



Bilag 2

31. oktober 2006

Vibeke Iversen

Til overborgmesteren

Generelt om ansvarsforholdene i forbindelse med anvendelsen og overholdelsen af bevillingerne i kommunens budget.

Baggrund

I relation til det konstaterede betydelige underskud indenfor Børne- og Ungdomsudvalgets område har overborgmesteren bedt Økonomiforvaltningen om et kort notat, der generelt belyser ansvarsforholdene i forbindelse med anvendelsen og overholdelsen af bevillingerne i kommunens budget samt mulighederne for i givet fald at gøre et eventuelt ansvar gældende overfor politikere og ledende embedsmænd.

Notatet, der er udarbejdet inden for en kort tidsfrist, er alene udarbejdet på baggrund af de gældende regler om ansvaret i kommunestyret og tjenesteforseelsesbegrebet. Der er således ikke ved udarbejdelsen af notatet indhentet nærmere oplysninger om eller taget stilling til de konkrete omstændigheder i forbindelse med det konstaterede underskud inden for Børne- og Ungdomsudvalgets område.

Ansvaret for kommunens økonomiske forvaltning.

Borgerrepræsentationen - økonomiudvalget - de stående udvalg – og forvaltningen.

Kommunalbestyrelsen (Borgerrepræsentationen) har bevillingsmyndigheden, jf. bestemmelsen i § 40, stk. 2, i loven om kommunernes styrelse (KSL), der har følgende indhold:

”Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende forskrift om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- og anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- og anlægsbevilling.”

Direktionssekretariatet

Rådhuset
1599 København V

Telefon
33 66 33 66

Telefax
33 66 70 10

Direkte telefon
33 66 22 87

E-mail
vi@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800220

www.kk.dk

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen anvender bevillingsrammer, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til økonomiudvalget eller et stående udvalg – og eventuelt videre til de udførende led i den kommunale forvaltning. Kommunalbestyrelsen har dog fortsat det endelige ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse og har pligt til at udøve kontrol og tilsyn hermed.

De stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender inden for hver deres forvaltningsområde, jf. KSL § 17, stk. 1 og kapitel 5 og 6 i Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune (KKSTV) og har herunder ansvaret for bevillingernes anvendelse og overholdelse inden for hver deres område, jf. KSL § 21, stk. 1, der har følgende indhold:

” Udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer mv., der er udstedt af kommunalbestyrelsen. De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger herudover anses for ønskelige eller fornødne.”

Tilsvarende følger af KKSTV § 10, der har følgende indhold:

”De stående udvalg drager omsorg for, at bevillinger og rådighedsbeløb, der er tildelt udvalget, ikke overskrides. Udvalgene foretager indstilling til Borgerrepræsentationen gennem Økonomiudvalget, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller nødvendige.”

En overskridelse af det bevilgede beløb vil ikke være i strid med loven i de tilfælde, hvor bevillingen må anses for kalkulatorisk. Det gælder bevillinger, hvor det ikke er muligt præcist at angive udgifternes eller indtægternes størrelse, fordi de kan afhænge af mere eller mindre uvisse fremtidige begivenheder. I ”Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner” har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastsat, at det af budgetbemærkningerne til de pågældende poster bør fremgå, at der er tale om en kalkulatorisk udgift eller indtægt. Endvidere at det vil være i overensstemmelse med god administrativ praksis, at kommunalbestyrelsen forelægges en tillægsbevillingsansøgning, såfremt et i budgettet opført beløb vedrørende en kalkulatorisk post ikke vil kunne overholdes.

I tilfælde af tvivl om rækkevidden af en bevillingsmæssig hjemmel antages det, at der påhviler borgmesteren og vedkommende udvalg pligt til at søge tvivlen afklaret, eventuelt ved forelæggelse af spørgsmålet for kommunalbestyrelsen.

Som følge af bestemmelserne i KSL § 21 og KKSTV § 10 har den enkelte *fagforvaltning med borgmesteren for det pågældende udvalg som øverst ansvarlig for den daglige ledelse*, jf. nedenfor, pligt til at sikre anvendelsen og overholdelsen af udvalgets bevillinger og sørge for fornøden kontrol hermed. Endvidere har fagforvaltningen pligt til – såfremt bevillingerne ikke kan overholdes - i givet fald at forelægge en indstilling herom for fagudvalget, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Dermed sikres Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen mulighed for at vurdere, om der er anledning til at træffe bestemmelse om kompenserende besparelser.

Økonomiudvalget har, jf. § 18, stk. 2, i KSL, indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder.

Heraf følger blandt andet, at Økonomiudvalget har ansvaret for, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, som berører kommunens økonomi, herunder regnskabs – og kassevæsen og almindelig administration.

KSL § 18 medfører ikke noget over- underordningsforhold for økonomiudvalget i forhold til de stående udvalg, og der er ikke i bestemmelsen taget stilling til, i hvilket omfang der påhviler udvalgene en pligt til uopfordret at orientere økonomiudvalget om økonomiske og administrative forhold inden for udvalgenes sagsområder. Det er imidlertid fast antaget, at udvalgene har pligt til at besvare spørgsmål herom fra økonomiudvalget, og det antages endvidere, at der tillige efter omstændighederne påhviler de stående udvalg pligt til af egen drift at orientere økonomiudvalget om forhold, som kan få væsentlig betydning for kommunens økonomiske planlægning.

Efter § 14 i KKSTV fører økonomiudvalget tilsyn med, at forvaltningen af kommunens økonomiske midler sker i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens beslutninger, og at de på årsbudgettet meddelte bevillinger ikke overskrides uden Borgerrepræsentationens samtykke.

I den forbindelse forelægger *Økonomiforvaltningen* indstillinger for Økonomiudvalget med kvartalsvise prognoser over kommunens økonomi. Disse prognoser er baseret på indberetninger fra fagforvaltningerne. Da det er de stående udvalg, som inden for hver deres område har ansvaret for overholdelse af budgettet, har indberetningerne forinden været behandlet i de stående udvalg.

Økonomiforvaltningen har i medfør af bestemmelsen i KKSTV § 14 det daglige ansvar for at føre tilsyn med fagudvalgenes anvendelse og

overholdelse af bevillingerne i kommunens budget og i givet fald ansvar for at underrette Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen om uregelmæssigheder i forbindelse hermed samt tage initiativ til sikring af, at eventuelle overskridelser i fornødent omfang forelægges Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen til beslutning.

Overborgmesteren og borgmestrene

Efter bestemmelsen i § 31, stk. 3, i KSL har borgmesteren den øverste daglige ledelse af kommunens administration, og har ansvaret for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling.

I Københavns Kommunes styreform er ansvaret for den administrative ledelse delt mellem overborgmesteren og borgmestrene for de stående udvalg, således at overborgmesteren og borgmestrene indenfor hver deres udvalgsområde varetager den administrative ledelse med ansvar overfor de stående udvalg, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. Bestemmelsen i KSL § 31, stk. 3, gælder således for overborgmesteren og borgmestrene inden for hver deres område, jf. KSL § 64 a, stk. 2. Tilsvarende følger af bestemmelsen i KKSTV § 11, stk. 3, der har følgende indhold:

”Borgmestrene drager inden for deres område omsorg for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling jf. styrelseslovens § 64a, stk. 2, og § 31, og at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med de af Indenrigs – og Sundhedsministeriet og Borgerrepræsentationen fastsatte regler. Finder en borgmester, at en disposition ikke har haft bevillingsmæssig hjemmel, forelægges spørgsmålet for Borgerrepræsentationen gennem Økonomiudvalget.”

Mulighed for at gøre eventuelt ansvar gældende overfor politikere og ledende embedsmænd.

Vedrørende politikerne (BR medlemmer, udvalgsmedlemmer og (over)borgmestrene)

Efter KSL kan medlemmer af kommunalbestyrelsen pålægges erstatningsansvar for tab, som er påført kommunen, jf. KSL § 50 c, stk. 1, hvorefter statsamtmanden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

KSL angiver ikke, hvilke betingelser der gælder for, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan pålægges erstatningsansvar. Om der er et ansvarsgrundlag, må i givet fald afgøres i overensstemmelse med dansk rets almindelige erstatningsregler. Det betyder, at der skal foreligge en

uforsvarlig adfærd (beslutning eller undladelse), som kan tilregnes det pågældende medlem som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudsigelig følge heraf skal være opstået et tab for kommunen. Sædvanlig uagtsom adfærd er også omfattet af bestemmelsen.

Om et konkret forhold udløser en handlepligt eller en reaktionspligt for et medlem af kommunalbestyrelsen, et udvalg eller for (over)borgmesteren vil bero på flere forhold, herunder blandt andet om forholdet vedrører den kommunale forvaltnings funktionsdygtighed, eller om det vedrører ansvar for materielle ulovligheder, f. eks. tilsidesættelse af KSL's bevillingsregler.

Det umiddelbare ansvar for forvaltningens funktionsdygtighed påhviler - ud over økonomiudvalget - borgmesteren som daglig leder af den kommunale administration. De menige medlemmer af kommunalbestyrelsen antages derfor ikke i almindelighed at have pligt til at foretage undersøgelser vedrørende forvaltningen funktionsdygtighed.

Ansvar for ulovligheder, herunder for beslutninger i strid med de bevillingsmæssige rammer, kan komme på tale, hvis et medlem undlader at reagere på visse tilkendegivelser eller "stimuli" udefra. Det må således anses for utvivlsomt, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, udvalgsmedlemmer og borgmesteren har pligt til at reagere på meddelelser, som er et led i kommunalbestyrelsens kontrolsystem, eksempelvis regnskabsprognoser eller rapporter fra den kommunale revision.

Medlemmer af kommunalbestyrelsen kan normalt ansvarsfrit lægge oplysninger i indstillingerne fra forvaltningen til grund. En reaktionspligt opstår kun, hvis indstillingen er oplagt forkert eller ufuldstændig.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som hvervet som borgmester, medlem af kommunalbestyrelsen, udvalg mv. medfører, kan endvidere efter bestemmelsen i KSL § 61 straffes med bøde. Sædvanlig uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Det er i givet fald anklagemyndigheden, der - typisk efter begæring fra kommunalbestyrelsen eller statsamtmanden - kan rejse strafferetlig påtale efter bestemmelsen.

Vedrørende ledende embedsmænd

De centrale bestemmelser om embedsmænds ansvar findes dels i straffelovens §§ 156 og 157 om forsætlig og uforsætlig ikke-opfyldelse af tjenestepligt samt i tjenestemandslovens § 10, stk. 1, der fastslår, at en tjenestemand samvittighedsfuldt skal "overholde de regler, der gælder for hans stilling". Hvilke regler, der gælder for hans stilling, siger bestemmelsen imidlertid ikke noget om.

Det retlige grundlag herfor skal derfor findes i lovgivningen og administrative forskrifter, uskrevne retsgrundsætninger samt den praksis, der er fulgt ved diverse tjenestemandundersøgelser, kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser.

Udgangspunktet for vurderingen af, om der foreligger et eventuelt ansvar for tjenesteforseelse, vil være, om det kan påvises, at den eller de pågældende involverede embedsmænd i forbindelse med varetagelsen af deres arbejdsopgaver må antages at have gjort sig skyldige i fejl og forsømmelser, som efter gældende ret må karakteriseres som tjenesteforseelse.

Generelt kan det om tjenesteforseelsesbegrebet oplyses, at det er en forudsætning for, at der foreligger en tjenesteforseelse, at tjenestemanden objektivt set har tilsidesat de pligter, der følger af stillingens beskaffenhed, at denne pligttilsidesættelse subjektivt kan tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom, samt at pligttilsidesættelsen har den fornødne grovhed. Der henvises i den forbindelse til Undersøgelseskommisioner, Embedsmandsansvar og Folketingets Rolle med kommentarer af Jens Peter Christensen m.fl., side 257.

En eventuel tjenesteforseelsessag mod en eller flere af de involverede ledende embedsmænd vil således forudsætte, at der kan udarbejdes et ”anklageskrift” med angivelse af hvilke konkrete forhold, den pågældende vurderes at have forsømt og grundlag for en vurdering af, at forholdene subjektivt kan tilregnes den pågældende, samt at forholdet har den fornødne grovhed.

Som grundlag herfor vil det formentlig være nødvendigt, at der forinden gennemføres en uvildig undersøgelse (advokat og /eller revisionsundersøgelse) til afdækning af de faktiske forhold vedrørende det konstaterede underskud inden for Børne- og Ungdomsudvalgets område og herunder en undersøgelse af, om der må antages at være grundlag for at overveje iværksættelse af ansvarsretlige dispositioner i relation til de involverede politikere og / eller ledende embedsmænd i kommunens forvaltning.