

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

6 BEVILLINGSREGLER

6.0 Indledning

Ved en *bevilling* forstås en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for de fastsatte økonomiske rammer og i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet.

I den kommunale styrelseslovs § 40 fastslås det, at *bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen*. Samtidig præciseres det, at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, ikke må iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling.

Den lovbestemmelse betyder, at det *ikke* er tilladt for kommunalbestyrelsen at delegere bevillingsmyndigheden. Hovedregler er med andre ord:

- Det er alene kommunalbestyrelsen, som kan give en bevilling
- Bevillingssager må altid optages på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde
- Der må ikke træffes udgifts- eller indtægtsmæssige dispositioner i kommunen, uden at den fornødne bevilling fra kommunalbestyrelsen foreligger (jf. dog afsnit 6.1)

Ved en ændring af styrelsesloven i 1993 er der dog skabt mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling, jf. nedenfor om tillægsbevillinger.

Hovedreglen om forbud mod delegation af bevillingsmyndigheden betyder imidlertid ikke, at alle udgifts- eller indtægtsmæssige dispositioner i kommunen skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen er således ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse anvender *bevillingsrammer*, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til de stående udvalg - og videre til de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner.

Det vil som regel være økonomiudvalget og de stående udvalg, som ved kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse bemyndiges til at afholde udgifter og oppebære indtægter. Udvalgene kan herefter beslutte at delegere dispositionskompetence og -ansvar videre til den kommunale forvaltning, institutionsledere m.v.

Det behøver dog ikke at være tilfældet. Styrelseslovens bestemmelser er således ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse kan afgive bemyndigelse, f.eks. direkte til en institutionsleder.

Kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse sker først og fremmest i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet.

Årsbudgettets bevillingsmæssige funktion er direkte fastsat i den kommunale styrelseslovs § 40. Det fremgår heraf, at de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver den bindende regel for det næste års kommunale forvaltning.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

Bevillingsafgivelsen i budgettet kommer konkret til udtryk i den til budgettet knyttede bevillingsoversigt samt i budgetbemærkningerne.

Der skal om hver enkelte bevilling fremgå:

- Hvilket udvalg (eller hvilken administrativ enhed) bevillingen er givet til
- Hvilket område eller hvilke aktiviteter bevillingen omfatter, afgrænset ud fra kontoplanen
- Hvilket beløb bevillingen lyder på
- Hvilke forbehold og betingelser, der eventuelt gælder for bevillingens udnyttelse

Kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse er imidlertid ikke kun knyttet til budgetvedtagelsen.

Driftsbevillinger afgives ved budgettets vedtagelse.

Anlægsbevillinger kan derimod afgives af kommunalbestyrelsen på ethvert tidspunkt i budgetåret. Det er dog en forudsætning for anlægsarbejdets igangsættelse, at der på budgettet er afsat det fornødne *rådighedsbeløb* til afholdelse af udgifterne ved arbejdet.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere på et hvilket som helst tidspunkt i løbet af budgetåret afgive *tillægsbevillinger* til såvel drifts- og anlægsbevillinger som rådighedsbeløb.

Det skal i øvrigt bemærkes, at fastsættelse af takster for ydelser fra kommunale forsyningsvirksomheder og for benyttelse af sociale institutioner og ordninger m.v. samt skolefritidsordninger ikke kan delegeres til udvalg eller administration. Det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 41 a, at beslutning om fastsættelse af betaling fra borgerne for ydelser fra kommunale forsyningsvirksomheder og for benyttelse af sociale institutioner og ordninger m.v. samt skolefritidsordninger skal træffes af kommunalbestyrelsen.

De bevillingsregler, som gennemgås i det følgende, knytter sig - hvor ikke andet er angivet - såvel til de bevillinger, som afgives i forbindelse med budgetvedtagelsen, som til de senere tillægsbevillinger.

Budgettet rummer omvendt mere end summen af bevillingerne. Budgettet omfatter således en række poster, hvortil der ikke stilles krav om bevillingsmæssig stillingtagen fra kommunalbestyrelsens side.

I de følgende afsnit er redegjort mere detaljeret for de gældende bevillingsregler.

Dato: 18. oktober 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

6.1 Bevillingstyper

Der sondres i de kommunale bevillingsregler mellem tre typer af bevillinger, nemlig

- Driftsbevillinger
- Anlægsbevillinger
- Tillægsbevillinger

Driftsbevillinger

Driftsbevillinger er ét-årige og gives til driftsudgifter og -indtægter samt statsrefusioner under hovedkontiene 0-6. Det vil sige til de poster, som i den autoriserede kontoplan er tildelt »dranstværdierne« 1 og 2.

Reglerne vedrørende afgivelse af driftsbevillinger gælder endvidere for:

- Renteudgifter og -indtægter på hovedkonto 7 - funktionerne 7.22.05-7.55.76
- Afdrag på udlån - creditsiden vedrørende funktionerne 8.32.20-8.32.27
- Afdrag på optagne lån - debetsiden vedrørende funktionerne 8.55.63-8.55.78
- Tilskud og udligning samt refusion af købsmoms - funktionerne 7.62.80-7.65.87
- Skatter - funktionerne 7.68.90-7.68.96

Driftsbevillinger afgives i forbindelse med budgetvedtagelsen og skal fremgå af den til budgettet knyttede bevillingsoversigt. I bemærkningerne til budgettet kan der endvidere være fastsat vilkår for bevillingernes udnyttelse.

Driftsbevillinger må ikke overskrides, forinden der er indhentet en tillægsbevilling. Det følger bl.a. heraf, at tillægsbevillinger til driftsbevillinger ikke kan afgives efter udløbet af det regnskabsår, de vedrører.

Anlægsbevillinger

Anlægsbevillinger kan være ét- eller flerårige og gives til anlægsudgifter og -indtægter under hovedkontiene 0-6. Det vil sige de poster, som i den autoriserede kontoplan er tildelt »dranstværdien« 3.

Reglerne vedrørende afgivelse af anlægsbevillinger gælder endvidere for:

- Udlån - debetsiden vedrørende funktionerne 8.32.20-8.32.27
- Lånoptagelse - creditsiden vedrørende funktionerne 8.55.63-8.55.78

Anlægsbevillinger kan afgives på ethvert tidspunkt i regnskabsåret. Afgivelsen kan således - men behøver ikke - finde sted i forbindelse med budgetvedtagelsen.

Det er imidlertid en forudsætning for anlægsbevillingens udnyttelse, at der i budgettet er afsat et rådighedsbeløb til afholdelse af de med anlægsarbejdet forbundne udgifter og indtægter. Det er med andre ord en betingelse for et anlægsarbejdes igangsætning, at der både foreligger en anlægsbevilling og på budgettet er afsat det nødvendige rådighedsbeløb.

Anlægsbevillingen til et anlægsarbejde knyttes til de beløbsmæssige og materielle forudsætninger, som kommunalbestyrelsen tager stilling til i forbindelse med vurderingen og behandlingen af det samlede anlægsarbejde. En anlægsbevilling knytter sig altså til det samlede anlægsarbejde, hvad enten dette påregnes at strække sig over ét eller flere år. Anlægsbevillingen angives i det på bevillingstidspunktet gældende pris- og lønniveau, uanset om arbejdet forventes at strække sig over en flerårig periode.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

Selv om en anlægsbevilling er flerårig kan der i det enkelte regnskabsår kun afholdes udgifter til det pågældende anlægsarbejde svarende til det i budgettet for regnskabsåret opførte rådighedsbeløb.

Rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder skal fremgå af den til budgettet knyttede bevillingsoversigt. I bemærkningerne til budgettet kan der være fastsat vilkår for rådighedsbeløbenes udnyttelse.

Sondringen mellem drifts- og anlægsbevillinger

Sondringen mellem drifts- og anlægsudgifter kan i nogle tilfælde give anledning til tvivl. Der kan i disse situationer opstå tvivl om, hvilken bevillingsprocedure der skal iværksættes for den pågældende foranstaltning.

Der henvises herom til de generelle retningslinjer vedrørende drifts- henholdsvis anlægsudgifter, som er anført i kapitel 2, afsnit 2.2.

Tillægsbevillinger

Kommunalbestyrelsen har mulighed for i årets løb at meddele tillægsbevillinger til såvel drifts- som anlægsbevillinger samt rådighedsbeløb.

Det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 40, at enhver tillægsbevilling vedrørende driftsbevillinger eller rådighedsbeløb skal rumme en angivelse af, hvorledes den bevilgede udgift skal finansieres.

Endvidere er det fastsat, at der ikke må iværksættes foranstaltninger, som medfører udgifter og/eller indtægter for kommunen, før kommunalbestyrelsen har meddelt bevilling. Denne bestemmelse indebærer samtidig, at overskridelse af en drifts- eller anlægsbevilling eller af det i budgettet opførte rådighedsbeløb kræver en *forudgående* tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsens side.

Der kan dog i to henseender være tale om *afvigelser fra denne hovedregel*:

For det første kan *lovbundne foranstaltninger* om nødvendigt iværksættes uden forudgående bevilling, men bevilling skal da indhentes snarest muligt. Denne mulighed er direkte nævnt i loven og har til hensigt at sikre, at en af folketinget vedtaget lov eller udstedelse af bekendtgørelse i medfør af lov - f.eks. om en takstændring vedrørende en social ydelse - kan sættes i kraft straks og altså ikke behøver afvente kommunalbestyrelsens bevilling.

For det andet vil det ikke blive betragtet som stridende mod loven, såfremt der sker en bevillingsoverskridelse i tilfælde, hvor det bevilgede beløb er eller må anses for *kalkulatorisk*. Det vil sige, at det ikke er muligt at angive udgifternes eller indtægternes størrelse mere nøjagtigt, fordi disse vil afhænge af mere eller mindre uvisse fremtidige begivenheder.

Der vil her typisk være tale om ydelser, som kommunen har pligt til at yde efter lovgivningen. Som eksempel på et kalkulatorisk beløb kan således nævnes udgifterne til offentlig sygesikring. Bevillingen hertil vil væsentligst hvile på forudsætninger om bl.a. honorar pr. patientkontakt, mens antallet af patientkontakter og dermed den samlede udgift kun kan ansættes skønsmæssigt. I et sådant tilfælde vil honorarer fortsat kunne udbetales, selv om antallet af patienter overstiger det forventede, og bevillingen dermed overskrides.

Dato: December II 2010

Ikrafttrædelsesår: Regnskab 2010

Det bør af budgetbemærkningerne til de pågældende poster fremgå, at der er tale om en kalkulatorisk udgift eller indtægt. Det vil endvidere 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.

Kommunalbestyrelsen har efter styrelseslovens § 40 mulighed for at bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling.

Bemyndigelsen vil alene kunne omfatte omdisponeringer mellem meddelte drifts- og anlægsbevillinger, det vil sige hovedkonto 0-6. Det er endvidere forudsat, at økonomiudvalgets beslutning om omdisponering af midlerne træffes efter forudgående forhandling med de berørte udvalg.

I øvrigt må det i kommunalbestyrelsens bemyndigelse til økonomiudvalget klart være angivet, hvad bemyndigelsen omfatter, herunder hvorvidt bemyndigelsen er begrænset, f.eks. til bestemte beløbsstørrelser, udvalgsområder eller bevillingsområder, eller således, at overførsel af beløb fra ét udvalgs bevilling til et andet udvalgs bevilling kræver samtykke fra begge udvalg.

Budgetposter uden bevillingsmæssig funktion

Budgettet omfatter en række poster, hvortil der ikke er knyttet en bevillingsmæssig funktion, og hvor der altså ikke skal ske en bevillingsmæssig stillingtagen fra kommunalbestyrelsens side.

Det drejer sig om en række kapitalposter samt rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder. Disse poster indgår i budgettet med henblik på opfyldelsen af *den finansielle funktion*, dvs. for at budgettet kan danne grundlag for kommunalbestyrelsens vurdering og stillingtagen til, hvorledes den samlede kommunale aktivitet skal finansieres.

Der er tale om følgende *kapitalposter*:

- Kurstab og kursgevinster - funktionerne 7.58.77-7.58.78
- Forskydninger i likvide aktiver og kortfristede tilgodehavender - funktionerne 8.22.01-8.28.19
- Forskydninger i aktiver og passiver vedrørende andre - funktionerne 8.38.36-8.48.49
- Forskydninger i kortfristet gæld - funktioner 8.50.50-8.52.62

Herudover drejer det sig om følgende *frivillige* funktioner, der alene anvendes i det omkostningsbaserede regnskab, og som derfor heller ikke har en finansiell funktion:

- Forskydning i gæld vedrørende finansielt leasede aktiver (funktion 8.55.79)
- Forskydning i beholdningen af materielle anlægsaktiver og omsætningsaktiver (funktionerne 8.58.80-8.68.87)
- Forskydning i hensatte pensionsforpligtelser (funktion 8.72.90)
- Forskydning i egenkapital (funktionerne 8.75.91-8.75.94)

Beløb vedrørende de finansielle poster og de *frivillige* omkostningsbaserede poster skal således ikke optages i bevillingsoversigten til budgettet.

De i budgettet opførte *rådighedsbeløb* vedrørende anlægsarbejder angiver den øvre grænse for størrelsen af de udgifter, der inden for budgetåret må afholdes af de pågældende anlægsbevillinger.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

Overskridelse af rådighedsbeløb kræver således en tillægsbevilling i form af tillæg til rådighedsbeløb. Tillægsbevillingen skal indeholde en angivelse af, hvorledes denne skal finansieres.

Tillæg til rådighedsbeløb skal gives forud for en eventuel overskridelse. Det følger bl.a. heraf, at tillæg til rådighedsbeløb ikke kan afgives efter udløbet af det regnskabsår, de vedrører.

Rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder skal opføres i bevillingsoversigten til budgettet.

Dato: Oktober 2019

Ikrafttrædelsesår: Regnskab 2019

6.2 Bevillingsniveau

Begrebet bevillingsniveau knytter sig til detaljeringsgraden af den styring, som budgettets opdeling i bevillinger er udtryk for.

Gennem sit valg af bevillingsniveau fastlægger kommunalbestyrelsen rækkevidden af den *dispositionsfrihed*, som er overladt bevillingshaveren i forvaltningen af det pågældende område på kommunalbestyrelsens vegne. Bevillingsniveauet vil være af betydning for bevillingshaverens muligheder for i løbet af budgetåret at foretage omplaceringer af budgetbeløb. Der kan f.eks. være tale om omplaceringer mellem omkostningssteder, grupperinger eller arter.

Bevillingshaverens dispositionsfrihed vil yderligere være bestemt af, hvilke betingelser og forbehold, der måtte være anført i budgetbemærkningerne eller i kommunens kasse- og regnskabsregulativ.

Ifølge den kommunale styrelseslovs § 38 fastsætter indenrigs- og boligministeren de nærmere regler om specifikationen af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

De fastsatte regler er beskrevet nedenfor.

6.2.1 BEVILLINGSNIVEAU FOR DRIFTSBEVILLINGER

For driftsbevillingers vedkommende er fastsat følgende mindstekrav til bevillingsniveauet:

Kommunalbestyrelsen skal ved årsbudgettets endelige vedtagelse som mindstekrav tage bevillingsmæssig stilling til budgettets driftsposter specificeret på udvalgsniveau.

Kommunalbestyrelsen kan efter denne bestemmelse frit vælge at afgive et større eller mindre antal bevillinger - i sidste instans én enkelt samlet bevilling – til de enkelte udvalg. Afhængigt heraf vil de enkelte bevillinger kunne omfatte et mindre eller større område af aktiviteterne under de enkelte udvalg.

Medfører kommunens udvalgsstruktur, at flere hele hovedkonti henhører under ét udvalg, kan kommunalbestyrelsen altså vælge at afgive én samlet bevilling, som omfatter disse hovedkonti under ét. Man kan f.eks. tænke sig, at et stående udvalg - teknisk udvalg - har et så bredt defineret ansvarsområde, at det kan tildeles én bevilling omfattende tre hele hovedkonti, (hovedkonto 0, 1 og 2).

Der er ligeledes mulighed for ved bevillingsafgivelsen at sammenstykke dele af flere hovedkonti, hovedfunktioner m.v. i én bevilling - altså på tværs af den autoriserede kontoplan. Eksempelvis vil der kunne gives én samlet bevilling til børnepasningsordninger omfattende såvel dagpleje, integrerede institutioner, daginstitutioner m.v. på hovedkonto 5 (Sociale opgaver og beskæftigelse) som skolefritidsordninger og ungdomsklubber på hovedkonto 3 (Undervisning og kultur). Det forudsætter kun, at de pågældende foranstaltninger er samlet under ét udvalg.

Der må derimod ikke afgives bevillinger, som dækker mere end ét udvalgs område. Eksempelvis kan der ikke gives én samlet bevilling til hele hovedkonto 3 (Undervisning og kultur), hvis kommunens udvalgsstruktur medfører, at folkeskoleundervisning henhører under ét stående udvalg og fritidsundervisning under et andet.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

I denne forbindelse bemærkes, at der til lokaludvalg nedsat efter styrelseslovens § 65 d kan afgives en samlet bevilling omfattende nærmere angivne opgaver, uanset om disse i øvrigt henhører under flere af kommunalbestyrelsens nedsatte udvalg. Bevillingen skal være afgrænset geografisk f.eks. ved angivelse af omkostningssted.

Reglerne om bevillingsniveauet udgør alene et *mindstekrav*, altså en grænse for hvor højt bevillingsniveauet kan lægges. Det står således den enkelte kommunalbestyrelse frit at beslutte en så detaljeret bevillingsbinding, som den ønsker det. Heri ligger også, at kommunalbestyrelsen kan vælge en detaljeret bevillingsbinding på nogle områder, mens andre områder under det pågældende udvalg slås sammen i én samlet bevilling.

Endelig kan kommunalbestyrelsen som tidligere omtalt i forbindelse med bevillingsafgivelsen specificere særlige forbehold og betingelser for bevillingernes udnyttelse i budgetbemærkningerne.

6.2.2 BEVILLINGSNIVEAU FOR ANLÆGSBEVILLINGER OG RÅDIGHEDSBELØB

Anlægsbevillinger

For anlægsbevillingers vedkommende gælder følgende hovedregel vedrørende bevillingsniveauet:

Som udgangspunkt skal der gives en særskilt anlægsbevilling til hvert enkelt anlægsarbejde.

Bevillingsreglerne rummer dog mulighed for at fravige denne hovedregel og slå flere anlægsarbejder sammen i én anlægsbevilling, såfremt det drejer sig om mindre, ensartede anlægsprojekter. Reglerne herom kan sammenfattes således:

Der vil kunne gives rammebevillinger til anlægsarbejder, der:

- Er af beløbsmæssigt mindre omfang
- Er nært beslægtede, dvs. af samme projekttype
- Enten alle afsluttes inden for det pågældende budgetår eller udgør veldefinerede projekter.

Alle tre betingelser skal være opfyldt for den enkelte rammebevilling.

Adgangen til at give rammebevillinger til anlægsarbejder vil eksempelvis kunne benyttes til at give én rammebevilling til alle energibesparende foranstaltninger.

Såfremt de pågældende anlægsarbejder alle henhører under samme udvalg, kan rammebevillingen gives til dette udvalg, som ligeledes tildeles rådighedsbeløbet i budgettet. Vedrører anlægsarbejderne flere udvalgsområder vil rammebevillingen (og rådighedsbeløbet) kunne gives til økonomiudvalget, såfremt det ikke strider mod de i styrelsesvedtægten fastlagte kompetenceforhold.

Når muligheden for at afgive rammebevillinger omfattende flere anlægsarbejder er begrænset til mindre og sammenhængende arbejder, skyldes det, at større anlægsarbejder i reglen har så betydelige planlægningsmæssige og langsigtede driftøkonomiske konsekvenser, at de bør behandles af den samlede kommunalbestyrelse.

Rådighedsbeløb

Det er som omtalt i afsnit 6.1 en betingelse for et anlægsarbejdes igangsætning, at der både foreligger en anlægsbevilling og at der er afsat et rådighedsbeløb på budgettet.

Dato: December 2021

Ikrafttrædelsesår: Regnskab 2022

For rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder gælder tilsvarende regler om bevillingsniveau som for driftsbevillinger, dvs.:

Kommunalbestyrelsen skal ved årsbudgettets endelige vedtagelse som mindstekrav tage stilling til budgettets rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder specificeret på udvalgsniveau

Kommunalbestyrelsen har altså mulighed for ved budgetvedtagelsen at slå rådighedsbeløb sammen for anlægsarbejder, der henhører under det samme udvalg. Benytter kommunalbestyrelsen denne mulighed, vil det pågældende udvalg få en større dispositionsfrihed, idet udvalget kan kompensere overskridelse af ét rådighedsbeløb med besparelse på et andet uden på forhånd at indhente en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen.

6.2.3 BEVILLINGSNIVEAU FOR FINANSIELLE KONTI

Bevillingsreglerne omfatter som omtalt i afsnit 6.1 også en række af de finansielle poster under hovedkonto 7 og 8. For disse poster er reglerne om bevillingsniveau følgende:

For de finansielle poster under hovedkonto 7 og 8 skal kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse som mindstekrav tage bevillingsmæssig stilling til:

- Alle renteindtægter under ét - funktionerne 7.22.05-7.35.35
- Alle renteudgifter under ét - funktionerne 7.35.30-7.55.76
- Afdrag på udlån under ét - funktionerne 8.32.20-8.32.27
- Afdrag på optagne lån under ét - funktionerne 8.55.63-8.55.78
- Tilskud og udligning, herunder refusion af købsmoms, under ét - funktionerne 7.62.80-7.65.87
- Skatter under ét - funktionerne 7.68.90-7.68.96

Opdelingen af hovedkonto 7 og 8 i disse særskilte bevillinger udgør - ligesom de øvrige regler vedrørende bevillingsniveauet - kun en øvre grænse for, hvor højt bevillingsniveauet kan lægges. Kommunalbestyrelsen kan frit vælge at specificere alle eller dele af disse poster yderligere i bevillingsoversigten.

Der skal i øvrigt i tilknytning til bevillingsniveau vedrørende skatter henvises til den i afsnit 5.1 omtalte bestemmelse i § 3, stk. 2 og 3, i bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. Af bestemmelsen fremgår, at udgiftsforøgende ændringsforslag til budgettet skal finansieres ved forhøjelse af den kommunale indkomstskat, med mindre andet beslutes af kommunalbestyrelsen.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

6.3 Bruttobevillinger og nettobevillinger

En *bruttobevilling vil sige*, at der til kommunale foranstaltninger, som både indebærer udgifter og indtægter, gives såvel en udgiftsbevilling som en indtægtsbevilling. Opstår der i årets løb muligheder for at opnå indtægter ud over det budgetterede, kan sådanne indtægter *ikke* uden en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen anvendes til forøgelse af udgifterne.

En *nettobevilling vil sige*, at kommunalbestyrelsen alene tager bevillingsmæssig stilling til størrelsen af nettoudgifterne, dvs. udgifter fratrukket indtægter. Bevillingshaveren vil derfor kunne anvende eventuelle indtægter, der ligger ud over det budgetterede, til en forøgelse af udgifterne inden for samme bevillingsområde uden på forhånd at skulle indhente en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen.

Der gælder følgende regler med hensyn til afgivelsen af brutto- henholdsvis nettobevillinger:

For så vidt angår driftsvirksomheden (dranst 1 og 2) henholdsvis anlægsvirksomheden (dranst 3) under hovedkonto 0-6 træffer kommunalbestyrelsen selv afgørelse om, hvorvidt bevillinger skal afgives som bruttobevillinger eller nettobevillinger.

Bevillinger vedrørende de finansielle poster på hovedkonto 7 og 8 afgives som bruttobevillinger.

Det skal af bevillingsoversigten til budgettet (samt af den hertil svarende regnskabsoversigt til regnskabet, jf. afsnit 7.2.2) fremgå, om bevillinger er afgivet som brutto- eller nettobevillinger.

Adgangen til at afgive nettobevillinger omfatter såvel enkelte, afgrænsede aktivitetsområder - eksempelvis en daginstitution eller en skole - som aktivitetsområder, der bevillingsmæssigt behandles under ét. Da mindstekravet til bevillingsniveauet er fastsat til udvalgsniveau, kan kommunalbestyrelsen således beslutte at tildele et udvalg én samlet nettobevilling.

Der kan være god grund til, at kommunalbestyrelsen nøje overvejer de forskellige aspekter af anvendelsen af nettobevillinger i forhold til de enkelte kommunale forvaltningsområder, herunder områder med 100 pct.'s refusion, særlige tilskud m.v.

I mange tilfælde vil det således være en fordel for kommunalbestyrelsen at foretage en nærmere afgrænsning af, på hvilke områder den finder det hensigtsmæssigt at anvende nettobevillinger, samt indholdet af disse. For eksempel kan kommunalbestyrelsen overveje, om alle typer af merindtægter bør give bevillingshaveren ret til merudgifter af tilsvarende størrelse.

Eventuelle restriktioner i forbindelse med anvendelse af merindtægter bør fremgå af budgetbemærkningerne. Man kan f.eks. forestille sig restriktioner gående ud på, at indtægter ved salg af større effekter over en vis beløbsgrænse ikke må genanvendes uden særskilt tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen, eller at merindtægter ikke må anvendes til udvidelse af den fastansatte personalestab.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

Som det fremgår af ovenstående er spørgsmålet om anvendelse af nettobevillinger ikke et enten-eller - der er tale om en glidende skala. Kommunalbestyrelsen kan begrænse nettoprincippet til at omfatte nogle enkelte, forholdsvis specificerede bevillinger, den kan give nettobevillinger på visse særlige vilkår fastsat i budgetbemærkningerne, eller den kan vælge en generel og uindskrænket ret til at anvende merindtægter på alle bevillinger under hovedkonto 0-6.

Uanset om der anvendes nettobevillinger ved bevillingsafgivelsen, gælder princippet om bruttoposteringer i budgettet uændret. Der skal med andre ord altid foretages særskilt kontering af indtægter og udgifter i budget og regnskab.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

6.4 Rammestyring og overførselsadgang for institutioner m.v.

Bevillinger afgives altid af kommunalbestyrelsen og i reglen til økonomiudvalget eller et af de stående udvalg. Dette hindrer imidlertid ikke, at der lægges budgetansvar ud til institutioner eller andre administrative enheder.

Rent bevillingsteknisk kan en sådan rammestyring af institutioner mv. ske på flere måder:

Dels kan kommunalbestyrelsen etablere en ordning, der administreres af det stående udvalg. I denne situation giver kommunalbestyrelsen en »bred« bevilling til udvalget - eventuelt én bevilling, der dækker hele udvalgets område. Udvalget tildeler herefter økonomiske rammer til de enkelte institutioner mv. og bestemmer de nærmere vilkår for rammernes udnyttelse.

Dels kan kommunalbestyrelsen afgive en rammebevilling til den enkelte institution, idet der i bemærkningerne fastsættes nærmere retningslinjer for, hvilket ansvar og hvilket råderum den pågældende institution skal have.

De to eksempler betegner yderpunkterne på en glidende skala, og der er vide muligheder for at tage lokale og individuelle forhold i betragtning, når en kommune indretter et økonomisk rammestyringssystem.

Blandt de spørgsmål, kommunalbestyrelsen vil skulle tage stilling til, kan nævnes: Skal institutionen tildeles en nettoramme eller en bruttoramme? Skal der være adgang til at overføre midler fra øvrige driftskonti til lønkonti og omvendt?

Rammestyring af institutioner aktualiserer også spørgsmålet om adgang til at *overføre uforbrugte bevillinger* til det følgende år og tilsvarende om adgang til at »låne« af næste års budget.

Det er ofte fremført, at de disponerende enheder kan føle sig tilskyndet til at bruge bevillingen helt op, fordi et eventuelt restbeløb bortfalder ved årets udgang. Tilsvarende kan et mindreforbrug give kommunalbestyrelsen indtryk af, at enheden generelt kan løse sine opgaver inden for en snævrere økonomisk ramme end hidtil forudsat.

Disse synspunkter har ved flere lejligheder ført til overvejelser omkring mulighederne for overførsel af bevillinger mellem budgetårene. En nærmere redegørelse for disse overvejelser findes i betænkning nr. 1369 om "Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", januar 1999.

Det skal på denne baggrund præciseres, at der ikke inden for den gældende lovgivnings rammer foreligger mulighed for at indføre en *formel adgang* for udvalg eller rammestyrede institutioner m.v. til at overføre uforbrugte bevillinger (driftsbevillinger og rådighedsbeløb) fra et år til det følgende - eller til at »låne« af et kommende års bevilling.

Dette følger af den kommunale styrelseslovs bestemmelser om, at driftsbevillinger (og rådighedsbeløb) er ét-årige, at det er kommunalbestyrelsen, der har bevillingskompetencen, og at der er et forbud mod at delegere denne kompetence.

De eksisterende regler giver dog mulighed for anvendelse af uformelle ordninger. Der kan peges på to principielle »modeller« for tilrettelæggelsen af sådanne ordninger.

Dato: 14. juli 2006

Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

Den ene model, som anvendes i mange kommuner, går ud på, at kommunalbestyrelsen i budgetbemærkningerne vedrørende en given bevilling tilkendegiver, at man vil være indstillet på at genbevilge eventuelle uforbrugte beløb i det følgende år i form af en forhøjelse af den ordinære bevilling. Der kan eventuelt føjes restriktioner på en sådan tilkendegivelse om genbevilling, f.eks. kan overførselsadgangen begrænses til en bestemt procentdel af bevillingen og/eller den kan gøres betinget af, at det opsparede beløb anvendes til en bestemt større anskaffelse.

På helt tilsvarende måde kan der gennemføres en uformel adgang til at »låne« af næste års bevilling. Kommunalbestyrelsen tilkendegiver da i budgetbemærkningerne, at ansøgninger om tillægsbevillinger - eventuelt op til en bestemt beløbsramme - kan forventes imødekommet mod en tilsvarende nedsættelse af bevillingen for det følgende år.

Anvendes denne model for overførselsadgang, må der forelægges en tillægsbevillings-sag for den samlede kommunalbestyrelse i de tilfælde, hvor en bevillingshaver ønsker at udnytte overførselsadgangen. De i budgetbemærkningerne anførte tilkendegivelser har med andre ord ingen selvstændig bevillingsmæssig karakter, men er alene udtryk for kommunalbestyrelsens forhåndsindstilling til en senere forelagt konkret tillægsbevillingsansøgning om overførsel af bevillingsbeløb på det pågældende område.

Det vil ofte være muligt at samle disse sager til samlet behandling i kommunalbestyrelsen. Såfremt kommunalbestyrelsen ønsker at henlægge denne behandling til et senere tidspunkt på året - eventuelt det sidste kommunalbestyrelsesmøde i året - vil behandlingen dog alene kunne omfatte sager vedrørende overførsel af bevillingsbeløb til det kommende budgetår. Sager vedrørende »lån« af det kommende budgetårs bevilling må derimod behandles i kommunalbestyrelsen, forinden der kan disponeres over de omhandlede beløb.

Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at undgå denne enkeltsagsbehandling, kan den anvende *en anden model* for overførselsadgang, som bygger på, at ordningerne administreres af udvalgene:

En forudsætning for denne model er, at kommunalbestyrelsen anvender brede rammebevillinger - f.eks. én samlet bevilling til udvalget eller en bevilling, der omfatter et større antal institutioner. Udvalget fordeler herefter dispositionsrammer til institutionerne, og det er udvalget, der tager stilling til anmodninger fra institutioner om enten overførsel af rammebeløb, lån eller forbrug af tidligere overførte beløb. Når udvalget behandler disse anmodninger, må det ske under hensyntagen til, at opsparing og merforbrug skal opveje hinanden, således at udvalgets samlede bevilling for det pågældende år overholdes.

Uanset hvilke former for ordninger, som kommunalbestyrelsen måtte vælge at indføre, er det vigtigt, at der foreligger en udførlig beskrivelse af »spillereglerne« i ordningerne.