

Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 8. februar 2011

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse

(Aflæggelse af halvårsregnskaber)

[af indenrigs- og sundhedsministeren (Bertel Haarder)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 16. december 2010 og var til 1. behandling den 14. januar 2011. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Kommunaludvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og indenrigs- og sundhedsministeren sendte den 25. november 2010 dette udkast til udvalget, jf. KOU alm. del – bilag 23. Den 16. december 2010 sendte indenrigs- og sundhedsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra KL og Økonomidirektørforeningen (kommunernes).

Indenrigs- og sundhedsministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser til udvalget.

Henvendelsen af 25/1-11 fra KL er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 2 spørgsmål til indenrigs- og sundhedsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

Et af udvalgets spørgsmål og indenrigs- og sundhedsministerens svar herpå er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (S, SF, RV og EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti kan ikke stemme for dette lovforslag. Landets kommuner skal selvsagt overholde egne budgetter. At udarbejde halvårsregnskaber kan i den forbindelse være et nyttigt redskab. At kommunerne stræber efter en standardmodel for halvårsregnskaber er også klogt. Men at landets regering midt i en tid med lavvækst, betydelige offentlige besparelser og fyringsrunder, vælger at bruge kræfter på yderligere ressourcekrævende bureaukrati og mistillid over for det kommunale selvstyre, hvilket dette lovforslag er udtryk for, er uforståeligt for S og SF.

S og SF kan ikke stemme for dette forslag, men har tillid til, at kommunerne af sig selv finder frem til en brugbar løsning for halvårsregnskaber, hvis dette skønnes nødvendigt.

Liberal Alliance, Kristendemokraterne, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Sophie Løhde (V) Erling Bonnesen (V) Hans Christian Thoning (V) Per Bisgaard (V) Flemming Damgaard Larsen (V) Hans Kristian Skibby (DF) fmd. Henrik Brodersen (DF) Rasmus Jarlov (KF) nfmd. Jørgen S. Lundsgaard (KF) Rasmus Prehn (S) Maja Panduro (S) Thomas Jensen (S) Lennart Damsbo-Andersen (S) Meta Fuglsang (SF) Karl H. Bornhøft (SF) Johs. Poulsen (RV) Line Barfod (EL)

Liberal Alliance, Kristendemokraterne, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Kristendemokraterne (KD)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Siumut (SIU)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Tjóðveldi (T)	1
Radikale Venstre (RV)	9	Sambandsflokkurin (SP)	1
Enhedslisten (EL)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

Oversigt over bilag vedrørende L 105

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra indenrigs- og sundhedsministeren
2	Udkast til betækning
3	Revideret udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget (2. omtryk)
4	Henvendelse af 25/1-11 fra KL
5	Henvendelse af 26/1-11 fra Økonomidirektørforeningen (kommunernes)
6	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
7	2. udkast til betækning

Spm. nr.	Titel
1	Spm. om kommentar til henvendelse af 25/1-11 fra KL, til indenrigs- og sundhedsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om kommentar til henvendelse af 26/1-11 fra Økonomidirektørforeningen (kommunernes), til indenrigs- og sundhedsministeren, og ministerens svar herpå

Bilag 2

Henvendelse af 25/1-11 til Kommunaludvalget fra Kommunernes Landsforening (KL) og et af udvalgets spørgsmål til indenrigs- og sundhedsministeren og dennes svar herpå

Henvendelsen af 25/1-11 samt spørgsmål 1 og indenrigs- og sundhedsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra udvalget.

Henvendelse af 25/1-11 til Kommunaludvalget fra KL, jf. L 105 – bilag 4

Vedrørende ændring af den kommunale styrelseslov (aflæggelse af halvårsregnskaber)

Regeringen og KL indgik i juni 2010 aftale om kommunernes økonomi for 2011. Et element i aftalen var, at den lokale økonomiopfølgning i kommunerne skulle styrkes, og det blev aftalt, at kommunerne fra 2011 skal udarbejde halvårsregnskaber.

KL har noteret sig, at Indenrigs- og Sundhedsministeren den 16. december 2010 fremsatte det lovforslag, der pålægger kommunerne at udarbejde halvårsregnskaber, samt at forslaget nu er henvist til behandling i Kommunaludvalget.

Forud for fremsættelsen af lovforslaget afgav KL et høringssvar til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, men som det fremgår af ministeriets høringsnotat af 13. december 2010, har ministeriet ikke fundet, at hovedparten af KL's bemærkninger gav anledning til ændringer i lovforslaget. KL's høringssvar er vedlagt dette brev.

KL skal i den forbindelse påpege, at flere af høringsbemærkningerne primært var af praktisk karakter. KL støtter således fuldt op omkring formålet med lovforslaget, og noterer sig halvårsregnskabet som et nyt styringsværktøj for kommunerne, og et nyt redskab i den løbende dialog mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi.

De administrative konsekvenser af lovforslaget er imidlertid forbundet med en betydelig usikkerhed, og KL foreslog derfor i sit høringssvar, at udformningen og indholdet af halvårsregnskaberne tages op til evaluering efter et år, når forholdet mellem ressourceforbrug og styringsmæssig værdi kan vurderes. I sit høringsnotat har Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke fundet lejlighed til at komme med bemærkninger til KL's forslag, men i henhold til lovforslagets bemærkninger er det udelukkende tidsplanen, der skal tages op til revision.

For så vidt angående tidsplanen fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at kommunen foruden et egentligt halvårsregnskab pr. 30. juni også skal udarbejde et forventet årsregnskab. Kommunalbestyrelserne skal således samtidig med behandlingen af halvårsregnskabet godkende et forventet årsregnskab, der skal indberettes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet senest den 1. september.

Hensynet til at halvårsregnskabet skal have styringsmæssig værdi for den enkelte kommune er en af årsagerne til, at KL, i sit høringssvar bemærkede, at tidsfristen for politisk behandling af halvårsregnskabet er urealistisk. Hvis kommunalbestyrelsen skal haste en politisk behandling igennem inden den 1. september, som lovforslaget lægger op til, er der stor sandsynlighed for, at halvårsregnskabet ikke bliver retvisende.

Dermed mister halvårsregnskabet den styringsmæssige værdi, som er så væsentlig. Samtidig kan det være problematisk i forhold til dialogen mellem regeringen og KL, såfremt halvårsregnskaberne ikke er baseret på validerede og konsoliderede data.

Den stramme tidsfrist udgør endvidere et problem i forhold til den måde, som kommunerne er organiseret på. Kommunerne er karakteriseret ved en stor grad af decentral styring. Det er et sundt princip, fordi det indebærer, at der er direkte sammenhæng mellem opgaver og økonomi. Men det nuværende lovforslag indebærer, at både decentrale og centrale økonomimedarbejdere skal bruge store dele af sommerferien på at indsamle og validere tal samt udarbejde halvårsregnskaber og forventet årsregnskab.

Det er KL's vurdering, at det blandt andet på grund af den tidsmæssige placering i såvel skolernes sommerferie som industriferien, vil være vanskeligt for kommunerne at nå at udarbejde og politisk godkende et forventet årsregnskab baseret på konsoliderede data og indenfor den foreslåede frist.

Herudover skal det forventede årsregnskab i hovedparten af kommunerne forelægges for fagudvalgene forud for behandlingen i økonomiudvalget og i sidste ende for kommunalbestyrelsen på dennes møde i august. Den præcise politiske kalender varierer imidlertid fra kommune til kommune.

For at give mere tid til udarbejdelsen af halvårsregnskaberne og dermed højne kvaliteten og styrke styringsværdien af disse, foreslår KL i høringssvaret, at kommunalbestyrelsens behandling af halvårsregnskabet i stedet senest skal ske på kommunalbestyrelsens første møde i september og inden 1. behandlingen af budgettet for det kommende år.

KL peger i høringssvaret også på andre problemstillinger, herunder udfordringer i forhold til praksis for regnskabsmæssig håndtering af de selvejende institutioner samt udfordringer i tilfælde af, at anlægsudgifter skal være omfattet af kravet om halvårsregnskab.

KL skal afslutningsvist henlede opmærksomheden på, at uanset valg af tidsfrist, så skal den politiske behandling finde sted i en periode på året, hvor der traditionelt set er stor administrativ og politisk travlhed i kommunerne på grund af udarbejdelsen af det efterfølgende års budget.

Med venlig hilsen

Jan Trøjborg /Peter Gorm Hansen

Spørgsmål 1:

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 25/1-11 fra KL, jf. L 105 – bilag 4.

Svar:

Regeringen og KL indgik i juni 2010 aftale om kommunernes økonomi for 2011. Et element i aftalen var, at den lokale økonomiopfølgning i kommunerne skulle styrkes, og det blev aftalt, at kommunerne fra 2011 skal udarbejde halvårsregnskaber.

Jeg finder det positivt, at KL støtter fuldt op om formålet med lovforslaget, og noterer sig halvårsregnskabet som et nyt styringsværktøj for kommunerne, og et nyt redskab i den løbende dialog mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi.

Det er således afgørende, at kommunerne overholder aftalerne om den kommunale økonomi, som indgås mellem regeringen og KL, så kommunerne bidrager til genopretningen af den offentlige økonomi. Der er et klart behov for, at kommunerne udarbejder halvårsregnskaber, da kommunerne under ét i en årrække har overskredet de aftalte rammer. Det gælder senest i 2009, hvor der var en væsentlig overskridelse af de aftalte rammer, ligesom der for 2010 tegner sig et billede af, at der vil være en betydelig overskridelse. Halvårsregnskabet kan her medvirke til, at der generelt sker et løft i kvaliteten af budgetlægningen og en bedre opfølgning af budgettet, hvilket i sidste ende vil være til gavn for kommunalbestyrelsernes reelle indflydelse på udviklingen i deres kommuner.

KL anfører endvidere, at de administrative konsekvenser af lovforslaget er forbundet med en betydelig usikkerhed, og KL foreslår, at udformningen og indholdet af halvårsregnskaberne tages op til evaluering efter et år, når forholdet mellem ressourceforbrug og styringsmæssig værdi kan vurderes.

Jeg har ikke tidligere kommenteret herpå, da det er naturligt, at der foretages en evaluering af om de foreslåede form- og procedurekrav til halvårsregnskabet sikrer, at der på en hensigtsmæssig måde opnås en mere sikker information om de forventede regnskaber i løbet af regnskabsåret. Jeg er således indforstået med, at der efter aflæggelsen af halvårsregnskabet for 2011 og i samarbejde med KL foretages en evaluering af form- og procedurekravene til halvårsregnskabet.

Herudover peger KL på, at tidsplanen for halvårsregnskabet, der er skitseret i bemærkningerne til lovforslaget, er urealistisk. Tidsplanen indebærer, at der skal udarbejdes et halvårsregnskab pr. 30. juni samt et

forventet årsregnskab, som økonomiudvalget skal aflægge til kommunalbestyrelsen, der skal godkende halvårsregnskabet og det forventede årsregnskab senest den 1. september, hvor det skal indberettes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det er KL's vurdering, at det blandt andet på grund af den tidsmæssige placering i såvel skolernes sommerferie som industriferien vil være vanskeligt for kommunerne at nå at udarbejde og politisk godkende et forventet årsregnskab baseret på konsoliderede data og indenfor den foreslåede frist. Ifølge KL er der derfor stor risiko for, at halvårsregnskabet ikke bliver retvisende.

For at give mere tid til udarbejdelsen af halvårsregnskaberne og dermed højne kvaliteten og styrke styringsværdien af disse, foreslår KL, at kommunalbestyrelsens behandling af halvårsregnskabet i stedet senest skal ske på kommunalbestyrelsens første møde i september og inden 1. behandlingen af budgettet for det kommende år, der skal finde sted senest 3 uger før den 15. oktober, dvs. den 24. september.

Det er et væsentligt hensyn ved fastlæggelsen af tidsplanen for udarbejdelsen og godkendelsen af halvårsregnskabet, at dette sker på et tidspunkt, der både indebærer, at den enkelte kommunalbestyrelse kan udarbejde en relativ sikker prognose for det forventede årsregnskab, men at der samtidig er den fornødne tid efter godkendelsen af halvårsregnskabet til, at kommunens evt. initiativer, der skal sikre, at budgettet overholdes, kan nå at blive iværksat og få virkning for indeværende års budget.

Ligeledes er det vigtigt, at tidsplanen sikrer, at der er den fornødne tid til drøftelser mellem regeringen og KL om halvårsregnskaberne, og at evt. aftalte initiativer i den forbindelse kan få virkning for indeværende års budget.

Jeg har en forståelse for, at KL finder, at tidsplanen er stram som følge af skolernes sommerferie og industriferien. Jeg er derfor indstillet på at imødekomme KL, således at fristen for kommunalbestyrelsens godkendelse af halvårsregnskabet fastsættes som foreslået af KL. Dette vil sikre, at kommunerne vil opleve, at der er den fornødne tid til at udarbejde halvårsregnskabet og, at halvårsregnskabet dermed vil kunne få betydelig styringsmæssig værdi for kommunerne.

Men for at undgå at dialogen mellem regeringen og KL udskydes, vil jeg fastholde, at kommunerne skal indberette halvårsregnskabet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet senest den 1. september, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget. De indberettede halvårsregnskaber vil derfor alene kunne være administrativt udarbejdede halvårsregnskaber. Men dette vurderes at være tilstrækkeligt til dialogen mellem regeringen og KL, da det i praksis alene vil være det forventede årsregnskab, der senere kan ændres ved den politiske godkendelse, mens halvårsregnskabet opgjort pr. 30. juni, der er af administrativ karakter, ikke kan ændres.

Med den foreslåede ændring vil kommunerne få godt 3 uger mere til administrativt at udarbejde halvårsregnskabet og politisk godkende dette. Jeg vil dog samtidig kraftigt opfordre kommunerne til, med sigte på kommunernes egen nytte af budgetopfølgningen, at foretage den politiske behandling af budgetterne så tæt på den 1. september, som det er muligt.

KL peger på andre problemstillinger, herunder udfordringer i forhold til praksis for regnskabsmæssig håndtering af de selvejende institutioner samt udfordringer i tilfælde af, at anlægsudgifter skal være omfattet af kravet om halvårsregnskab.

For så vidt angår håndteringen af selvejende institutioner henvises til besvarelsen af spørgsmål 2, idet Økonomidirektørforeningen også har rejst denne problemstilling. Grundlæggende er det nødvendigt, at kommunerne uanset forekomsten af selvejende institutioner har et godt og løbende kendskab til udgiftsudviklingen også i denne del af det kommunale udgiftsområde.

Vedrørende anlægsudgifterne har KL tidligere i sit hørings svar til lovforslaget bemærket, at et krav om aflæggelse af et halvårsregnskab for anlægsudgifterne ikke vil tilføje yderligere værdi til halvårsregnskaberne. Anlægsprojekter er i mange tilfælde flerårige, og er i forvejen omfattet af særlige regler for regnskabsaflæggelse på grund af udgifternes særlige karakter.

Jeg er enig i, at anlægsudgifterne har en særlig karakter, men jeg mener ikke, at det kan begrunde, at de ikke skal være omfattet af halvårsregnskabet. Formålet med halvårsregnskabet er bl.a. at sikre, at aftalerne om kommunernes økonomi overholdes, og da disse aftaler også omfatter rammer for bruttoanlægsudgifterne, er det nødvendigt, at anlægsudgifterne omfattes af halvårsregnskabet. I modsat fald vil der ikke være et grundlag for den forudsatte dialog mellem regeringen og KL om økonomiaftalens overholdelse, herunder rammen for anlægsudgifterne.