



Statsforvaltningen Hovedstadens brev til en række borgere

14-05-2008

En række personer har rettet henvendelse til Statsforvaltningen Hovedstaden og opfordret statsforvaltningen til at undersøge, hvorvidt Lars Løkke Rasmussen i sin tid som amtsborgmester i Frederiksborg Amtskommune ulovligt har brugt offentlige midler til private formål.

Statsforvaltningen finder efter en gennemgang af lovgrundlaget vedrørende statsforvaltningens kompetence ikke, at statsforvaltningen har kompetence til at udtale, hvorvidt det tidligere amtsråd i Frederiksborg Amtskommune eller amtsrådets medlemmer har handlet i strid med de dagældende regler for amtsrådets virksomhed.

Statsforvaltningen bemærker dog generelt, at der ikke ses at foreligge omstændigheder, der - såfremt tilsynet havde haft kompetence til at behandle sagen - efter tilsynets praksis ville kunne have ført til rejnsning af en tilsynssag.

Nedenfor følger en kort beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for den relevante lovgivning samt statsforvaltningens overvejelser i den forbindelse.

Sagens baggrund

Af en række avisartikler i dagspressen er det fremgået, at Lars Løkke Rasmussen i sin tid som amtsborgmester i Frederiksborg Amtskommune skulle have brugt offentlige midler til private formål.

Flere personer har rettet henvendelse til statsforvaltningen og opfordret til, at der gennemføres en undersøgelse af disse oplysninger.

En borger har desuden fremsendt kopi af en række posteringsbilag, som efter det oplyste skulle vedrøre udgifter, som Frederiksborg Amtskommune i perioden 1998-2001 har afholdt til bl.a. fortæring og repræsentation for Lars

STATSFORVALTNINGEN HOVEDSTADEN
BORUPS ALLE 177, BLOK D-E
2400 KØBENHAVN NV

JOURNAL NR.: 2008-613/358
SAGSBEHANDLER: CTHHOV
DIREKTE TELEFON: 7256 7083

TELEFON: 7256 7000
TELEFAX: 38 33 20 12
GIRO: 3001 4329848

LAN-NR. 5798000362222
SE-NR. 29-37-62-20

hovedstaden@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

TELLEFONTID:

Mandag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 13.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 14.00

ÅBNINGSTID FOR PERSONLIGE

HENVENDELSER:

Mandag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 09.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 14.00

Løkke Rasmussen. De enkelte bilag er - så vidt det har kunnet konstateres ud fra de fremsendte kopier - i størrelsesordenen kr. 17,00 (1 kande kaffe) - 11.866,00 (mad og drikkevarer til 13 personer). Vedrørende enkelte bilag fremgår det ikke, om de pågældende udgifter efterfølgende er afholdt af amtskommunen.

Den pågældende borger har desuden anmodet statsforvaltningen om at inddrage oplysninger om Lars Løkke Rasmussens taxaforbrug samt tre rejser i perioden 1998-2001 i en sådan undersøgelse og har oplyst, at Lars Løkke Rasmussen forøgede udgiften til taxaforbrug for amtsborgmestereembedet med ca. kr. 200.000 i perioden, og at denne aktivitetsudvidelse fandt sted uden at opnå den fornødne bevillingsmæssige hjemmel fra amtsrådet.

Lovgrundlag vedrørende kasse- og regnskabsvæsen

Efter kommunestyrelseslovens¹ § 42, stk. 7, fastsætter kommunalbestyrelsen de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

Statsforvaltningen har fra Region Hovedstaden indhentet kopi af "Regulativ for Frederiksborg amts kasse- og regnskabsvæsen", dateret oktober 1995.

Heraf fremgår bl.a. følgende:

"3. Anvisning og attestation

3.1 Alment

Udbetalinger og indbetalinger må kun finde sted på grundlag af forud attesterede og anviste bilag.

3.2 Bemyndigelse til at anvise

... De personer, der bemyndiges til at anvise, kan ikke foretage anvisning af udbetalinger til sig selv.(...)

... Den anvisningsbemyndigede har ansvaret for, at de anviste udgifter kan rummes indenfor de beløbsmæssige rammer, der er lagt for den pågældendes kontoområde og at deres formål har hjemmel i givne bevillinger ved årsbudgettet eller ved tillægsbevilling....

Regler for anvisning og attestation mv.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006 (lov om kommunernes styrelse)

Indledning

... Lederen og stedfortræderen for en institution/forvaltning er som hovedregel anvisningsberettiget. Anvisningsbemyndigelse kan af lederen delegeres til ansatte.(...)

Anvisning

...

2. Institutionslederen har ansvaret for, at de anviste beløb har hjemmel i årsbudgettet eller anden gyldig beslutning, og dermed pligt til at gøre sig bekendt med indholdet af budgetbemærkningerne, bevillingsoversigten og personaleoversigten for vedkommende kontoområde, med indledningen til bevillingsoversigten og personaleoversigten samt med administrativt fastsatte regler, der nærmere fastlægger grænserne for dispositionsmyndighed.

3. Finder den anvisningsbemyndigede, at et regnskabsbilag ikke er egnet til anvisning, forelægges det for den nærmeste foresatte.(...)"

Statsforvaltningen har desuden fra Region Hovedstaden modtaget kopi af amtsrådets vederlagsbestemmelser, dateret 12. april 1999.

Heraf fremgår bl.a. følgende vedrørende rejsegodtgørelse i forbindelse med deltagelse i møder i amtsrådet, møder i forbindelse med varetagelse af kommunale hverv, der udføres efter valg af amtsrådet, deltagelse i kurser m.v.

"VI. Rejsegodtgørelse

I forbindelse med de under l. a)-e) nævnte møder ydes der rejsegodtgørelse efter følgende regler:

Indland.

Med overnatning.

Der ydes skattefrie rejsegodtgørelse efter Ligningsrådets regler, hvis hvervet medfører fravær fra hjemstedet, og det i forbindelse med rejsen er nødvendigt med overnatning.

Dagpenge ydes for hver fulde 24 timer regnet fra afrejsetidspunktet fra hjemmet, og udgør pr. 1. januar 1999 269,75 kr., og 11,25 kr. pr. påbegyndt time for tilsluttede rejsedag. Der sker reduktion for fri kost med 15 %, 30 % og 30 % for henholdsvis morgenmad, frokost og middag.

Dagpengene er skattefri, men oplysningspligtige via årsopgørelsen.

Mod dokumentation ydes dækning af hotelregning, nødvendige telefonsamtaler og andre rimelige fornødenheder efter regning inden for et beløb, der pr. 1. januar 1999 udgør 1.000 kr. Højere udgift kan mod dokumentation dog godtgøres, såfremt den højere udgift skyldes en af amtet eller mødearrangøren foretaget indkvartering eller lignende.

Uden overnatning.

I forbindelse med rejser uden overnatning dækkes:

Enten

a) dokumenterede rimelige udgifter til fortæring og andre rimelige fornødenheder efter regning,

eller

b) der ydes en skattepligtig, særlig godtgørelse (grundbeløb pr. 1. januar 1999) på 146,00 kr. pr. påbegyndt 24 timer regnet fra afrejsetidspunktet fra bopælen. Såfremt kosten er betalt, reduceres godtgørelsen som ovenfor anført. Godtgørelsen er skattepligtig, oplysningspligtig via årsopgørelsen og reguleres i øvrigt efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser.

2. Udland.

For deltagelse i udlandsrejser – herunder økonomiudvalgets og de stående udvalgs rejser foretaget inden for de af udvalgene af amtsrådet godkendte årlige beløbsrammer – ydes dagpenge efter Ligningsrådets satser, jfr. ovenfor.(...)

Der sker reduktion for fri kost med 15 %, 30 % og 30 % for henholdsvis morgenmad, frokost og middag.

Mod dokumentation ydes dækning af hotelregning, nødvendige telefonsamtaler og andre rimelige fornødenheder efter regning inden for et beløb, der pr. 1. januar 1999 udgør 1.000 kr. Højere udgift kan mod dokumentation dog godtgøres, såfremt den højere udgift skyldes en af amtet eller mødearrangøren foretaget indkvartering eller lignende.

VII. Befordringsgodtgørelse.

I forbindelse med varetagelsen af amtslige hverv som nævnt under *1.a)-e)* under Fast Vederlag ydes befordringsgodtgørelse/kilometerpenge for benyttelse af eget befordringsmiddel (bil/motorcykel)...

Herudover ydes der befordringsgodtgørelse for de under litra *f)* omhandlede andre aktiviteter – mødeforberedelse (dog ej gruppemøder og tilsvarende møder) og deltagelse i repræ-

sentativt arbejde, d.v.s. radio/tv-medvirken, virksomhedsbesøg, åbning af institutioner, jubilæer, indvielser og andre receptioner. (...)

Der ydes dækning af udgifter til transport med offentligt befordringsmiddel og evt. taxa efter regning."

Tilsynsmyndighedernes praksis

Om tilsynsmyndighedernes praksis vedrørende lovligheden af kommunernes anvendelse af kommunale midler bemærkes, at kommunale myndigheder generelt har ganske vide rammer for anvendelsen af deres midler til kommunale formål og også har ganske vide rammer for at anvende deres midler med henblik på at styrke samarbejdet mellem politikere og embedsmænd og til repræsentationsformål. Kun eksorbitante udgifter vil som udgangspunkt være i strid med den grundsætning om økonomisk forsvarlighed, som gælder for kommuner og tidligere amtskommuner.

Der henvises i den forbindelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 2. juli 2007 til et regionsråd i en sag vedrørende et forberedelsesudvalgs deltagelse i et arrangement.²

Vedrørende de fremsendte bilag

Statsforvaltningen lægger til grund, at de omtalte udgiftsbilag i overensstemmelse med amtskommunens dagældende regler om kommunens kasse- og regnskabsvæsen er attesteret og anvist af Frederiksborg Amtskommune i perioden 1998-2001 og er indgået i amtskommunens regnskaber for denne periode. Statsforvaltningen lægger herunder til grund, at amtskommunen i hvert enkelt tilfælde, hvor der har fundet udbetaling sted, har vurderet, at der har været tale om et lovligt, amtskommunalt formål.

Statsforvaltningen lægger desuden til grund, at disse regnskaber er reviderede af amtskommunens revision, herunder at det er efterprøvet, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med love og andre forskrifter, meddelte bevillinger m.v., og at bogføringen er korrekt og behørigt dokumenteret ved regnskabsbilag samt forsynet med forskriftsmæssige godkendelsespåtegninger.

² Kommunaljuridisk kontor, j.nr. 2007-2110/1081-1

Statsforvaltningen lægger ligeledes til grund, at regnskaberne efter revisionen har været fremsendt til Indenrigsministeriet, som i den pågældende årrække var den statslige tilsynsmyndighed for Frederiksborg Amtskommune, og at Indenrigsministeriet ikke dengang på baggrund af de reviderede regnskaber fandt anledning til at rejse en tilsynssag vedrørende disse regnskaber.

Der ses ikke i forbindelse med fremsendelsen af de ovenfor nævnte bilag at være fremkommet nye oplysninger i forhold til de oplysninger, der forelå ved behandlingen af regnskaberne for perioden 1998-2001.

Da Frederiksborg Amtskommune er nedlagt, jf. nedenfor, har det ikke været muligt at indhente en udtalelse fra Frederiksborg Amtsråd, der yderligere kunne belyse sagen.

Det er herefter statsforvaltningens generelle vurdering, at der ikke foreligger omstændigheder, der, såfremt tilsynet havde haft kompetence til at behandle sagen, efter tilsynets praksis ville kunne have ført til rejsning af en tilsynssag. Vedrørende tilsynets kompetence henvises til afsnittet nedenfor herom.

Statsforvaltningen er opmærksom på, at Justitsministeriet (som havde overtaget sagen fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet grundet indenrigs- og sundhedsministerens inhabilitet i sagen) den 19. december 2003 meddelte en borger, at Frederiksborg Amtskommunes bevillingsstyring i 2001 efter ministeriets opfattelse måtte anses for mangelfuld, men at ministeriet ikke fandt grundlag for at anlægge erstatningssag mod medlemmer af Frederiksborg Amtsråd, ligesom der ikke fandtes grundlag for at begære påtale mod medlemmer af amtsrådet for pligtilsidesættelse.

Lovgrundlag vedrørende statsforvaltningens kompetence

Indtil 1. januar 2007 havde kommunestyrelseslovens § 1, stk. 1,³ følgende ordlyd:

"§ 1. Loven gælder for amtskommuner og alle øvrige kommuner (primærkommuner)."

I perioden fra den 1. januar 2004 til 31. december 2006 førte Statsamtet København tilsyn med Frederiksborg Amtskommune, jf. § 47, stk. 2, i den dagældende kommu-

³ Lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 (lov om kommunernes styrelse) afløst af lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006 (lov om kommunernes styrelse) med ikrafttræden 1. januar 2007

nestyrelseslov, hvoraf det fremgik, at tilsynet med amtskommunerne og de øvrige kommuner beliggende i Københavns og Frederiksborg Amt samt med Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner blev varetaget af statsamtmanden for Københavns Amt. I perioden forinden, herunder i perioden 1998 - 2001, var indenrigsministeren tilsynsmyndighed i forhold til amtskommunerne, jf. § 47, stk. 1, i den dagældende kommunestyrelseslov.

Statsamtmanden førte efter § 48, stk. 1, i perioden fra den 1. januar 2004 til 31. december 2006 tilsyn med, at kommunerne (herunder amtskommunerne) og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholdt den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

Ved § 9 i lov om regional statsforvaltning⁴ blev den dagældende kommunestyrelseslov ændret således, at statsforvaltningerne pr. 1. januar 2007 overtog de opgaver vedrørende tilsynet med kommunerne, der tidligere blev varetaget af statsamtmanden, jf. § 6.

Efter ikrafttræden af den nugældende kommunestyrelseslov⁵ fører statsforvaltningen ifølge § 48, stk. 1, tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Statsforvaltningen udøver et tilsvarende tilsyn over for regioner, jf. § 30 i regionsloven.⁶

Kommunestyrelseslovens § 1, stk. 1, som fastlægger lovens anvendelsesområde, har følgende ordlyd:

"§ 1. Loven gælder for alle kommuner, medmindre andet følger af denne lov."

Ved regionslovens § 1, stk. 1, er det bestemt, at bl.a. amtskommunerne nedlægges den 1. januar 2007.

Nedlæggelsen af amtskommunerne betyder, at der fra 1. januar 2007 ikke længere eksisterer et offentligretligt or-

⁴ Lov nr. 542 af 24. juni 2005 om regional statsforvaltning

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006 som ændret ved lov nr. 510 af 6. juni 2007 - lov om kommunernes styrelse

⁶ Lov nr. 537 af 24. juni 2005 som senest ændret ved lov nr. 510 af 6. juni 2007 § 2

gan, der kan udøve de opgaver, de nævnte myndigheder hidtil har varetaget.

Som et led i kommunalreformen er der ved procedureloven⁷ taget stilling til fordeling af bl.a. de tidligere amtskommuners opgaver, aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte til de nye statslige, regionale og kommunale myndigheder.

Der ses ikke i procedureloven eller anden lovgivning at være fastsat bestemmelser vedrørende en overgang af det almindelige statslige tilsyn med de tidligere amtskommuner i forbindelse med disse myndigheders nedlæggelse og ændringen af kommunestyrelseslovens anvendelsesområde til kun at omfatte kommuner, jf. formuleringen af § 1, stk. 1, i den nugældende kommunestyrelseslov, sammenholdt med formuleringen af § 1, stk. 1, i den tidligere kommunestyrelseslov.

Der ses således ikke at være fastsat udtrykkelige bestemmelser, der giver statsforvaltningen hjemmel til at rejse en sag over for et tidligere amtsråd.

Statsforvaltningen har overvejet, om årsagernes lighed kunne føre til, at statsforvaltningen ved en analogislutning fra de gældende kompetenceregler alligevel ville være kompetent.

Reale forhold med hensyn til tilsynets karakter set i forhold til, at der ikke længere er en myndighed at rette tilsynet imod, synes imidlertid efter statsforvaltningens opfattelse at måtte føre til afvisning af en udvidende fortolkning af kompetencereglerne. Der henvises bl.a. til UfR 1990B.197 og Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 328.

Statsforvaltningen skal i den forbindelse bemærke, at statsforvaltningens kompetence til at varetage tilsynet med kommunerne efter de nugældende bestemmelser omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet på det kommunaløkonomiske område omfatter som følge af tilsynets karakter af at være et legalitetstilsyn en stillingtagen til, hvorvidt kommunens behandling af budget og regnskab og kommunens økonomiske dispositioner i øvrigt er i overensstemmelse med skreven og uskreven ret.

⁷ Lov nr. 539 af 24. juni 2005 om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen

Statsforvaltningens kompetence omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget, jf. dog kommunestyrelseslovens §§ 50 c og d om kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar. Tilsynet omfatter således ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, ligesom statsforvaltningen ikke kan tage stilling til, om et kommunalbestyrelsesmedlem har overtrådt straffeloven. Sådanne spørgsmål henhører under domstolene, der træffer afgørelse i henhold til straffelovens regler. Statsforvaltningens kompetence omfatter heller ikke borgmesterens funktion som øverste daglig leder af kommunens forvaltning.⁸

Det almindelige statslige tilsyn med kommunerne skal sikre en lovlige kommunal administration på områder, hvor kommunerne er blevet tillagt kompetence til at udøve offentlige funktioner. Det er tilsynets formål at overvåge, at kommunerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.⁹

Bortset fra tilfælde, hvor udvalg har en selvstændig kompetence, bør kommunalbestyrelsen således normalt som ansvarlig for kommunens anliggender være adressat for tilsynsmyndighedens henvendelser, således at kommunalbestyrelsen får lejlighed til at gribe ind og selv rette en ulovlighed. Eventuelle sanktioner vil da også – bortset fra de nævnte tilfælde, hvor udvalg udøver en selvstændig kompetence – skulle rettes imod kommunalbestyrelsen eller dens medlemmer.¹⁰

Tilsvarende gjaldt for tilsynet med de tidligere amtsråd og amtsrådenes medlemmer.

⁸ Jf. "Lov om kommunernes styrelse med kommentarer" s. 303 ff, Hans B. Thomsen m.fl., 1. udgave 2004, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

⁹ Jf. betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne s. 223

¹⁰ Jf. betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne s. 246 f, hvor det også nævnes, at i tilfælde, hvor kommunaltilsynet overvejer lovligheden af et § 17, stk. 4 – udvalgs dispositioner, vil der altid – på samme måde, som når der er spørgsmål om lovligheden af forvaltningens dispositioner – blive indhentet en udtalelse fra kommunalbestyrelsen, der herved får lejlighed til at omgøre eller tage afstand fra dispositionen og ellers overtage ansvaret for dispositionen

Det er på denne baggrund og efter en samlet vurdering statsforvaltningens opfattelse, at statsforvaltningens kompetence ikke omfatter de nu nedlagte amtskommuner, idet der ikke længere eksisterer et amtsråd at rette tilsynet imod.

Statsforvaltningen foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen

Lone B. Christensen
kontorchef

Christina Thomsen
fuldmægtig

Kopi sendt til: Lars Løkke Rasmussen
Velfærdsministeriet