

Til beslutningsforslag nr. B 88. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 3. juni 1993

## Betænkning

over

### Forslag til folketingsbeslutning om regnskabslov for kommunerne

[af Poul Nødgaard (FP) m.fl.]

Udvalget har behandlet forslaget til folketingsbeslutning i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra KPMG C. Jespersen.

Nogle af udvalgets spørgsmål og ministerens besvarelse heraf, ministerens redegørelse af 13. maj 1993 til Statsrevisoratet vedrørende beretning nr. 8/91 om revision af kommunernes regnskaber m.v. og notat af 11. maj 1993 fra KPMG C. Jespersen er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) forslaget til folketingsbeslutning til *forkastelse*.

Et *mindretal* (Det Konservative Folkepartis, Socialistisk Folkepartis og Fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller forslaget til folketingsbeslutning til *vedtagelse uændret*.

Et mindretal inden for mindretallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) kan stemme for beslutningsforslaget, da mindretallet finder det rigtigt, at der ikke bør være nogen principiel forskel på revisionen i stat og kommune. Samtidig lægger mindretallet vægt på, at offentligheden sikres indsigt i de kommunale revisionsberetninger.

For mindretallet handler moderne revision ikke kun om en efterprøvning af, om der ved

gennemførelsen af beslutningerne og forvaltningen i kommunerne er taget skyldige økonomiske hensyn. Mindretallet ser revisionen som et blandt mange redskaber i den løbende kvalitetsudvikling i kommunerne. I den forbindelse er der en lang række spørgsmål, som må klarlægges, ud over de rent økonomiske:

- hvorledes harmonerer implementeringen af beslutningerne i kommunalbestyrelsen med de opstillede mål,
- hvorledes harmonerer kommunens service-tilbud med borgernes og medarbejdernes krav,
- kan forvaltningens og de kommunale institutioners procedurer forbedres til gavn for brugere og ansatte,
- hvorledes er arbejdsmiljøet i kommunen, og hvorledes påvirker det medarbejdernes arbejdsglæde og produktivitet,
- hvorledes oplever borgerne mødet med den kommunale forvaltning og
- hvorledes sikrer man så stor en åbenhed som muligt i den politiske og administrative proces i kommunen.

Et andet mindretal inden for mindretallet (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) finder, at det under udvalgsbehandlingen er godtgjort, at der vil være betydelige fordele ved at indføre forvaltningsrevision i kommunerne.

Ved forvaltningsrevision kan det navnlig påses, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med

de givne tilladelser, og at der i øvrigt er taget rimelige økonomiske hensyn med forvaltningen af midlerne.

Mindretallet finder, at en regnskabslov for kommunerne effektivt kan sikre indførelsen af en sådan forvaltningsrevision, således at der i de enkelte kommuner dels kan udføres en løbende forvaltningsrevision som en naturlig del af den finansielle revision, dels på grundlag af en særlig plan en dyberegående forvaltningsrevision på funktioner, afdelinger, institutioner eller hele forvaltninger.

Mindretallet mener, at regeringen bør udarbejde lovforslag, der sikrer:

- at der ikke bør være principiel forskel mellem den statslige og den kommunale revision, hvad angår
- revisionens omfang,
  - revisionskompetencen,
  - rapporteringen til det folkevalgte organ,
  - offentlighedens adgang til revisionsberetningerne,

at den kommunale revision skal omfatte kritisk-økonomisk efterprøvning af gennemførelsen af beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen, og

at revisionen ikke skal omfatte kommunalbestyrelsens politiske beslutninger, men alene efterprøve, om der ved gennemførelsen af disse beslutninger og ved forvaltningen er taget skyldige økonomiske hensyn.

Mindretallet finder også på baggrund af de under udvalgsbehandlingen tilvejebragte oplysninger, at vedtagelsen af beslutningsforslaget vil være et vigtigt bidrag til at undgå resourcespild i kommunerne.

Mindretallet afviser det synspunkt, at forvaltningsrevision i kommunerne begrænser kommunalbestyrelsens ret til at træffe beslutninger. Tværtimod kan en fornuftig økonomisk-kritisk revision bidrage til at forbedre beslutningsgrundlaget og skabe større åbenhed, fuldstændig som det er tilfældet ved revision af erhvervsdrivende virksomheder.

*Erling Christensen (S) Grete Schødt (S) Poul Erik Dyrland (S) Holger Graversen (S)*

*Klaus Hækkerup (S) fmd. Peder Sass (S) Jørn Pedersen (S) Pernille Frahm (SF)*

*Torben Rechendorff (KF) Kirkegaard (KF) Per Tærstøl (KF) Lis Noer Holmberg (V)*

*Erik Larsen (V) Else Winther Andersen (V) Poul Nødgaard (FP) nfmd.*

*Ebbe Lundgaard (RV) Glønborg (KRF)*

Centrum-Demokraterne havde ingen medlemmer i udvalget.

### Nogle af udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren og dennes besvarelse heraf

#### Spørgsmål 1:

»Ministeren bedes redegøre for, hvilke problemer der kan være ved obligatorisk kritisk økonomisk revision i forhold til frivillig kritisk økonomisk revision.«

#### Svar:

Hvis økonomisk-kritisk revision, også kaldet forvaltningsrevision, ved lov skal gøres obligatorisk for kommunerne og amtskommunerne, må der i loven ske en nærmere afgrænsning heraf.

I beretning om revision nr. 8/91, pkt. 60, om revision af kommunernes regnskaber m.v. har Rigsrevisionen anført, at forvaltningsrevisionen ikke har til opgave at vurdere lovlige politiske beslutningers hensigtsmæssighed.

I de frivillige aftaler om økonomisk-kritisk revision er der derimod ikke gjort undtagelse for de politiske beslutninger, idet kommunalbestyrelserne selv har truffet beslutning om, at beslutningerne skal være underkastet en sådan kritik.

Der kan i denne forbindelse også være grund til at pege på, at en sondring mellem på den ene side de politiske beslutninger og på den anden side gennemførelsen og forvaltningen af disse beslutninger i praksis ofte vil kunne give anledning til betydelig tvivl. Dette skyldes, at det kommunale beslutnings- og ansvarssystem er anderledes end det statslige.

I Kommunernes Revisionsafdelings skrivelse af 15. april 1993 til Folketingets Kommunaludvalg (alm. del – bilag 79) har revisionsafdelingen således også anført, at det er revisionsafdelingens opfattelse, at en overgang til forvaltningsrevision på frivilligt grundlag giver de bedste resultater. Revisionsafdelingen har herved henvist til, at de kommunale revisorer undgår diskussioner om grænsen for revisors kompetence, når kommunalbestyrelsen selv har bedt om forvaltningsrevision.

På denne baggrund finder regeringen, at det som udgangspunkt er bedst, at forvaltningsrevision i kommunerne og amtskommunerne indføres på frivilligt grundlag. Det kan herefter i givet fald – og på grundlag af det udvalgsarbejde, jeg nævnte under 1. behandlingen af beslutningsforslaget – vurderes, hvordan en eventuel obligatorisk ordning bør udformes.

#### Spørgsmål 2:

»Ministeren bedes for 5 udvalgte kommuner, som anvender kritisk økonomisk revision, redegøre for, hvorledes revisionen foretages, og herunder oplyse det af kommunerne anvendte regelsæt.«

#### Svar:

Indenrigsministeriet har rettet henvendelse til Karlebo, Sønder sø og Billund Kommuner, der benytter Kommunernes Revisionsafdeling som revision, samt Stenløse Kommuner og Frederiksborg Amtskommune, der benytter private revisionsfirmaer.

Sønder sø Kommune har oplyst, at kommunen har indført økonomisk-kritisk revision ved kommunalbestyrelsens vedtagelse den 4. maj 1992. Kommunen har henvist til kommunens revisionsregulativ, der svarer til det revisionsregulativ, som Kommunernes Revisionsafdeling med skrivelse af 15. april 1993 har fremsendt til Kommunaludvalget (alm. del – bilag 79). Efter § 2, stk. 2, i regulativet skal revisionen foretage en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Sønder sø Kommune har endvidere oplyst, at de nye principper for revision for 1992 kun har været anvendt ved revisionen af det sociale område. Revisionen har bl.a. interviewet medarbejdere om arbejdsgange, kompetenceforhold m.v. Revisionen har udarbejdet en rap-

port over gennemgangen på det sociale område, hvori der er stillet flere forslag om ændring af arbejdsgange, om forenklinger og om forbedrede kontrolforanstaltninger. En stor del af forslagene er kommunen indstillet på at gennemføre.

Frederiksborg Amtskommune har oplyst, at amtskommunen har indført forvaltningsrevision i 1992. Efter amtskommunens revisionsregulativ omfatter revisionen en lovpligtig og en økonomisk-kritisk revision. Det er herom nærmere fastsat:

»Ved den økonomiske revision er revisionen berettiget til at gøre opmærksom på forhold, hvor den finder, at der ikke er taget fornødne økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og ved driften af de institutioner, der er omfattet af regnskabet. Det kan ske som led i den lovpligtige revision eller på baggrund af undersøgelser, der gennemføres i forståelse med økonomiudvalget.« Rapporten vedrørende disse forhold forelægges for økonomiudvalget. Der udarbejdes i amtskommunen et årsprogram for den forvaltningsrevision, som økonomiudvalget ønsker gennemført. Det kan dreje sig om 5-10 større projekter, hvor det skønnes, at revisionen er bedst egnet til at løse opgaven. Der er indtil nu modtaget 4 revisionsrapporter for følgende områder: Amtscentralen, Sygesikringen, Overtidsbetaling og Arbejdstilrettelæggelse på sociale institutioner. På baggrund af disse rapporter har der været grundlag for at ændre på arbejdsgange og bemanning med henblik på en bedre økonomistyring.

Amtskommunen har endvidere oplyst, at der løbende foretages produktivetsberegninger på forvaltningsniveau, og at arbejdsdelingen mellem revisionen og forvaltningens egen analysevirksomhed nærmere overvejes og vil blive revideret.

#### Spørgsmål 9:

»Hvilke erfaringer er der indhøstet i de kommuner, der gennem nogle år har anvendt forvaltningsrevision, for så vidt angår:

- a) Forbedring af produktivetsberegninger, herunder ved registrering af tidsanvendelse.
- b) Konstatation af driftsøkonomiske afvigelser ved tværgående analyser mellem institutioner eller forvaltninger.

- c) Forbedring af systemer til økonomistyring?»

#### Svar:

Indenrigsministeriet har anmodet Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksborg Kommuner om kommentarer til spørgsmålene. Ministeriet har ligeledes anmodet de 5 (amts)kommuner, der er nævnt i besvarelsen af spørgsmål 2, om kommentarer til spørgsmålene.

Søndersø Kommune har oplyst, at det er opfattelsen i kommunen, at indførelsen af forvaltningsrevision er helt naturlig og nødvendig. Forvaltningsrevisionen betyder blandt andet, at revisionen ved sin gennemgang af forretningsgange og vurderingen af, om der handles økonomisk fornuftigt, kan anvende de erfaringer, den opnår ved at se, hvordan der arbejdes og handles i flere forskellige kommuner. Det er kommunens opfattelse, at denne form for revision, hvor revisionen bl.a. interviewer medarbejdere om arbejdsgange, kompetenceforhold m.m., virker mere positiv og giver udgangspunkt for en bedre dialog med henblik på en forbedring og effektivisering af arbejdsgange og dermed måske også service. Kommunen har endelig oplyst, at kommunalbestyrelsen og chefgruppen i dag ser revisionens arbejde lagt mere som en konsulentfunktion suppleret med kontrolarbejde, hvor det tidligere næsten alene bestod i kontrolarbejde. Forvaltningsrevisionen giver derfor efter kommunalbestyrelsens opfattelse et meget mere konstruktivt samarbejde med den kommunale revision.

Frederiksborg Amtskommune har oplyst, at fordelene ved at anvende revisionen til at påpege uhensigtsmæssigheder i den daglige drift af institutioner er, at revisionen har et godt kendskab til institutionsområdet, da den ofte besøger de enkelte institutioner som led i den almindelige revisionsopgave. Amtskommunen har endvidere anført, at det endnu er for tidligt at sige noget afgørende om fordelene ved forvaltningsrevisionen. Som følge af den omfattende decentralisering, der i de senere år er gennemført i amtskommunen, er der et behov for en opfølgning på institutionsniveau, som det skønnes at revisionen er velegnet til. Med hensyn til større rationaliseringsopgaver vurderes det, at forvaltningerne med større effektivitet vil kunne løse sådanne opgaver.

*Spørgsmål 10:*

»Der bedes om en kort gengivelse af de væsentligste argumenter, der har ført til, at f.eks. norske og svenske kommuner og EF-Kommissionen er underkastet forvaltningsrevision.«

*Svar:*

Efter den norske kommunallov skal der være en offentligt ansat revisor, og der er ikke adgang til at benytte private revisionsfirmaer. Efter loven kan der etableres distriktsrevision fælles for flere kommuner, og de fleste kommuner er tilsluttet en fælleskommunal revisionsordning for at styrke revisionens faglige miljø.

Med den nye norske kommunallov, der trådte i kraft den 1. januar 1993, blev der for at styrke revisionens uafhængighed indført en obligatorisk ordning med et politisk valgt kontroludvalg, som har det løbende samarbejde med kommunerevisionen. I kontroludvalget må der ikke indvælges medlemmer, der er medlemmer af besluttede organer i kommunestyret eller kommunalt ansat.

Med den nye kommunallov blev forvaltningsrevision, som tidligere havde været fastlagt i en revisionsinstruks, lovfæstet. Revisionen skal foretage en systematisk vurdering af anvendelse og forvaltning af de kommunale midler med udgangspunkt i opgaver, ressourcetilforbrug og opnåede resultater.

I den til grund liggende betænkning var det bl.a. anført, at der i de senere år var sket en betydelig udvikling af revisionens rolle i den forstand, at revisionen i langt højere grad forudsattes at skulle medvirke i både administrativ udvikling og effektivisering og at skulle fungere som en rådgiver for den administrative ledelse. Den tekniske udvikling og udviklingen af moderne systemrevision havde muliggjort, at revisionen kunne frigøres fra tidkrævende rutinearbejde og i stedet bruge ressourcerne på den kritiske kontrol af selve virksomheden. Endvidere anførtes det, at forvaltningsrevisionen til forskel fra den traditionelle regnskabsrevision retter sig mod målene for forvaltningens virksomhed og de resultater, som opnås.

Efter den svenske kommunallov er der (mindst 3) politisk valgte revisorer. Revisorerne skal granske den kommunale virksomhed og bl.a. prøve, om virksomheden er varetaget på en hensigtsmæssig og økonomisk tilfreds-

stillende måde. De politisk valgte revisorer bistås af sagkyndige fra Kommunförbundets revisionsafdeling, eget revisionskontor eller et privat revisionsforetagende. Bestemmelsen om forvaltningsrevision blev indført i den svenske kommunallov i 1977.

Om forvaltningens revision inden for EF har Rigsrevisionen over for Indenrigsministeriet oplyst følgende:

Efter EØF-traktatens art. 206a, stk. 2, efterprøver Revisionsretten lovligheden og rigtigheden af indtægter og udgifter i de regnskaber, der aflægges af EF's institutioner, og sikrer sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarelig. Revisionen omfatter således også forvaltningsrevision. (Tilsvarende bestemmelser findes i EKSF- og EURATOM-traktaten). Revisionsretten blev oprettet ved Budgettraktat II (1975). Indtil da blev revisionen udført af Kontrolkommissionen bortset fra EKSF's administrationsregnskab, der blev revideret af en særlig revisor. Revisionens indhold svarede imidlertid til art. 206a, stk. 2.

Det var således fastsat allerede i de oprindelige traktater fra 1951 og 1957, at revisionen også skulle omfatte forvaltningsrevision. Begrundelsen synes at have været, at fællesskaberne på grund af deres supranationale karakter blev betragtet som organisationer på linie med de dengang 6 medlemsstater, hvis revisionsordninger på forskellig måde også omfattede beføjelse for den overordnede revisionsmyndighed til at udføre forvaltningsrevision. Hermed kunne medlemsstaterne sikre sig, at opfyldelsen af de mål, der var opstillet i traktaterne og afledte retsakter for anvendelse af EF's midler, og som hidrørte fra medlemsstaterne, også blev efterprøvet af et uafhængigt revisionsorgan.

*Spørgsmål 13:*

»Ministeren bedes oplyse, hvilket kommissorium det af regeringen nedsatte udvalg har, og hvornår udvalgsarbejdet afsluttes.«

*Svar:*

I udvalgets kommissorium er bl.a. fastsat følgende:

»Med udgangspunkt i en belysning af bl.a.:  
– Kommunalbestyrelsens planlæggende, koordinerende og styrende opgaver i en kommunal sektor med større decentralisering og

større brugerindflydelse. Herunder indgår en belysning af metoder til videreudvikling af decentraliseringen i den kommunale sektor, ligesom erfaringer vedrørende kommunale udgiftsområder, der egner sig til udbud, også inddrages.

– Metoder til måling og synliggørelse af kvaliteten af de kommunale serviceydelser med henblik på forbedring af borgernes og myndighedernes adgang til at måle og vurdere serviceydelserne.

– Kommunernes og amtskommunernes udøvelse af virksomhed med handel, håndværk og industri og deres muligheder for at indgå i samarbejder med privat erhvervsvirksomhed.

er det udvalgets opgave at overveje elementerne i en fortsat fornyelse og effektivisering af den kommunale sektor.«

I kommissoriet for underudvalget om kommunale serviceydelser, jf. besvarelse af spørgsmål 5, er bl.a. fastsat:

»I vurderingen af de forskellige styringsredskaber inddrages bl.a. forholdet til de kommunale budget- og regnskabsregler i bred forstand og revisionens opgaver – herunder spørgsmålet om forvaltningsrevision.«

Udvalgsarbejdet påregnes afsluttet med udgangen af 1993.

#### Spørgsmål 14:

»Mener ministeren, at det medfører ekstra udgifter for amtskommuner og kommuner at indføre kritisk-økonomisk revision?«

*Svar:*

I Kommunernes Revisionsafdelings vejledning om forvaltningsrevision i kommuner (Alm. del – bilag 98), side 11, er det angivet, at den løbende forvaltningsrevision udføres som en integreret del af den almindelige revision og ikke kan adskilles derfra i praksis. Revisionsomkostningerne er derfor indeholdt i revisionsafdelingens basishonorar.

I vejledningen, side 13, om udvidet (mere dybtgående) forvaltningsrevision, som forudsætter undersøgelser og analyser, der ikke udføres som et normalt led i revisionen af årsregnskabet, er det anført, at udvidet forvaltningsrevision faktureres særskilt.

Afhængigt af omfanget af forvaltningsrevisionen vil forvaltningsrevisionen således medføre ekstra udgifter for amtskommuner og kommuner.

#### Spørgsmål 16:

»Er ministeren enig med de 5 (ud af 6) statsrevisorers bemærkninger om, at kritisk-økonomisk revision ikke svækker det kommunale selvstyre?«

*Svar:*

Jeg er enig med de 5 statsrevisorers bemærkninger i, at kritisk-økonomisk revision ikke svækker det kommunale selvstyre. Samtidig mener jeg dog, at det vil harmonere bedst med det kommunale selvstyre, såfremt (amts)kommunerne selv indfører forvaltningsrevision.

## Bilag 2

## INDENRIGSMINISTERIET

Statsrevisoratet  
Prins Jørgens Gård 2  
1240 København K

Med skrivelse af 14. januar 1993 har Statsrevisoratet sendt en beretning om revision af kommunernes regnskaber, særligt på det sociale område, samt om offentlig revision på Færøerne og i Grønland (nr. 8/91) til mig med henblik på afgivelse af en redegørelse i henhold til § 18, stk. 2, i lov om revision af statens regnskaber m.m.

I forbindelse med den pågældende beretning, som er afgivet af rigsrevisor, har statsrevisorerne tilkendegivet, at den økonomiske udvikling, herunder de stadig større bloktilskudsfinanserede områder, og den stigende andel af de offentlige udgifter, der nu forvaltes af kommunerne og amtskommunerne, gør det nødvendigt at tage den kommunale revisions kompetence og funktion op til ny overvejelse.

Statsrevisorerne har endvidere udtalt:

»Denne beretning bestyrker yderligere statsrevisorerne i, at der ikke bør være forskel mellem den statslige og den kommunale revision, hvad angår revisionskompetencen, rapporteringen til det folkevalgte organ og offentlighedens adgang til revisionsberetningerne. Den kommunale revision bør således også omfatte økonomisk-kritisk kontrol af gennemførelse af beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen. Da økonomisk-kritisk revision, analogt med rigsrevisorlovens § 3, af kommunernes regnskaber og forvaltning ikke skal omfatte kommunalbestyrelsens beslutninger, men alene skal kontrollere og vurdere gennemførelsen og forvaltningen af disse beslutninger, ser statsrevisorerne ikke grundlag for den eksisterende forskel mellem den kommunale og den statslige revision, og statsrevisorerne finder heller ikke, at en sådan revision svækker det kommunale selvstyre.

Statsrevisorerne henstiller derfor til Folketinget at tage dette spørgsmål op til overvejelse.«

I denne anledning skal jeg udtale følgende:

Der er i beretningen, side 16 f., redegjort for det retlige grundlag for den kommunale revision. Endvidere er der redegjort for revisionens grundlag, således som det er fastlagt i § 42, stk. 2, i den kommunale styrelseslov, der har følgende ordlyd:

»Revisionen skal omfatte alle under kommunalbetyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgæede aftaler og sædvanlige praksis.«

Herudover er det i styrelseslovens § 45, stk. 2, fastsat, at kommunalbestyrelsen i et møde skal træffe afgørelse med hensyn til revisionsbemærkningerne. Efter Indenrigsministeriets budget- og regnskabsbekendtgørelse gælder dette for såvel beretningen om revisionen af årsregnskabet som de delberetninger, der supplerer årsberetningen.

Hensigten med kravet om, at revisionsberetningerne skal behandles på et møde i kommunalbestyrelsen, er bl.a. at sikre, at den samlede kommunalbestyrelse tager stilling til revisionens bemærkninger, og at offentligheden orienteres om revisionens bemærkninger, og kommunalbestyrelsens stillingtagen hertil.

Efter gældende ret er der ikke noget til hinder for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at revisionen skal udøve en økonomisk-kritisk kontrol eller forvaltningsrevision, som det er blevet mere almindeligt at kalde det. En beslutning herom kan også omfatte lovlige politiske beslutningers hensigtsmæssighed.

Jeg skal herved bemærke, at en forvaltningsrevision, der bygger på en sondring mellem på

den ene side de politiske beslutninger og på den anden side gennemførelsen og forvaltningen af disse beslutninger i praksis ofte vil kunne give anledning til betydelig tvivl. Dette skyldes, at det kommunale beslutnings- og ansvarssystem er anderledes end det statslige.

Af Rigsrevisionens beretning fremgår det, at Kommunernes Revisionsafdeling i 1992 havde indgået aftale med ca. 40 kommuner om udførelse af forvaltningsrevision. Endvidere havde revisionsafdelingen drøftelser med 125 kommuner om udvidelse af revisionen til også at omfatte forvaltningsrevision. Det er tillige oplyst, at også de private revisorer, der udfører kommunal revision, har kunnet mærke en stigende interesse i kommunerne for forvaltningsrevision.

Siden afgivelsen af rigsrevisors beretning er der sket en meget væsentlig udvikling på dette område. I skrivelse af 15. april 1993 til Folketingets Kommunaludvalg har Kommunernes Revisionsafdeling således oplyst, at det forventes, at der inden årets udgang er ca. 200 kommuner, der har indført frivillig forvaltningsrevision. Revisionsafdelingen har herved henvist til, at der blandt de 257 kommuner og amtskommuner, der revideres af revisionsafdelingen, pr. 1. april 1993 var 118 (amts)kommuner, der har truffet beslutning om indførelse af forvaltningsrevision. Herudover havde 44 (amts)kommuner efter anmodning fået tilsendt nyt revisionsregulativ omfattende forvaltningsrevision, mens 58 (amts)kommuner efter anmodning havde fået tilsendt nærmere information om forvaltningsrevision.

Kommunens Revisionsafdeling har samtidig anført, at en overgang til forvaltningsrevision på frivilligt grundlag efter revisionsafdelingens opfattelse giver de bedste resultater i praksis, idet der undgås tidskrævende diskussioner om grænsen for revisors kompetence, når kommunalbetyrelsen selv har bedt om forvaltningsrevision.

Kommunernes Revisionsafdeling har i øvrigt oplyst over for Indenrigsministeriet, at revisionsafdelingen i nær fremtid vil udsende en

orientering om forvaltningsrevision til de kommunale råd.

Jeg er enig med statsrevisorerne i, at der er behov for at tage den kommunale revisions opgaver op til overvejelse. Jeg er også enig i, at der i kommunerne bør indføres forvaltningsrevision. Jeg finder imidlertid ikke, at der for tiden er grundlag for en lovgivning herom.

Jeg kan herved henvise til, at regeringen netop har nedsat et udvalg, der skal overveje fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor. Arbejdet skal være afsluttet inden årsskiftet. I den forbindelse skal et underudvalg bl.a. se på styringsredskaber i kommunerne og herunder overveje og vurdere kvalitetsmål og revisionens opgaver.

Endvidere kan jeg henvise til den nævnte udvikling i kommunerne, hvor der på frivilligt grundlag indføres forvaltningsrevision.

På baggrund af det nævnte udvalgsarbejde og de indhøstede erfaringer fra kommunernes frivilligt indførte forvaltningsrevision vil der kunne skabes et grundlag for at vurdere revisionens opgaver og behovet for eventuelle yderligere regler herom i den kommunale styrelseslov, herunder om forvaltningsrevision.

Den her tilkendegivne opfattelse var også den overvejende opfattelse i forbindelse med Folketingets 1. behandling den 20. april 1993 af Fremskridtspartiets beslutningsforslag om regnskabslov for kommunerne. De fleste ordførere tog således klart afstand fra beslutningsforslaget, hvorefter der i folketingssamlingen 1993-94 skulle indføres forvaltningsrevision i kommunerne som en obligatorisk ordning.

Det er positivt, at der er en udvikling i gang på dette område, og det er positivt, at det er de kommunale råd selv, der tager initiativer til at indføre forvaltningsrevision. Dette stemmer bedst med det kommunale selvstyre og vil typisk også give de bedste resultater.

På denne baggrund finder jeg ikke anledning til på nuværende tidspunkt at træffe yderligere foranstaltninger vedrørende spørgsmålet om indførelse af forvaltningsrevision i kommunerne og amtskommunerne.

Med venlig hilsen

BIRTE WEISS

/ Emil le Maire



**Bilag 3**

KPMG C. Jespersen

Den 11. maj 1993

## Notat om forvaltningsrevision

Er det muligt at opnå samme ydelser fra den kommunale sektor med en mindre skattebetaling, eller kan der opnås større ydelser med uændret skat? Det forekommer rimeligt at stille disse spørgsmål, når henses til de ganske betydelige midler, der forvaltes at kommuner og amter for borgernes regning.

En effektiv forvaltningsrevision kan give et vægtigt bidrag til belysning af spørgsmålet. I nogle situationer vil den endog kunne give et klart svar, nemlig hvor ressourcspildet kan måles objektivt og er åbenbart.

Der foreligger oplysninger om, at et større antal kommuner frivilligt har indgået aftaler om udførelse af forvaltningsrevision. Det kunne være interessant at vide om de kommuner, der har indført forvaltningsrevision, også har bevilget de nødvendige midler hertil. De oplysninger, der foreligger, tyder ikke på, at dette er tilfældet. Man kunne vel forestille sig, at interessen for frivilligt at indføre forvaltningsrevision var mindre, hvis det samtidig medførte en tillægsbevilling fra den i forvejen trængte kommunekasse.

Der kan ikke forventes en effekt af en forvaltningsrevision, der ikke betales for. Den vil være begrænset til at påpege banaliteter som manglende indhentning af alternative tilbud på større leverancer, udskydelse af betaling til sidste betalingsdag for at tjene renter og lignende. I forvaltningsrevisionens teori kaldes det sparsommelighedsaspektet. Det vil være forhold som iagttages under den ordinære revision, og som sædvanligvis nævnes af revisorerne over for ledelsen som en serviceydelse i tilknytning til den ordinære revision, også selv om der ikke er pligt til at udføre forvaltningsrevision.

Det er en overfladisk »revision«, som ikke når ind til kernen i opgaven, nemlig at vurdere

de grundlæggende strukturer og effektiviteten i den økonomiske forvaltning.

De tunge og omkostningskrævende elementer i forvaltningsrevisionen er de, der vedrører kommunens produktivitet og effektivitet. Hvis forvaltningsrevisionen skal have en effekt, må der indgå en systematisk gennemgang af kommunens økonomiske forvaltning, område for område. Revisionen må udføres efter en plan for det enkelte område, og den må afsluttes med en revisionsberetning. Der er altså tale om egentlig revisionsarbejde, som strækker sig over flere år, før alle områder er gennemgået.

Forvaltningsrevisionen må indledes med undersøgelse af områder som kommunens økonomiske situation og udviklingen heri, budgetfunktion og ressourcestyring samt organisation og ledelsesfunktion. Disse 3 hovedområder kræver hver for sig et større antal revisortimer på et højt kompetenceniveau, hvis undersøgelserne skal føre til et konstruktivt og brugbart resultat.

Revisionsberetningen må indeholde en dokumenterende og vægtet beskrivelse af områdets forvaltning, som giver indsigt i relevante forhold. Beskrivelsen danner baggrund for revisorerne konklusioner, anbefalinger og eventuel kritik. Det bør her fremhæves, at revisorerne selvfølgelig ikke kan eller vil anfægte de politisk fastsatte retningslinier eller målsætning, medmindre de er i strid med loven. Det, revisorerne bl.a. vil interessere sig for er, om der er fastsat politiske mål for området, og om de er så klart beskrevet, at ledelsen har mulighed for at arbejde mod opfyldelse af disse mål.

Den beskrevne dyberegående forvaltningsrevision svarer i princippet til den, der udføres af Rigsrevisionen af statens administration og forvaltning. En forvaltningsrevision, der udføres på denne måde, vil have interesse for en bred kreds, f.eks. kommunens ledelse, kommu-

nalbestyrelsen, borgerne og tilsynsmyndigheden. Den vil åbne dørene til den kommunale forvaltning på godt og ondt samt bringe større alvor ind i diskussionen til gavn for den enkelte kommune og dens borgere.

Ledelse af offentlig virksomhed er grundlæggende ikke væsentlig forskellig fra det at lede en privat virksomhed. På begge områder er der f.eks. behov for målesystemer for omkostninger pr. produceret enhed eller pr. aktivitet. Den offentlige sektor har ikke hidtil haft tradition for sådanne systematiske målinger, bortset fra de undtagelser, der altid kan findes.

Hvis sådanne målesystemer etableres, vil de, om ikke gøre forvaltningsrevisionen overflødig så dog bevirke at undersøgelserne ændrer karakter og bliver mindre ressourcekrævende. Hertil kommer, at effekten af ledelsens egne initiativer vil være større og mere vedvarende

end resultatet af en enkeltstående økonomisk-kritisk gennemgang af området.

En forvaltningsrevision som den beskrevne, vil givet medvirke til at skabe øget værditilvækst af de ressourcer, der tilgår den offentlige sektor. Den kan være en nyttig fødselshjælper til at få struktureret og indført de nævnte målesystemer.

På længere sigt vil behovet for dyberegående undersøgelser blive reduceret til fordel for de løbende vurderinger, analyser og efterprøvnings af ledelsens egne målinger og tiltag.

Biproduktet fra revisionen vil være en række konstruktive forslag til ledelsen og kommunalbestyrelsen om, hvorledes den økonomiske forvaltning kan gøres bedre. Det vil på ingen måde berøre kommunalbestyrelsens ret til at træffe beslutninger. Det vil derimod bidrage til et bedre beslutningsgrundlag og skabe større åbenhed om den økonomiske forvaltning.

Statsaut. revisor  
Jens H. Thomsen

KPMG C. Jespersen