtaler Borgerrepræsentationen, at Indenrigsministeriets skrivelse af 10. oktober 1991 og indenrigsministerens skrivelse af 21. maj 1992 (hvilket antagelig er en fejlskrivning for 3. august 1992) til Dem er en bekræftelse af Borgerrepræsentationens opfattelse af de gældende budgetregler.

Indenrigsministeriet har i udtalelsen af 22. februar 1993 bl.a. anført følgende:

"I denne anledning skal man udtale, at Indenrigsministeriet kan henholde sig til ministeriets skrivelser af 9. og 10. oktober 1991 og 3. august 1992 vedrørende de påklagede forhold.

...

Københavns magistrat oplyste herefter telefonisk den 10. oktober 1991, at man påtænkte at konkretisere besparelsen ved at placere den på funktion 0.05 Ubestemte formål under "Køb og salg af jord". En placering på denne konto ville opfylde kravet om specifikation af bevillingerne i budgetforslaget, og forudsat at kommunen på budgetvedtagelsestidspunktet fandt denne indtægt realisabel, havde Indenrigsministeriet herefter ikke grundlag for at foretage videre vedrørende spørgsmålet om specifikation af budgetforslag og budget.

Vedrørende det af Per Bregengaard rejste spørgsmål om, at Københavns Kommune ved budgetvedtagelsen den 10. oktober 1991 havde vedtaget et fiktivt budget, fremgår det af "budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 5.1, at budgettet skal være umiddelbart egnet til realisering. I afsnit 5.2.1 er det endvidere fastsat, at det vedtagne budget skal være udtryk for det "bedst mulige skøn" over det kommende års udgifter og indtægter. Der må således ikke på budgettet forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse.

Med placeringen af besparelsen på funktion 0.05 Ubestemte formål under "Køb og salg af jord", var det af Borgerrepræsentationen forudsat, at der skulle tilvejebringes indtægter på 100 mio. kr. gennem salg af jord. Medmindre der senere gennem (negative) tillægsbevillinger kunne opnås besparelser inden for andre områder, måtte kommunen herefter tilvejebringe indtægterne ved salg af jord i overensstemmelse med det vedtagne budget.

Indenrigsministeriet finder således, at der til budgetvedtagelsen er knyttet retsvirkninger, og at der ikke er tale om et fiktivt budget. Det forhold, at der senere i henhold til § 41 i den københavnske styrelseslov meddeles positive eller negative tillægsbevillinger til budgettet, ændrer ikke herved.

Borgerrepræsentationen har derfor efter Indenrigsministeriets opfattelse været berettiget til at placere besparelsen på funktion 0.05 Ubestemte formål under "Køb og salg af jord", uden at dette har kunnet afskære Borgerrepræsentationen fra senere at gennemføre besparelser inden for andre områder for herved at muliggøre, at kommunen kunne begrænse jordsalget".

De har i skrivelsen af 11. marts 1993 anført, at hvis Indenrigsministeriets fortolkning af budgetreglerne er gældende, er det muligt at vedtage fiktive budgetter. De henviser til, at den i budgettet for 1993 annoncerede besparelse på 20 millioner kr., der endnu ikke er udmøntet, ligeledes er placeret under den ovennævnte konto, og at den af magistraten er blevet beskrevet som forhold i budgettet, som man ikke vil realisere. Da man i 1992 end ikke kunne sælge jord for det budgetterede beløb, kan beløbet på 1993-budgettet muligvis betragtes som urealisabelt.

Jeg skal herefter udtale følgende:

Ifølge § 41, stk. 1, i lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 484 af 21. juni 1991, afgiver de poster på årsbudgettet, hvortil Borgerepræsentationen har taget bevillingsmæssig stilling, den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. I henhold til § 46, stk. 1, kan indenrigsministeren foreskrive formen for kommunens årsbudget.

Det fremgår af § 1, stk. 1, i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 316 af 21. juni 1984 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen,

revision m.v., at ministeriet i "Budget- og regnskabsvæsen for kommuner og amtskommuner" fastsætter forskrifter vedrørende formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag, samt regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved dettes endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling. I § 2, stk. 1, er det fastsat, at der skal være balance mellem indtægter og udgifter på årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag.

Som nævnt af Indenrigsministeriet, fremgår det af "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 5.2.1, at det vedtagne budget skal være udtryk for det bedst mulige skøn over det kommende års udgifter og indtægter. Der må ikke på budgettet forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, manglende enighed i kommunalbestyrelsen eller lignende. Budgettet skal således være umiddelbart egnet til realisering, jf. afsnit 5.1.

I Preben Espersen: Kommunal Bevillingsret, 1987, side 68 f., er anført følgende:

"Der kan således ikke i årsbudgettet foretages reservationer til imødegåelse af udgifter, der ikke er henført til en bestemt bevilling. Ønsker kommunalbestyrelsen derfor ved budgetbehandlingen at reservere et beløb til dækning af f.eks. forventede udgifter i forbindelse med tillægsbevillingsansøgninger, må der budgetteres med en tilsvarende forøgelse af kassebeholdningen. Indenrigsministeriet har således over for folketingets kommunaludvalg udtalt, at der i et vedtaget budget ikke må forekomme negative budgetreguleringskonti, som er udtryk for besparelser, der efter budgetvedtagelsen i kommunalbestyrelsen tænkes anvendt til reduktion i årsbudgettets bevillinger. Det er dog muligt at vedtage en ikke-konkretiseret besparelse, hvis denne klart kan henføres til en bestemt bevilling. Ministeriet udtalte videre, at det vedtagne budget skal være udtryk for det bedst mulige skøn over de kommende års udgifter og indtægter, og det skal umiddelbart være egnet til realisering. Der må således ikke i årsbudgettet eller budgetoverslagene forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen hertil er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen uenighed eller lignende.

I fortsættelse af den nævnte udtalelse tilkendegav indenrigsministeriet, at en kommunalbestyrelses vedtagelse af et budget med en ikke-konkretiseret besparelse, som klart var tænkt til en senere

reduktion af flere mulige bevillinger i årsbudgettet, var i modstrid med indenrigsministeriets budgetregler.

...

I anledning af en klage fra et medlem af Københavns borgerrepræsentation over, at nogle fremsatte ændringsforslag var blevet afvist på grund af manglende lovgrundlag, har indenrigsministeriet i 1982 udtalt, at budgettets udgifter og indtægter skal kunne afholdes, henholdsvis oppebæres, med en rimelig høj grad af sandsynlighed, således at budgettet tilfredsstillende kan opfylde dets opgaver, f.eks. finansieringsopgaven, bevillingsopgaven og oplysningsopgaven. Det er derimod ikke nogen betingelse, at der ved budgetvedtagelsen foreligger et udtrykkeligt lovgrundlag for de budgetterede indtægter og udgifter.

Det fremgik af sagen, at det ene afviste forslag drejede sig om at optage forhandlinger med staten med henblik på forhøjelse af de generelle tilskud til Københavns kommune med 500 mill. kr., og det andet forslag vedrørte indførelse af progression i kommuneskatten. Indenrigsministeriet udtalte, at disse forslag efter ministeriets opfattelse forekom helt urealistiske. Puljen for de generelle tilskud og kommunernes andel heraf var tiltrådt af finansudvalget og bekendtgjort for landets kommunalbestyrelser. Der forelå ikke nogen som helst rimelig grad af sandsynlighed for, at de pågældende forslag kunne virkeliggøres. Ministeriet fandt derfor ikke grundlag for at kritisere, at formanden for borgerrepræsentationen havde afvist disse forslag".

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Indenrigsministeriet har udtalt, at en placering af de nævnte 100 millioner kr. som indtægt under konto 0.05.3, "Køb og salg af jord, ubestemte formål", er lovlig, forudsat at Københavns Kommune ved vedtagelsen af budgettet anså denne indtægt for realisabel. Som nævnt må det tillige kræves, at budgettet er udtryk for det bedst mulige skøn over det kommende års udgifter og indtægter. Om disse krav er opfyldt, må i et vist omfang bero på en vurdering af skønsmæssig karakter.

Efter de regler, der gælder for min virksomhed, er jeg afskåret fra at efterprøve sådanne skønsmæssige vurderinger, medmindre der foreligger særlige forhold.

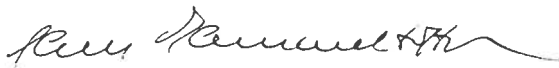
Sagen rummer den særlige omstændighed, at i forbindelse med andenbehandling af årsbudgettet i oktober 1991 blev beløbet på 100 millioner kr. flyttet fra en negativ driftsudgift under konto 6.05,

Den Samlede Magistrat, til en indtægt under konto 0.05.3, Køb og salg af jord, ubestemte formål. Endvidere nedsatte Borgerrepræsentationen i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet en særlig embedsmandsgruppe med henblik på at udarbejde et sparekatalog, således at Borgerrepræsentationen kunne nedsætte udgifterne i budgetperioden med 100 millioner kr. og begrænse ejendomssalget med et tilsvarende beløb. Disse omstændigheder kan efter min opfattelse ikke danne grundlag for, at der rejses tvivl om, hvorvidt Københavns Kommune på tidspunktet for vedtagelsen af årsbudgettet fandt den nævnte indtægt under konto 0.05.3 realisabel. De nævnte omstændigheder kan heller ikke danne tilstrækkeligt grundlag for, at der rejses tvivl om, hvorvidt budgettet var udtryk for det bedst mulige skøn over kommunens indtægter og udgifter.

Jeg foretager herefter ikke videre i sagen.

De fremsendte bilag vedlægges.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi er samtidig sendt til:

Indenrigsministeriet.

J. nr. 1992/1563/0100-1.

De udlånte akter vedlægges.