

Lovforslag nr. L 137. Fremsat den 22. januar 1997 af indenrigsministeren (Birte Weiss)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse

(Forvaltningsrevision m.v.)

§ 1

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995, som æn-
dret ved § 11 i lov nr. 1048 af 11. december
1996, foretages følgende ændringer:

1. I § 31 a, stk. 1, ændres »forhandlingerne«
til: »møderne«.

2. I § 42, stk. 2, indsættes som 3. pkt.:

»Endvidere vurderes det, om udførelsen af
kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslut-
ninger og den øvrige forvaltning af kommu-
nens anliggender er varetaget på en økono-
misk hensigtsmæssig måde.«.

3. I § 42 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

»Stk. 5. Revisionen må ikke deltage i eller
tage medansvar for beslutninger, hvorved revi-
sionens stilling som uafhængig revision vil
kunne bringes i fare.«.

Stk. 5 bliver herefter stk. 6.

4. I § 45, stk. 2, 2. pkt., indsættes efter »frem-
komne bemærkninger«: »og regnskabet's god-
kendelse«.

5. I § 47 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Tilsynet med kommunale fællesska-
ber, jf. § 60, hvori der deltager en amtskommune,
Frederiksberg Kommune eller Køben-
havns Kommune, varetages af indenrigsmini-
steren. Tilsynet med øvrige kommunale fælles-
skaber varetages af vedkommende tilsynsråd.
Er de deltagende kommuner ikke undergivet
samme tilsynsråd, udøves tilsynet af tilsynsrå-
det for det amt, hvori fællesskabets hjemsteds-
kommune er beliggende.«.

Stk. 3 og 4 bliver herefter stk. 4 og 5.

6. I § 47, stk. 3, der bliver stk. 4, indsættes
efter »kommunalbestyrelse«: »eller kommu-
nale fællesskab«.

7. I § 48, stk. 1, ændres »amtmanden« til:
»statsamtmanden«.

8. I § 60, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Aftaler, hvori der deltager en amtskommune,
Frederiksberg Kommune eller Køben-
havns Kommune, skal alene godkendes af in-
denrigsministeren.«.

9. § 60, stk. 2, 3. pkt., og stk. 3, 2. pkt., ophæves.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 1998.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets indhold

Hovedformålet med lovforslaget er at indføre forvaltningsrevision i alle kommuner og amtskommuner, jf. nedenfor pkt. 1.1.

Lovforslaget indeholder desuden forslag til en forenkling af tilsynet med kommunale fællesskaber, således at tilsynet samles hos én tilsynsmyndighed, jf. pkt. 1.2.

1.1. Obligatorisk forvaltningsrevision

Efter de gældende regler i § 42 i den kommunale styrelseslov skal de kommunale regnskaber alene underkastes en finansiel revision. Der stilles ikke i den kommunale styrelseslov krav om, at der skal foretages en økonomisk-kritisk revision, såkaldt forvaltningsrevision.

De fleste kommuner og amtskommuner har i dag på frivilligt grundlag indført ordninger med forvaltningsrevision og har haft gode erfaringer hermed. På denne baggrund har regeringen fundet det rimeligt, at forvaltningsrevision nu indføres som en obligatorisk ordning for kommunerne og amtskommunerne, således at alle kommunalpolitikere og borgere får grundlag for at vurdere, om forvaltningen fungerer på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

1.1.1. Hidtidige overvejelser om indførelse af forvaltningsrevision som en obligatorisk ordning

Forvaltningsrevision som en obligatorisk ordning for kommunerne har i flere år været genstand for overvejelse.

I betænkning 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. er der i kap. IV, afsnit 13, redegjort for spørgsmålet om indførelse af forvaltningsrevision i kommunerne. Udvalget kunne ikke anbefale en obligatorisk ordning.

I forbindelse med Folketingets behandling af et lovforslag om ændring af de kommunale styrelseslove, der var udarbejdet på grundlag af den nævnte betænkning, blev et af et mindretal fremsat ændringsforslag om indførelse af obligatorisk forvalt-

ningsrevision forkastet af Folketinget. Der henvises til Folketingstidende 1980/81, sp. 301, 589, 4237 og 4520, samt tillæg A, sp. 423, tillæg B, sp. 271 og sp. 287 samt tillæg C, sp. 157.

I Rigsrevisionens beretning nr. 8/1991 om revision af kommunernes regnskaber, særligt på det sociale område, samt om offentlig revision på Færøerne og i Grønland blev spørgsmålet om indførelse af forvaltningsrevision i kommunerne på ny taget op til overvejelse og vurdering. På baggrund af Rigsrevisionens beretning bemærkede et flertal af statsrevisorerne, at den kommunale revision også bør omfatte økonomisk-kritisk revision af gennemførelsen og forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger, og henstillede samtidig til Folketinget at tage dette spørgsmål op til overvejelse, jf. side 75 i beretningen.

Statsrevisorerne har senere på baggrund af Rigsrevisionens notater af henholdsvis 19. september 1994 og 31. august 1995 drøftet spørgsmålet om indførelse af forvaltningsrevision, jf. endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1992, side 93 ff., og for finansåret 1993, side 58 ff. I statsrevisorerens beretning nr. 20/95 om bevillingskontrollen for 1995, side 75-80, indgår en omtale af de senere års overvejelser om indførelse af obligatorisk forvaltningsrevision i kommunerne.

Udvalget om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor (Betænkning nr. 1268/1994, side 19) fandt ikke, at tiden endnu var inde til en central regulering af forvaltningsrevision, idet der foregik en betydelig indholdsmæssig udvikling af forvaltningsrevision både generelt og i den enkelte kommune.

Forslag om obligatorisk forvaltningsrevision indgik endvidere i et forslag til folketingsbeslutning om regnskabslov for kommunerne (Folketingstidende 1994-95, sp. 4364, 5121 og 6345, tillæg A, sp. 2588 og tillæg B, sp. 531), der blev fremsat af Fremskridtspartiet, og som var en genfremsættelse af et beslutningsforslag fra 1993 (Folketingstidende 1992-93, sp. 7327, 8296 og 10546, tillæg A, sp. 8585 og tillæg B, sp. 1661). Beslutningsforslaget blev forkastet af Folketinget.

1.1.2. Forvaltningsrevision på det statslige område

Forvaltningsrevision i form af løbende undersøgelser og større, mere dybtgående undersøgelser er en fast bestanddel af revisionen af statens regnskaber.

Efter § 3 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (lovbekendtgørelse nr. 489 af 24. juni 1991 med senere ændringer) foretages ved revisionen af statens regnskaber m.m. 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.

Efter § 5 i lov om revision af statens regnskaber m.m. skal Rigsrevisor efter anmodning have adgang til at gennemgå den del af de amtskommunale og kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten. Efter § 6 i lov om revision af statens regnskaber m.m. påses ved denne gennemgang bl.a., at der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne. Kravet om forvaltningsrevision på det statslige område er ved denne bestemmelse overført til de kommunale regnskaber for så vidt angår opgaver, hvortil staten yder tilskud eller refunderer kommunernes udgifter.

1.1.3. Forvaltningsrevision på det kommunale område

Efter reglerne i § 42 i den kommunale styrelseslov skal de kommunale regnskaber underkastes en finansiel revision, og der er ikke i loven noget krav om, at der skal foretages forvaltningsrevision.

Flertallet af kommuner og amtskommuner har imidlertid på frivilligt grundlag indført ordninger med forvaltningsrevision. Den aftalte forvaltningsrevision omfatter normalt alle regnskabsområder under kommunalbestyrelsen og alle dispositioner, for hvilke der skal aflægges regnskab. Kommunalbestyrelsens og udvalgenes politiske beslutninger er dog ikke undergivet forvaltningsrevision.

Med hensyn til den forvaltningsrevision, der gennemføres i kommunerne, sondres der mellem løbende forvaltningsrevision (løbende undersøgelser) og udvidet forvaltningsrevision (større undersøgelser).

Løbende forvaltningsrevision foretages sideløbende med den finansielle revision. Udgangspunktet for den løbende forvaltningsrevision er de analyser og vurderinger, som allerede udføres til støtte for den almindelige revision af regnskabet, f.eks. analyse af udgifts- og indtægtsposter, beregning af nøgletal, undersøgelse af usædvanlige tendenser i udviklingen, analyse af budgetafvigelse sammenholdt med budgettets forudsætninger m.m. Disse analyser og vur-

deringer suppleres eventuelt med yderligere undersøgelser af mere begrænset omfang.

Ved udvidet forvaltningsrevision foretages mere dybtgående undersøgelser og analyser, der ikke udføres som et sædvanligt led i revisionen af årsregnskabet. Beslutning om iværksættelse af udvidet forvaltningsrevision træffes af kommunen, enten på initiativ af kommunen eller på baggrund af, at kommunens revision eventuelt har påpeget et behov herfor. De større, mere dybtgående undersøgelser vedrører typisk sagligt afgrænsede områder, hvor der er konstateret et behov for en nærmere analyse og vurdering af kommunens forvaltning. Større undersøgelser adskiller sig i øvrigt hverken formåls- eller emnemæssigt fra de løbende undersøgelser, men der stilles større krav til det materiale, der inddrages i undersøgelsen, og til udformningen af revisionsprotokollatet. Der afgives særskilt revisionsberetning om udvidet forvaltningsrevision.

1.1.4. Afgrænsning af begrebet forvaltningsrevision

Forvaltningsrevision omfatter en bedømmelse af, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en myndigheds samlede opgaver er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål.

Forvaltningsrevision er ikke et præcist og velafgrænset begreb, der kan defineres klart i lovgivningen. Indholdet af begrebet forvaltningsrevision udvikler sig over tid i takt med udviklingen i samfundet. Fra at være en økonomisk-kritisk revision, der i høj grad var rettet mod enkeltsager, har forvaltningsrevision gradvist ændret sig til i højere grad at være en ledelsesrevision, der vurderer helheder.

Forvaltningsrevision retter sig dels mod den måde, hvorpå en kommune anskaffer sine ressourcer: Om det sker billigst muligt under hensyn til den ønskede kvalitet (sparsommelighedsanalyse), dels mod kommunens præstationer, bedømt i forhold til de anvendte ressourcer (produktivtetsanalyse). Endvidere undersøges, om der sker en opfyldelse af de opstillede mål for virksomheden, set i forhold til de anvendte ressourcer (effektivitetsanalyse). Endelig bedømmes kommunens samlede aktiviteter ud fra en gennemgang af kommunens styringsfunktioner (ledelsesrevision).

1.1.5. Formålet med forvaltningsrevision i kommunerne

Kommunernes regnskaber har ikke til formål at vise overskud eller underskud, og regnskaberne kan derfor som udgangspunkt ikke danne grundlag for en vurdering af, hvordan de kommunale anliggender

er forvaltet, set ud fra det økonomiske resultat. Der er derfor behov for andre redskaber, når de opnåede resultater skal vurderes.

Der findes i dag en række metoder til at vurdere, hvordan den enkelte kommunes ressourcer udnyttes, f.eks. budget- og aktivitetsanalyser, kvalitetsudviklingsanalyser, brugerundersøgelser o.s.v. Også indførelse af konkurrence, f.eks. i form af udbud og udlisering kan være en måde, hvorpå en kommune får afprøvet, om de anvendte ressourcer lever op til kommunalbestyrelsens målsætninger herfor.

Med indførelse af forvaltningsrevision skabes et supplement til andre styrings- og kontrolsystemer, idet der bl.a. opnås en uvildig og sagkyndig vurdering af de opnåede resultater set i forhold til de mål, der er sat af kommunalbestyrelsen. Forvaltningsrevision er dermed et velegnet kontrol- og ledelsesredskab for den enkelte kommunalbestyrelse.

Indførelse af forvaltningsrevision vil endvidere bidrage til at skabe et bedre overblik over driften af forvaltninger og institutioner. Udviklingen i den kommunale sektor i form af intern decentralisering af økonomisk ansvar til institutioner og decentralisering af kompetence og økonomisk ansvar til brugerbestyrelser har tillige øget kommunalbestyrelsens behov for at kunne følge produktiviteten og effektiviteten i institutionernes og forvaltningernes opgaveløsning.

Indførelsen af forvaltningsrevision kan desuden ses som et supplement til de nye regler i styrelseslovens § 62 om information over for kommunens borgere om den kommunale service, der skal sikre borgernes muligheder for at vurdere indholdet og omfanget af de væsentligste kommunale serviceydelser samt målsætningerne herfor.

Den forvaltningsrevision, der foreslås gjort obligatorisk på det kommunale område, adskiller sig i sit omfang fra forvaltningsrevisionen på det statslige område. Det er først og fremmest en følge af de principielle forskelle mellem det kommunale og det statslige bevillingssystem. På det statslige område er bevillingsmyndigheden hos Folketinget og ansvaret for bevillingernes anvendelse hos ministrene. På det kommunale område er såvel bevillingsmyndighed som ansvar for anvendelse af bevillinger hos kommunalbestyrelsen.

Den politiske og administrative beslutningsproces er således principielt ikke adskilt inden for det kommunale område i modsætning til det statslige område, hvilket har betydning for omfanget af forvaltningsrevisionen.

Formålet med forvaltningsrevisionen i kommunerne er ikke at opnå en vurdering af lovlige politiske beslutningers hensigtsmæssighed, men derimod

en vurdering af, om udførelsen af beslutninger og forvaltningen i øvrigt er gennemført på en økonomisk forsvarlig måde og i overensstemmelse med de fra politisk side opstillede mål og meddelte bevillingsmæssige forudsætninger.

Det er derfor alene udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger – og ikke de politiske beslutninger – der foreslås omfattet af den obligatoriske forvaltningsrevision.

Herved sikres, at den kommunale revision ikke bliver inddraget i vurderingen af politiske beslutninger, således at revisionens kritik heraf kunne blive udnyttet af den politiske opposition i kommunalbestyrelsen.

Et lovkrav om forvaltningsrevision af kommunalbestyrelsens og udvalgenes politiske beslutninger vil endvidere harmonere dårligt med det kommunale selvstyre.

1.2. Ændrede regler om tilsyn med kommunale fællesskaber m.v.

Det følger af § 60 i den kommunale styrelseslov, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i kommunalbestyrelsens beføjelser, skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Tilsynet med kommunerne udøves af tilsynsrådene og tilsynet med amtskommunerne (og Frederiksberg og Københavns Kommuner) af Indenrigsministeriet, jf. styrelseslovens § 47.

Ved indgåelse af aftaler i henhold til § 60 mellem en kommune og en amtskommune træffes afgørelse om godkendelse af Indenrigsministeriet for så vidt angår den amtskommunale deltagelse og af tilsynsrådet for så vidt angår den kommunale deltagelse. Indgås sådanne aftaler mellem kommuner i flere amter, træffes afgørelsen af de pågældende tilsynsråd.

Hvis der efter aftalen skal oprettes et selvstændigt styrelsesorgan, betegnes det kommunale samarbejde som et kommunalt fællesskab.

Et kommunalt fællesskab, der omfatter både kommuner og amtskommuner eller kommuner i flere amter, vil være undergivet tilsyn fra samtlige de tilsynsmyndigheder, der har godkendt oprettelsen af fællesskabet.

Dette betyder, at såvel Indenrigsministeriet som tilsynsrådet er tilsynsmyndighed i forhold til et kommunalt fællesskab med kommunal og amtskommunal deltagelse. Tilsvarende vil et fællesskab med deltagelse af kommuner beliggende i flere amter være undergivet tilsyn fra flere tilsynsråd.

Hver tilsynsmyndighed har i princippet selv kompetence til at afgive vejledende udtalelser og træffe afgørelser i forhold til fællesskabet. Det er dog forudsat i lovgivningen, at tilsynsmyndighederne skal

koordinere sanktionsanvendelsen. For så vidt angår øvrige sager i forbindelse med udøvelsen af det retlige tilsyn har Indenrigsministeriet udtalt, at udøvelsen af tilsynet i disse sager også bør ske efter forudgående koordination mellem tilsynsmyndighederne.

Da den efterprøvelse, der sker ved tilsynsmyndighederne, er den samme, og da der ikke er tale om, at tilsynsmyndighederne skal inddrage forskellige hensyn, foreslås det, at de kommunale fællesskaber, der i dag er undergivet to eller flere kommunale tilsynsmyndigheder, fremover alene skal være undergivet én tilsynsmyndighed.

Ved forslaget klarlægges administrative hensyn, idet der opnås en klar kompetencefordeling og undgås en overflødig dobbeltsagsbehandling. Der opnås samtidig en administrativ forenkling for det kommunale fællesskab.

Det er mest naturligt, at Indenrigsministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed udøver tilsynet med kommunale fællesskaber, hvori der deltager amtskommuner, jf. den foreslåede bestemmelse i § 47, stk. 3 (lovforslagets § 1, nr. 5). Herfor taler endvidere habilitetsmæssige betragtninger.

I betænkningen om ansvarsplacering i kommunestyret (betænkning nr. 996/1983) overvejede udvalget, hvorvidt Indenrigsministeriet generelt skulle tillægges funktionen som tilsynsmyndighed i forhold til kommunale fællesskaber, der er undergivet tilsyn fra flere tilsynsmyndigheder. Udvalget fandt dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at stille forslag herom, men anbefalede i stedet, at tilsynsmyndighederne i praksis koordinerede sanktionsanvendelsen.

Der synes fortsat ikke at være anledning til at tillægge Indenrigsministeriet funktionen som tilsynsmyndighed i forhold til kommunale fællesskaber, der er undergivet tilsyn fra to eller flere tilsynsråd.

Det foreslås i stedet, at tilsynet udøves af tilsynsrådet for det amt, hvori fællesskabets hjemstedskommune er beliggende, jf. den foreslåede bestemmelse i § 47, stk. 3.

De ovennævnte administrative hensyn taler endvidere for, at alene én kommunal tilsynsmyndighed skal godkende aftaler efter § 60, der indgås mellem kommuner og amtskommuner eller mellem kommuner i flere amter.

Det foreslås derfor, at det alene bliver Indenrigsministeriet, der skal godkende aftaler efter § 60, som indgås mellem kommuner og amtskommuner, jf. den foreslåede ændring af § 60, stk. 1 (lovforslaget § 1, nr. 8).

Det er imidlertid ikke muligt generelt på samme måde i forhold til tilsynsrådene at angive, hvilket tilsynsråd der i givet fald skulle være godkendelsesmyndighed. På dette område bibeholdes derfor den

nuværende retsstilling, hvorefter indgåelse af aftaler efter § 60 mellem kommuner i flere amter skal godkendes af de pågældende tilsynsråd.

2. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser m.v.

Det er ikke muligt at opgøre de økonomiske konsekvenser for kommunerne og amtskommunerne vedrørende forslaget om obligatorisk forvaltningsrevision. Som nævnt ovenfor under pkt. 1.1.3. har de fleste kommuner og amtskommuner allerede indført ordninger med forvaltningsrevision. For de øvrige kommuner og amtskommuner vil indgåelse af aftaler om forvaltningsrevision kunne medføre merudgifter, som dog skal sammenholdes med de besparelser, der opnås ved, at forvaltningsrevisionen kan sikre en mere økonomisk drift af den kommunale virksomhed. Forslaget medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for staten.

Forslaget om ændringer i tilsynet med kommunale fællesskaber og de øvrige ændringsforslag vil ikke medføre nævneværdige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunerne, amtskommunerne eller staten.

Lovforslaget medfører ingen erhvervsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

3. Hørte myndigheder

Lovforslaget har været forelagt samtlige ministerier, Rigsrevisionen, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Frederiksberg og Københavns Kommuner, Kommunernes Revisionsafdeling, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Revisionsaktieselskabet af 1/12 1962 m.fl.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Uanset at den gældende bestemmelse i § 31 a, stk. 1, alene omtaler borgmesterens adgang til at overvære og deltage i forhandlingerne i udvalgene, antages det, at borgmesteren tillige har ret til at overvære udvalgenes afgørelser af de behandlede sager. Ved den foreslåede ændring præciseres dette.

Til nr. 2

Om baggrunden for forslaget henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 1.1.

Efter den gældende bestemmelse i § 42 i den kommunale styrelseslov skal de kommunale regnskaber alene underkastes finansiel revision. Der sker en ef-

terprøvelse af, om 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 indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Den foreslåede ændring af bestemmelsen indebærer, at revisionen også skal omfatte forvaltningsrevision. Forvaltningsrevision skal forstås i overensstemmelse med det almindelig begreb, som er blevet fastlagt i praksis i form af standarder og normer for god offentlig revisionsskik. Forvaltningsrevision består i en bedømmelse af, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en kommunes samlede opgaver er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål.

I teori og praksis skelnes mellem løbende og udvidet forvaltningsrevision. Med den foreslåede lovændring stilles alene krav om, at forvaltningsrevision udføres som løbende forvaltningsrevision sideløbende med den almindelige finansielle revision.

Det vil bero på de konkrete omstændigheder, hvilke undersøgelser der er fornødne for, at revisor i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik kan vurdere, om der er handlet økonomisk hensigtsmæssigt.

Det vil derfor først og fremmest være revisor, som afgør, på hvilke områder og i hvilket omfang der skal foretages forvaltningsrevision ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko i relation til det pågældende område.

Løbende forvaltningsrevision kan udføres ved stedlige besøg på den reviderede institution m.v. og i form af større, tværgående undersøgelser. Som al anden revision udføres forvaltningsrevision som stikprøvekontrol.

En kommune kan ikke kræve, at bestemte områder skal være undtaget eller undergivet en mindre grundig forvaltningsrevision. Derimod kan en kommune aftale supplerende revision ud over det, der følger af lovens obligatoriske ordning.

Såfremt revisor i forbindelse med den løbende forvaltningsrevision vurderer, at der er behov for en særlig dybtgående forvaltningsrevision på et bestemt område, kan revisor påpege dette over for kommunalbestyrelsen i revisionsberetningen eller en delbetretning. Af hensyn til kommunens budgettering bør revisor så vidt muligt angive det forventede ressourceforbrug ved en sådan undersøgelse.

Den foreslåede obligatoriske forvaltningsrevision omfatter den virksomhed, der foregår i de kommunale forvaltninger, institutioner m.v., men ikke kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger. Gen-

nemførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger er derimod omfattet af forvaltningsrevisionen.

Revisionen skal rapportere om den udførte forvaltningsrevision til kommunalbestyrelsen, og revisionsberetninger om forvaltningsrevision vil – som en del af kommunernes årsregnskab – være offentlig tilgængelige hos kommunerne og hos den kommunale tilsynsmyndighed.

Efter § 6, stk. 1, 3. pkt., i bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. (bekendtgørelse nr. 703 af 18. august 1995 med senere ændringer) skal revisionens bemærkninger som følge af udført finansiel revision fremgå særskilt af revisionsberetningen. Revisionens bemærkninger som følge af udført forvaltningsrevision vil ligeledes skulle fremgå særskilt af revisionsberetningen.

Kommunalbestyrelsen træffer i et møde afgørelse med hensyn til de afgivne revisionsbemærkninger, jf. § 45, stk. 2, 2. pkt.

Kommunalbestyrelsens afgørelse med hensyn til revisionsbemærkninger som resultat af den udførte forvaltningsrevision kan eventuelt være, at der ikke foretages videre.

Kommunens årsregnskab sendes inden udgangen af september måned til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen, og de afgørelser kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed.

Da de kommunale tilsynsmyndigheder alene fører legalitetskontrol, er revisionsbemærkninger m.v. som følge af udført forvaltningsrevision og kommunalbestyrelsens afgørelser truffet i forbindelse hermed ikke omfattet af tilsynsmyndighedernes kompetence.

Den obligatoriske forvaltningsrevision omfatter også kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslovs § 60. Derimod er andre selskaber med kommunal deltagelse ikke omfattet.

Til nr. 3

Det følger af almindelige retsgrundsætninger, at revisionen skal være uafhængig af kommunen, og at revisionen derfor ikke må deltage i eller tage medansvar for kommunale beslutninger på en sådan måde, at revisionens uafhængighed bringes i fare.

Ved den foreslåede ændring af § 42, stk. 5, lovfæstes dette princip.

Til nr. 4

Ved ændringen af § 45, stk. 2, 2. pkt., præciseres, at det reviderede årsregnskab endeligt skal godkendes af kommunalbestyrelsen, jf. forudsætningen herom i § 45, stk. 3.

Til nr. 5

Efter de gældende regler varetages tilsynet med et kommunalt fællesskab, jf. § 60, af den eller de kommunale tilsynsmyndigheder, der har godkendt oprettelsen af fællesskabet.

Dette betyder, at kommunale fællesskaber, som omfatter både kommuner og amtskommuner eller kommuner i flere amter, vil være undergivet tilsyn fra flere tilsynsmyndigheder. Indenrigsministeriet og tilsynsrådet vil således begge føre tilsyn med et kommunalt fællesskab med kommunal og amtskommunal deltagelse, og tilsvarende vil flere tilsynsråd føre tilsyn med et kommunalt fællesskab, hvori der deltager kommuner beliggende i flere amter.

Da der ikke er behov for mere end én kommunal tilsynsmyndighed for et kommunalt fællesskab, jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 1.2., foreslås det, at Indenrigsministeriet fremover alene skal udøve tilsynet med kommunale fællesskaber, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune.

For kommunale fællesskaber, der som deltagere har kommuner i flere amter og dermed er undergivet flere tilsynsråd, foreslås det, at tilsynet udøves af tilsynsrådet for det amt, hvori fællesskabets hjemstedskommune er beliggende.

Til nr. 6

Ved ændringen af § 47, stk. 3, der bliver stk. 4, præciseres det, at tilsynsrådernes afgørelser også kan ankes af vedkommende kommunale fællesskab.

Til nr. 7

Ændringen skyldes, at stillingsbetegnelsen »amtmand« er blevet ændret til »statsamtmand«.

Til nr. 8

Efter de gældende regler skal aftale om samarbejde efter § 60, der indgås mellem kommuner og amtskommuner, godkendes af såvel tilsynsrådet som Indenrigsministeriet.

I praksis vil tilsynsrådet afvente – og følge – Indenrigsministeriets afgørelse vedrørende spørgsmålet om godkendelse og eventuelle vilkår herfor.

Administrative hensyn taler for, at alene Indenrigsministeriet er godkendelsesmyndighed, jf. herved også den foreslåede bestemmelse i § 47, stk. 3 (lovforslagets § 1, nr. 5).

Det foreslås derfor, at aftaler om samarbejde, jf. § 60, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune, fremover alene skal godkendes af Indenrigsministeriet.

Til nr. 9

Som en følge af den foreslåede nye bestemmelse i § 47, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, hvorefter samtlige kommunale fællesskaber alene vil være undergivet én kommunal tilsynsmyndighed, vil der ikke længere være behov for de pågældende bestemmelser.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft samtidig med den nye valgperiodes begyndelse den 1. januar 1998.

Skriftlig fremsættelse (22. januar 1997)

Indenrigsministeren (Birte Weiss):

Hermed tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse. (Forvaltningsrevision m.v.).

(Lovforslag nr. L 137).

Hovedformålet med lovforslaget er at indføre forvaltningsrevision i alle kommuner og amtskommuner.

Efter de gældende regler i § 42 i den kommunale styrelseslov skal de kommunale regnskaber alene underkastes finansiell revision. Der sker en efterprøvelse af, om 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 indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Forvaltningsrevision rækker videre. Ved forvaltningsrevision vurderer revisionen tillige, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en myndigheds samlede opgaver er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål.

De fleste kommuner og amtskommuner har i dag på frivilligt grundlag indført ordninger med forvaltningsrevision og har haft gode erfaringer hermed. Med lovforslaget indføres forvaltningsrevision som en obligatorisk ordning for alle kommuner og amtskommuner.

Lovforslaget har først og fremmest til formål at skabe bedre muligheder for kommunalbestyrelser og amtsråd for at vurdere, om opgaveløsningen foregår på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Indførelsen af forvaltningsrevision kan desuden ses som et supplement til de nye regler i styrelseslovens § 62 om serviceinformation, der skal sikre borgernes muligheder for at vurdere indholdet og omfanget af de væsentligste kommunale serviceydelser samt målsætningerne herfor.

I teori og praksis skelnes mellem løbende forvaltningsrevision (løbende undersøgelser) og udvidet forvaltningsrevision (større undersøgelser). Med den foreslåede lovændring stilles alene krav om løbende forvaltningsrevision.

Det er alene udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger – og ikke de politiske beslutninger – der foreslås omfattet af den obligatoriske forvaltningsrevision. Herved sikres bl.a. at den kommunale revision ikke bliver inddraget i vurderingen af lovlige politiske beslutningers hensigtsmæssighed, således at revisionens kritik heraf kunne blive udnyttet af den politiske opposition i kommunalbestyrelsen.

Forslaget om at indføre forvaltningsrevision forventes at medføre en effektivisering for kommunerne og amtskommunerne i form af en mere økonomisk drift af den kommunale virksomhed.

Lovforslaget indeholder desuden forslag til en forenkling af tilsynet med kommunale fællesskaber. Med henblik på at opnå en klarere kompetencefordeling og undgå overflødig dobbeltsagsbehandling foreslås det, at de kommunale fællesskaber, der i dag er undergivet to eller flere kommunale tilsynsmyndigheder, fremover alene skal være undergivet én tilsynsmyndighed.

Med disse ord skal jeg anbefale lovforslaget til Folketingets velvillige behandling.