



Folketingets Kommunaludvalg
udvalg@ft.dk

2. Medlem af Folketinget
Flemming Bonne (SF)
sfflbo@ft.dk

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail vfm@vfm.dk

Dato: 30.06.2008

HEN/LBH J.nr. 2008-4177

Under henvisning til Folketingets Kommunaludvalgs brev af 17. juni 2008 følger hermed velfærdsministerens endelige svar på spørgsmål nr. 123 (KOU Alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Flemming Bonne (SF).

Spørgsmål nr. 123:

"Hvad er ministerens kommentar til vedhæftede artikel fra 3F den 16. juni 2008 "Mange sager om millionfusk i kommunerne", og hvad vil ministeren gøre for sikre en effektiv kommunal revision?"

Svar:

1. Kommunalbestyrelsens ansvar

Spørgsmålet giver mig indledningsvis anledning til at fremhæve, at kommunens økonomiske forvaltning er kommunalbestyrelsens ansvar. Det er herunder kommunalbestyrelsens ansvar, at kommunens regnskabsførelse sker i overensstemmelse med lovgivningen og på betryggende og hensigtsmæssig måde.

I den forbindelse bestemmer § 43 i lov om kommunernes styrelse, at kommunens bogføring skal kunne give en oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

Kommunalbestyrelsen skal i henhold til den kommunale styrelseslovs § 42, stk. 7, fastsætte regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ. Kommunens revision skal underrettes om regulativet og ændringer heraf.

Formålet med kasse- og regnskabsregulativet er bl.a. at beskrive den virksomhed, der udøves inden for kommunens kasse- og regnskabsvæsen, og fastlægge forskrifter for hensigtsmæssige og betryggende forretningsgange. Kasse- og regnskabsregulativet har således bl.a. til hensigt at sikre korrekt administration inden for kommunens kasse- og regnskabsvæsen, at sikre

indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold og at sikre et betryggende internt tilsyn.

Kommunalbestyrelsen kan selv inden for rammerne af lovgivningen fastlægge og ændre reglerne i sit kasse- og regnskabsregulativ. Praxis er, at revisionen aktivt indgår i udformningen af regulativet.

Efter en anbefaling i betænkning nr. 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration er det i "Budget- og regnskabssystem for kommuner" bestemt, at kommunens bogføring skal ske i overensstemmelse med god bogføringsskik. "Budget- og regnskabssystem for kommuner", der er bilag 1 til bekendtgørelse nr. 217 af 31. marts 2008 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., er bindende for kommunerne.

Begrebet "god bogføringsskik" er hentet fra bogføringsloven, der regulerer erhvervsdrivende virksomheder. Bogføringen danner grundlag for udarbejdelse af regnskaber samt dokumenterer indholdet i de enkelte regnskabsposter.

Den gode bogføringsskik kan beskrives som, hvad der til enhver tid anses for god skik og brug blandt kyndige og ansvarsbevidste fagfolk inden for bogføringsområdet. Der er tale om en retlig standard, der løbende tilpasses udviklingen i faget, erhvervet og samfundet.

Kravet om, at kommunens bogføring skal ske i overensstemmelse med god bogføringsskik, indebærer blandt andet, at bogføringen skal tilrettelægges og udføres på en overskuelig måde og give et overblik over kommunens dispositioner. Kommunen skal endvidere sikre eksistensen af et transaktionsspor (en entydig sammenhæng mellem den enkelte postering og regnskabs hovedposter) og et kontrolspor (dokumentation for de faktiske posteringer i form af en entydig sammenhæng mellem posteringen og et bilag). Alle transaktioner skal registreres nøjagtigt og snarest muligt efter, at de forhold, der ligger til grund for registreringerne, foreligger, dog senest på betalingstidspunktet. Der skal foretages regelmæssige afstemninger mellem registreringer og kasse- og likviditetsbeholdningen samt øvrige beholdningskonti med henblik på at sikre, at registreringerne er aktuelle, og at der ikke er transaktioner, som ikke er registreret. Regnskabsmaterialet skal opbevares på betryggende vis, og opbevaringen skal ske i 5 år fra udløbet af det regnskabsår, regnskabsmaterialet vedrører.

Kravet om, at kommunens bogføring skal ske i overensstemmelse med god bogføringsskik, indebærer endvidere, at bilag skal være attesteret. Ved attestation indestås for, at kommunen har modtaget eller leveret den omhandlede ydelse mv., og at bilagets indhold i øvrigt er kontrolleret i henhold til de nærmere fastsatte regler i kommunens kasse- og regnskabsregulativ.

Efter § 31 i lov om kommunernes styrelse sørger kommunalbestyrelsens formand for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling. Denne anvisningsfunktion kan borgmesteren delegere til forvaltningen. Det er den anvisningsbemyndigedes pligt på grundlag af en attestationsberettigets underskrift at sikre sig, at der er en bevillingsmæssig hjemmel både for så vidt angår beløb og formål.

Det følger af reglerne i bekendtgørelse nr. 217 af 31. marts 2008 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler om kommunens revision i et revisionsregulativ, der skal være i overensstemmelse med lovgivningen vedrørende kommunernes revision, herunder de nedenfor nævnte regler herom.

2. Revisionen

Vedrørende den kommunale revision kan jeg oplyse, at enhver kommune efter § 42, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Kravet om sagskundskab indebærer, at revisionen skal være regnskabs- og revisionskyndig, og at revisionen skal have et særligt kendskab til kommunale forhold. Revisionen skal revidere alle de regnskabsområder, der henhører under kommunalbestyrelsen.

Det fremgår af § 42, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at revisionen bl.a. skal efterprøve, om kommunens regnskab er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger – herunder de meddelte bevillinger – love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (den finansielle revision).

Det fremgår derudover af § 42, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, at det påhviler revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende.

Revisionen skal som led heri efterprøve, om kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger er betryggende. Revisionen skal således kontrollere, om de indtægter, der faktisk oppebæres, og de udgifter, der faktisk afholdes, bogføres i det regnskabsår, hvortil indtægten eller udgiften skal henføres, om bogføringen i øvrigt er korrekt og behørigt dokumenteret ved regnskabsbilag, forsynet med forskriftsmæssige godkendelsespåtegninger, og om de i forbindelse hermed etablerede procedurer og kontrolforanstaltninger udgør et betryggende grundlag for, at kommunens bogføring giver et korrekt billede af kommunens økonomiske forvaltning. Revisionens efterprøvelse hænger således sammen med kravet i § 43 i den kommunale styrelseslov om, at bogføringen skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i

overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

Revisionen vil som led i en sådan efterprøvelse skulle påse, om kommunens kasse- og regnskabsvæsen er i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt, det af kommunalbestyrelsen fastsatte kasse- og regnskabsregulativ, jf. stk. 7, eller kommunalbestyrelsens beslutninger i øvrigt. Revisionen vil således skulle påse, om der foreligger fornøden bevilling til de bogførte indtægter og udgifter.

Revisionen vil også skulle foretage revisionsmæssige undersøgelser for at sikre tilstedeværelsen af kommunens likvide beholdninger, andre let realisable aktiver såsom værdipapirer mv. samt de i kommunens status i øvrigt opførte aktiver og passiver og for at sikre, at de nævnte aktiver og passiver er undergivet fornøden kontrol. Revisionen vil således ved uanmeldte beholdningseftersyn kunne sikre sig tilstedeværelsen af kommunens likvide beholdninger og andre let realisable aktiver.

Det beror på de konkrete omstændigheder, hvilke undersøgelser der er fornødne for, at revisor i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik kan vurdere rigtigheden af kommunens regnskab og regnskabets overensstemmelse med beslutninger, bevillinger m.v. og om opgaverne er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Det er først og fremmest revisor, der ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko i relation til et område, afgør, på hvilke områder og i hvilket omfang der skal gennemføres besøg, foretages stikprøvekontrol m.v. Det er inden for vide rammer op til revisionen at skønne over, hvor hyppigt og hvor omfattende revisionens gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger skal foregå.

Revisionen er berettiget til og efter omstændighederne også forpligtet til at gøre bemærkning, hvis revisionen mener, at der ved gennemgangen af de etablerede forretningsgange konstateres væsentlige mangler i kontrolmæssig henseende.

Begrebet god offentlig revisionsskik er ikke direkte nævnt i den kommunale styrelseslov. Styrelseslovens § 42, stk. 2, med dens angivelse af revisionens indhold og udførelse er imidlertid udtryk for god offentlig revisionsskik.

God offentlig revisionsskik indebærer, at revision skal udføres ved anvendelsen af de principper, metoder og revisionshandling, der er anerkendt. God offentlig revisionsskik er en anerkendt standard, der udtrykker forudsætningerne og betingelserne for udførelsen og indholdet af revisionen.

Den ekspertgruppe nedsat af den tidligere indenrigs- og sundhedsminister i forbindelse med de dengang påståede uregelmæssigheder i den kommunale

le administration i Farum-kommune, som afgav ovennævnte betænkning 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration, overvejede også, om der ud over de gældende regler skulle opstilles visse minimumskrav til den kommunale revisions indhold og omfang. Ekspertgruppen fandt imidlertid ikke, at dette ville være hensigtsmæssigt og henviste i den forbindelse til, at det er revisor, der har en fornemmelse af, hvor der er størst sandsynlighed for, at der er problemer, uregelmæssigheder eller ulovligheder af regnskabsmæssig karakter i den enkelte kommune.

Ekspertgruppen vurderede i den forbindelse også, at der ikke var behov for i lovgivningen at indføre krav om, at den kommunale revision skal overholde god offentlig revisionskik eller eventuelt en særlig norm for god revisionskik, eksempelvis betegnet god kommunal revisionskik. Det var ekspertgruppens opfattelse, at kravet om overholdelse af god offentlig revisionskik allerede er tilstrækkeligt udtrykt med den gældende affattelse af styrelseslovens § 42, stk. 2, og at der ikke ved siden af begrebet god offentlig revisionskik er behov for at lovfæste en særlig norm for god revisionskik på det kommunale område.

På grundlag af anbefalinger i betænkning 1487/2006 fra det af den tidligere indenrigs- og sundhedsminister nedsatte udvalg om kommunal og regional revision (sagkundskab, uafhængighed og tilsynet hermed), er det endvidere ved en ændring af lov om kommunernes styrelse fra 2007 fastsat, at den kommunale revision med virkning fra 1. januar 2012 ligesom revisionen af erhvervsvirksomheder med begrænset ansvar, dvs. anparts- og aktieselskaber m.v., skal varetages af en statsautoriseret eller registreret revisor. Samtidig opretholdes de gældende kommunalretlige regler om revisors sagkundskab, og reglerne om revisionens omfang og indhold ændres ikke. Den udskudte ikrafttræden er fastsat med henblik på, at Kommunernes Revision, der varetager revisionen for en meget stor andel af landets kommuner, gives rimelige økonomiske muligheder for at omdanne sig til en revisionsvirksomhed, der opfylder revisorlovens krav og dermed rimelige muligheder for at fortsætte sin virksomhed med kommunal revision.

Baggrunden for udvalgets anbefaling om ændringen var, at udvalget fandt det afgørende at sikre, at den kommunale og regionale revision har den fornødne regnskabs- og revisionsmæssige sagkundskab til at foretage revisionen af kommunens regnskaber. Kravet om, at den kommunale og regionale revision skal varetages af en statsautoriseret eller registreret revisor, var således efter udvalgets opfattelse egnet til at sikre, at den kommunale og regionale revision besidder såvel den fornødne teoretiske som praktiske regnskabs- og revisionsmæssige kompetence.

Kravet om, at den kommunale og regionale revision skal varetages af en statsautoriseret eller registreret revisor, indebærer, at revisor skal overholde revisorlovens krav til den faglige kvalitet af revisors arbejde, hvorefter revisor

skal udføre revisions- og erklæringsopgaverne med omhu, nøjagtighed og den hurtighed, deres beskaffenhed tillader, samt i overensstemmelse med god revisorskik. Dette indebærer bl.a., at revisor i valg af fremgangsmåder og fastlæggelsen af revisionsomfanget samt ved den tidsmæssige placering heraf skal sikre en grundig, systematisk og så vidt mulig planmæssig efterprøvning af materialet m.v.

Endelig indebærer kravet om, at den kommunale og regionale revision skal varetages af en statsautoriseret eller registreret revisor, at revisorlovens regler om kvalitetskontrol, tilsyn, Disciplinærnævn m.v. vil gælde i forhold til den kommunale og regionale revisor. Revisorlovens regler om kvalitetskontrol, tilsyn, Disciplinærnævn m.v. til sikring af overholdelsen af revisorlovgivningens krav til revisors sagkundskab og den faglige kvalitet af revisors arbejde, er mere vidtgående end den kommunale styrelseslovs regler.

3. Sammenfatning

Som det fremgår ovenfor er der efter en anbefaling fra Ekspertgruppen om indsigt i den kommunale forvaltning, der var nedsat på baggrund af Farum-sagen, sket en styrkelse af reglerne om kommunernes bogføring. Samme ekspertgruppe har som ovenfor anført i 2002 overvejet, om der ud over de gældende regler skulle opstilles visse minimumskrav til den kommunale revisions indhold og omfang, men besvarede spørgsmålet benægtende. Herudover er det på baggrund af overvejelserne i udvalget om den kommunale og regionale revision fastsat, at den kommunale revision med virkning fra 1. januar 2012 skal varetages af en statsautoriseret eller registreret revisor, hvilket vil være med til at sikre den kommunale revisions sagkundskab og styrke kontrollen med den kommunale revision.

På baggrund heraf og på baggrund af de ovenfor beskrevne regler om kravene til den kommunale bogføring og den kommunale revision, giver spørgsmålet mig ikke anledning til at tage yderligere initiativer til at sikre den kommunale revisions effektivitet.

Karen Jespersen

/Lise Brandi-Hansen