



Indsigt i den kommunale administration

for kommunalbestyrelsen, revisionen, kommunaltilsynet og
Indenrigs- og Sundhedsministeriet



Betænkning afgivet af den af indenrigs- og
sundhedsministeren i maj 2002 nedsatte ekspertgruppe
under ledelse af
professor, dr. jur. Jens Peter Christensen

Betænkning nr. 1425

December 2002

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2001

- | | | | |
|------|--|------|---|
| 1396 | Straffelovens § 289 m.v. – berigelseskriminalitet rettet mod offentlige midler | 1402 | Betænkning om arbejdsskadesikring |
| 1397 | Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk udvalg | 1403 | Gennemførelse af forbrugerkøbsdirektivet |
| 1398 | Betænkning fra Domstolenes Strukturkommission | 1404 | Revision af arkivloven |
| 1399 | Sammenlignelig brugerinformation | 1405 | Forenklingsudvalgets delbetænkning II |
| 1400 | Betænkning om e-signatur og formkrav i lovgivningen | 1406 | Forskningskommissionens betænkning |
| 1401 | Reform af den civile retspleje I | 1407 | Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret |
| | | 1408 | Rapport fra kulbrintebeskatningsudvalget |

2002

- | | | | |
|------|--|------|--|
| 1409 | Betænkning om politiets struktur | 1421 | Betænkning fra arbejdsgruppen om pantsætning og udlæg i andele i andelsboligforeninger |
| 1410 | Betænkning om politilovgivning | 1422 | Gennemførelsen i Dansk ret af direktivet om etnisk ligebehandling |
| 1411 | Ny revisorlovgivning | 1423 | Betænkning om forsikringsaftaleloven |
| 1412 | Godtgørelse til efterladte ved dødsfald | 1424 | Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse om strafammer |
| 1413 | Betænkning fra udvalget vedrørende revision af lov om et videnskabetisk komitesystem | | |
| 1414 | Redegørelse om biobanker | | |
| 1415 | Straffelovens § 296 og § 302 | | |
| 1416 | Forskning i økonomisk kriminalitet | | |
| 1417 | IT-kriminalitet | | |
| 1418 | Betænkning om arbejdsskadesikring | | |
| 1419 | Udvalget om eksklusivbestemmelser | | |
| 1420 | Gennemførelse af straffesager om seksuelt misbrug af børn | | |

IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63, 2100 København Ø
Telefon 35 45 00 00 Fax 33 37 92 91

Betænkning nr. 1425

Indsigt i den kommunale administration

for kommunalbestyrelsen, revisionen, kommunaltilsynet og
Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Betænkning afgivet af den af indenrigs- og
sundhedsministeren i maj 2002 nedsatte ekspertgruppe
under ledelse af
professor, dr. jur. Jens Peter Christensen

December 2002

Betænkning nr. 1425 Indsigt i den kommunale administration
for kommunalbestyrelsen, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs-
og Sundhedsministeriet.

Udgiver: Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tryk: Schultz Grafisk

Oplag: 1.500 eksemplarer

ISBN: 87-90227-91-3

87-90227-95-6 (internetversion)

Publikationen kan bestilles hos:

Danmarks.dk's netboghandel
IT- og Telestyrelsen
Telefon 33 37 92 28
www.danmark.dk/netboghandel

Pris: 200 kr. inkl. moms

Betænkningen er tilgængelig på www.im.dk

Indholdsfortegnelse

Kapitel I Indledning.....	7
A. Ekspertgruppens nedsættelse og kommissorium	7
B. Ekspertgruppens sammensætning	10
C. Ekspertgruppens arbejde	11
Kapitel II Sammenfatning af Ekspertgruppens overvejelser og anbefalinger	13
Kapitel III Beskrivelse af gældende ret	49
A. Indledning	49
B. Styrelseslovens regler om kommunens økonomiske forvaltning.....	50
1. Procedure og indhold vedrørende aflæggelse af årsbudget- tet herunder budgettets relation til den økonomiske forvaltning	51
2. Procedure og indhold vedrørende aflæggelse af årsregnskabet, herunder procedurer vedrørende revision	53
3. Revisionens indhold	56
4. Tilsyn	57
C. Lånebekendtgørelsen	62
1. Historik.....	62
2. Den første lånebekendtgørelse	63
3. Lovgrundlaget for de gældende regler	64
4. Indholdet af de gældende låneregler og tilsynet.....	64
5. Motiver for de kommunale låneregler	65
6. Kassekreditreglen	66
7. Dispensationspraksis – genopretning af økonomien	68
D. Kommunalbestyrelsesmedlemmers rettigheder	69
1. Ret til at forlange ekstraordinært møde afholdt	70
2. Adgang til gennemsyn af materiale med ikke- kommunalbestyrelsesmedlemmer.....	70
3. Sagsindsigt og ret til at modtage kopi af sagsmateriale.....	71
4. Initiativret	73
5. Retten til at forlange oplysninger.....	76
6. Retten til at få tilført sin afvigende mening til beslutningsprotokollen	76
7. Adgang til at overvære visse af økonomiudvalgets møder	77
8. Adgang til at få tilsendt materiale fra udvalg, hvori medlemmet ikke selv har sæde	78
9. Ret til at få ordet til dagsordenen	79

E. Visse andre styrelsesretlige forhold.....	80
1. Udvalgenes ret til at lade ansatte og andre personer overvære udvalgenes møder og forhandlinger.....	81
2. Borgmesterens ret til at træffe beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne.....	82
3. Borgmesterens ret til at udøve den øverste daglige ledelse af kommunens administration	83
4. Borgmesterens ret til at deltage i udvalgenes møder	84
F. Kommunaltilsynets adgang til indsigt i den kommunale administration	85
1. Officialmaksimen	85
2. Kommunalbestyrelsens pligt til at afgive oplysninger til kommunaltilsynet	87
2.1. Pligtens indhold	87
2.1. Selvinkriminering	89
2.1.1. Regelgrundlaget.....	89
2.1.2. Overvejelser om, hvorvidt princippet finder anvendelse i tilfælde, hvor kommunaltilsynet anmoder kommunalbestyrelsen om oplysninger	91
3. Inhabilitet	94
3.1. Regelgrundlaget	94
3.2. Overvejelser om, hvorvidt inhabilitet må antages at foreligge, når kommunaltilsynet anmoder om oplysninger	96
G. Opgavefordeling mellem revision, kommunaltilsyn og ministerium på det økonomiske område	100
1. Indledning	100
2. Revisionens rolle	101
2.1. Finansiell revision.....	101
2.2. Forvaltningsrevision.....	103
2.3. Opdeling af revisionens bemærkninger	104
3. Kommunaltilsynets rolle	104
3.1. Legalitetstilsyn	104
3.2. Særligt om erstatningsansvar	105
3.3. Kommunaltilsynets reaktionsmuligheder på baggrund af revisionens bemærkninger	106
3.4. Kommunaltilsynets pligt til selvstændig vurdering af revisionens bemærkninger	107
4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets rolle som ressortmyndighed	108
Kapitel IV Ekspertgruppens overvejelser og anbefalinger	111
A. Indledning	111

B. Ekspertgruppens overvejelser om rammerne for Ekspertgruppens arbejde	111
1. Generelt.....	111
2. Afgrænsning i forhold til Klagerreformudvalget.....	112
3. Afgrænsning i forhold til Budget- og regnskabsudvalget	113
4. Revisionens uafhængighed.....	114
C. Ekspertgruppens overvejelser om de enkelte problemstillinger	117
Ad 1. Giver reguleringen af kommuner og amtskommuners økonomiske forhold det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed et tilstrækkelig grundlag for at kunne vurdere en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling?.....	118
1.1. Manglende oversigt over kommunernes værdier	121
1.2. Formkrav for præsentationen af årsregnskabet i en egentlig årsrapport	123
1.3. Vurdering af aktiver og passiver samt registrering af finansiel leasing.....	127
1.4. Udsendelse af løbende likviditetsopgørelse til kommunalbestyrelsen	129
1.5. Udsendelse af revisionens beretninger til kommunalbestyrelsen	131
1.6. Indholdet af kasse- og regnskabsregulativet.....	133
1.7. Kommunalbestyrelsens godkendelse af andre økonomiske dispositioner end lån og påtagelse af garantiforpligtelser.....	136
Ad 2. Er regelgrundlaget vedrørende og kravene til den kommunale revision i styrelsesloven tilstrækkelige?	137
2.1. Regler for revisionens indhold og omfang.....	138
2.2. Revisionens ret til at mødes med kommunalbestyrelsen	141
Ad 3. Har kommunalbestyrelsens medlemmer efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i den kommunale forvaltning, således at medlemmerne kan reagere, såfremt de har grund til at antage, at kommunen handler ulovligt?	144
3.1. Adgang til at få tilvejebragt nye oplysninger og materiale	144
3.2. Øget adgang til at gennemse sagsmateriale i forvaltningen.....	148

3.3. Adgang til at overvære møder i udvalg, kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke er medlem af	151
3.4. Øget adgang til at tilkalde andre end udvalgsmedlemmer til at overvære udvalgsmøder (bisidderordning).....	155
3.5. Initiativret for udvalgsmedlemmer	156
3.6. Adgang til at fastsætte tid og sted for afholdelse af ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøder.....	157
3.7. Borgmesterens pligt til at orientere kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet på kommunalbestyrelsens vegne	159
Ad 4. Har kommunaltilsynet - og Indernrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed - efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i og reagere over for den kommunale administration?	160
4.1. Tilrettelæggelsen af det økonomiske tilsyn med kommuner og amtskommuner.....	160
4.2. Økonomisk genopretning.....	161
4.3. Tilsynsmyndighedens faglige ekspertise.....	163
4.4. Kommunalbestyrelsens forpligtelse til at give tilsynsmyndigheden præcise/fyldestgørende svar	164
4.5. Kommunaltilsynets adgang til at foretage ransagning og beslaglæggelse	166
4.6. Kommunaltilsynets mulighed for at aftvinge de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, kommunalt ansatte og udenforstående (borgere og private virksomheder) svar, herunder mulighed for at foranstalte afhøringer af relevante personer under vidneansvar	167
4.7. Kommunaltilsynets mulighed for at pålægge kommunen at gennemføre en ekstern undersøgelse af kommunens forhold	170
4.8. Kommunaltilsynets sanktionsanvendelse	172
4.9. Formaliseret samspil mellem revisionen og tilsynsmyndigheden.....	176
4.10. Styrket løbende information om kommunernes likviditet til ministeriet som ressortmyndighed.....	181
Bilag I Forløbet i Farumsagen.....	183
Bilag II Kommuner "under administration"	197

Kapitel I

Indledning

A. Ekspertgruppens nedsættelse og kommissorium

Den 3. maj 2002 nedsatte indenrigs- og sundhedsministeren en ekspertgruppe om kommunalbestyrelsens, revisionens, kommunaltilsynets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets indsigt i den kommunale administration navnlig på det økonomiske område (Ekspertgruppen).

Ekspertgruppen fik følgende kommissorium:

I. Baggrund for nedsættelsen af Ekspertgruppen

De påståede uregelmæssigheder i den kommunale administration i Farum Kommune (den såkaldte Farum-sag) gør det aktuelt at overveje, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning giver kommunalbestyrelsen, den kommunale revision, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet er tilstrækkelige. Dette gælder navnlig for så vidt angår den kommunale økonomi.

De forslag til ændringer af den kommunale styrelseslovs regler for tilsynets opgaver og struktur, som er indeholdt i Klagereformudvalgets betænkning nr. 1395/2000 om Statens tilsyn med kommunerne, der blev afgivet ved årsskiftet 2000/2001, indeholder på en række punkter forslag til en styrkelse af tilsynets funktion, men indeholder ikke forslag specifikt vedrørende kommunaltilsynets funktion på det økonomiske område.

II. Ekspertgruppens opgaver

Det er Ekspertgruppens opgave i forlængelse af Klagereformudvalgets betænkning at vurdere, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning giver kommunalbestyrelsen, den kommunale revisi-

on, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a. med henblik på at få indsigt i den kommunale administration, er utilstrækkelige, og i givet fald at stille forslag til ændringer af den kommunale styrelseslovgivnings regler herom. Navnlig følgende områder ønskes kortlagt og analyseret med henblik på overvejelser om behovet for eventuelle nye lovgivningsinitiativer:

Har kommunalbestyrelsesmedlemmerne redskaber nok til at være rustet til deres ansvar for kommunens økonomi?

Er der en tilstrækkelig klar kompetencefordeling mellem den kommunale revisions opgaver, den kommunale tilsynsmyndigheds opgaver og Indenrigs- og Sundhedsministeriets beføjelser i forhold til kommunernes økonomi?

Har den kommunale revision, den kommunale tilsynsmyndighed og Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved udøvelsen af ministeriets kommunaløkonomiske funktion redskaber nok til at sikre kommunernes overholdelse af lovgivningen på det kommunaløkonomiske område?

Herudover ønskes en vurdering af, om den kommunale tilsynsmyndighed i øvrigt har tilstrækkelige redskaber til at få indsigt i den kommunale administration.

III. Ekspertgruppens sammensætning:

Ekspertgruppens formand bliver professor, dr.jur. Jens Peter Christensen.

Ekspertgruppens øvrige medlemmer vil - ud over embedsmænd fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet - blive udpeget efter indstilling fra KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Kommunernes Revision, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen af Statsamtmand samt Justitsministeriet og Finansministeriet. Endvidere vil Ekspertgruppen kunne bestå af andre eksperter.

Ekspertgruppen har mulighed for at igangsætte undersøgelser af praksis m.v. inden for de emneområder, gruppen skal kortlægge og analysere, og kan både udbede sig skriftligt materiale samt anmode

andre myndigheder, eksperter m.fl. om at bidrage til gruppens kortlægnings- og analysearbejde.

Sekretariatsbetjeningen forestås af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

IV. Tidsplan:

Ekspertgruppen skal færdiggøre sit arbejde inden udgangen af 2002 med henblik på, at lovforslag kan fremsættes i næste samling.”

B. Ekspertgruppens sammensætning

Ekspertgruppen har haft følgende medlemmer:

Formand:

Professor, dr. jur. Jens Peter Christensen.

Medlemmer:

Kontorchef Hans Otto Jørgensen, indstillet af KL.

Juridisk konsulent Birgitte Sørensen, indstillet af Amtsrådsforeningen.

Chefkonsulent Vibeke Iversen, indstillet af Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Viceadministrerende direktør Steen Andersen, indstillet af Kommunernes Revision.

Statsautoriseret revisor Peter Meisner Sørensen, indstillet af Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

Statsamtmand Bente Flindt Sørensen, indstillet af Foreningen af Statsamtmænd.

Kontorchef Jørgen Steen Sørensen, indstillet af Justitsministeriet. Afløst i september 2002 af kontorchef Ole Hasselgaard.

Kontorchef Kristian Wendelboe, indstillet af Finansministeriet.

Afdelingschef Thorkil Juul og afdelingschef Hans B. Thomsen, indstillet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Sekretariatsbetjeningen af Ekspertgruppen har været varetaget af fire kontorer i Indenrigs- og Sundhedsministeriet – 1. økonomiske kontor, 1. kommunekontor, 2. økonomiske kontor og 2. kommunekontor. 2. kommunekontor har koordineret sekretariatsbetjeningen.

Ekspertgruppens sekretariat har bestået af kontorchef Pernille Christensen, kontorchef Christian Schønau, kontorchef Niels Jørgen Mau, kontorchef Paul Schüder (indtil oktober 2002), specialkonsulent Christina Ekmann (sekretær), specialkonsulent Sanne Nielsen, chefkonsulent Bjarne Simonsen og fuldmægtig Karsten Stentoft.

C. Ekspertgruppens arbejde

Ekspertgruppen har i perioden fra den 22. maj 2002 holdt i alt 6 møder.

København, den 11. december 2002

Jens Peter Christensen
(formand)

Steen Andersen

Ole Hasselgaard

Vibeke Iversen

Thorkil Juul

Hans Otto Jørgensen

Bente Flindt Sørensen

Peter Meisner Sørensen

Birgitte Sørensen

Hans B. Thomsen

Kristian Wendelboe

Pernille Christensen

Kapitel II

Sammenfatning af Ekspertgruppens overvejelser og anbefalinger

Som det fremgår af kommissoriet, har de påståede uregelmæssigheder i den kommunale administration i Farum Kommune (Farumsagen) gjort det aktuelt at nedsætte Ekspertgruppen med henblik på at overveje, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning giver kommunalbestyrelsen, den kommunale revision, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, med henblik på at få indsigt i den kommunale administration, herunder navnlig den kommunale økonomi, er tilstrækkelige, eller om der er behov for lovgivningsinitiativer m.v. En del af baggrunden for Ekspertgruppens overvejelser er således Farumsagen, men Ekspertgruppens overvejelser er ikke begrænset heraf, idet Ekspertgruppen ikke gennemgår og vurderer de enkelte sager i sagskomplekset vedrørende Farum Kommune. Overvejelserne er således af generel karakter og kan ikke punkt for punkt henføres til forhold i Farum Kommune.

Ekspertgruppen har fundet følgende problemstillinger centrale for sine overvejelser:

1. Giver reguleringen af kommuner og amtskommuners økonomiske forhold det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed et tilstrækkelig grundlag for at kunne vurdere en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling?
2. Er regelgrundlaget vedrørende og kravene til den kommunale revision i styrelsesloven tilstrækkelige?
3. Har kommunalbestyrelsens medlemmer efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i den kommunale forvaltning, således at medlemmerne kan reagere, såfremt de har grund til at antage, at kommunen handler ulovligt?

4. Har kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i og reagere over for den kommunale administration?

Ekspertgruppens anbefalinger om ændringer af gældende lovgivning m.v. kan i skemaform sammenfattes som følger:

Forslag	Forslaget skal sikre	Hvordan gennemføres forslaget
Formkravene for indholdet af kommunernes årsregnskab skal konkretiseres. Se pkt. b.	At præsentationen af årsregnskabet bygger på generelt anerkendte - og for en bred kreds af interessenter bekendte - principper for præsentation af årsregnskaber.	Ekspertgruppen anbefaler, at de nærmere regler herfor udarbejdes af Budget- og regnskabsudvalget.
Det bør overvejes, om der i kommunerne bør benyttes samme vurderingsprincip ved opgørelsen af finansielle aktiver og passiver som i den private sektor. Se pkt. c.	At forudsigelige værditab og gevinster indregnes tidligere. Herved vil eventuelle risici i forhold til eksterne parter i højere grad fremgå af regnskabet.	Ekspertgruppen henstiller, at der udarbejdes regler herfor af Budget- og regnskabsudvalget.
Det gøres obligatorisk regelmæssigt at udarbejde likviditetsoversigter efter kassekreditreglen til kommunalbestyrelsen. Se pkt. d.	At forbedre kommunalbestyrelsens indseende med og kontrol af kommunens økonomiske forvaltning.	Ændring af lov om kommunernes styrelse. Ekspertgruppen henstiller, at Budget- og regnskabsudvalget udarbejder en beskrivelse i budget- og regnskabssystemet af, præcist hvorledes disse oversigter skal se ud, og i hvilket omfang oversigten skal være ledsaget af forklarende bemærkninger.

Forslag	Forslaget skal sikre	Hvordan gennemføres forslaget
Revisionens beretninger og delberetninger skal udleveres af kommunen til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer, f.eks. senest en uge efter modtagelsen. Se pkt. e.	At der ikke forløber en lang periode, inden det enkelte medlem er sikker på at blive gjort bekendt med beretningernes indhold.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.
Kommunernes kasse- og regnskabsvæsen skal bestyres i overensstemmelse med god bogføringsskik. Se pkt. f.	En fastsættelse af regler herom skal sikre, at god bogføringsskik følges i kommunerne.	Ekspertgruppen henstiller, at Budget- og regnskabsudvalget udarbejder regler herom.
Større leje- og leasingaftaler skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Se pkt. g.	At sådanne dispositioner, der kan være et alternativ til lånoptagelse og indebærer de samme forpligtelser mange år frem, behandles ligesom lånoptagelse.	Ændring af lov om kommunernes styrelse. Ekspertgruppen henstiller, at afgrænsningen af hvilke større leje- og leasingaftaler, der skal forelægges, fortages af Budget- og regnskabsudvalget.
Revisionen gives ret til at mødes med kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde i forbindelse med revisionens afgivelse af kritiske beretninger og delberetninger med henblik på en mundtlig forelæggelse af disse. Se pkt. i.	At kommunalbestyrelsen forud for sin behandling af en kritisk beretning eller delberetning får de oplysninger og den indsigt, der er nødvendig for medlemmernes varetagelse af deres hverv.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.
Kommunalbestyrelsens medlemmer gives med visse begrænsninger ret til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager. Se pkt. k.	At et kommunalbestyrelsesmedlem har mulighed for at få generel indsigt i en bestemt type sager i en angiven periode.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.

Forslag	Forslaget skal sikre	Hvordan gennemføres forslaget
Borgmesteren gives pligt til at orientere kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet på kommunalbestyrelsens vegne. Se pkt. p.	At kommunalbestyrelsen bliver orienteret om de meget vidtrækkende beslutninger, som borgmesteren kan træffe efter § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse i sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.
Interne kommunale forskrifter, der er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, bør omfattes af det kommunale tilsyn. Se pkt. q.	At bl.a. kommunernes overholdelse af kasse- og regnskabsregulativet bliver omfattet af det kommunale tilsyn.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.
Det skal fastslås i lovgivningen, at kommunaltilsynet kan pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe oplysninger m.v., ligesom det bør overvejes at fastslå adgangen til at fastsætte en frist herfor. Se pkt. t.	At kommunaltilsynets adgang til indsigt udtrykkeligt sikres.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.
Kommunaltilsynet skal i særlige tilfælde kunne foranstalte afhøringer under vidneansvar (indenretslige afhøringer). Se pkt. v.	At kommunaltilsynet får mulighed for at tilvejebringe oplysninger, hvor kommunaltilsynets almindelige oplysningsskridt ikke er tilstrækkelige.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.

Forslag	Forslaget skal sikre	Hvordan gennemføres forslaget
<p>Kommunaltilsynet skal kunne anvende sanktioner direkte over for borgmesteren i visse tilfælde, hvor borgmesteren i lovgivningen er tillagt selvstændig kompetence. Se pkt. x.</p>	<p>At borgmesterens undladelse af at indkalde til ordinære og ekstraordinære møder kan sanktioneres. En overvejelse af, hvorvidt muligheden for at sanktionere borgmesterens beslutninger efter § 31, stk. 1, i sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, bør fremgå direkte af lovteksten.</p>	<p>Ændring af lov om kommunernes styrelse.</p>
<p>Ophævelse af bestemmelsen i § 61 c, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter strafferetlig påtale for kommunalbestyrelsesmedlemmers grove pligtforømmelse kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Se pkt. x.</p>	<p>At opnå større klarhed om kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder set i sammenhæng med princippet om forbud mod selvinkriminering og større klarhed i kompetencefordelingen mellem tilsynsmyndighed og anklagemyndighed. Endvidere at undgå forsinkende led i sagsbehandlingen.</p>	<p>Ændring af lov om kommunernes styrelse.</p>
<p>Tilsynsmyndigheden skal på kommunens regning have mulighed for i særlige tilfælde at pålægge kommunalbestyrelsen at bede revisionen om bemærkninger vedrørende et forhold, der er omfattet af revisionens beretninger. Se pkt. y.</p>	<p>At det undgås, at en kommunes utilstrækkelige opfølgning på revisionens bemærkninger fører til, at kommunen lider et væsentlig økonomisk tab, eller at kommunen fortsætter en ulovlig praksis.</p>	<p>Ændring af lov om kommunernes styrelse.</p>

Forslag	Forslaget skal sikre	Hvordan gennemføres forslaget
Revisionen skal orientere tilsynsmyndigheden om, at revisionen har afgivet en delberetning. Se pkt. y.	At tilsynsmyndigheden bliver bekendt med, at der er afgivet en delberetning, og har mulighed for at reagere, hvis delberetningen ikke fremsendes til tilsynsmyndigheden i overensstemmelse med de gældende regler.	Ændring af lov om kommunernes styrelse.
Kommunernes likviditetsopgørelser efter kassekreditreglen videregives til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Se pkt. z.	At ministeriet modtager bedre information om kommunernes likviditet opgjort efter kassekreditreglen.	Ministeriet vil sørge for, at opgørelserne videregives til ministeriet via Danmarks Statistik.

Ekspertgruppens overvejelser, herunder forslag og anbefalinger vedrørende de ovenfor nævnte fire problemstillinger kan sammenfattes som følger:

Ad 1. Giver reguleringen af kommuner og amtskommuners økonomiske forhold det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed et tilstrækkelig grundlag for at kunne vurdere en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling?

a) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for udarbejdelsen af oversigter over kommunernes værdier og reelle ressourceforbrug (jf. pkt. 1.1. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen kan konstatere, at der i det under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte Budget- og regnskabsudvalg er taget en række initiativer til at tilpasse de kommunale regnskabsregler til reglerne, som anvendes i den private sektor, herunder vedrørende opgørelse af kommunernes værdier og reelle ressourceforbrug. *Ekspertgruppen tager dette til efterretning.*

b) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for formkrav for præsentationen af kommunernes årsregnskab i en egentlig årsrapport (jf. pkt. 1.2. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen erfarer, at en lang række kommuner allerede i dag frivilligt udarbejder årsrapporter, der er inspireret af de overordnede formkrav til elementerne i en årsrapport, som kendes fra årsregnskabsloven, hvilket indebærer at regnskabet præsenteres på en informativ og tilgængelig måde.

Ekspertgruppen er enig om, at reglerne for kommunernes præsentation af årsregnskabet bør bygge på generelt anerkendte – og for en bred kreds af interessenter bekendte – principper for præsentation af årsregnskaber. *Ekspertgruppen anbefaler i den forbindelse, at Budget- og regnskabsudvalgets kommissorium udvides til også at omfatte et arbejde med henblik på at konkretisere formkravene for indholdet af kommunernes årsregnskab.*

c) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for, at kommunernes regnskab i større udstrækning afdækker kommunernes aktiver og passiver samt registrerer finansiel leasing (jf. pkt. 1.3. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen mener, at der som udgangspunkt bør være en regnskabsmæssig sidestilling af kommuner, der henholdsvis vælger at gøre brug af finansiel leasing eller vælger at anskaffe aktiver. På den baggrund bør finansiel leasing fremover optages i regnskabet som såvel et aktiv som en forpligtelse i lighed med reglerne i den private sektor. Ekspertgruppen erfarer, at der som led i Budget- og regnskabsudvalgets arbejde med oprettelsen af en samlet statusbalance, (jf. a), er taget initiativ til at udarbejde regler for indregning af finansiel leasing i lighed med reglerne for den private sektor. *Ekspertgruppen tager til efterretning, at der i statusbalancen hermed vil være en regnskabsmæssig sidestilling af kommuner, der henholdsvis vælger at gøre brug af finansiel leasing eller vælger at anskaffe aktiver.*

Det er derudover Ekspertgruppens opfattelse, at det bør overvejes, om der i kommunerne bør benyttes samme vurderingsprincip ved opgørelsen af finansielle aktiver og passiver som i den private sektor. Således bør forudsigelige værditab og gevinster indregnes og ikke

nødvendigvis afvente en udmøntning i betalingsstrømme. Herved vil eventuelle risici i forhold til eksterne parter i højere grad fremgå af regnskabet. *Ekspertgruppen henstiller, at der udarbejdes regler herfor af Budget- og regnskabsudvalget.*

d) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for obligatorisk udsendelse til kommunalbestyrelsen af løbende likviditetsopgørelser for dermed at forbedre kommunalbestyrelsens indseende og kontrol med kommunens økonomiske forvaltning (jf. pkt. 1.4. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen kan anbefale, at det gøres obligatorisk regelmæssigt at udarbejde likviditetsoversigter efter kassekreditreglen til kommunalbestyrelsen, f.eks. mindst en gang i kvartalet. *Ekspertgruppen henstiller, at Budget- og regnskabsudvalget udarbejder en beskrivelse i budget- og regnskabsystemet af, præcist hvorledes disse oversigter skal se ud og i hvilket omfang oversigten skal være ledsaget af forklarende bemærkninger, og anbefaler, at der i den kommunale styrelseslov indsættes den fornødne hjemmel hertil.*

e) Ekspertgruppen har overvejet, **om det er hensigtsmæssigt, at der kan forløbe en så relativt lang periode fra kommunen modtager en revisionsberetning, til det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af sagen er sikker på at blive gjort bekendt med beretningens indhold (jf. pkt. 1.5. i kap. IV. C).**

Revisionens beretninger er et centralt redskab for kommunalbestyrelsens medlemmer, da de afspejler revisionens kritiske gennemgang af kommunens regnskab og de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen og revisionens vurdering af, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Ekspertgruppen kan derfor anbefale, at det gøres obligatorisk, at revisionens beretninger og delberetninger udleveres til samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen, f.eks. senest en uge efter modtagelsen.

f) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for nærmere regler om indholdet af kommunernes kasse- og regnskabsregulativ, herunder om god bogføringsskik, samt behovet for, at kasse- og regnskabsregulativet skal godkendes af den kommunale revision eller tilsynsmyndigheden (jf. pkt. 1.6. i kap. IV. C.)**

Ekspertgruppen finder, at formålene med kasse- og regnskabsregulativet understøttes bedst muligt, ved at regulativet udarbejdes under hensyntagen til de særlige forhold, som gælder for de enkelte kommuner, herunder kommunens organisation. Ekspertgruppen mener endvidere, at en fastsættelse af krav om indholdet af kasse- og regnskabsregulativet kan indebære en utilsigtet fokusering på regulativets obligatoriske indhold, hvorved andre elementer i regulativet kan blive nedprioriteret. *På den baggrund finder Ekspertgruppen ikke, at der skal fastsættes krav til indholdet af kasse- og regnskabsregulativet.*

Det er Ekspertgruppens opfattelse, at det fulde ansvar for udformningen af kasse- og regnskabsregulativet fortsat skal ligge hos kommunalbestyrelsen. Ekspertgruppen har her lagt til grund, at såfremt regulativet skulle godkendes af revisionen, ville ansvaret for regulativet i et vist omfang kunne tillægges revisionen. Tilsvarende ville et krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af kasse- og regnskabsregulativet påvirke kommunalbestyrelsens ellers entydige ansvar for kasse- og regnskabsregulativet. *Ekspertgruppen mener derfor ikke, at kasse- og regnskabsregulativet skal godkendes af den kommunale revision eller tilsynsmyndighederne.*

Ekspertgruppen mener derimod og henstiller på den baggrund, at der i Budget- og regnskabsudvalget med hjemmel i den bemyndigelse, ministeren efter styrelseslovens § 46 har til at fastsætte regler for bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, udarbejdes regler for, at kommunernes kasse- og regnskabsvæsen bestyres i overensstemmelse med god bogføringsskik, og at der i den forbindelse inddrages overvejelser i forhold til begrebet god bogføringsskik, jf. bogføringslovens § 6, stk. 1.

g) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for krav om kommunalbestyrelsens godkendelse af andre økonomiske dispositioner end lån og optagelse af garantiforpligtelser (jf. pkt. 1.7. kap. IV. C).**

Leje/leasing kan være et alternativ til lån og indebærer de samme forpligtelser mange år frem som lånoptagelse. Sådanne dispositioner skal efter de gældende regler imidlertid ikke godkendes af kommunalbestyrelsen.

Ekspertgruppen *anbefaler*, at der i styrelsesloven fastsættes regler om, at større leje/leasingaftaler, afgrænset efter regler i budget- og regnskabssystemet, skal godkendes af kommunalbestyrelsen. *Ekspertgruppen henstiller, at disse regler udarbejdes af Budget- og regnskabsudvalget.*

Ad 2. Er regelgrundlaget vedrørende og kravene til den kommunale revision i styrelsesloven tilstrækkelige?

h) Ekspertgruppen har overvejet behovet **for ændringer af reglerne om revisionens indhold og omfang (jf. pkt. 2.1. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen har herunder overvejet hensigtsmæssigheden af at opstille visse minimumskrav til revisionens indhold og omfang.

Det er imidlertid 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.

Det er derfor efter Ekspertgruppens opfattelse ikke hensigtsmæssigt, såfremt der fra centralt hold opstilles detaljerede regler for indholdet og omfanget af revisionens arbejde.

Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om der i lovgivningen bør indføres et krav om, at den kommunale revision skal overholde god offentlig revisionsskik eller eventuelt en særlig norm for god revisionsskik, eksempelvis betegnet god kommunal revisionsskik.

Det er Ekspertgruppens opfattelse, at kravet om overholdelse af god offentlig revisionsskik allerede er tilstrækkeligt udtrykt med den gældende affattelse af styrelseslovens § 42, stk. 2.

Det er endvidere Ekspertgruppens opfattelse, at der ikke ved siden af begrebet god offentlig revisionsskik er behov for at lovfæste en særlig norm for god revisionsskik på det kommunale område.

i) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for at give revisionen ret til at mødes med kommunalbestyrelsen (jf. pkt. 2.2. kap. IV. C).**

Ekspertgruppen finder, at en ret for revisionen til at mødes med kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde, når revisionen finder det nødvendigt, kan sikre, at kommunalbestyrelsen forud for bestyrelsens behandling af en beretning eller delberetning, hvori der eksempelvis er fremkommet meget kritiske bemærkninger, får de oplysninger og den indsigt om de omhandlede forhold, der er nødvendigt for medlemmernes varetagelse af deres hverv. Retten til at mødes med kommunalbestyrelsen tænkes alene anvendt i ekstraordinære situationer, når revisionen finder det nødvendigt.

Ekspertgruppen finder det på denne baggrund ønskeligt, at der i den kommunale styrelseslov indføres en sådan ret for revisionen til at mødes med kommunalbestyrelsen i forbindelse med revisionens afgivelse af beretninger og delberetninger med henblik på en mundtlig forelæggelse af disse.

Ekspertgruppen finder det hensigtsmæssigt, at mødet med kommunalbestyrelsen sker for *lukkede døre*. Mødet med revisionen bør derfor ikke foregå på et ordinært eller ekstraordinært kommunalbestyrelsesmøde, hvortil offentligheden som udgangspunkt har adgang, jf. styrelseslovens § 10, stk. 1.

Det bemærkes i den sammenhæng, at formålet med mødet alene er, at revisionen orienterer kommunalbestyrelsen om indholdet af beretninger og delberetninger, og at revisionen og kommunalbestyrelsen kan drøfte relevante spørgsmål vedrørende kommunens økonomiske forhold. Såfremt kommunalbestyrelsen har behov for at træffe beslutninger i forlængelse af mødet med revisionen, må dette ske på sædvanlig vis i forbindelse med afholdelsen af et ordinært eller ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen.

Ekspertgruppen finder det endvidere hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsens medlemmer har *mødepligt*, når revisionen ønsker at forelægge beretninger eller delberetninger mundtligt. Endvidere bør deltagelse give kommunalbestyrelsesmedlemmerne ret til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i overensstemmelse med styrelseslovens regler herom.

Ekspertgruppen finder det ønskeligt, at det er *borgmesteren*, der – som det er tilfælde med kommunalbestyrelsens møder, jf. styrelseslovens § 30 – har ansvaret for indkaldelsen af mødet med revisionen.

Det forhold, at det er revisionen, der kan tage initiativ til, at der afholdes et møde, findes ikke at burde føre til en fravigelse af princippet om, at det er borgmesteren, der indkalder til møder i kommunalbestyrelsen.

Ad 3. Har kommunalbestyrelsens medlemmer efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i den kommunale forvaltning, således at medlemmerne kan reagere, såfremt de har grund til at antage, at kommunen handler ulovligt?

j) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for, at kommunalbestyrelsens medlemmer gives adgang til at få tilvejebragt nye oplysninger og materiale (jf. pkt. 3.1. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen har herunder overvejet, om de enkelte medlemmer eller eventuelt et kvalificeret mindretal generelt eller i visse situationer burde have ret til at kræve, at der tilvejebringes nyt materiale på baggrund af oplysninger, som forvaltningen allerede er i besiddelse af.

Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om enkelte medlemmer eller mindretal i visse situationer burde have ret til at kræve bestemte, nye oplysninger, som forvaltningen ikke allerede er i besiddelse af, men som skal indkaldes fra anden side.

Imidlertid vil en sådan ret til nyt materiale og/eller nye oplysninger være et brud med princippet om, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om anvendelsen af kommunens ressourcer, samt princippet om, at det er kommunalbestyrelsen, der har rådigheden over sagernes oplysningsniveau.

Det bemærkes i den forbindelse, at styrelseslovens § 8, stk. 5, 2. pkt., hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen, lægger op til, at kommunalbestyrelsen foretager en

generel drøftelse i kommunalbestyrelsen af medlemmernes behov for information og bistand fra administrationen.

Endvidere vil en ret til at kræve nyt materiale eller nye oplysninger tilvejebragt, navnlig i tilfælde hvor en sådan adgang misbruges, efter Ekspertgruppens opfattelse kunne føre til en alvorlig belastning af kommunens forvaltning.

På denne baggrund finder Ekspertgruppen ikke, at der bør indføres en adgang for enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller et kvalificeret mindretal til at kræve nyt materiale eller nye oplysninger tilvejebragt.

Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt at indføre en ret til at kræve nyt materiale og nye oplysninger, såfremt en sådan ret kombineres med en ret for borgmesteren til at begrænse adgangen, hvis det i det konkrete tilfælde er forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder at udarbejde det nye materiale eller indhente de nye oplysninger.

Ekspertgruppen finder imidlertid, at selv en sådan begrænset ret til nyt materiale eller nye oplysninger giver visse betænkeligheder.

En begrænset ret kan således i lighed med en almindelig ret til nyt materiale og nye oplysninger føre til en belastning af kommunens ressourcer, ligesom en sådan begrænset ret ligeledes vil være et brud med de grundlæggende principper om, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om anvendelsen af kommunens ressourcer og har rådigheden over sagernes oplysningsniveau.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke, at der bør indføres en adgang for kommunalbestyrelsens medlemmer til at kræve nyt materiale eller nye oplysninger tilvejebragt i en sag. Dette uanset, om en sådan adgang kombineres med en ret for borgmesteren til at begrænse rettigheden, når fremskaffelsen af det ønskede materiale eller de ønskede oplysninger vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.

Ekspertgruppen har i forbindelse med sine overvejelser tillagt det betydning, at kommunalbestyrelsens medlemmer allerede i dag har

mindretalsbeføjelser, som i vid udstrækning sikrer, at der sættes fokus på spørgsmål, som har det enkelte medlems eller mindretals interesse.

k) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for at udvide kommunalbestyrelsens medlemmers ret til at gennemse sagsmateriale i forvaltningen (sagsindsigt) (jf. pkt. 3.2. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen har overvejet, om der fortsat – som efter de gældende regler – skal stilles krav om, at et kommunalbestyrelsesmedlem i forbindelse med en anmodning om sagsindsigt skal give de oplysninger, der er nødvendige for, at forvaltningen kan finde frem til sagen eller de dokumenter, der ønskes indsigt i, eller om der skal gives medlemmerne en adgang til at foretage en almindelig gennemgang af et antal sager i forvaltningen – det vil sige adgang til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager.

Ved en sådan lempelse af adgangen til sagsindsigt får et kommunalbestyrelsesmedlem mulighed for at få generel indsigt i en bestemt type sager i en angiven periode.

Det forhold, at en generel adgang til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager kan føre til et uforholdsmæssigt stort indgreb i administrationens ressourcer, samt det forhold at en udvidet adgang til sagsindsigt kan give anledning til misbrug fra enkelte medlemmers side, kan efter Ekspertgruppens opfattelse afbødes ved at give borgmesteren adgang til at begrænse denne adgang efter de gældende regler, jf. styrelseslovens § 9, stk. 3, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder, herunder eksempelvis et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

Ekspertgruppen finder, at netop adgangen til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager i en række tilfælde kan være et vigtigt – og i visse tilfælde eneste – redskab for et kommunalbestyrelsesmedlem, der ønsker at danne sig et overblik over kommunens praksis inden for et givent forvaltningsområde.

På denne baggrund er det efter Ekspertgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, såfremt kommunalbestyrelsens medlemmer som ud-

gangspunkt får ret til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager. Retten til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager bør i lighed med den gældende ret til sagsindsigt kombineres med en ret for borgmesteren til at begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssige store vanskeligheder, herunder eksempelvis et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om det er hensigtsmæssigt, at begæringen om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren, jf. styrelseslovens § 9, stk. 2.

Såfremt begæringen om sagsindsigt ikke skal indgives til borgmesteren, vil dette imidlertid udgøre et brud på princippet om, at borgmesteren, som øverste daglige leder af administrationen, har ansvaret for tilrettelæggelsen af administrationens arbejde.

Det skal endvidere bemærkes, at borgmesterens ret til at begrænse retten til sagsindsigt af hensyn til sagernes ekspedition eller når adgangen til sagsindsigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder, jf. styrelseslovens § 9, stk. 3, er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1. Et medlem, der er utilfreds med borgmesterens afslag på sagsindsigt, kan således forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund, at begæring om sagsindsigt mest hensigtsmæssigt indgives til borgmesteren i overensstemmelse med de gældende regler.

l) Ekspertgruppen har overvejet **kommunalbestyrelsens medlemmers adgang til at overvære møder i udvalg, kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke er medlem af (jf. pkt. 3.3 i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen finder, at der knytter sig en række betænkeligheder til en *generel* ret for ikke-udvalgsmedlemmer til at overvære udvalgs-møder.

Det er således Ekspertgruppens opfattelse, at en generel ret for kommunalbestyrelsens medlemmer til at overvære alle udvalgsmøder kan føre til, at udvalgs-møderne mister den uformelle karakter, som i

dag præger deres afvikling, samt at muligheden for frie og fortrolige forhandlinger kan blive svækket.

Endvidere vil en almindelig ret for ikke-medlemmer til at overvære udvalgs møder medføre risiko for, at udvalgsbehandlingen af vigtige sager udvikler sig til lukkede kommunalbestyrelsesmøder.

Kommunalbestyrelsens medlemmer vil endvidere være ulige stillet med hensyn til mulighederne for at udnytte adgangen til at overvære andre udvalgs møder, idet deltagelse vil være særdeles tidskrævende og ikke berettiger til udvalgsvederlag. Det bemærkes, at kommunalbestyrelsens medlemmer kun har indflydelse på planlægningen af et udvalgs møder i det omfang, de selv er medlem af udvalget.

Uanset den gevinst i form af indsigt i udvalgets arbejde, som en generel adgang for ikke-medlemmer til at overvære møder i udvalg ville medføre, finder Ekspertgruppen efter en samlet vurdering ikke – henset til de beskrevne betænkeligheder – at en sådan kan anbefales.

Ekspertgruppen finder endvidere, at det forhold, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har en almindelig ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, jf. initiativretten i styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., kan give den indsigt, som ikke-udvalgsmedlemmer kan have interesse i.

Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om kommunalbestyrelsens medlemmer, der ikke er medlem af det pågældende udvalg, bør have adgang til at overvære udvalgs møder, såfremt udvalget samtykker heri. *Da de samme betænkeligheder gør sig gældende i denne situation, finder Ekspertgruppen ikke at kunne anbefale en sådan ordning.*

Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om der bør indføres en ordning for de stående udvalg svarende til styrelseslovens § 20, stk. 5, hvorefter økonomiudvalget kan tillade kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke er medlemmer af økonomiudvalget, at overvære visse møder. En sådan ordning vil i givet fald indebære, at kommunalbestyrelsens medlemmer, der ikke er medlem af det pågældende stående udvalg, gives ret til at overvære visse møder med udvalgets samtykke.

Ekspertgruppen finder imidlertid ikke, at der i de stående udvalgs regi afholdes særlige møder, der på samme vis som økonomiudvalgets afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårig budgetoverslag på forhånd kan siges at være af en særlig betydning for den øvrige kommunalbestyrelse af overvære. *Ekspertgruppen finder derfor ikke grundlag for at anbefale en sådan ordning.*

m) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for en øget adgang til at tilkalde andre end udvalgsmedlemmer til at overvære udvalgs-møder (bisidderordning) (jf. pkt. 3.4. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen finder, at der er betænkeligheder knyttet til en sådan ordning.

Mulighederne for frie og fortrolige forhandlinger vil således blive forringet, såfremt udvalgets medlemmer får adgang til at medbringe bisiddere ved udvalgets møder.

Endvidere skal det bemærkes, at et udvalgsmedlem ved at benytte sin initiativret, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, kan indbringe en sag for kommunalbestyrelsen. Såfremt der ikke er tale om en sag, der skal behandles for lukkede døre, kan medlemmet på denne måde sikre sig, at den pågældende bisidder kan være til stede under kommunalbestyrelsens behandling af sagen som almindelig tilhører, som det pågældende medlem inden for rammerne af mødets øvrige afvikling vil kunne konsultere undervejs. Sagens behandling i kommunalbestyrelsen sikrer endvidere, at sagens materiale som udgangspunkt udsendes til medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet, jf. styrelseslovens § 8, stk. 4, 1. pkt., samt at medlemmet med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, har ret til at gennemse fremlagt materiale samme med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. § 8, stk. 4, 2. pkt.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke, at der er et behov for at indføre en bisidderordning. Ekspertgruppen finder endvidere, at hensynet til udvalgets forhandlinger taler imod en sådan ordning.

n) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for en initiativret for udvalgsmedlemmer (jf. pkt. 3.5. kap. IV. C).**

Ekspertgruppen har overvejet, om der burde indføres en egentlig initiativret - svarende til styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmers initiativret - for udvalgsmedlemmer, således at disse kan indbringe ethvert spørgsmål inden for udvalgets område for udvalget.

Spørgsmålet bliver relevant i de tilfælde, hvor der ikke er flertal i et udvalget for at behandle en sag, der rejses af et udvalgsmedlem.

Imidlertid kan det anføres, at et udvalgsmedlem, der i sådanne tilfælde vil tage et initiativ i et kommunalt anliggende inden for udvalgets område kan benytte sin almindelige ret til at få spørgsmålet optaget på kommunalbestyrelsens dagsorden.

Herved tages der hensyn til beskyttelse af mindretal, der ikke er repræsenteret i udvalget, og som således får adgang til at tage stilling til, om sagen skal undergives udvalgsbehandling, eller om sagen evt. skal henvises til behandling i administrationen. Samtidig sikres det, at sager, der ikke ønskes behandlet af et flertal af udvalgets medlemmer, behandles for åbne døre og med adgang til, at kommunalbestyrelsens medlemmer umiddelbart kan komme til orde.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke grundlag for, at der indføres en egentlig initiativret for udvalgsmedlemmer.

o) Ekspertgruppen har overvejet **borgmesterens adgang til at fastsætte tid og sted for afholdelse af ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøder (jf. pkt. 3.6. i kap. IV. C).**

En tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer kan forlange, at der afholdes et ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 8, stk. 2. Efter bestemmelsens ordlyd er det borgmesteren, der fastsætter tid og sted for mødets afholdelse.

Da bestemmelsen har til formål at beskytte et mindretal i en situation, hvor borgmesteren ikke selv ønsker at afholde et ekstraordinært møde, har Ekspertgruppen overvejet, om det er hensigtsmæssigt, at retten til at fastsætte tid og sted for mødets afholdelse tilkommer borgmesteren.

Borgmesteren antages allerede efter den eksisterende bestemmelse at have pligt til at søge et ekstraordinært møde afholdt så hurtigt som muligt efter modtagelsen af en begæring herom.

Ekspertgruppen finder, at en egentlig ret for et mindretal til at fastsætte tid og sted for afholdelse af ekstraordinært møde vil være i strid med det almindelige princip i styrelseslovens § 30, 1. pkt., hvorefter formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse.

Endvidere vil indførelsen af en frist, inden for hvilken borgmesteren er forpligtet til at afholde mødet, efter Ekspertgruppens opfattelse ikke være hensigtsmæssig. Ekspertgruppen har herved lagt vægt på, at vurderingen af, hvor hurtigt et ekstraordinært møde bør afholdes, afhænger af sagens karakter. Det er derfor efter Ekspertgruppens opfattelse ikke muligt at opstille en frist, som vil være velegnet i alle situationer.

Ekspertgruppen har alternativt overvejet, om der bør indføres en ordning, således at borgmesteren er forpligtet til så vidt muligt at imødekomme mindretallets begæring om tid og sted for det ekstraordinære mødes afholdelse.

Ekspertgruppen finder imidlertid, at en sådan ordning giver anledning til visse betænkeligheder, da der herved foretages et væsentligt indgreb i borgmesterens almindelige ret som mødeleder til at fastsætte mødetidspunktet for kommunalbestyrelsens ekstraordinære møder.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke at kunne anbefale en ordning, hvorefter borgmesteren så vidt muligt skal imødekomme mindretallets begæring om tid og sted for mødets afholdelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at borgmesteren allerede efter gældende ret er forpligtet til at tage hensyn til mindretallets ønske om tidspunktet for afholdelsen af det ekstraordinære møde i sin planlægning.

p) Ekspertgruppen har overvejet, **om borgmesteren bør gives pligt til at orientere kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet på kommunalbestyrelsens vegne (jf. pkt. 3.7. kap. IV. C).**

Borgmesteren kan efter styrelseslovens § 31, stk. 1, på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Borgmesterens ret til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne er en undtagelse fra det grundlæggende princip i styrelseslovens § 2 om, at det er kommunalbestyrelsen, der er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen. Endvidere skal det bemærkes, at såfremt betingelserne i styrelseslovens § 31, stk. 1, er opfyldt, kan borgmesteren træffe meget vidtrækkende beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne i medfør af bestemmelsen.

På denne baggrund finder Ekspertgruppen det mest hensigtsmæssigt, at der indføres pligt for borgmesteren til at orientere kommunalbestyrelsen, når borgmesteren har anvendt sin kompetence i medfør af § 31, stk. 1, til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne.

Ekspertgruppen finder det endvidere ønskeligt, at der indføres en pligt for borgmesteren til at orientere den øvrige kommunalbestyrelse senest på det førstkommande ordinære møde.

Ad 4. Har kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i og reagere over for den kommunale administration?

q) Ekspertgruppen har overvejet, **om der er behov for at fastlægge nærmere, hvor grænsen mellem legalitet og hensigtsmæssighed af økonomiske dispositioner går.** Dvs. om der er behov for nærmere at fastlægge indholdet af det økonomiske tilsyn, herunder overholdelsen af interne regler i kommunerne (**jf. pkt. 4.1. kap. IV. C**).

Ekspertgruppen finder ikke grundlag for at antage, at der behov for en nærmere afgrænsning af legalitet og hensigtsmæssighed ved økonomiske dispositioner.

Ekspertgruppen konstaterer, at Klagereformudvalget var af den opfattelse, at kommunaltilsynet forsat skulle være et legalitetstilsyn.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets opfattelse. Ekspertgruppen finder endvidere, at princippet om, at kommunaltilsynet alene er et legalitetstilsyn, bør opretholdes, også for så vidt angår kommunaltilsynets tilsyn med kommunernes økonomi.

For så vidt angår overholdelsen af interne regler i kommunerne har Ekspertgruppen konstateret, at det i Klagereformudvalgets betænkning nr. 1395 foreslås, at i det omfang, der er tale om forskrifter, der er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, bør kommunernes overholdelse af kommunale forskrifter, herunder også regler, der er rettet indad i den kommunale forvaltning, være omfattet af kommunaltilsynets prøvelse.

Ekspertgruppen er enig i Klagereformudvalgets anbefaling om, at kommunernes overholdelse af kommunale forskrifter, der er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, bør omfattes af det kommunale tilsyn. Ekspertgruppen tager til efterretning, at bl.a. kommunernes overholdelse af kasse- og regnskabsregulativet herved vil blive omfattet af det kommunale tilsyn.

r) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for andre procedurer og regler for, hvornår ministeriet sætter en kommunes økonomi under administration, herunder om der er behov for at ændre lånebekendtgørelse/kassekreditregel, så ministeriet inddrages tidligere i forløbet end i dag (jf. pkt. 4.2. kap. IV. C).**

Det er i dag kommunalbestyrelsens pligt at henvende sig til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om eventuelle problemer med kassekreditreglen, når likviditeten nærmer sig nul.

Ekspertgruppen har overvejet, om det bør tydeliggøres og indskærpes i lånebekendtgørelsen, at kommunalbestyrelsen skal rette henvendelse i god tid, inden overtrædelse af reglen sker.

Det er Ekspertgruppens vurdering, at der næppe vil være nogen langsigtet effekt af at "flytte nulpunktet". Tværtimod kunne der være en omkostning derved, at kommunerne kunne føle sig nødsaget til at ligge med en større likviditet end strengt taget påkrævet. Desuden vil der kunne opstå en risiko for en del "overflødige" henvendelser til ministeriet fra kommuner, der vil være på den "sikre side".

I dag er det endvidere ret klart, hvorledes ministeriet kan gribe ind, når en kommune nærmer sig nulpunktet. I en situation hvor der reelt ikke er nogen nærliggende risiko for regelbrud på kort sigt, vil ministeriet næppe have samme kompetence til at gribe ind. Tværtimod kan en tidligere inddragelse af ministeriet eventuelt bruges til at forsøge at afpresse ministeriet begunstigelser i form af særtilskud, lånedispen-sationer mv. Det kan i den forbindelse nævnes, at der har været enkelte eksempler på, at kommuner gerne vil ”sættes under administra-tion”, fordi de ikke mener sig i stand til at påtage sig ansvaret for den økonomiske udvikling.

Ekspertgruppen finder derfor ikke, at de problemstillinger, der er be-handlet af udvalget, giver grundlag for at erstatte kassekreditreglen med en ny regel, der indeholder en skærpelse af kravene til kommu-nernes likviditet.

Ekspertgruppen finder endvidere ikke behov for at fastsætte en ud-trykkelig regel i lånebekendtgørelsen om, at kommunalbestyrelsen skal rette henvendelse, inden overtrædelse af reglen sker, idet en sådan pligt antages at foreligge allerede.

s) **Ekspertgruppen** har overvejet spørgsmålet om **tilsynsmyndighe-dens faglige ekspertise (jf. pkt. 4.3. kap. IV. C)**.

Ekspertgruppen har set på, hvorledes tilsynsmyndigheden kan rekvi-rere den fornødne faglige ekspertise i meget specialiserede forhold – herunder budget- og regnskabsregler – med henblik på at udfylde tilsynsrollen.

Som udgangspunkt anses det for hensigtsmæssigt med lokal specia-liseret tilsynsrådsekspertise. En lokal specialiseret tilsynsekspertise er på den anden side også dyrt og vil i en række tilfælde kunne inde-bære ledige ressourcer, idet det er svært at forudsige, hvor ”ulykken rammer”.

Ekspertgruppen har konstateret, at Klagereformudvalget har overve-jet, hvorvidt et fagministerium har pligt til at udtale sig til tilsynsmyn-digheden. Efter udvalgets opfattelse kan der fremføres stærke argu-menter for, at fagministeriet i et vist omfang er forpligtet til at udtale sig om konkrete tvivlsspørgsmål om forståelsen af lovgivningen. Der

lægges herved vægt på, at kommunaltilsynets organisation forudsætter et sådant statsligt samarbejde, hvis der skal være tale om et effektivt tilsyn på alle sektorområder. Klagereformudvalget lægger på den baggrund til grund, at der på ulovbestemt grundlag vil gælde en sådan vejledningspligt vedrørende forståelsen af lovgivningen, i det omfang tilsynsmyndigheden ikke selv har de fornødne forudsætninger for at vurdere det pågældende spørgsmål.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets opfattelse, hvorefter der på ulovbestemt grundlag i et vist omfang må antages at være en pligt for et fagministerium til at udtale sig generelt om forståelsen af lovgivningen på det pågældende ministeriums område.

Det vurderes på den baggrund mest hensigtsmæssigt - og er i praksis formentlig også det eneste mulige - at fortsætte det nuværende system, hvor tilsynsmyndigheden kan rekvirere en specialiseret ekspertise i det relevante ministerium - dvs. for så vidt angår budget- og regnskabsforhold, Indenrigs- og Sundhedsministeriet - med henblik på generel rådgivning.

t) Ekspertgruppen har overvejet **kommunalbestyrelsens forpligtelse til at give tilsynsmyndigheden præcise/fyldestgørende svar (jf. pkt. 4.4. kap. IV. C).**

Efter § 63 i lov om kommunernes styrelse påhviler der kommunalbestyrelsen en forpligtelse til at tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen. Det antages i praksis, at bestemmelsen også giver hjemmel til, at tilsynsråd kan pålægge kommuner at tilvejebringe og meddele de af bestemmelsen omfattede oplysninger.

Der antages ikke at gælde nogen begrænsning, for så vidt angår de oplysninger og udtalelser, der kan kræves udleveret af kommunalbestyrelsen i henhold til bestemmelsen i styrelseslovens § 63.

Det antages endvidere, at tilsynsmyndigheden kan fastsætte en frist for kommunalbestyrelsens meddelelse af oplysninger.

Ekspertgruppen har konstateret, at Klagereformudvalget foreslår en ændring af § 63, således at det direkte fremgår af bestemmelsens

ordlyd, at også kommunaltilsynet kan pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe oplysninger m.v.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets forslag.

Det kan i tilknytning hertil overvejes at lade adgangen til at fastsætte svarfrister fremgå direkte af den kommunale styrelseslov. Herved forbedres muligheden for anvendelse af sanktioner i tilfælde af kommunalbestyrelsens undladelse af at efterkomme forpligtelsen.

Hvis bestemmelsen i § 63 dels direkte fastslår kommunalbestyrelsens forpligtelse til at tilvejebringe oplysninger m.v. og dels angiver, at tilsynsmyndigheden kan fastsætte en frist for tilvejebringelsen, vil en tilsidesættelse heraf umiddelbart kunne anses som en undladelse, der kan berettige til anvendelse af tvangsbøder.

Herved sikres kommunaltilsynet et redskab til at få indsigt i den kommunale administration, som tilsynet – i tilfælde af kommunens uvillighed – kan følge op på ved anvendelse af sanktioner.

Ekspertgruppen anbefaler, at disse overvejelser indgår i grundlaget for den endelige udformning af § 63.

u) Ekspertgruppen har overvejet, **om kommunaltilsynet bør gives adgang til at foretage ransagning og beslaglæggelse (jf. pkt. 4.5. i kap. IV. C).**

Efter de gældende regler i retsplejelovens kap. 73 og 74 er det alene politiet, der med rettens godkendelse (og i visse tilfælde uden) under visse betingelser kan foretage ransagning og beslaglæggelse.

Det vil bryde med de almindelige principper for anvendelse af ransagning og beslaglæggelse, hvis tilsynsmyndighederne til brug for oplysning af sagen gives mulighed for ransagning og beslaglæggelse af dokumenter hos en anden offentlig myndighed, uden at dette sker som led i en strafferetlig efterforskning. Det bemærkes, at Folketingets Ombudsmand heller ikke er tillagt adgang til ransagning og beslaglæggelse. Hertil kommer, at kommunaltilsynet som ovenfor anført har mulighed for at oplyse sagen i medfør af § 63 i lov om kommu-

nernes styrelse og eventuelt ved brug af indenretslige afhøringer, hvor der er vidnepligt under strafansvar, jf. pkt. v. nedenfor.

Det er på den baggrund Ekspertgruppens opfattelse, at der ikke er anledning til at supplere tilsynsmyndighedernes adgang til at kræve oplysninger fra kommunalbestyrelsen med en adgang til at foretage ransagning og beslaglæggelse.

v) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for at styrke kommunaltilsynets mulighed for at aftvinge de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, kommunalt ansatte og udenforstående (borgere og private virksomheder) svar, herunder mulighed for at foranstalte afhøringer af relevante personer under vidneansvar (jf. pkt. 4.6. i kap. IV. C).**

Efter de gældende regler har de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, ansatte eller private ikke pligt til at afgive oplysninger til kommunaltilsynet.

Det forhold, at de pågældende enkeltpersoner ikke har pligt til at afgive oplysninger, hindrer imidlertid ikke, at det efter officialmaksimen kan påhvile tilsynsmyndigheden, som et led i at skaffe de fornødne oplysninger, at udbede sig skriftlige eller mundtlige udtalelser fra de pågældende enkeltpersoner. Det antages, at tilsynsmyndigheden kan afholde samtaler med enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ansatte.

Ekspertgruppen har konstateret, at der i Klagereformudvalgets betænkning er forslag om, at kommunaltilsynet kan foranstalte afhøringer under vidneansvar (indenretslige afhøringer).

Forslaget i Klagereformudvalget tilsigter at forbedre kommunaltilsynets muligheder for at skaffe oplysninger om en sags faktiske omstændigheder. Afhøringerne vil foregå under strafansvar og efter de samme retningslinjer som andre afhøringer i medfør af retsplejelovens § 1018, stk. 1.

Ved afhøringer i medfør af retsplejelovens § 1018 forudsættes, at undersøgelsen ikke retter sig mod en bestemt person som mistænkt for en strafbar handling.

Forslaget om muligheden for afholdelse af indenretslige afhøringer fastlægger således en pligt for alle til at afgive de oplysninger, som kommunaltilsynet har brug for, under hensyntagen til sædvanlige retssikkerhedsmæssige garantier.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets forslag. Ekspertgruppen forudsætter herved, at anvendelsen af indenretslige afhøring alene forekommer i de sjældne tilfælde, hvor kommunaltilsynets almindelige oplysningsskridt ikke er tilstrækkelige. Det må endvidere forudsættes, at der i tilsynsmyndighedens beslutning om at anvende indenretslige afhøringer indgår dels en vurdering af, hvilken betydning de oplysninger, der søges tilvejebragt, har for udførelsen af tilsynsmyndighedens opgave, og dels en vurdering af sagens karakter eller den formodede ulovligheds grovhed. Det må desuden efter Ekspertudvalgets opfattelse forudsættes, at alene personer, der må antages at kunne bidrage med oplysninger af væsentlig betydning for sagen, vil blive indkaldt til indenretslig afhøring.

Ekspertgruppen har som et eventuelt supplement til adgangen til indenretslige afhøringer overvejet, om der i styrelsesloven bør fastslås en generel pligt for alle, herunder kommunalbestyrelsesmedlemmer, borgere og virksomheder, til at meddele kommunaltilsynet de oplysninger, som tilsynsmyndigheden anmoder om. En sådan regel, hvor pligten til at give oplysninger udvides til at gælde andre end offentlige myndigheder, men ikke afgives ved indenretslige afhøringer kendes ikke i andre sammenhænge. En regel, hvorefter der består en generel pligt til at afgive oplysninger til kommunaltilsynet, varetager ikke tilsvarende retssikkerhedsmæssige garantier som en indenretslig afhøring.

Det kan yderligere bemærkes, at den gældende bestemmelse i § 163 i straffeloven fastslår muligheden for strafansvar for den, som til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, skriftligt eller ved andet læsbart medie har givet urigtige erklæringer eller bevidnet noget, som den pågældende ikke har viden om. Dette gælder også urigtige oplysninger afgivet til kommunaltilsynet i forbindelse med en konkret sag. Rigtigheden af afgivne skriftlige oplysninger ses således ikke at kunne ansføres eller sikres yderligere, end det sker gennem gældende ret.

På denne baggrund finder Ekspertgruppen ikke, at der i styrelsesloven bør fastslås en generel pligt for alle til at meddele kommunaltilsynet de oplysninger, som tilsynsmyndigheden anmoder om.

w) Ekspertgruppen har overvejet, **om kommunaltilsynet bør gives mulighed for at pålægge kommunen at gennemføre en ekstern undersøgelse af kommunens forhold (jf. pkt. 4.7. i kap. IV. C).**

Efter de gældende regler har kommunaltilsynet ikke mulighed for at pålægge en kommune for egen regning at gennemføre en ekstern undersøgelse af kommunens forhold.

Det er ikke veldefineret, hvad der skal forstås ved en ekstern undersøgelse. Det er således ikke defineret, hvem der skal kunne forestå eksterne undersøgelser, hvad der skal kunne undersøges, og efter hvilke regler undersøgelserne skal foregå. Et krav om, at der skal gennemføres en ekstern undersøgelse, vil derfor i praksis være meget ubestemt.

Hertil kommer, at de færreste kommuner har noget erfaringsgrundlag med udarbejdelse af kommissorium og tilrettelæggelse i øvrigt af denne form for undersøgelser, herunder fastlæggelse af efter hvilke regler en sådan undersøgelse skal foregå.

Det vil endvidere ofte i praksis være diskutabelt, om behovet for at tillægge kommunaltilsynet muligheden for at pålægge denne undersøgelsesform anvendt er reelt, eller om kommunaltilsynet ved brug af andre redskaber kan tilvejebringe de fornødne oplysninger.

Gennemførelsen af en ekstern undersøgelse ses ikke at kunne tilvejebringe yderligere oplysninger ved samtaler med de involverede parter end de oplysninger, kommunaltilsynet kan tilvejebringe ved indrettede afhøringer. Tilsvarende gælder for tilvejebringelsen af skriftligt materiale, da sådant materiale kan tilvejebringes af kommunaltilsynet i medfør af § 63 i lov om kommunernes styrelse.

I overvejelserne må endvidere inddrages en række retssikkerhedsmæssige betragtninger.

Ekspertgruppen finder bl.a. på denne baggrund ikke grundlag for, at der gives tilsynsmyndigheden adgang til at pålægge en kommune at gennemføre en ekstern undersøgelse af nærmere angivne forhold i kommunen.

x) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for ændringer i reglerne om kommunaltilsynets sanktionsanvendelse (jf. pkt. 4.8. i kap. IV. C).**

Ekspertgruppen har overvejet om de nuværende sanktionsmuligheder (annullation, suspension, tvangsbøder, anlæg af erstatningsretligt søgsmål, erstatningsretlig bod og påtalebegæring, jf. § 61 c i lov om kommunernes styrelse) er tilstrækkelige. I tilknytning hertil er det bl.a. overvejet, om bestemmelsen i § 61, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse eksplicit bør nævne borgmesteren, og om betingelsen i § 61 c, stk. 2, hvorefter påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring, bør opretholdes.

Særligt for vurderingen af kommunaltilsynets mulighed for indsigt er muligheden for at anvende tvangsbøder relevant.

Med den foreslåede præcisering af § 63 i lov om kommunernes styrelse, jf. pkt. t, er det Ekspertgruppens opfattelse, at muligheden for at pålægge de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder giver tilsynsmyndigheden tilstrækkelige sanktionsmidler med henblik på at opnå den fornødne indsigt i den kommunale administration.

Vedrørende spørgsmålet om sanktionernes adressater, har Ekspertgruppen særligt overvejet, i hvilken udstrækning borgmesteren skal være mulig adressat for sanktioner i § 61, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse.

Borgmesterens afgørelser af hastesager og utvivlsomme sager i henhold til § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse kan allerede efter de gældende regler annulleres eller suspenderes, idet disse sager afgøres på kommunalbestyrelsens vegne og dermed er sidestillet med andre kommunalbestyrelsesbeslutninger. Øvrige beslutninger, der træffes af borgmesteren efter delegation, kan altid indbringes for kommunalbestyrelsen, der herved får adgang til at tage stilling til sagen og eventuelt omgøre borgmesterens beslutning. Når kommunal-

bestyrelsen har taget stilling til sagen, påhviler ansvaret kommunalbestyrelsen og ikke borgmesteren, der i første omgang traf afgørelse i sagen.

Borgmesteren har imidlertid en originær kompetence i visse tilfælde, hvor borgmesterens undladelse af at udøve sine beføjelser/forpligtelser medfører, at kommunalbestyrelsen ikke på sædvanlig vis får adgang til at tage stilling til en sag og eventuelt omgøre borgmesterens beslutning. Det drejer sig om borgmesterens pligt til at indkalde til de ordinære kommunalbestyrelsesmøder, kommunalbestyrelsen har besluttet, jf. styrelseslovens § 30, smh. § 8, stk. 1, og borgmesterens pligt til – efter begæring fra mindst en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer – at indkalde til ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 8, stk. 2. I begge tilfælde indebærer borgmesterens nægtelse af at indkalde til det pågældende møde, at kommunalbestyrelsen ikke kan afholde det pågældende møde. Efter gældende ret kan en sådan vægring fra borgmesterens side efter omstændighederne indebære, at kommunalbestyrelsen udpeger et af sine medlemmer til at varetage den pågældende opgave, jf. styrelseslovens § 66, stk. 1. Imidlertid forudsætter dette netop, at kommunalbestyrelsen afholder et møde. Denne retstilstand er efter Ekspertgruppens opfattelse uhensigtsmæssig.

Det er på denne baggrund Ekspertgruppens opfattelse, at der i de sjældne tilfælde, hvor en sådan situation opstår, er behov for, at der kan anvendes sanktioner, jf. styrelseslovens § 61, stk. 2, direkte over for borgmesteren.

Det er Ekspertgruppens opfattelse, at det bør indgå i overvejelserne i forbindelse med den endelige udformning af forslag til ændring af styrelsesloven, hvorvidt det som et led i ønsket om præcisering af lovteksten bør fremgå direkte, i hvilke tilfælde borgmesterens beslutninger, jf. § 31, stk. 1, kan sanktioneres og, at der tilvejebringes hjemmel til, at borgmesterens undladelse af at indkalde til ordinære og ekstraordinære møder kan sanktioneres, jf. styrelseslovens § 61.

Påtalebestemmelsen i § 61 c, stk. 2, hvorefter strafferetlig påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring, har været gældende siden 1984. Bestemmelsen var tænkt som et værn mod grundløse,

tvivlsomme eller bagatelagtige anmeldelser mod kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der kan uanset bestemmelsen indgives politianmeldelse mod kommunalbestyrelsesmedlemmer for overtrædelse af straffebestemmelser i anden lovgivning, f.eks. i anledning af anklager om bestikkelse, videregivelse af tjenestehemmeligheder, mandatsvig eller misbrug af stilling. I disse tilfælde vurderer anklagemyndigheden selvstændigt, om der er tilstrækkeligt grundlag for påtale.

Ekspertgruppen må lægge til grund, at chikane eller lignende over for kommunalbestyrelsesmedlemmer ligeså vel kan ske ved indgivelse af politianmeldelse for et andet strafbart forhold som ved indgivelse af anmeldelse for forhold omfattet af § 61 c.

Det, der eventuelt særligt kan begrunde inddragelse af tilsynsmyndigheden forinden påtale i henhold til § 61 c, er de relativt begrænsede erfaringer, som anklagemyndigheden normalt vil have med anvendelse af bestemmelsen sammenlignet med andre straffebestemmelser.

Tilsynsmyndigheden skal efter de gældende regler i praksis foretage en vurdering svarende til den vurdering, anklagemyndigheden normalt foretager af, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale. Dette er efter Ekspertgruppens opfattelse ikke ganske uproblematisk, bl.a. fordi tilsynsmyndigheden herved foretager en vurdering, som netop anklagemyndigheden har større erfaring i – og et bedre oplysningsgrundlag for - at foretage.

På baggrund af forbuddet mod selvinkriminering i disse sager, jf. herom betænkningens kap. III, afsnit F.2, kan det ligeledes anføres, at anklagemyndigheden også må have bedre muligheder for at vurdere, hvornår forbuddet finder anvendelse, da vurderingen beror på, om der foreligger en mistanke, der er stærk nok til, at der efter dansk ret er grundlag for at rejse sigtelse.

Tilsynsmyndigheden er uvant med at vurdere et sådant sigtelsesbegreb. Hertil kommer, at et grundlag for at rejse sigtelse må antages at være til stede noget tidligere i sagsforløbet end et grundlag for at begære påtale. Tilsynsmyndigheden vil med henblik på iagttagelsen af

forbuddet mod selvinkriminering derfor efter omstændighederne skulle overdrage sagen til anklagemyndigheden på et tidligere tidspunkt i sagsforløbet, end det er forudsat i bestemmelsen i § 61 c, stk. 2. En opretholdelse af bestemmelsen i § 61 c, stk. 2, forekommer på denne baggrund ikke hensigtsmæssig, ligesom en opretholdelse medvirker til en uklar kompetencefordeling mellem tilsynsmyndighed og anklagemyndighed.

Det bør endvidere tillægges betydning, at tilføjelsen af yderligere et led i behandlingen af en sag i sig selv kan føre til, at der ikke kan ske påtale på grund af f.eks. forældelse og berettigede forventninger i forbindelse med sagsbehandlingen hos tilsynsmyndigheden. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af straffelovens § 96, stk. 1, at tilsynsmyndighedens begæring om påtalerejsning skal være fremsat inden 6 måneder efter, at tilsynsmyndigheden har fået sådan kundskab om sagen, at tilsynsmyndigheden har tilstrækkeligt grundlag for at fremsætte begæringen.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke grundlag for fortsat at opretholde påtalebestemmelsen og foreslår derfor, at bestemmelsen ophæves.

Det bør ved ophævelsen af påtalebestemmelsen forudsættes, at anklagemyndigheden ved vurderingen af grundlaget for at rejse en sag har mulighed for at inddrage tilsynsmyndigheden og Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på beskrivelsen af, hvilke pligter der påhviler kommunalbestyrelsen. En sådan inddragelse af tilsynsmyndigheden i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af sager kendes f.eks. fra miljøområdet, hvor private ligeledes har mulighed for at indgive politianmeldelse om en lovovertrædelse.

y) Ekspertgruppen har overvejet **behovet for en styrkelse af det formaliserede samspil mellem revisionen og tilsynsmyndigheden (jf. pkt. 4.9. kap. IV. C).**

Der er i henhold til den gældende lovgivning et formaliseret samspil mellem henholdsvis kommunalbestyrelse, revisionen og tilsynsmyndigheden, der dels sikrer, at tilsynsmyndigheden på et kendt tidspunkt – inden udgangen af september måned – får kendskab til årsregnskabet og revisionens beretning herom samt kommunalbestyrelsens

afgørelser truffet i forbindelse hermed, dels sikrer, at revisionen på samme tidspunkt får kendskab til kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens årsberetning.

Tilsynsmyndigheden vil på denne baggrund have mulighed for at reagere over for en kommunalbestyrelse, hvis årsregnskabet med revisionens beretning enten ikke fremsendes rettidigt til tilsynsmyndigheden, eller hvis kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens årsberetning ikke i tilstrækkeligt omfang følger op på årsberetningen om eventuelle forhold i kommunen, der er i strid med lovgivningen.

Tilsvarende vil revisionen på baggrund af det kendskab til kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens årsberetning, som revisionen får i henhold til det gældende regelsæt, have mulighed for at vende tilbage til kommunalbestyrelsen, såfremt revisionen finder, at kommunalbestyrelsens afgørelser ikke i tilstrækkeligt omfang følger op på revisionens årsberetning om eventuelle forhold i kommunen, der er i strid med lovgivningen – og i den forbindelse eventuelt tillige i graverende tilfælde kunne orientere tilsynsmyndigheden om revisionens henvendelse til kommunalbestyrelsen.

For årsregnskabet og revisionens beretning herom giver de gældende regler derfor efter Ekspertgruppens opfattelse såvel revisionen som tilsynsmyndigheden tilstrækkelige muligheder for indsigt i og mulighed for at reagere over for den kommunale administration.

For så vidt angår de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens beretninger - årsberetning og eventuelle delberetninger - ikke i tilstrækkeligt omfang synes at følge op på beretning om eventuelle forhold i kommunen, der er i strid med lovgivningen, har Ekspertgruppen overvejet, om kommunaltilsynet for kommunens regning skal have mulighed for at pålægge kommunalbestyrelsen at bede revisionen om yderligere bemærkninger.

Ekspertgruppen finder, at der bør gives tilsynsmyndigheden mulighed for på kommunens regning at pålægge kommunalbestyrelsen at bede revisionen om bemærkninger vedrørende et forhold, som er omfattet af revisionens beretninger.

Tilsynsmyndighedens adgang hertil forudsættes alene at omfatte de sjældne tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden på baggrund af de oplysninger, der allerede foreligger for tilsynsmyndigheden, har behov for med revisionens bistand at få afklaret, om der er grundlag for at antage, at en kommunes utilstrækkelige opfølgning på revisionens beretninger må antages at føre til, at der er nærliggende fare for, at kommunen lider et væsentlig økonomisk tab, eller at det i øvrigt må antages, at kommunen fortsætter en ulovlig praksis af en vis grovhed. Ekspertgruppen finder det i disse tilfælde problematisk, at tilsynsmyndigheden er henvist til først på et senere tidspunkt - ved revisionens næste delberetning eller beretning vedrørende det følgende årsregnskab – at få kommunens egen revisions vurdering.

I tilknytning hertil bemærkes, at de gældende regler vedrørende den kommunale revisions beretninger til kommunalbestyrelsen i styrelseslovgivningen er velkendte og gennemarbejdede. Det kan på den baggrund klart defineres, hvem der skal forestå undersøgelsen, hvad der skal kunne undersøges og efter hvilke regler.

Kommunalbestyrelsen har en frist på op til 3 måneder til at fremsende revisionens delberetninger og kommunalbestyrelsens afgørelser herom til tilsynsmyndigheden. Der er således ikke tale om, at fremsendelsen af delberetninger skal ske på et for tilsynsmyndigheden på forhånd kendt tidspunkt. Fristens udløb afhænger af, hvornår den pågældende delberetning afgives, hvilket varierer. Der er endvidere ikke fastsat regler i lovgivningen om, at tilsynsmyndigheden skal orienteres, når en delberetning er afgivet.

Uanset at tilsynsmyndigheden efter § 63 i styrelsesloven allerede i henhold til de gældende regler har mulighed for at anmode kommunalbestyrelsen om underretning om kommunens modtagelse af revisionens delberetninger, finder Ekspertgruppen det hensigtsmæssigt, at pligten til at orientere tilsynsmyndigheden om delberetningens afgivelse fastslås direkte i styrelsesloven. Ekspertgruppen finder det naturligt, at pligten til at orientere tilsynsmyndigheden placeres hos revisionen, da det herved bedst sikres, at formålet opfyldes – dvs. at kommunalbestyrelsen ikke kan holde tilsynsmyndigheden i uvidenhed om den afgivne delberetning.

Ekspertgruppen har yderligere overvejet om der generelt bør gives revisionen pligt til at afgive beretning direkte til tilsynsmyndigheden.

Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at ansvaret for, at der følges op på revisionens bemærkninger, påhviler kommunalbestyrelsen. Revisionens årsberetning skal således efter at være forelagt økonomiudvalget og eventuelt stående udvalg behandles på et møde i kommunalbestyrelsen, jf. § 45, stk. 2, i styrelsesloven.

Det er på den baggrund Ekspertgruppens opfattelse, at det hverken er hensigtsmæssigt eller nødvendigt at give revisionen pligt til generelt at afgive beretning direkte til tilsynsmyndigheden.

Der findes endvidere ikke at være behov for at fastsætte en bestemmelse om, at revisionsberetningen skal sendes direkte til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer på privatadressen. Revisionen kan ikke antages at være afskåret herfra, hvis omstændighederne taler herfor. Ekspertgruppen finder imidlertid, at kravet om, at revisionsberetningen skal behandles i et møde i kommunalbestyrelsen sammenholdt med Ekspertgruppens forslag (jf. pkt. e) om kommuners pligt til at sende revisionsberetninger til det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem samt Ekspertgruppens forslag (jf. pkt. i) om revisionens ret til at mødes med kommunalbestyrelsen, i tilstrækkelig grad sikrer de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers mulighed for indsigt.

z) Ekspertgruppen har overvejet behovet for en styrket løbende information om kommunernes likviditet til ministeriet som ressortmyndighed (jf. pkt. 4.10. i kap. IV. C)

Ministeriet modtager i dag ikke oversigter over kommunernes likviditet efter kassekreditreglen. Det er alene kommunerne, der kan beregne den gennemsnitlige likviditet efter kassekreditreglen på grundlag af de daglige saldiopgørelser på likvide aktiver.

Når ministeriet i dag ikke modtager oversigter over kommunernes likviditet, skal det blandt andet ses på baggrund af ønsket om at fastholde den enkelte kommune på sit ansvar for kommunens økonomi.

Det kan på den anden side forekomme lidt kunstigt, at ministeriet ikke får oplysningerne, når de nu foreligger, også hvis forslaget omtalt ovenfor under pkt. d om forelæggelse for kommunalbestyrelsen af løbende likviditetsopgørelser gennemføres. Ifølge dette forslag skal der regelmæssigt, f.eks. mindst en gang i kvartalet, udarbejdes likviditetsoversigter til kommunalbestyrelsen. Leverancen til ministeriet kunne dog overvejes at ske med den samme – eventuelt en lavere – hyppighed.

Kommunerne leverer i forvejen kvartalsvise opgørelser af ultimoliquiditeten til Danmarks Statistik. *Ekspertgruppen kan derfor anbefale, at det gøres obligatorisk, at kommunernes opgørelser efter kassekreditreglen videresendes til ministeriet – hvilket hensigtsmæssigt kan ske via Danmarks Statistik for at mindske det administrative arbejde hermed for kommunerne.*

Kapitel III

Beskrivelse af gældende ret

A. Indledning

I den kommunale styrelseslov er det fastsat, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Det er herved fastslået, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed, og at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed.

Kommunalbestyrelsen er som udgangspunkt kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen, og der er ikke andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger.

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer er ikke som sådanne tillagt beføjelser til at træffe bestemmelse om kommunale anliggender. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer er derimod tillagt en række individuelle rettigheder, herunder initiativret og ret til sagsindsigt.

Enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed. Den kommunale revision skal være uafhængig af kommunen. Revisionen omfatter alle de regnskabsområder, der hører under kommunalbestyrelsen, og revisionsopgaven indebærer både en finansiel revision og en forvaltningsmæssig revision.

Kommunaltilsynet varetages af de for hvert amt nedsatte tilsynsråd, der fører tilsyn med, om kommunerne overholder lovgivningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet varetager tilsynet med amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Ministeriet fører endvidere tilsyn med tilsynsrådene. Ministeriet er herudover ankeinstans for tilsynsrådernes eventuelle afgørelser om anvendelse

af sanktioner i henhold til § 61 i lov om kommunernes styrelse. Desuden har ministeriet mulighed for at pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling for at tage stilling til, om foranstaltningerne i § 61 i lov om kommunernes styrelse skal finde anvendelse, jf. lovens § 61 a, stk. 2.

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver med kommunerne og amtskommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunernes og amtskommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

I det følgende beskrives de gældende regler for aflæggelse af kommunernes budgetter og regnskaber samt regler om budgettets, regnskabets og revisionens indhold (afsnit B). Endvidere beskrives de gældende regler for kommunal lånoptagning (afsnit C), de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers rettigheder (afsnit D), visse andre styrelsesretlige forhold (afsnit E), kommunaltilsynets adgang til indsigt i den kommunale administration (afsnit F) og opgavefordelingen mellem revision, kommunaltilsyn og ministerium på de økonomiske områder (afsnit G).

B. Styrelseslovens regler om kommunens økonomiske forvaltning

Reglerne for procedurer for aflæggelse og indhold af kommunernes budgetter og regnskaber er fastsat i kapitel V og § 54 i lov om kommunernes styrelse, i bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv. (bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999), i bekendtgørelse for kommunernes budgetfrister og budgetfrister for Hovedstadens Udviklingsråd (bekendtgørelse nr. 1036 af 16. december 1999) samt i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner. Det bemærkes, at Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner har karakter af be-

kendtgørelse, men indføres ikke i Lovtidende, jf. kongelig anordning af 13. november 1975.

1. Procedure og indhold vedrørende aflæggelse af årsbudgettet, herunder budgettets relation til den økonomiske forvaltning

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 38. Økonomiudvalgets forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum.

Stk. 2. Ved 2. behandling undergives forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning. Indenrigsministeren fastsætter fristen for 2. behandling og kan herunder fastsætte forskellige frister for nærmere angivne poster på årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om specifikationen af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

§ 40. Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling.

Stk. 3. Enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes.

§ 42, stk. 6. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

§ 43. Kommunens bogføring skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

§ 46. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger.

§ 54. Indenrigsministeren foreskriver formen for kommunens årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab.

Stk. 2. Kommunens årlige regnskab sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed. Fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes af indenrigsministeren.

Uddrag af bekendtgørelse nr. 1036 af 16. december 1999 om kommunernes budgetfrister og budgetfrister for Hovedstadens Udviklingsråd

§ 2. Kommunalbestyrelsens 2. behandling af forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag foretages senest den 15. oktober.

Det fremgår af styrelseslovens § 38, at økonomiudvalgets forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst tre ugers mellemrum. Ved 2. behandling skal kommunalbestyrelsen drøfte og vedtage forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag. Forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal vedtages senest den 15. oktober forud for det pågældende regnskabsår, jf. § 2 i bekendtgørelse for kommunernes budgetfrister og budgetfrister for Hovedstadens Udviklingsråd.

For så vidt angår årsbudgettets nærmere indhold og opbygning – herunder kontoplan, oversigter, bemærkninger m.v. – er der fastsat

regler herfor i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, jf. styrelseslovens § 54.

Vedrørende årsbudgettets relation til kommunens økonomiske forvaltning fremgår det af styrelseslovens § 40, stk. 1, at det vedtagne årsbudget afgiver den bindende regel for størrelsen af næste års skatteudskrivning. Derudover afgiver de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Det fremgår derudover af § 40, stk. 2, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, og at foranstaltninger, som vil medføre indtægter eller udgifter, der ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, med enkelte undtagelser ikke må iværksættes før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling.

Det følger derudover af lovens § 43 bl.a., at kommunens bogføring skal tilrettelægges således, at det fremgår, om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger. Af lovens § 42, stk. 6, fremgår endvidere, at kommunalbestyrelsen i et kasse- og regnskabsregulativ skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

2. Procedure og indhold vedrørende aflæggelse af årsregnskabet, herunder procedurer vedrørende revision

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 45. Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og - for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget - tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde

afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabets godkendelse.

Stk. 3. Det endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

§ 54, stk. 2. Kommunens årlige regnskab sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed. Fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes af indenrigsministeren.

Uddrag af bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

§ 6. I delberetninger redegøres for den udførte revision samt for forhold, der har givet anledning til bemærkninger, eller forhold i øvrigt, som revisionen har fundet anledning til at fremdrage. Revisionen skal gøre bemærkning, hvis den mener, at regnskabets poster ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger, eller at der er handlet i strid med gældende love og bestemmelser, jf. § 42 i lov om kommunernes styrelse. Revisionens bemærkninger efter 2. pkt. skal fremgå særskilt af beretningen.

Stk. 2. Beretningen forelægges økonomiudvalget - og for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget - tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, inden kommunalbestyrelsen i et møde træffer afgørelse om revisionens bemærkninger og om eventuelle andre spørgsmål vedrørende det pågældende regnskab.

Stk. 3. Beretningen og kommunalbestyrelsens afgørelse herom indsendes til tilsynsmyndigheden senest 3 måneder efter modtagelsen af beretningen, dog senest samtidig med afgørelsen vedrørende revisionsberetningen om årsregnskabet, jf. § 7. Samtidig sendes et eksemplar af afgørelsen til revisionen.

§ 7. Årsregnskabet aflægges af økonomiudvalget/magistraten til kommunalbestyrelsen, således at årsregnskabet kan afgives til revisionen inden 1. juni det følgende år.

Stk. 2. Efter at revisionen af årsregnskabet er afsluttet, skal dette af revisionen forsynes med påtegning om, at revisionen er udført i overensstemmelse med revisionsregulativets bestemmelser.

Stk. 3. Revisionen afgiver inden den 15. august beretning om revisionen af årsregnskabet til kommunalbestyrelsen.

Stk. 4. Den i § 6, stk. 1 og 2, angivne fremgangsmåde finder også anvendelse på revisionens og kommunalbestyrelsens behandling af årsregnskabet.

Stk. 5. Kommunens årsregnskab sendes inden udgangen af september måned til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed. Samtidig sendes afgørelserne til revisionen.

I henhold til styrelseslovens § 45, stk. 1, aflægges kommunens årsregnskab af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, der herefter afgiver regnskabet til revision.

Det fremgår af § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv., at årsregnskabet skal afgives til revisionen senest den 1. juni det følgende år. Det følger derudover af bekendtgørelsens § 7, stk. 3, at revisionen skal afgive beretning om revisionen af årsregnskabet til kommunalbestyrelsen inden den 15. august.

Efter styrelseslovens § 45, stk. 2, skal revisionens årsberetning herefter forelægges økonomiudvalget - og i det omfang revisionsmæssige bemærkninger ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget, tillige pågældende kommunale udvalg - og behandles på et møde i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen skal på mødet træffe afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabets godkendelse. Årsregnskabet skal herefter - sammen med revisionsberetningen, og de afgørelser der er truffet i forbindelse hermed - sendes til tilsynsmyndigheden inden udgangen af september måned, jf. § 7, stk. 5, i bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv.

For så vidt angår årsregnskabets indhold fremgår det af styrelseslovens § 45, stk. 1, at regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser samt bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb. Med hensyn til årsregnskabets nærmere indhold og opbygning - herunder kontoplan, oversigter, bemærkninger m.v. - er

der i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner fastsat regler herfor, jf. styrelseslovens § 54.

3. Revisionens indhold

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 42. Enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Stk. 2. Revisionen skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen efterprøves, 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 med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Stk. 3. 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.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed.

Stk. 5. Revisionen må ikke deltage i eller tage medansvar for beslutninger, hvorved revisionens stilling som uafhængig revision vil kunne bringes i fare.

...

§ 42 a. Revisionen af Københavns Kommunes regnskaber varetages af kommunens revisionsdirektorat. De nærmere bestemmelser om revisionens virksomhed fastsættes i en revisionsvedtægt, der vedtages af Borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Stk. 2. Revisionsdirektoratet henhører under Borgerrepræsentationen, men har ved revisionens udførelse et selvstændigt ansvar i overensstemmelse med revisionsvedtægtens bestemmelse. Afskedigelse af direktoratets chef kræver indenrigsministerens samtykke.

Stk. 3. For revisionen gælder i øvrigt reglerne i § 42, stk. 2-6.

Det følger af § 42 i lov om kommunernes styrelse, at revisionen skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen hørende områder. Ved revi-

sion efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med de meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (finansiel revision). Herudover skal revisionen foretage en vurdering af, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde (forvaltningsrevision).

4. Tilsyn

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 47. Tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg og Københavns Kommuner varetages af indenrigsministeren.

Stk. 2. Tilsynet med de øvrige primærkommuner varetages af tilsynsrådene, jf. § 48. Indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

Stk. 3. Tilsynet med kommunale fællesskaber, jf. § 60, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune, varetages af indenrigsministeren. Tilsynet med øvrige kommunale fællesskaber varetages af vedkommende tilsynsråd. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsråd, udøves tilsynet af tilsynsrådet for det amt, hvori fællesskabets hjemstedskommune er beliggende.

Stk. 4. Tilsynsrådernes afgørelser kan af vedkommende kommunalbestyrelse eller kommunale fællesskab ankes til indenrigsministeren. Dette gælder dog ikke tilsynsrådernes afgørelser efter § 61, stk. 2, 3 og 4, jf. § 61, stk. 7.

Stk. 5. Når tilsynsmyndigheden til brug for udøvelsen af tilsynet modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter.

§ 61. Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

- 1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,
- 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og
- 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod.

Stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

Stk. 4. Tilsynsmyndigheden kan fratage sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.

Stk. 5. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

Stk. 6. Bestemmelserne i stk. 1-5 gælder tilsvarende for:

- 1) Økonomiudvalget og dets medlemmer.
- 2) Et stående udvalg og dets medlemmer.
- 3) En magistrat og dens medlemmer.
- 4) Et kommunalt fællesskab, jf. § 60, og medlemmerne af fællesskabets organer.

Stk. 7. Tilsynsrådenes afgørelser efter stk. 1 kan af kommunalbestyrelsen ankes til indenrigsministeren. Tilsynsrådenes afgørelser efter stk. 2, 3 og 4 kan af de pågældende medlemmer af kommunalbestyrelsen ankes til indenrigsministeren.

§ 61 c. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Stk. 2. Påtale efter stk. 1 kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgørelse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren.

Det følger af den kommunale styrelseslovs § 47, at tilsynet med amtskommunerne og Frederiksberg og Københavns Kommuner varetages af indenrigs- og sundhedsministeren, og at det almindelige tilsyn med primærkommunerne varetages af de tilsynsråd, der er nedsat for hvert amt.

Kommunens årsregnskab skal inden udgangen af september måned sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, der er truffet i forbindelse hermed, jf. § 7,stk. 5, i bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revi-

sion m.v. Tilsynsmyndigheden foretager på den baggrund en legalitetskontrol af kommunens regnskab.

Revisionsbemærkninger som følge af udført forvaltningsrevision og kommunalbestyrelsens afgørelser truffet i forbindelse hermed er derimod ikke omfattet af tilsynsmyndighedernes kompetence.

Det er op til det enkelte tilsynsråd at tage de fornødne initiativer i det omfang, de ovenfor nævnte frister for regnskabsaflæggelsen ikke overholdes.

Tilsynsmyndighederne har pligt til at reagere på oplysninger, der giver grundlag for at antage, at der foreligger en ulovlighed af ikke helt bagatelagtig karakter.

Tilsynsmyndighederne kan afgive en udtalelse om, hvorvidt en kommunal beslutning eller foranstaltning er lovlig. Ud over en sådan tilkendegivelse af sin retsopfattelse kan tilsynsmyndigheden benytte konstaterende pålæg i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke overholder sine forpligtelser efter lovgivningen – konstaterende pålæg har imidlertid ikke nogen selvstændig retsvirkning. Der henvises for en nærmere beskrivelse heraf til afsnit G.

Tilsynsmyndighederne kan endvidere – når visse betingelser er opfyldt – anvende de sanktioner, der er nævnt i § 61 i lov om kommunernes styrelse.

Kommunaltilsynet kan i medfør af § 61, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse annullere en ulovlig beslutning, der træffes af kommunalbestyrelsen. Annullation kan kun ske, hvis ulovligheden har den fornødne klarhed. Er beslutningen bragt til udførelse, kan annullation kun ske under visse betingelser.

Kommunaltilsynet er i tilknytning til annullationsbeføjelsen tillagt en mulighed for suspension under behandlingen af en sag om annullation.

Det er en betingelse for anvendelsen af suspensionsbeføjelsen, at der foreligger en rimelig grad af sandsynlighed for, at den undersøgelse, der finder sted i suspensionsperioden, vil føre til konstatering

af en ulovlighed, der har den klarhed, der kræves for, at der kan ske annullation. Der skal således være bestyrket mistanke om en ulovlighed af en vis grovhed.

Kommunaltilsynet kan i medfør af § 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse pålægge de medlemmer af en kommunalbestyrelse, der er ansvarlige for, at kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, tvangsbøder.

Det er en betingelse for anvendelsen af tvangsbøder, at det er muligt i tilsynsmyndighedens afgørelse at angive den beslutning eller de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at træffe. Tvangsbøder løber, indtil forpligtelsen er opfyldt. Forpligtelsen er opfyldt, når kommunalbestyrelsesmedlemmet har fremsat forslag om, at kommunalbestyrelsen træffer den beslutning, den er forpligtet til, jf. § 11, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, eller har stemt for beslutningen. Tvangsbøder kan kun anvendes, hvis ulovligheden har den fornødne klarhed.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan endvidere i medfør af § 61, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse anlægge erstatningssag mod et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab.

I tilknytning hertil er i § 61, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse lovfæstet et erstatningsretligt bodsinstitut, hvorefter tilsynsmyndigheden kan frafalde anlæggelse af erstatningssag, hvis det eller de ansvarlige medlemmer inden en vis frist betaler et nærmere angivet beløb til kommunen.

Endelig har de kommunale tilsynsmyndigheder mulighed for at begære påtale om straf efter § 61 c i lov om kommunernes styrelse mod et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører. En sådan tilsidesættelse kan straffes med bøde.

Bestemmelsen omfatter kun meget alvorlige pligttilsidesættelser, ligesom der skal være tale om en krænkelse af væsentlige interesser.

Subjektivt skal pligttilsidesættelsen kunne tilregnes medlemmet som forsættlig eller groft uagtsom.

Sanktioner i medfør af § 61 kan som anført rettes mod kommunalbestyrelsen og dens medlemmer. Efter § 61, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse kan sanktioner tillige rettes mod økonomiudvalget og dets medlemmer, et stående udvalg og dets medlemmer samt en magistrat og dens medlemmer. Endelig kan sanktioner anvendes over for et kommunalt fællesskab og medlemmerne af fællesskabets organer. Bestemmelsen regulerer udtømmende, hvem der kan være adressater for tilsynets sanktioner efter § 61.

Tilsynet er som altovervejende hovedregel rettet mod den virksomhed, for hvilken kommunalbestyrelsen er den øverst ansvarlige, dvs. den virksomhed der udøves på kommunalbestyrelsens vegne. At sanktioner kan rettes mod økonomiudvalg, stående udvalg og magistrat og deres medlemmer er først og fremmest begrundet i, at udvalgets eller magistratens beslutninger på visse områder ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen. Som eksempler på sådanne sager kan nævnes økonomiudvalgets forslag til kommunens årsbudget, jf. § 37, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, og sager om hjælp til enkeltpersoner, der efter § 17 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen.

Herudover antages borgmesterens afgørelser af hastesager og utvivlsomme sager i henhold til § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse at kunne annulleres/suspenderes, idet disse sager afgøres på kommunalbestyrelsens vegne og dermed er sidestillet med andre kommunalbestyrelsesbeslutninger. Det anførte gælder tillige tvangsbøder, hvis formål det er at formå det organ, som er ansvarlig for en ulovlig beslutning, at træffe en ny – lovlig – beslutning.

For så vidt angår erstatningsretligt søgsmål og erstatningsretlig bod gælder det, at et eventuelt erstatningsansvar må rettes mod medlemmerne af det organ, der er ansvarlige for den disposition, som har påført kommunen et tab. Disse reaktionsmuligheder har tilsynsmyndigheden således også i forhold til udvalgs- og magistratsmedlemmer og i forhold til borgmesteren, når vedkommende træffer beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne.

C. Lånebekendtgørelsen

1. Historik

Før 1970 blev kommunale anlægsarbejder i almindelighed lånefinansierede. Dette havde formentlig baggrund i, at skatten i en lille sognekommune ville have taget et stort hop opad i de år, hvor der var større anlægsarbejder på budgettet, hvis ikke lånemuligheden havde været til stede. Lånoptagelse krævede tilsynsmyndighedernes samtykke.

Kommunalreformen i 1970 ændrede ikke ved reglerne om tilsynsmyndighedernes godkendelse af kommunernes optagelse af lån. Den nye styrelseslovs ikrafttræden medførte bl.a., at kommunerne blev større, således at deres muligheder for at finansiere nyanlæg kontant blev bedre, uden at udviklingen i skatteprocenten blev alt for ujævn. Dette betød, at staten kunne bruge begrænsning af den kommunale låntagning som et instrument i den økonomiske politik, og op gennem 70'erne krævede staten med varierende motiver en stadig større grad af skattefinansiering af de kommunale anlægsudgifter.

Omfanget af kommunernes låntagning har siden begyndelsen af halvfjerdserne været pålagt visse begrænsninger. Formålet med begrænsningerne har været at forøge den kommunale selvfinansiering samt at aflaste kapitalmarkedet i en periode, hvor der har været behov herfor. Denne begrundelse er dog næppe relevant mere, idet kapitalmarkederne er liberaliseret.

I slutningen af 70'erne blev lånerestriktionerne udformet således, at kun de kommuner, hvis anlægsudgifter var store i sammenligning med beskatningsgrundlaget, måtte optage lån. Lovgrundlaget for begrænsningen af kommunernes lånemuligheder var § 55, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår krævede tilsynsmyndighedens samtykke.

Indtil 1982 kunne kommunerne således alene optage lån efter tilsynsmyndighedernes forhåndsgodkendelse. Formålet med godkendelseskravet var bl.a. at sikre, at den enkelte kommunalbestyrelse alene varetog kommunale opgaver, at den enkelte kommunalbestyrelse ikke gennem sin styrelse af kommunens anliggender uforsvarligt

foringede kommunens økonomi, at kommunerne ikke konkurrerede indbyrdes på en uheldig måde, samt at kommunerne ikke under ét disponerede i strid med samfundets interesser som helhed.

Frem til 1982 blev lånebegrænsninger og undtagelser fastsat for ét år ad gangen som led i statens styring af kommunernes økonomi. Kun kommuner, hvis anlægsudgifter var store i forhold til beskatningsgrundlaget, måtte optage lån. Visse forsyningsvirksomheder blev dog holdt uden for lånebegrænsningerne, ud fra en betragtning om, at de var fuldt takstfinansierede og derfor måtte have mulighed for på lige fod med private forsyningsvirksomheder at indrette sig på en økonomisk rationel måde. I begyndelsen af 1980'erne ytrede lånebegrænsningen sig ved, at der stort set kun var låneadgang til investeringer i el, gas, overskudsvarme, energibesparende foranstaltninger, jordforsyning, sanering, industrihusbyggeri og visse udgifter til boligbyggeri.

2. Den første lånebekendtgørelse

Ved lov nr. 629 af 23. december 1980 ophævedes kravet i § 55, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om forhåndsgodkendelse af kommunernes lån. I stedet indførtes bemyndigelse for indenrigsministeren til at fastsætte regler om kommunernes låntagning.

I forarbejderne, Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 445, er det anført, at administrationen af Indenrigsministeriets hidtidige godkendelsesbeføjelser havde ændret karakter, idet ministeriet ikke i nær så høj grad vurderede de enkelte dispositioners hensigtsmæssighed for den enkelte kommune, men indskrænkede sig til at påse, at dispositionen var forenelig med lovgivningen og i overensstemmelse med ministeriets dagældende retningslinjer. Det er endvidere anført, at "det i langt højere grad (er) kommunernes økonomiske dispositioner under ét og disses betydning for samfundsøkonomien, der er blevet et vigtigt problem i samspillet mellem staten og kommunerne på det økonomiske område". På daværende tidspunkt havde godkendelsesbeføjelserne allerede ændret karakter, idet tilsynsmyndighederne ikke i så høj grad vurderede de enkelte dispositioners hensigtsmæssighed for den pågældende kommune, men ofte alene påså, at dispositionen var i overensstemmelse med lovgivningen og i overensstemmelse med de retningslinier, som Indenrigsministeriet allerede dengang udstedte.

Fra 1983 blev reglerne gjort permanente med udsendelsen af bekendtgørelse nr. 683 af 20. december 1982 (lånebekendtgørelsen), som havde virkning fra og med regnskabsåret 1983. Dermed blev de konkrete godkendelsesbeføjelser afløst af et regelsæt, som kommunerne skulle optage lån i overensstemmelse med. I lånebekendtgørelsen fra 1982 opretholdtes det mere end 100-årige princip om, at kommunernes skal være selvfinansierende, men at lånoptagelse dog kan tillades på visse nærmere afgrænsede områder.

3. Lovgrundlaget for de gældende regler

De gældende regler om kommunal låntagning er fastsat i Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 295 af 26. april 2001 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

Bekendtgørelsen har hjemmel i følgende bestemmelser i den kommunale styrelseslov:

§ 41. Beslutning om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser skal, medmindre indenrigsministeren fastsætter andet, træffes af kommunalbestyrelsen.

§ 55. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning og lignende dispositioner.

§ 57. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti samt ved tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

4. Indholdet af de gældende låneregler og tilsynet

Det er et almindeligt kommunaløkonomisk princip, at kommuner skal finansiere deres anlægsudgifter uden lånoptagelse, dvs. at kommuner skal finansiere deres anlægsudgifter kontant.

Lånebekendtgørelsen fastlægger rammerne for kommunernes lånoptagelse og for kommunernes likviditet.

Kommuner kan kun låne i det omfang, der efter lånebekendtgørelsen er adgang til lånoptagelsen. Hertil kommer eventuelle dispensationer, der er meddelt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Lånereglerne indeholder også krav til kommunens likviditet.

Lånebekendtgørelsen indeholder endvidere regler om deponering i forbindelse med lånelignende arrangementer, eksempelvis leje- og leasing aftaler samt regler om sale-and-lease-back.

Lånebekendtgørelsen indeholder endelig regler om selve lånoptagelsen, løbetider, konvertering m.v.

De enkelte bestemmelser i lånebekendtgørelsen er på baggrund af den administrative praksis beskrevet i Indenrigsministeriets vejledning af 23. august 2000 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

Den kommunale revision påser i forbindelse med regnskabsgennemgangen – som led i den almindelige kontrol af, at de kommunale dispositioner er i overensstemmelse med gældende regler – at lånereglerne overholdes, herunder at der foretaget deponering af beløb eller obligationer efter reglerne herom i lånebekendtgørelsen.

Efter § 54, stk. 2, i den kommunale styrelseslov indsendes regnskabet med tilhørende revisionsbemærkninger til den kommunale tilsynsmyndighed. Tilsynsmyndigheden antages som led den almindelige legalitetskontrol at være beføjet til f.eks. at kræve, at lån optaget i strid med reglerne – med respekt af låneaftalen – tilbagebetales i løbet af en vis kortere tid.

5. Motiver for de kommunale låneregler

Lånereglerne har tradition for at være forholdsvis restriktive. Dette skal ses i sammenhæng med, at Danmark set i internationalt sammenhæng til gengæld giver kommunerne store frihedsgrader til at opkræve skat. I det danske system er lånereglerne et af de forholdsvis få styringsmidler, der kan anvendes til at regulere aktiviteten i den kommunale sektor. Lånereglerne kan også påvirke kommunernes prioritering, herunder af finanspolitiske årsager.

Statens politik om begrænsning af kommunernes lånemuligheder har været konsekvent, men de motiver, der lå bag den, har været skiftende. Det antages, at de kommunale låneregler fortsat hovedsageligt er begrundet i hensynet til samfundsøkonomien og det deraf følgende ønske om at begrænse låntagningen og styre omfanget af den kommunale anlægsvirksomhed. De kommunale låneregler muliggør afpasning af kommunernes økonomiske politik til de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid måtte gøre sig gældende. Styringen af kommunernes økonomi sker således med henblik på dennes tilpasning til samfundsøkonomien som helhed.

Bestræbelserne på at styre de kommunale finanser ud fra sådanne makroøkonomiske hensyn sker på baggrund af en målsætning om økonomisk samordning mellem staten og kommunerne.

Der er desuden det særlige ved lånoptagelser, at de påvirker de fremtidige kommunalbestyrelses dispositionsfrihed, hvad der også taler for en særlig forsigtighed på dette område. Betragtninger om, at nutiden ikke bør vælte byrder over på kommende generationer, spiller også en vigtig rolle, dvs. at en siddende kommunalbestyrelse ikke bør give borgerne kommunale serviceydelser og samtidig vælte betalingen for ydelserne over på fremtidige kommunalbestyrelser. Lånereglerne må på den anden side ikke være så restriktive, at de hindrer en effektiv opgavevaretagelse.

6. Kassekreditreglen

Lånebekendtgørelsens § 10 – den såkaldte kassekreditregel - indebærer, at kommunens gennemsnitlige likviditet over de sidste 12 måneder skal være positiv, dvs. at kommunens kassebeholdning, bankindestående og lignende likvide midler skal overstige kommunens kortfristede lån i form af kassekreditter m.m.

§ 10. I kommuner og amtskommuner må gennemsnittet over de sidste 12 måneder af de daglige saldi på funktion 9.50, kassekreditter og byggelån, excl. byggelån, der snarest efter byggearbejdet konverteres til langfristede lån, ikke overstige gennemsnittet i samme periode af de daglige saldi på likvide aktiver, jf. funktionerne 9.01, 9.05, 9.08, 9.09, 9.10 og 9.11 i »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

Det tilladte træk på kassekreditter opgøres som gennemsnittet af likvide beholdninger over de seneste 365 kalenderdage.

Likvide aktiver omfatter funktionerne 9.01, 9.05, 9.08, 9.09, 9.10 og 9.11 i »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner«. Disse funktioner omfatter kontante beholdninger, indskud i pengeinstitutioner m.v., realkreditobligationer, kommunekreditforeningsobligationer samt statsobligationer. Realkreditobligationer omfatter obligationer udstedt af realkreditinstitutioner, pengeinstitutioner m.v.

Kommunekreditforeningsobligationer omfatter obligationer udstedt af KommuneKredit samt andre dansk møntede obligationer udstedt af danske kommuner.

Statsobligationer omfatter værdipapirer udstedt af den danske stat, herunder statsobligationer, statsgældsbeviser, statslån med variabel rente og skatkammerbeviser.

Funktion 9.11 omfatter udenlandske realkredit- og statsobligationer, som er udstedt i et EU/EØS-land, i en EØ/EØS-møntenhed og noteret på en fondsbørs i et EU-EØS-land, jf. § 6, stk. 1, i bekendtgørelse om anbringelse af fondes midler og bestyrelsesvederlag m.v.

Det bemærkes, at beløb, der i henhold til lånebekendtgørelsens § 4, stk. 3, er deponeret, skal konteres på funktion 9.27 i det kommunale budget- og regnskabssystem. Disse beløb kan således ikke medregnes i opgørelsen af kassekreditreglens overholdelse.

Trækket på kassekreditter opgøres på funktion 9.50.

Saldi vedrørende byggelån, der snarest efter byggearbejdet konverteres til langfristet låntagning inden for kommunens låneramme, skal dog ikke regnes med som kassekredit.

Med henblik på mulighederne for kontrol vil det være nødvendigt, at kommunen tilrettelægger kasseopgørelsen således, at kommunen på anfordring kan rekonstruere de daglige saldi på de respektive konti i den forløbne 12 måneders periode.

For hver dag i en 12 måneders periode, hvor der er foretaget kasseopgørelse, noteres dagens saldo på konti 9.01, 9.05, 9.08, 9.09, 9.10 og 9.11 i en kolonne og dagens saldo på 9.50 i en anden kolonne. For hver kolonne tælles saldiene sammen og divideres med det samlede antal kasseopgørelser, der er foretaget i perioden. Dvs. det fremkomne gennemsnit på 9.50 fratrækkes, hvis det repræsenterer kreditsaldi, det tilsvarende gennemsnit på 9.01-9.11. Det derefter fremkomne resultat må aldrig blive negativt.

Hvis en kommune ikke kan overholde kassekreditreglen, skal kommunalbestyrelsen ansøge Indenrigs- og Sundhedsministeriet om dispensation fra kassekreditreglen. Ministeriet har i medfør af § 18 i lånebekendtgørelsen hjemmel til at meddele dispensation fra kassekreditreglen.

Det er kommunalbestyrelsens pligt straks at henvende sig til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om eventuelle problemer med overholdelse af kassekreditreglen med henblik på en plan for genopretning af økonomien og lovliggørelse af situationen via en dispensation.

7. Dispensationspraksis – genopretning af økonomien

En dispensation fra kassekreditreglen meddeles efter ministeriets praksis på baggrund af en plan om genopretning af kommunens økonomi og under visse betingelser. Det forhold, at der stilles visse krav til de pågældende kommuners økonomi, kan give en vis berettigelse af betegnelsen "under administration". Det er den enkelte kommune, der skal fremkomme med initiativer til genopretning af den økonomiske situation.

Genopretning af økonomien skal resultere i, at kommunen i løbet af en bestemt periode når op på et for ministeriet acceptabelt niveau af den gennemsnitlige likviditet beregnet efter kassekreditreglen. Normalt anvendes en genopretningsperiode på to til tre år.

Der opstilles i tilknytning til dispensationen kvartalsvise mål for forbedring af kommunens likviditet. Til dokumentation for opfyldelse af disse mål skal der normalt hvert kvartal indsendes en oversigt over kommunens likviditet opgjort efter kassekreditreglen.

Efter ministeriets praksis knyttes der sædvanligvis til dispensationen desuden visse overordnede betingelser vedrørende kommunens økonomi i relation til udgifternes realvækst, herunder at der ikke sker en forøgelse af antallet af ansatte, udvikling i skatteprocent m.v.

I forbindelse med dispensationen kan ministeriet også meddele tilskud fra ministeriets særlige pulje til vanskeligt stillede kommuner og lånedispenation til drifts- og anlægsarbejder. Dette beror på kommunens økonomiske situation og øvrige omstændigheder.

Der har siden 1989 været ca. 20 tilfælde af ”kommuner under administration”. Det er således ikke særligt hyppigt, at kommuner kommer i konflikt med kassekreditreglen. Det kan endvidere bemærkes, at samtlige afsluttede sager på området indtil nu er endt med, at den planlagte genopretningsplan er blevet gennemført, ofte med en betydelig bedre slutlikviditet end forventet.

D. Kommunalbestyrelsesmedlemmers rettigheder

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne har efter den kommunale styrelseslov og almindelige kommunalretlige grundsætninger en række rettigheder, som bl.a. skal sikre medlemmet det fornødne grundlag for at tage stilling til de sager, der forelægges kommunalbestyrelsen, og give medlemmet mulighed for at reagere, hvis der foreligger forhold, som må antages at indebære, at kommunen handler ulovligt eller ulovligt undlader at foretage noget, kommunen har pligt til.

For visse af kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder er det relevant at vurdere, om disse i tilstrækkeligt omfang medvirker til at sikre medlemmerne den nødvendige indsigt i kommunens anliggender.

De følgende afsnit indeholder en beskrivelse af gældende ret for så vidt angår disse rettigheder.

Ekspertgruppens overvejelser vedrørende disse rettigheder fremgår af kapitel IV, afsnit C, punkt 3.

1. Ret til at forlange ekstraordinært møde afholdt

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 8, stk. 2. Ekstraordinære møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det.

En tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer kan efter styrelseslovens § 8, stk. 2, forlange, at der afholdes ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen.

Det forhold, at det efter bestemmelsen er formanden, der fastsætter tid og sted for afholdelsen af ekstraordinært møde, antages ikke at indebære, at det er overladt til formanden frit at bestemme, hvornår der skal indkaldes til ekstraordinært møde i tilfælde, hvor der foreligger en begæring herom fra en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det antages således, at borgmesteren har pligt til at søge det ekstraordinære møde afholdt så hurtigt som muligt efter modtagelsen af anmodningen herom.

Kan det ikke nås at afholde ekstraordinært møde inden det ordinære møde, må den sag, der har været begæret optaget på ekstraordinært møde, optages på udkastet til dagsordenen for det førstkommende ordinære møde.

Varslet for indkaldelse af ekstraordinært møde skal normalt være mindst fire hverdage, jf. bestemmelsen i styrelseslovens § 8, stk. 4, 1. pkt., hvorefter der så vidt muligt senest fire hverdage inden et kommunalbestyrelsesmøde skal udsendes en dagsorden til medlemmerne. Undtagelsen herfra må forudsætte, at der foreligger tvingende grunde.

2. Adgang til gennemsyn af materiale med ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 8, stk. 4. [...] Medlemmerne har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, endvidere ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Efter styrelseslovens § 8, stk. 4, 1. pkt., sørger borgmesteren bl.a. for, at det nødvendige materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet.

Et kommunalbestyrelsesmedlem har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 8, stk. 4, 2. pkt.

Bestemmelsen giver det enkelte medlem mulighed for i forbindelse med medlemmets forberedelse forud for kommunalbestyrelsens møde at modtage bistand fra f.eks. sagkyndige personer, som ikke er medlem af kommunalbestyrelsen.

Adgangen til at gennemse sagsmateriale med ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer gælder uanset, om der er tale om sager, der skal behandles for lukkede døre. Medlemmets ret kan alene begrænses af lovgivningens regler om tavshedspligt.

3. Sagsindsigt og ret til at modtage kopi af sagsmateriale

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 9. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Stk. 2. Begæring om sagsindsigt efter stk. 1 skal rettes til borgmesteren og angive den sag eller det materiale i en sag, som ønskes gennemset.
Stk. 3. Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.
Stk. 4. Et medlem har ret til efter anmodning at få tilsendt kopi af sagsmateriale, hvori den pågældende har ret til sagsindsigt, jf. stk. 1-3. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af retten til at få tilsendt sagsmateriale, herunder begrænsninger i retten hertil, når dette findes nødvendigt.

Efter styrelseslovens § 9, stk. 1, har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Retten til sagsindsigt er knyttet til varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, og materialet, der begæres sagsindsigt i, skal derfor vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der på grund af inhabilitet er afskåret fra at deltage i en sags behandling, har ikke ret til sagsindsigt i den pågældende sag efter bestemmelsen.

Retten til sagsindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser. Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen. Også materiale, der befinder sig på kommunens institutioner m.v., er omfattet.

Et kommunalbestyrelsesmedlem skal efter styrelseslovens § 9, stk. 2, rette en begæring om sagsindsigt til borgmesteren, der er den øverste ansvarlige for tilrettelæggelsen af administrationens arbejde. Det er en betingelse, at det nærmere angives, hvad der ønskes sagsindsigt i. Kommunalbestyrelsesmedlemmet skal således angive den sag eller det materiale i en sag, som ønskes gennemset. Bestemmelsen giver således ikke adgang for kommunalbestyrelsesmedlemmer til at foretage en almindelig gennemgang af et antal sager i en forvaltning.

Det antages, at bestemmelsen i styrelseslovens § 9, stk. 2, i det væsentligste skal fortolkes i overensstemmelse med offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Det antages således, at en begæring om sagsindsigt i medfør af styrelseslovens § 9, stk. 2, i lighed med offentlighedslovens § 4, stk. 3, kan afslås, hvis det ikke er muligt for den kommunale forvaltning rent faktisk at identificere de sager eller dokumenter, der er omfattet af sagsindsigtsbegæringen. Det må imidlertid anses som tilstrækkeligt, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende forvaltnings journaler, registre m.v. er nødvendige for, at sagen kan findes frem.

Begæringen kan endvidere afslås, hvis den omfatter en ubestemt flerhed af sager, herunder alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, eller alle sager af en bestemt art.

Et kommunalbestyrelsesmedlem antages eksempelvis ikke at have ret til sagsindsigt efter bestemmelsen, såfremt den pågældende anmoder om indsigt i alle sager vedrørende byggetilladelser i en given periode. Medlemmet må derimod antages at have adgang til sagsindsigt i disse sager i medfør af bestemmelsen, såfremt det pågældende medlem, eksempelvis via udskrifter fra det relevante udvalgs beslutningsprotokoller, jf. styrelseslovens § 20, stk. 6, kan angive journalnummer, navn eller lignende, der kan identificere sagerne.

Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, hvis det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når et medlems adgang til sagsindsigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder, jf. styrelseslovens § 9, stk. 3. Ved udøvelsen af denne beføjelse er borgmesteren undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, 2. pkt. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der er utilfreds med borgmesterens afgørelse om sagsindsigt, kan derfor forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen vil også kunne fastsætte generelle retningslinjer for borgmesterens adgang til at afslå anmodning om sagsindsigt.

Et medlem har ret til efter anmodning at få tilsendt kopi af sagsmateriale, som medlemmet har ret til sagsindsigt i, jf. styrelseslovens § 9,

stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af retten til at få tilsendt sagsmateriale, herunder begrænsninger i retten, hvis det findes nødvendigt.

4. Initiativret

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 11. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom.

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan efter styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen og fremsætte forslag til beslutninger herom.

Bestemmelsen giver medlemmet en almindelig ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde. Det gælder både sager, der aktuelt er under behandling i et udvalg eller i den kommunale administration, og andre sager.

Det antages, at borgmesteren er forpligtet til at optage alle rettidigt indgivne forslag fra medlemmerne af kommunalbestyrelsen på det udkast til dagsorden, som borgmesteren skal udsende inden et møde i kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 8, stk. 4. Der kan af praktiske grunde fastsættes en frist for indgivelse af forslag, jf. normalforretningsordenens § 3, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen kan dog afvise en sag fra dagsordenen, hvis sagen er identisk med en sag, som tidligere har været behandlet i kommunalbestyrelsen, medmindre der foreligger nye oplysninger i sagen, eller medmindre der i øvrigt er sket ændringer i grundlaget for den tidligere behandling.

Såfremt borgmesteren har afvist at optage et medlems rettidigt indsendte forslag på dagsordenen, kan medlemmet kræve, at kommunalbestyrelsen tager stilling til borgmesterens afvisning.

Det bemærkes, at initiativretten i styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., alene er en ret for et medlem til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen og fremsætte forslag til beslutning herom. Der antages ikke at eksistere en tilsvarende ret for udvalgsmedlemmer i forhold til de udvalg, de er medlem af.

Et udvalgsmedlem antages alene at have ret til at indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed for udvalget, jf. styrelseslovens § 22, stk. 3.

Hertil kommer, at et flertal af udvalgets medlemmer naturligvis kan beslutte, hvilke sager inden for udvalgets område, der ønskes behandlet. Dette giver dog ikke det enkelte medlem en ret til at få en bestemt sag på dagsordenen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at der ikke består en initiativret i forhold til udvalget, ikke er til hinder for, at det enkelte udvalg – f.eks. i udvalgets forretningsorden – træffer beslutning om, at udvalgsmedlemmerne skal have en sådan ret.

Bestemmelsen i styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., antages i et vist omfang at give medlemmet krav på, at der tilvejebringes oplysninger om en sag.

Det antages således, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der anvender sin initiativret, vil kunne kræve, at et udvalg meddeler kommunalbestyrelsen de oplysninger om bestemte anliggender inden for udvalgets område, som er nødvendige for, at kommunalbestyrelsen – og dermed også det enkelte medlem – kan afgøre, om forvaltningen er lovlig og i overensstemmelse med de rammer, som kommunalbestyrelsen har udstukket. Efter omstændighederne, herunder hvis en sag er under forberedelse, må medlemmet lade sig nøje med summariske oplysninger, f.eks. om, hvordan sagen søges oplyst.

Der lader sig imidlertid ikke opstille mere præcise krav til de oplysninger, som enkeltmedlemmer kan kræve i medfør af initiativretten, og kommunalbestyrelsen må have ret vide rammer med hensyn til at skønne over, hvornår udvalgets oplysningspligt er opfyldt. Det er således kommunalbestyrelsen, der i første række har rådigheden over

sagernes oplysningsniveau, og dermed bestemmer, hvornår en sag er sådan oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag.

Et medlem kan – uanset at den pågældende vurderer at have behov herfor med henblik på eksempelvis at vurdere om et udvalg har handlet inden for de rammer, som kommunalbestyrelsen har udstukket – ikke kræve, at udvalget tilvejebringer bestemte, nye oplysninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt udvalget skal tilvejebringe bestemte, nye oplysninger i sagen, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Et medlem, der ønsker tilvejebragt bestemte, nye oplysninger, må således stille forslag herom i kommunalbestyrelsen eller udvalget.

5. Retten til at forlange oplysninger

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 11. [...] Udvalgene og kommunalbestyrelsens formand skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er – med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Efter styrelseslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., skal udvalgene og borgmesteren meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger.

Kommunalbestyrelsen kan fastsætte en frist for afgivelsen af oplysningerne. Det forudsættes i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige grundsætninger, at kommunalbestyrelsen gives korrekte oplysninger.

6. Retten til at få tilført sin afvigende mening til beslutningsprotokollen

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 13, stk. 2. Ethvert medlem, som har deltaget i mødet, kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal

fremsendes til en anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der har deltaget i et kommunalbestyrelsesmøde, har ret til at få sin afvigende mening tilført beslutningsprotokollen. Den afvigende mening består – foruden medlemmets stemmeafgivning – i en tilkendegivelse om, hvad medlemmet mener, at kommunalbestyrelsen burde have besluttet. Der skal være overensstemmelse mellem den afvigende mening og medlemmets stemmeafgivning.

Et medlem har ret til at få anført en ganske kort angivelse af begrundelsen for den afvigende mening. Hele begrundelsen kan derimod ikke kræves anført.

Retten til at få tilført sin afvigende mening gælder både for så vidt angår realitetsspørgsmål som procedurespørgsmål om f.eks. afgørelsen af et medlems habilitet.

Bestemmelsen understøtter et kommunalbestyrelsesmedlems mulighed for at frigøre sig for ansvar for ulovlige beslutninger. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan således frigøre sig fra ansvar ved at stemme imod et forslag, som vil indebære, at der træffes en ulovlig beslutning, og ved at få sin afvigende mening tilført beslutningsprotokollen kan medlemmet understøtte det bevismæssige grundlag herfor.

Ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, f.eks. tilsynsrådet, kan et kommunalbestyrelsesmedlem efter styrelseslovens § 13, stk. 2, kræve, at myndigheden samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

7. Adgang til at overvære visse af økonomiudvalgets møder

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 20, stk. 5. Økonomiudvalget kan tillade kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke er medlemmer af økonomiudvalget, at overvære dettes afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårig budgetoverslag.

Efter styrelseslovens § 20, stk. 5, kan et kommunalbestyrelsesmedlem, der ikke er medlem af økonomiudvalget, med økonomiudvalgets samtykke overvære visse møder.

Adgangen til at overvære den afsluttende udvalgsbehandling af det kommunale budget kan give de medlemmer og grupper, som ikke er repræsenteret i økonomiudvalget, en bedre indsigt i spørgsmål, der har relation til budgetbehandlingen, og dermed et bedre grundlag for at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af budgetforslaget.

Det er alene det eller de sidste møder umiddelbart før budgetforslagets afgivelse til kommunalbestyrelsen, der kan åbnes for observatørdeltagelse. Det er endvidere forudsat, at bestemmelsen tillige giver adgang til at tillade observatører ved et enkelt eller ganske få møder mellem forslagens 1. og 2. behandling i kommunalbestyrelsen.

8. Adgang til at få tilsendt materiale fra udvalg, hvori medlemmet ikke selv har sæde

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 20, stk. 6. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer.

Efter styrelseslovens § 20, stk. 6, har et kommunalbestyrelsesmedlem med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og

udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af. Medlemmet har endvidere ret til efter anmodning i det enkelte tilfælde at få tilsendt sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer.

Bestemmelsen giver et kommunalbestyrelsesmedlem mulighed for at få indsigt i sager, som behandles i udvalg, som den pågældende ikke er medlem af.

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan ikke med henvisning til regler om tavshedspligt afskæres fra at modtage oplysninger fra udvalg eller forvaltning vedrørende sager, som kommunalbestyrelsen i sidste ende kan træffe afgørelse i. Et medlems ret til at modtage materiale kan være begrænset efter reglerne om tavshedspligt, hvis medlemmet er inhabilt i den pågældende sag og der er tale om oplysninger, som det efter reglerne om tavshedspligt er nødvendigt at hemmeligholde i forhold til den pågældende.

9. Ret til at få ordet til dagsordenen

Et kommunalbestyrelsesmedlem har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger ret til at få ordet mindst én gang, inden et forslag kan sættes til afstemning. Er der tale om et forslag om et proceduremæssigt spørgsmål, f.eks. om at henvise sagen til udvalgsbehandling, kan medlemmet alene forlange ordet vedrørende selve procedureforslaget. Medlemmet har derimod ikke ret til at få ordet vedrørende sagens indhold.

Der antages at gælde en tilsvarende ret til at få ordet mindst én gang, inden et forslag sættes til afstemning ved udvalgs møder.

10. Ret til at få udsat en sag, der ikke er optaget på dagsordenen

Et medlem har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger ret til forud for et kommunalbestyrelsesmøde at blive gjort bekendt med, hvilke sager der skal undergives behandling, således at medlemmet kan forberede sin stillingtagen til disse sager.

Et medlem kan derfor kræve, at en sag, der ikke har været optaget på den udsendte dagsorden, ikke undergives behandling. Det gælder dog ikke, hvis det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller hvis sagen ikke tåler udsættelse.

Der antages at gælde en tilsvarende ret til at få en udsat en sag, der ikke er optaget på dagsordenen, ved et udvalgmøde.

E. Visse andre styrelsesretlige forhold

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Kommunalbestyrelsen er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen, og der er ikke andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger.

Borgmesteren har som øverste administrative leder en række forpligtelser af formel karakter, men har som udgangspunkt ingen særlig kompetence til at afgøre sager, kræve fornyet sagsbehandling eller lignende.

På enkelt punkter har borgmesteren dog særlige rettigheder, der er knyttet til hans rolle som øverste administrative leder.

For visse af disse rettigheder er det relevant at vurdere, om de er udformet hensigtsmæssigt og under tilstrækkelig hensyntagen til kommunalbestyrelsesmedlemmernes mulighed for adgang til indsigt i de kommunale forhold og dermed at kunne udøve den fornødne kontrol.

De følgende afsnit indeholder en beskrivelse af gældende ret for så vidt angår disse rettigheder.

Afsnittene indeholder endvidere en beskrivelse af visse andre rettigheder.

Ekspertgruppens overvejelser vedrørende disse rettigheder fremgår af kapitel IV, afsnit C, punkt 3.

1. Udvalgenes ret til at lade ansatte og andre personer overvære udvalgenes møder og forhandlinger

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 20, stk. 4. Udvalgene kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære møderne med henblik på varetagelse af sekretariatsfunktioner m.v. for udvalget. Udvalgene kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

Styrelseslovens § 20, stk. 4, 1. pkt., er udformet som en adgang for udvalget til at tillade, at ansatte overværer mødet. Hensigten er, at udvalget kan forlange bistand fra forvaltningen, men det tilkommer borgmesteren som øverste daglige leder af administrationen – eventuelt efter høring af udvalget eller drøftelse med udvalgsformanden – at træffe bestemmelse om, hvilken sekretærbistand der skal stilles til rådighed for udvalget.

Ud over varetagelse af sekretariatsfunktioner kan kommunalt ansattes overværelse af udvalgsmøder være begrundet i udvalgets ønske om at modtage oplysninger, mundtlige redegørelser og lignende. Et udvalg kan derimod ikke tillade, at ansatte overværer udvalgets behandling af sager, som de pågældende ikke har tjenestelig tilknytning til.

Kommunalt ansatte kan, når betingelserne for deres tilstedeværelse er opfyldt, overvære hele mødeforløbet, herunder eventuelle afstemninger.

Styrelseslovens § 20, stk. 4, 2. pkt., fastsætter, at det enkelte udvalg selv kan beslutte, om andre end kommunalt ansatte, herunder andre kommunalbestyrelsesmedlemmer end udvalgets medlemmer, skal tilkaldes.

En sådan tilkaldelse kan kun finde sted, hvor dette er begrundet i hensynet til oplysningen af en sag.

Det antages, at ikke-udvalgsmedlemmerne ikke har en egentlig tale-ret under mødet, men alene en adgang til at besvare de spørgsmål, som udvalget stiller.

Det er alene udvalgets forhandlinger, ikke-udvalgsmedlemmerne kan overvære, ikke eventuelle afstemninger.

Med hjemmel i bestemmelsen vil udvalget også kunne give borgere m.fl. foretræde for udvalget.

2. Borgmesterens ret til at træffe beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 31, stk. 1. Formanden kan på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Borgmesteren har en lovbestemt kompetence til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne. Bestemmelsen giver ikke borgmesteren ret til at afgøre sager på udvalgenes vegne, og borgmesteren kan ikke træffe afgørelse på kommunalbestyrelsens vegne i tilfælde, hvor det følger af lovgivningen, at beslutning skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde.

Det er en betingelse, at sagen ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Hvis sagen ikke tåler opsættelse, må borgmesteren overveje, hvordan kommunalbestyrelsens flertal mest sandsynligt ville have afgjort sagen, og træffe sin afgørelse i overensstemmelse hermed.

Den betingelse, at sagen ikke må give anledning til tvivl, er kun opfyldt, hvis borgmesteren anser sagen for utvivlsom og tillige skønner, at også alle de øvrige medlemmer vil anse sagen for utvivlsom.

Det er i første omgang borgmesteren, som må afgøre, om lovens betingelser er opfyldt. Der er ikke efter loven pligt for borgmesteren til

efterfølgende at orientere kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet på kommunalbestyrelsens vegne i henhold til stk. 1.

Kommunalbestyrelsen kan ikke foretage generelle indskrænkninger i borgmesterens kompetence til at træffe afgørelse i henhold til stk. 1. Dette udelukker dog ikke, at kommunalbestyrelsen for så vidt angår borgmesterens udøvelse af kompetence til at afgøre sager, der ikke giver anledning til tvivl, kan foreskrive, at enkelte sager eller sagstyper altid skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse. Kommunalbestyrelsen har herved præciseret, at disse sager er af en sådan beskaffenhed, at betingelsen om, at sagen ikke giver anledning til tvivl, ikke vil være opfyldt.

3. Borgmesterens ret til at udøve den øverste daglige ledelse af kommunens administration

Uddrag af styrelsesloven

§ 31, stk. 2, 1. pkt. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Med ordet "øverste" er det præciseret, at borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen. Der er ingen forudsætning om, at borgmesteren personligt skal udføre alle de ledelsesopgaver, han bærer ansvaret for.

En konsekvens af, at borgmesteren over for kommunalbestyrelsen har ansvaret for ledelsen af forvaltningen, er, at alle henvendelser fra kommunalbestyrelsen eller fra et af dens medlemmer til den kommunale forvaltning må foregå via borgmesteren eller med dennes samtykke.

Det antages, at borgmesteren som en forudsætning for at kunne varetage sine opgaver som øverste daglige leder har adgang til at føre tilsyn med alle dele af forvaltningen og afkræve alle ansatte de oplysninger, som er nødvendige for udøvelsen af dette tilsyn. Borgmesteren vil således også have adgang til at gennemse sager, herunder sager med fortrolige oplysninger, for så vidt det er nødvendigt af hensyn til de funktioner, der i loven er pålagt borgmesteren, ikke mindst

opgaverne som øverste daglige leder af forvaltningen og koordination af udvalgenes virksomhed.

Borgmesterens beføjelser og ansvar som øverste daglige leder af kommunens administration er udtrykkeligt fastlagt i loven, og kommunalbestyrelsen vil ikke kunne gøre indgreb heri, hverken gennem begrænsninger i de funktioner, som det efter styrelseslovens § 31, stk. 2, 2.-4. pkt., påhviler borgmesteren at udføre, eller ved begrænsninger i funktioner, der i øvrigt efter almindelig opfattelse må henføres under begrebet daglig ledelse.

Kommunalbestyrelsen vil derimod gennem styrelsesvedtægtsbestemmelser eller andre vedtagelser kunne træffe beslutninger af generel karakter om kommunens administrative struktur.

Kommunalbestyrelsen vil også kunne pålægge borgmesteren at ekspedere en konkret sag på en nærmere angiven måde.

Borgmesteren har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvorledes sagerne skal afgøres. Borgmesteren har heller ikke kompetence til at give direktiver med hensyn til beslutninger om konkrete sagsbehandlingsskridt. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser. Dette vil kun være tilfældet, hvis borgmesteren er kompetent hertil i sin egenskab af formand for kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Det bemærkes, at delegation af kompetence til borgmesteren antages at kræve enighed.

4. Borgmesterens ret til at deltage i udvalgenes møder

Uddrag af styrelsesloven

§ 31 a, stk. 1, 1. pkt. Formanden har uden at være medlem ret til at deltage i møderne i udvalg uden stemmeret.

Borgmesterens ret til at deltage i udvalgsmøder er begrundet i varetagelsen af borgmesterfunktionen. Borgmesteren vil under møderne

kunne påse, at udvalget følger de retningslinjer m.v., som kommunalbestyrelsen måtte have fastlagt vedrørende administrationen af det pågældende område, og kan få et indblik, der forbedrer borgmesterens mulighed for at koordinere den kommunale virksomhed og sikrer, at forvaltningen fungerer som en enhed.

Bestemmelsen giver – i modsætning til ikke-udvalgsmedlemmers adgang til at blive tilkaldt for at overvære forhandlinger i medfør af styrelseslovens § 20, stk. 4, 2. pkt. – borgmesteren ret til at deltage i såvel udvalgenes forhandlinger som afgørelsen af de behandlede sager. Borgmesteren har endvidere i modsætning til ikke-udvalgsmedlemmer en egentlig taleret under mødet. Borgmesteren har ikke stemmeret under mødet.

Det antages, at bestemmelsen omfatter såvel de stående udvalg som udvalg nedsat i henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4.

Det antages, at borgmesterens ret til at overvære udvalgsmøder tillige omfatter den del af udvalgsmøderne, hvor der behandles sager om sociale ydelser m.v. til enkeltpersoner, som ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen.

F. Kommunaltilsynets adgang til indsigt i den kommunale administration

1. Officialmaksimen

De kommunale tilsynsmyndigheder er forvaltningsmyndigheder. Officialmaksimen – det almindeligt gældende princip for forvaltningsmyndigheders sagsoplysning – er derfor også gældende for tilsynsmyndighederne.

Efter officialmaksimen påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger i en sag eller at foranledige, at private, herunder eventuelle parter, medvirker til sagens oplysning, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Det antages i den forbindelse, at tilsynsmyndigheden er beføjet til at gennemgå kommunens journaler og arkiver eller til at efterse

originalakter, f.eks. kommunalbestyrelsens beslutningsprotokoller for at kontrollere afgivne oplysningers eller indsendte afskrifters rigtighed og fuldstændighed. Dette indebærer imidlertid ikke en adgang for kommunaltilsynet til at foretage ransagning. Ransagning kan således kun foretages af politiet. Kommunaltilsynets beføjelse til at gennemgå arkiver mv. forudsætter derfor, at kommunen enten udleverer materialet eller ikke modsætter sig, at tilsynet møder op. Det antages i øvrigt, at en repræsentant fra kommunaltilsynet har ret til at overvære også forhandlinger for lukkede døre som led i udøvelsen af tilsynet.

Officialmaksimen retter sig både mod det faktiske og det retlige grundlag i en sag.

Tilsynsmyndighederne behandler deres sager på skriftligt grundlag, og myndighederne har ikke mulighed for at foranstalte vidneførelse. Der er således grænser for tilsynets muligheder for at skabe klarhed over en sags faktiske omstændigheder, såfremt der foreligger indbyrdes modstridende oplysninger i sagen, og det skriftlige grundlag – kommunens sagsakter, udtalelse og eventuelt supplerende sagsakter – ikke giver grundlag for en entydig fastlæggelse af faktum.

Folketingets Ombudsmand har i Folketingets Ombudsmands Beretning 1978, side 504 f., tilkendegivet, at der tilkommer tilsynsmyndigheden ret vidtgående undersøgelsesbeføjelser, f.eks. ved at tilsynsmyndigheden udbeder sig skriftlige udtalelser fra enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller enkelte ansatte i kommunen eller ved samtale med enkelte af en kommunalbestyrelses medlemmer. Mundtlige oplysninger under samtaler med enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ansatte vil således efter ombudsmandens opfattelse kunne give anledning til yderligere uddybende spørgsmål til kommunalbestyrelsen, ligesom oplysninger under sådanne samtaler kan supplere andre oplysninger på en sådan måde, at de fortrænger de oprindelige oplysninger fra kommunalbestyrelsens flertal.

De pågældende enkeltpersoner har – i modsætning til kommunalbestyrelsen – ikke pligt til at afgive oplysninger. Sådanne undersøgelseskridt benyttes da også meget sjældent i tilsynsmyndighedernes praksis.

Det forhold, at de pågældende enkeltpersoner ikke har pligt til at afgive oplysninger, hindrer imidlertid ikke, at det efter officialmaksimen kan påhvile tilsynsmyndigheden, som et led i at skaffe de fornødne oplysninger, at udbede sig skriftlige eller mundtlige udtalelser fra de pågældende enkeltpersoner.

Tilsynsmyndighederne har endvidere mulighed for at anmode private virksomheder, borgere og andre udenforstående om at bidrage med mundtlige eller skriftlige oplysninger. De pågældende virksomheder, borgere, etc. har ikke pligt til at afgive oplysninger.

Det tilføjes, at det følger af straffelovens § 163, at den som i øvrigt til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, skriftligt eller ved andet læsbart medie afgiver urigtig erklæring eller bevidner noget, som den pågældende ikke har viden om, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

2. Kommunalbestyrelsens pligt til at afgive oplysninger til kommunaltilsynet

2.1. Pligtens indhold

Uddrag af lov om kommunernes styrelse

§ 47, stk. 5. Når tilsynsmyndigheden til brug for udøvelsen af tilsynet modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter.

§ 61, stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

§ 63. Kommunalbestyrelsen og tilsynsrådet skal tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold henholdsvis i kommunen og inden for tilsynsrådets virkeområde.

Efter § 63 i lov om kommunernes styrelse påhviler der kommunalbestyrelsen en forpligtelse til at tilvejebringe og meddele vedkommende minister og tilsynsråd de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen.

Det er antaget, at bestemmelsen giver hjemmel til, at ikke kun ministre, men generelt statslige myndigheder, herunder tilsynsråd, kan pålægge kommuner at tilvejebringe og meddele de af bestemmelsen omfattede oplysninger.

Der henvises til betænkning 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 110.

Der antages ikke at gælde nogen begrænsning, for så vidt angår karakteren eller arten af de oplysninger, der kan kræves udleveret i henhold til bestemmelsen. Tilsynsmyndighedens anmodning skal dog være i overensstemmelse med den almindelige grundsætning om saglighed i forvaltningen. Således indebærer bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen efter anmodning – ud over at videregive alle oplysninger, den i forvejen er i besiddelse af – er forpligtet til at tilvejebringe, indsamle og bearbejde oplysninger. Det antages, at det omfatter en udtalelse fra kommunen om dens vurdering af sagen. Det antages endvidere, at tilsynsmyndigheden kan fastsætte en frist for kommunalbestyrelsens meddelelse af oplysninger. § 63 i lov om kommunernes styrelse giver imidlertid ikke tilsynsmyndigheden adgang til at pålægge kommunalbestyrelsen at iværksætte en ekstern undersøgelse eller lignende, herunder en undersøgelse gennemført af revisionen.

I det omfang tilsynsmyndigheden – til brug for udøvelsen af tilsynet – modtager dokumenter fra kommunen, der i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven er interne, mister dokumenterne ikke deres interne karakter som følge af videregivelsen, jf. styrelseslovens § 47, stk. 5. Udgangspunktet i forvaltningsloven og offentlighedsloven, hvorefter interne dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt, berøres således ikke af, at de som led i en tilsynssag fremsendes til tilsynsmyndigheden.

Tilsynsmyndigheden kan i medfør af § 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse pålægge de medlemmer af en kommunalbestyrelse, der

er ansvarlige for, at kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, tvangsbøder. Det vil sige, at i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen undlader at meddele tilsynsmyndigheden de oplysninger, som kommunalbestyrelsen er anmodet om, kan tilsynsmyndigheden anvende tvangsbøder mod de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Tvangsbøder løber, indtil forpligtelsen er opfyldt. Det er den, når kommunen har opfyldt sin forpligtelse, eller – for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem – når dette har fremsat forslag om, at kommunalbestyrelsen træffer den beslutning, den er forpligtet til, eller har stemt for beslutningen.

2.1. Selvinkriminering

2.1.1. Regelgrundlaget

Artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der vedrører retten til en retfærdig rettergang, indeholder ikke nogen udtrykkelig ret for en person, der er anklaget for en forbrydelse, til ikke at udtale sig og til ikke at skulle medvirke til at inkriminere sig selv. Ved anvendelsen af konventionens artikel 6 har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid fastslået, at der efter denne bestemmelse gælder en ret for en anklaget til ikke at udtale sig og til ikke at skulle medvirke til at inkriminere sig selv, herunder ved tilvejebringelse af faktiske oplysninger. Der er imidlertid ikke tale om en ret til at modvirke opklaringen, herunder afgive falsk forklaring.

Domstolens praksis med hensyn til grænserne for at pålægge en anklaget at afgive forklaring mv. kan formentlig sammenfattes således: Retten til ikke at udtale sig og til ikke at medvirke til at inkriminere sig selv finder alene anvendelse i tilfælde, hvor der foreligger en anklage for en forbrydelse i konventionens forstand, og denne anklage skal foreligge på det tidspunkt, hvor den anklagede under anvendelse af utilbørlig tvang fra myndighedernes side, herunder navnlig trussel om straf m.v., tvinges til at afgive forklaringer, herunder om hvor dokumenter mv. befinder sig. Der henvises til Jon F. Kjølbros artikel i EU & Menneskeret, 6. årgang, 1999, side 131-143.

Begrebet anklaget er et selvstændigt konventionsbegreb, hvis indhold i princippet fastlægges på grundlag af domstolens praksis. Domstolen har defineret begrebet anklaget som en officiel tilkendegivelse over for en person fra en dertil kompetent myndighed, der indeholder en beskyldning om, at vedkommende har begået en strafbar handling, ligesom den har udtalt, at denne definition svarer til en vurdering af, om den mistænkte situation er blevet påvirket mærkbart, jf. Funke-dommen (Funke mod Frankrig, dom af 25. februar 1993, Serie A nr.256). En borger kan godt være anklaget, selv om der ikke formelt er rejst sigtelse eller tiltale, jf. også Serves-dommen (Serves mod Frankrig, dom af 20. oktober 1997, Reports 1997-VI, s.2159). I praksis må der være grund til at tro, at hvis den administrative myndigheds mistanke er så stærk, at der efter dansk ret er grundlag for at rejse sigtelse, vil der samtidig foreligge en anklage i konventionens forstand. Det er vanskeligt at forestille sig, at der skulle kunne foreligge en anklage på et tidligere tidspunkt.

Utilbørlig tvang fra myndighedernes side omfatter ikke kun anvendelse af eller trussel om anvendelse af straf, herunder bøder eller frihedsberøvelse, men kan også omfatte andre foranstaltninger, der har til formål at tvinge en anklaget til – mod sin egen vilje – at medvirke til at opklare en straffesag mod vedkommende selv, jf. Murray-dommen (John Murray mod UK, dom af 8. februar 1996, Reports 1996-I, s.30).

Retten til ikke at udtale sig og til ikke at medvirke til at inkriminere sig selv gælder ved alle former for straffesager i artikel 6's forstand. Herved forstås sager om overtrædelse af straffeloven eller særlovgivningen, hvor der kan idømmes frihedsstraf eller bøder.

Artikel 6 finder anvendelse i sager, hvor der skal træffes afgørelse vedrørende en anklage for en forbrydelse. Artikel 6 finder derimod som udgangspunkt ikke anvendelse i tilfælde, hvor et organ har til opgave at undersøge, fastlægge og bedømme et faktisk hændelsesforløb, uden at kunne træffe nogen afgørelse vedrørende en anklage for en forbrydelse. Som et eksempel på en sådan undersøgelse kan nævnes en undersøgelseskommission, jf. i denne retning Erik Ninn-Hansen sagen (klagesag 28972/95, afgørelse af 18. maj 1999) om en undersøgelsesret. Forbuddet mod selvinkriminering finder derfor i almindelighed ikke anvendelse i forbindelse med sådanne undersøgelser. Hvis der rejses en straffesag, kan brugen af forklaringer m.v.,

som den anklagede har afgivet under tvang i forbindelse med undersøgelsen, efter omstændighederne udgøre en krænkelse af forbuddet mod selvinkriminering, jf. Saunders-dommen (Saunders mod UK, dom af 17. december 1996, Reports 1996-VI, s.2044).

Retten til ikke at udtale sig og til ikke at medvirke til at inkriminere sig selv må føre til, at administrative myndigheder afstår fra at udnytte kontrolbeføjelser, herunder at pålægge private at tilvejebringe dokumenter og oplysninger, hvis borgeren må anses for anklaget i konventionens forstand, og de dokumenter og oplysninger, som ønskes tilvejebragt, skal underbygge en sådan mistanke. I disse tilfælde bør sagen behandles som en almindelig straffesag efter de herom gældende regler. Dette gælder, uanset om dette er forudsat i den gældende lovgivning vedrørende anvendelsen af kontrolbeføjelserne, jf. Kjølbros artikel side 139 og 140.

2.1.2. Overvejelser om, hvorvidt princippet finder anvendelse i tilfælde, hvor kommunaltilsynet anmoder kommunalbestyrelsen om oplysninger

I henhold til § 61 c i lov om kommunernes styrelse kan et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde.

Sager om overtrædelse af § 61 c i lov om kommunernes styrelse må anses for straffesager omfattet af artikel 6 i EMRK. Det følger heraf, at forbuddet mod selvinkriminering kan påberåbes i sager om, hvorvidt et medlem af en kommunalbestyrelse har gjort sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører.

Derimod vil sager om anvendelse af andre sanktioner, herunder annullation eller suspension af beslutninger, anlæggelse af erstatnings-sag eller erstatningsretlig bod, ikke være straffesager i artikel 6's forstand, hvorfor selvinkrimineringsforbuddet ikke vil kunne påberåbes i forbindelse med pålæg om at give oplysninger m.v. i sådanne sager.

Det forhold, at kommunaltilsynet beslutter at anvende tvangsbøder efter § 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse i tilfælde, hvor der ikke er tale om straffesager i artikel 6's forstand, medfører ikke, at

sagen dermed bliver en straffesag omfattet af artikel 6 i EMRK med den virkning, at selvinkrimineringsforbuddet finder anvendelse.

Anvendelse af en strafsanktioneret oplysningspligt er heller ikke i strid med selvinkrimineringsforbuddet, når der ikke foreligger en anklage for en forbrydelse på det tidspunkt, hvor den pågældende pålægges at afgive forklaring m.v., jf. senest Allan mod Storbritannien, afgørelse af 10. september 2002.

I sager om overtrædelse af § 61 c i lov om kommunernes styrelse gælder forbuddet mod selvinkriminering i hvert fald fra det tidspunkt, hvor tilsynsmyndigheden begærer påtale og overgiver sagen til politiet, jf. § 61 c, stk. 2. Det betyder, at politiets og anklagemyndighedens og efterfølgende domstolens behandling af sagen skal ske med respekt af forbuddet mod selvinkriminering.

Tilsvarende må selvinkrimineringsforbuddet antages at finde anvendelse i forbindelse med kommunaltilsynets forudgående behandling af en sag om overtrædelse af § 61 c i lov om kommunernes styrelse, når der foreligger en anklage for en forbrydelse i konventionens forstand.

Det bemærkes i den forbindelse, at selvinkrimineringsforbuddet alene kan finde anvendelse, når kommunaltilsynet anmoder kommunalbestyrelsen om oplysninger, og ikke når kommunaltilsynet – typisk som led i en partshøring – direkte anmoder det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem om oplysninger mv. i en sag.

Det skyldes, at de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke efter lovgivningen har pligt til at give sådanne oplysninger, jf. afsnit F.1. Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems undladelse af at meddele tilsynsmyndigheden oplysninger, som tilsynsmyndigheden har ønsket direkte fra medlemmet, kan således ikke søges fremtvunget ved brug af tvangsbøder.

Derimod har kommunalbestyrelsen efter § 63 i lov om kommunernes styrelse pligt til at meddele og tilvejebringe de oplysninger om kommunens forhold, som kommunaltilsynet forlanger.

I de tilfælde, hvor det er kommunalbestyrelsen, som kommunaltilsynet i en sag om overtrædelse af § 61 c i lov om kommunernes styrelse anmoder om oplysninger mv., og selvinkrimineringsforbuddet derfor kan være relevant, er det i givet fald afgørende, om der på tidspunktet for tilsynsmyndighedens anmodning om oplysninger fra kommunalbestyrelsen foreligger en anklage i konventionens forstand om, at et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer har gjort sig skyldige i en grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører. Under henvisning til det ovenfor anførte vil dette være tilfældet, hvis der på tidspunktet for tilsynsmyndighedens anmodning om oplysninger mv. foreligger en mistanke, der er stærk nok til, at den efter dansk ret kan danne grundlag for at rejse sigtelse.

Afgrænsningen af, hvornår der foreligger en tilstrækkelig mistanke, kan give anledning til vanskeligheder. I praksis er det ikke normalt, at oplysningerne i en tilsynssag, forinden akter og udtalelse m.v. er indhentet fra kommunalbestyrelsen, umiddelbart giver anledning til at overveje anvendelsen af § 61 c. Dette udelukker imidlertid ikke, at de oplysninger, der indhentes giver anledning til at overveje anvendelse af § 61 c på et senere tidspunkt i sagsforløbet.

Det er udgangspunktet, at der ved tilsynsmyndighedens henvendelse til kommunalbestyrelsen ikke vil foreligge en mistanke, der er så stærk, at der allerede på det tidspunkt er grundlag for at rejse sigtelse. Dette indebærer, at forbuddet mod selvinkriminering som udgangspunkt ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden pålægger kommunalbestyrelsen at tilvejebringe de oplysninger, som tilsynsmyndigheden finder fornødne – og i givet fald følger dette pålæg op med trusler om anvendelse af tvangsbøder eller anvendelse af tvangsbøder.

Afgrænsningen vanskeliggøres imidlertid af, at det formentlig må antages, at tidspunktet for, hvornår der foreligger en anklage i konventionens forstand, indtræder før det tidspunkt, hvor tilsynsmyndigheden har truffet afgørelse om at begære påtale i medfør af § 61 c, da et grundlag for at rejse sigtelse må antages at være til stede noget tidligere end et grundlag for at begære påtale.

I det omfang tilsynsmyndigheden umiddelbart før tilsynsmyndigheden træffer afgørelse om påtalebegæring anmoder kommunalbestyrelsen

om (evt. supplerende) oplysninger m.v., må det derfor formentlig antages, at selvinkrimineringsforbuddet finder anvendelse i forhold til de af kommunalbestyrelsens medlemmer, der i konventionens forstand er under anklage for at have overtrådt § 61 c i lov om kommunernes styrelse.

Konsekvensen af, at selvinkrimineringsforbuddet finder anvendelse, er, at oplysningerne ikke må tilvejebringes ved brug af tvangsbøder eller trussel om brug af tvangsbøder, da oplysningerne i så fald i konventionens forstand fremtvinges ved anvendelse af trussel om straf m.v. Det indebærer, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der i konventionens forstand er under anklage for at have overtrådt § 61 c i lov om kommunernes styrelse, ikke ved brug af tvangsbøder kan tvinges til at medvirke til kommunalbestyrelsens meddelelse af oplysninger om f.eks. den kommunale forvaltnings rådgivning, da en sådan oplysning – i tilfælde af, at den dokumenterer ond tro hos kommunalbestyrelsesmedlemmet – kan inkriminere vedkommende. Tilsynsmyndigheden vil formentlig slet ikke kunne anmode om oplysninger med henvisning til styrelseslovens § 63, medmindre tilsynsmyndigheden samtidig med anmodningen tilkendegiver, at de ønskede oplysninger i den foreliggende situation ikke kan kræves.

3. Inhabilitet

3.1. Regelgrundlaget

§ 14, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

”Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.”

Det fremgår af § 14 i lov om kommunernes styrelse, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan have en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Styrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et kommunalbestyrel-

sesmedlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrund-sætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2.

§ 3, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) har følgende ordlyd:

”Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse, ...

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.”

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål beror på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på upartisk måde.

Folketingets Ombudsmand har tilkendegivet, at et amtsrådsmedlem må antages at være inhabil ved behandlingen af en sag, hvori amtsrådet skulle afgøre, hvorvidt der skulle ske tilbagesøgning af diæter m.v. hos 43 amtsrådsmedlemmer, herunder amtsrådsmedlemmet selv, der måtte antages at være udbetalt uden hjemmel, jf. FOB 1994.114. Folketingets Ombudsmand behandlede alene spørgsmålet om inhabilitet i forhold til amtsrådets afgørelse om spørgsmålet om tilbagesøgning – og ikke spørgsmålet om inhabilitet i forhold til de pågældende amtsrådsmedlemmers medvirken ved afgivelsen af udtalelser om sagen til ministeriet.

Folketingets Ombudsmand udtalte i FOB 1981.126, at ombudsmanden var enig med Indenrigsministeriet i, at det i en situation som den foreliggende (hvor det bl.a. ville være særdeles vanskeligt, måske

umuligt, at fremskaffe det materiale, der var nødvendigt til belysning af de påklagede forhold) ikke kunne anses for uforeneligt med forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet, at den medarbejder, mod hvem der var rettet en klage, medvirkede i myndighedens sagsforberedelse ved at afgive oplysninger og udtalelser til brug for myndighedens stillingtagen til sagen. Ombudsmanden var derimod af den opfattelse, at den pågældende medarbejder i øvrigt måtte anses for inhabil til at deltage i myndighedens beslutningsproces. Ombudsmanden fandt det på den baggrund uheldigt, at udtalelserne fra Sundhedsstyrelsen til Indenrigsministeriet i anledning af klagen over en medarbejders bestridelse af sit hverv som formand for et udvalg under styrelsen var underskrevet af den medarbejder, der var klaget over, og således fremtrådte som afgivet af den pågældende. Da udtalelserne i samtlige tilfælde var konfereret (læst og accepteret i koncept) enten af medicinaldirektøren eller en kontorchef, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at foretage videre. Han anmodede dog Indenrigsministeriet om at gøre Sundhedsstyrelsen opmærksom på hans opfattelse.

3.2. Overvejelser om, hvorvidt inhabilitet må antages at foreligge, når kommunaltilsynet anmoder om oplysninger

Overvejelserne i det følgende opstår alene i forhold til de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har deltaget i behandlingen af den sag, som tilsynsmyndigheden ønsker oplysninger om, da det alene er disse kommunalbestyrelsesmedlemmer, der i givet fald vil kunne anvendes sanktioner i forhold til. Medlemmer, der har været inhabile – og derfor ikke har deltaget - ved den oprindelige behandling af sagen, skal bedømmes på et andet grundlag.

a) inhabilitet i forhold til tilsynsmyndighedens sag om anvendelse af sanktioner

Tilsynsmyndighedernes afgørelser om at anvende sanktioner efter § 61 og § 61 c i lov om kommunernes styrelse er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det indebærer, at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om inhabilitet, gælder ved tilsynsmyndighedens behandling af sagen.

Det kan anføres, at et kommunalbestyrelsesmedlem ved at medvirke til at meddele tilsynsmyndigheden oplysninger i en sag, hvori tilsynsmyndigheden kan træffe beslutning om at anvende sanktioner over for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, derved deltager i behandlingen af en sag, hvori vedkommende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Dette medfører, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem må anses for inhabilt efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og derfor ikke må deltage i behandlingen af sagen.

Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem anses for inhabilt, er der mulighed for at indkalde en stedfortræder til at deltage i sagens behandling, jf. § 14 i lov om kommunernes styrelse.

En forudsætning for, at det bliver aktuelt at overveje inhabilitetsspørgsmålet nærmere, er, at det må antages, at den pågældende i forbindelse med afgivelsen af en udtalelse til tilsynsmyndigheden medvirker ved tilsynsmyndighedens behandling af sagen.

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 3, (FT 1985/86, Tillæg A, sp. 123) fremgår bl.a. følgende:

”Baggrunden for reglerne om speciel inhabilitet er et ønske om at tilvejebringe sikkerhed for – og tillid til – at de afgørelser, der træffes af den offentlige forvaltning, ikke påvirkes af uvedkommende hensyn. I overensstemmelse hermed følger det af stk. 3, at den, der står under påvirkning af interesser af den karakter, der er nævnt i stk. 1, som udgangspunkt ikke må træffe afgørelse i eller deltage i afgørelsen af den pågældende sag eller i øvrigt medvirke ved sagens behandling, når det må antages, at de pågældende omstændigheder medfører fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Det er i overensstemmelse med gældende ret, at den, der er inhabil, hverken må deltage i selve afgørelsen eller i den forudgående administrative behandling af sagen. Et inhabilt medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed er således afskåret fra at deltage ikke blot i afstemningen, men også i den forudgående rådslagning...”

Som led i det almindelige forvaltningsretlige undersøgelsesprincip – og i de tilfælde, hvor det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem er part i en sag, tillige det almindelige kontradiktionsprincip - må en kommunalbestyrelse, hvor der er klaget over lovligheden af kommunalbestyrelsens dispositioner til tilsynsmyndigheden, have adgang til at ytre sig om sit syn på klagen og sagens realitet, herunder det faktiske hændelsesforløb. Det følger yderligere af § 63 i lov om kommunernes styrelse, at en kommunalbestyrelse i givet fald er forpligtet til at medvirke ved oplysningen af tilsynssagen. En sådan medvirken i tilsynsmyndighedens sagsforberedelse i form af en afgivelse af oplysninger og udtalelser, kan ikke anses for uforenelig med forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet. Hertil bemærkes, at en sådan medvirken svarer til den normalt gældende praksis for så vidt angår kommunalbestyrelsernes medvirken i tilsynssager.

Som eksempel kan nævnes en sag, hvor et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer undlader at træffe en beslutning, som kommunalbestyrelsen er forpligtet til at træffe – f.eks. udarbejdelsen af en kvalitetsstandard for personlig og praktisk hjælp m.v. efter §§ 71 og 72 i lov om social service. Tilsynsmyndigheden kan efter omstændighederne træffe beslutning om at anvende tvangsbøder overfor de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer som følge af denne undladelse. Kommunalebestyrelsesmedlemmerne kan ikke antages at have en særlig personlig eller økonomisk interesse i kvalitetsstandardernes udformning, men kan derimod siges at have en økonomisk interesse i tilsynsmyndighedens beslutning om anvendelse af tvangsbøder.

Der er imidlertid ikke ved kommunalbestyrelsens afgivelse af en udtalelse til tilsynsmyndigheden tale om, at medlemmerne af kommunalbestyrelsen deltager i tilsynsmyndighedens beslutningsproces, således at tilsynsmyndighedens afgørelse risikerer at blive påvirket af uvedkommende hensyn. Det er tilsynsmyndigheden, der – bl.a. på baggrund af en vurdering af de faktiske oplysninger, der er tilvejebragt i tilsynssagen - selv skal afgøre, om der er grundlag for at anvende sanktioner.

Medlemmerne af kommunalbestyrelsen bidrager således alene til sagens oplysning i forbindelse med afgivelsen af en udtalelse til til-

synsmyndigheden, men medvirker ikke (tjenstligt) ved tilsynsmyndighedens behandling af tilsynssagen.

På den baggrund findes der ikke grundlag for at antage, at medlemmer af kommunalbestyrelsen skal anses som inhabile og derfor ikke kan medvirke til at meddele tilsynsmyndigheden oplysninger i en sag, hvori tilsynsmyndigheden kan træffe beslutning om at anvende sanktioner over for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem.

b) inhabilitet i forhold til kommunalbestyrelsens sag

Et andet spørgsmål om inhabilitet opstår i forhold til kommunalbestyrelsens behandling af visse sager, hvori der skal afgives udtalelse til tilsynsmyndigheden.

Inhabilitet i kommunalbestyrelsens sag antages at kunne opstå i forbindelse med afgivelse af udtalelse til tilsynsmyndigheden, hvis kommunalbestyrelsesmedlemmet også må antages at være inhabil i hovedsagen (dvs. i forbindelse med afgørelsen af den konkrete kommunale sag, som er indbragt for tilsynsmyndigheden). Afgivelsen af en udtalelse til tilsynsmyndigheden findes ikke i sig selv at kunne begrunde inhabilitet i hovedsagen. Det er således ikke hovedsagens udfald, men tilsynssagens udfald, de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer i givet fald kan have en interesse i, når udtalelsen afgives.

Som anført under pkt. 3.1, må et kommunalbestyrelsesmedlem antages at være inhabilt ved behandlingen af en sag, hvori kommunalbestyrelsen skal afgøre, hvorvidt der skal ske tilbagesøgning hos kommunalbestyrelsesmedlemmet selv, af beløb, der må antages at være udbetalt uden hjemmel. Hvis tilsynsmyndigheden har anmodet om at modtage oplysninger om kommunalbestyrelsens stillingtagen til tilbagesøgningsspørgsmålet, må kommunalbestyrelsesmedlemmet tillige være inhabilt ved afgivelsen af udtalelsen til tilsynsmyndigheden, da denne udtalelse kan anses for at være et led i behandlingen af kommunalbestyrelsens sag om tilbagesøgning – i hvert fald hvor spørgsmålet behandles under samme punkt.

Som eksempel kan nævnes en sag, hvori kommunalbestyrelsen skal afgøre, hvorvidt der skal ske tilbagesøgning hos et kommunalbesty-

relsesmedlem af kørselsgodtgørelse, som er oppebåret med urette. Kommunalbestyrelsesmedlemmet vil være inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen, da vedkommende har en særlig økonomisk interesse i dens udfald, ligesom vedkommende må anses for inhabil ved afgivelsen af udtalelsen til tilsynsmyndigheden herom, jf. ovenfor. Ved tilsynsmyndighedens behandling af tilsynssagen om erstatningsspørgsmålet er det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem part og har derved mulighed for at afgive eventuelle supplerende oplysninger ved partshøring m.v.

Spørgsmålet om inhabilitet i kommunalbestyrelsen vil navnlig kunne opstå i de nævnte sager vedrørende erstatning, hvorimod det er tvivlsomt, i hvilket omfang inhabilitetsspørgsmål vil kunne opstå i andre sager, der kan føre til anvendelse af sanktioner fra tilsynsmyndigheden.

G. Opgavefordeling mellem revision, kommunaltilsyn og ministerium på det økonomiske område

1. Indledning

Ved lov nr. 629 af 23. december 1980 ændredes § 55, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter beslutning om optagelse af lån krævede tilsynsmyndighedens samtykke, til en bestemmelse om, at indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning. Endvidere ændredes § 57, stk. 1, hvorefter tilsynsmyndighedens samtykke var nødvendigt ved forpligtelse af kommunen gennem kaution o.l., til en bestemmelse om, at indenrigsministeren kan fastsætte regler herom. Derudover blev § 59 ophævet, således at anskaffelse og afhændelse af fast ejendom kunne ske uden tilsynsmyndighedens samtykke.

Indenrigs- og sundhedsministeren har anvendt de nævnte hjemmelsbestemmelser til at udstede lånebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 295 af 26. april 2001 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.). I bekendtgørelsen er der dels givet nogle – nærmere specificerede – lånebegrænsninger, dels er der i §§ 14 og 15 fastsat regler om, at tilsynsmyndigheden skal give samtykke til en kommunes tilsagn om regelmæssige ydelser o.l. samt pådragelse af solidarisk hæftelse.

Ændringerne indebærer, at tilsynsmyndigheden kun i de nævnte særlige tilfælde skal godkende kommunernes økonomiske dispositioner.

Herudover hjemler lånebekendtgørelsens §§ 17 og 18 indenrigs- og sundhedsministeren adgang til at meddele dispensation fra lånebegrensningerne. Det bemærkes, at denne adgang ikke tilkommer ministeren som tilsynsmyndighed, men som ressortmyndighed.

Tilsynsmyndighedens forudgående konkrete vurdering af den enkelte kommunes økonomiske dispositioner er således stort set erstattet af indenrigs- og sundhedsministerens generelle regelstyring med henblik på regulering af kommunernes økonomiske dispositioner under ét samt den kommunale revisions og tilsynsmyndighedens efterfølgende kontrol af lovligheden af kommunernes dispositioner.

Fastsættelsen af den kommunale revisions opgaver vedrørende den regnskabsmæssige og bevillingsmæssige kontrol er affattet ved lov nr. 629 af 23. december 1980. Ved lov nr. 318 af 14. maj 1997 blev revisionens opgaver udvidet til tillige at omfatte kontrol med, at den kommunale forvaltning gennemføres på en i navnlig økonomisk henseende hensigtsmæssig måde, jf. herom nedenfor i afsnit G.2.

Den finansielle revision, der foretages af den kommunale revision, er et væsentligt grundlag for kommunaltilsynets tilsyn på det kommunaløkonomiske område. I det omfang, revisionen ikke har fundet anledning til bemærkninger om overholdelse af meddelte bevillinger, optagelse af lån m.v., har det en betydelig indvirkning på kommunaltilsynets grundlag for at blive opmærksom herpå.

2. Revisionens rolle

2.1. Finansiell revision

Det fremgår af § 42, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at revisionen skal efterprøve, om regnskabet 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 (regnskabsmæssig og bevillingsmæssig legalitetskontrol, også kaldet den finansielle revision).

Revisionen skal således med udgangspunkt i § 42, stk. 2, bl.a. påse, at kommunens økonomiske forvaltning er i overensstemmelse med gældende ret i almindelighed, dvs. både skreven og uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Revisionen skal påse, om kommunens finansielle dispositioner er i overensstemmelse med det vedtagne årsbudget, de af kommunalbestyrelsen i øvrigt truffne beslutninger af bevillingsmæssig karakter – herunder tillægsbevillinger – samt kommunalbestyrelsens beslutninger i øvrigt. Revisionen vil endvidere i et vist omfang skulle vurdere det juridiske, økonomiske eller faktiske grundlag for kommunale beslutninger og påpege fejl heri samt efter omstændighederne fremdrage utilsigtede følger af kommunale dispositioner, uanset om disse er udtryk for en ulovlighed eller ej.

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. Revisionens opgaver i henhold til § 42, stk. 3, må – som udgangspunkt – betragtes som en del af den finansielle revision. Til støtte herfor kan bl.a. anføres, at bestemmelsen var gældende før indførelsen af obligatorisk forvaltningsrevision. Det følger endvidere af § 43 i lov om kommunernes styrelse, at kommunens bogføring skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

Som det fremgår af afsnit B.1. følger det af § 42, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet skal ifølge bestemmelsen tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

Blandt de offentligretlige retsgrundsætninger, som revisionen påser, er det navnlig væsentligt at være opmærksom på, at en kommune har en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Dette er en kommunalretlig grundsætning. Den kommunalretlige grundsætning

afgrænser i sagens natur ikke præcist, hvilke dispositioner der er økonomisk uforsvarlige og dermed ulovlige. En kommunalbestyrelse har som udgangspunkt – i det omfang den skrevne lovgivning ikke regulerer spørgsmålet - et vidt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler til lovlige kommunale formål. I bedømmelsen må imidlertid også inddrages oplysninger om, hvorvidt kommunalbestyrelsen har fulgt almindeligt anerkendte regler for økonomisk forvaltning. Eksorbitante udgifter til f.eks. repræsentation vil efter omstændighederne kunne stride mod grundsætningen. Afholdelse af udgifter til formål, der er kommunen uvedkommende, er uanset udgiftens størrelse ulovlig.

Det følger endvidere af den kommunalretlige grundsætning, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der ikke påføres kommunen tab, der kunne være undgået. En kommunalbestyrelse har derfor pligt til at søge at begrænse et tab, f.eks. ved at søge et beløb, der er udbetalt med urette, tilbagebetalt. En undladelse af at gøre et tilbagesøgningskrav gældende kan efter omstændighederne anses som uforsvarlig. Ved afvejningen af, om der skal ske tilbagesøgning, kan bl.a. indgå, om modtageren af beløbet må antages at have været i god tro, om tilbagesøgningskravet eventuelt er forældet, og om der er udsigt til at vinde en eventuel retssag. Kommunalbestyrelsen vil således ikke i alle tilfælde være forpligtet til at forfølge et krav.

Manglende effektive kontrolforanstaltninger f.eks. med henblik på at en kommune sikrer sig, at kommunen modtager økonomiske ydelser, der tilkommer kommunen, og søger at begrænse eventuelle tab, vil efter omstændighederne kunne anses som stridende mod den almindelige kommunalretlige grundsætning om forsvarlig økonomisk forvaltning.

2.2. Forvaltningsrevision

Det fremgår endvidere af § 42, stk. 2, at revisionen skal vurdere, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Med bestemmelsen er revisionens opgave fra og med regnskab 1998 udvidet til – ud over den regnskabsmæssige og bevillingsmæssige legalitetskontrol – tillige at om-

fatte en kontrol med, at den kommunale forvaltning gennemføres på en i økonomisk henseende hensigtsmæssig måde (forvaltningsrevision). Der er ikke i bestemmelsen fastsat nærmere regler om afgrænsningen af forvaltningsrevisionen.

Det bemærkes, at det ikke har være formålet med indførelsen af kravet om forvaltningsrevision at opnå en vurdering af de politiske beslutningers hensigtsmæssighed. Formålet har været kontrol med, at udførelsen af beslutningerne og forvaltningen i øvrigt er gennemført på en økonomisk forsvarlig og hensigtsmæssig måde, og at forvaltningen i det hele finder sted i overensstemmelse med de opstillede politiske mål og forudsætninger.

2.3. Opdeling af revisionens bemærkninger

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om indførelse af obligatorisk forvaltningsrevision og kan udledes af § 6, stk. 1, og § 7, stk. 4, i bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., at revisionens eventuelle bemærkninger som følge af den udførte legalitetskontrol skal fremgå særskilt af revisionsberetningerne. Revisionen skal således ved rapporteringen foretage en kategorisering af revisionens bemærkninger, således at bemærkninger som følge af den udførte forvaltningsrevision og vedrørende interne regler, i det omfang disse ikke er udtryk for almindelige retsgrundsætninger, adskilles fra bemærkninger som led i den finansielle revision og dermed legalitetskontrollen.

Det kan i visse tilfælde give anledning til tvivl, om revisionsbemærkninger kan karakteriseres som omfattet af en legalitetskontrol. Det gælder bl.a. for bemærkninger afgivet af revisionen i medfør af § 42, stk. 3 – særligt bemærkninger i forbindelse med en kritisk gennemgang af kommunens etablerede kontrolforanstaltninger.

3. Kommunaltilsynets rolle

3.1. Legalitetstilsyn

Som beskrevet i afsnit B.4. har tilsynsmyndigheden kompetence til at påse, om kommuner og amtskommuner tilsidesætter lovgivningen, jf. KSL § 61. Udtrykket "lovgivningen" i KSL § 61 skal forstås som gæl-

dende ret i almindelighed. Tilsynsmyndigheden udøver således et retligt tilsyn (legalitetstilsyn), der omfatter både skreven og uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, f.eks. den kommunalretlige grundsætning om økonomisk forsvarlig forvaltning.

Tilsynet på det kommunaløkonomiske område omfatter således en stillingtagen til, hvorvidt kommunens behandling af budget og regnskab og kommunens økonomiske dispositioner i øvrigt er i overensstemmelse med reglerne i lov om kommunernes styrelse og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf samt almindelige offentligretlig grundsætninger.

Den enkelte kommunes kasse- og regnskabsregulativ er et internt arbejdsredskab, hvis overholdelse ikke i sig selv er omfattet af kommunaltilsynets legalitetstilsyn.

At tilsynet alene kan tage stilling til overholdelse af lovgivningen indebærer, at myndighederne ikke kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunernes dispositioner. Det falder således uden for tilsynet at udtale sig om revisionsbemærkninger vedrørende forvaltningsrevisionen og derudover ligeledes revisionens bemærkninger til kommunens overholdelse af internt fastsatte regler, medmindre de internt fastsatte regler er udtryk for almindelige retsgrundsætninger. Det falder derudover uden for tilsynsmyndighedens beføjelser at udtale kritik af kommunalbestyrelsens dispositioner, uanset om der er handlet i strid med lovgivningen. Tilsynsmyndighedens reaktion og eventuelle sanktionsanvendelse kan således kun finde udtryk i tilsynsmyndighedens tilkendegivelse af, at kommunalbestyrelsen har handlet ulovligt eller efter lovgivningen burde have truffet en bestemt beslutning.

3.2. Særligt om erstatningsansvar

Efter dansk rets almindelige erstatningsregler er en person erstatningspligtig over for en kommune, hvis den pågældende har udvist en uforansvarlig adfærd, som kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og der som en forudselig følge heraf er opstået et dokumenteret tab for kommunen. Dette gælder såvel kommunalbestyrelsesmedlemmer, embedsmænd og andre.

Erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmer kan – ud over af kommunalbestyrelsen – anlægges af tilsynsrådet. Tilsynsrådene kan i medfør af § 61, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse anlægge erstatningssag mod et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab.

Tilsynsrådene kan ikke anlægge erstatningssag mod eventuelle erstatningsansvarlige embedsmænd eller andre. Hvis det konstateres, at embedsmænd eller andre ved en uforvarselig adfærd, som kan tilregnes som forsætlig eller uagtsom, har påført kommunen et tab, har kommunalbestyrelsen efter omstændighederne pligt til at gøre erstatningsansvar gældende over for den, der er ansvarlig for den tabbringende disposition. Hvis kommunalbestyrelsen undlader dette, kan tilsynsmyndigheden efter omstændighederne anlægge erstatningssag mod de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

3.3. Kommunaltilsynets reaktionsmuligheder på baggrund af revisionens bemærkninger

Det er tilsynsmyndigheden, der vurderer, hvilke reaktionsmuligheder der vil være nødvendige i den konkrete situation, herunder i forbindelse med behandlingen af revisionens bemærkninger. Tilsynsmyndigheden kan eksempelvis som nævnt træffe afgørelse om anvendelse af sanktioner, jf. KSL § 61. Tilsynsmyndigheden er imidlertid normalt ikke forpligtet til at anvende sanktioner, hvis en ulovlighed kan afhjælpes ved en mindre indgribende reaktion.

Der opregnes i det følgende en række reaktionsmuligheder, som i en konkret situation efter omstændighederne vil kunne anses som tilstrækkelige. Opregningen af reaktionsmuligheder er ikke udtømmende.

a) Tilsynsmyndigheden kan efter KSL § 63 anmode kommunalbestyrelsen om en redegørelse for et givent forhold, der er behandlet i revisionsberetningen. Dette kan f.eks. ske som en anmodning om at afklare et verserende udestående. På baggrund af denne redegørelse kan tilsynsmyndigheden herefter tage stilling til, hvorvidt de foreliggende oplysninger giver anledning til at foretage yderligere i sagen.

b) Tilsynsmyndigheden kan tilslutte sig revisionens bemærkninger, i det omfang de vedrører retlige spørgsmål, og afgive en vejledende udtalelse, hvori det tilkendegives, at der er handlet i strid med lovgivningen. Tilsynsmyndigheden kan i den forbindelse efter KSL § 63 anmode om at modtage underretning om, hvad kommunalbestyrelsen foretager i den anledning. Tilsynsmyndigheden kan herunder anmode om underretning om, hvorvidt kommunalbestyrelsen vil berigtige forholdet, eventuelt i forbindelse med revisionen af næste års regnskab, og om oplysning om, hvilke tiltag kommunalbestyrelsen vil iværksætte for at undgå gentagelser af et givet forhold. Hvis kommunalbestyrelsen herefter ændrer sin praksis, så den kommer i overensstemmelse med tilsynsmyndighedens retsopfattelse, er anvendelse af sanktioner som udgangspunkt ikke nødvendig. Hvis kommunen har lidt et tab, kan det dog komme på tale at anlægge erstatningssag. Hvis kommunalbestyrelsen derimod ikke ændrer sin praksis, kan anvendelse af sanktioner komme på tale.

c) Tilsynsmyndigheden kan tage til efterretning, at kommunen har fulgt op på revisionens bemærkninger og har foretaget berigtigelse. Tilsynsmyndigheden kan herefter meddele, at tilsynsmyndigheden på den baggrund ikke finder anledning til at foretage yderligere i sagen.

d) Hvis der foreligger en tvist mellem revisionen og kommunen om fortolkning af lovgivning, der påses af kommunaltilsynet, kan tilsynsmyndigheden udtale sin retsopfattelse vedrørende det pågældende spørgsmål.

3.4. Kommunaltilsynets pligt til selvstændig vurdering af revisionens bemærkninger

Som omtalt ovenfor skal revisionens bemærkninger opdeles således, at bemærkninger vedrørende legalitetskontrollen fremstår særskilt i revisionsberetningerne. Revisionen foretager således en særskilt angivelse af de bemærkninger, der er omfattet af tilsynsmyndighedens tilsynsforpligtigelse. At revisionen foretager en adskillelse af de revisionsbemærkninger, der vedrører legalitetskontrollen, fritager imidlertid ikke tilsynsmyndigheden fra at vurdere, om en given revisionsbemærkning efter tilsynets opfattelse vedrører den finansielle revision og dermed legalitetstilsynet eller forvaltningsrevisionen. Tilsynsmyndigheden har således en selvstændig pligt til at vurdere, om

de af revisionen anførte bemærkninger er omfattet af tilsynets legalitetskontrol.

4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets rolle som ressortmyndighed

Et ministerium antages på ulovbestemt grundlag at være forpligtet til at føre et vist tilsyn med forvaltningen af de sagsområder, der henhører under ministeriets ressort – det såkaldte overtilsyn. Dette gælder også i forhold til kommunerne, selvom disse ikke står i et underordningsforhold til ministeriet.

Overtilsynet indebærer, at ministeriet må holde sig orienteret om, hvorledes lovgivningen administreres på det pågældende område. Hvis ministeriet bliver bekendt med, at lovgivningen ikke overholdes, eller at administrationen heraf udvikler sig i strid med intentionerne bag ved loven, kan ministeriet udsende generelle vejledninger med oplysning om sædvanlig praksis og ministeriets opfattelse af reglerens betydning. Hvis der er tale om en enkeltstående – efter ministeriets opfattelse retsstridig – afgørelse, kan ministeriet ved en vejledende udtalelse gøre kommunen bekendt med sin retsopfattelse vedrørende sagen. Hvis kommunen ikke retter sig efter ministeriets vejledende udtalelse, kan ministeriet rette henvendelse til kommunaltilsynet med henblik på anvendelse af sanktioner i forhold til kommunalbestyrelsen.

På det kommunaløkonomiske område omfatter Indenrigs- og Sundhedsministeriets overtilsyn bl.a. reglerne i lov om kommunernes styrelse og de i medfør af denne lov fastsatte regler. Henset til, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i medfør af lov om kommunernes styrelse samtidig er kommunal tilsynsmyndighed og på den baggrund fører tilsyn med amtskommunerne, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt tilsynsrådene, er ministeriet i et vist omfang tilbageholdende med at udtale sig som ressortmyndighed i konkrete enkeltsager.

Herudover tilkommer det indenrigs- og sundhedsministeren som ressortmyndighed i henhold til § 18 i lånebekendtgørelsen at meddele dispensation fra lånebegrænsningerne på baggrund af en plan om genopretning af kommunens økonomi og under visse betingelser

(kommunen "sættes under administration"). Der henvises for en nærmere beskrivelse af ministeriets opgaver i den forbindelse til afsnit C.

Kapitel IV

Ekspertgruppens overvejelser og anbefalinger

A. Indledning

Som det fremgår af kommissoriet, har de påståede uregelmæssigheder i den kommunale administration i Farum Kommune (Farumsagen) gjort det aktuelt at nedsætte Ekspertgruppen med henblik på at overveje, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning giver kommunalbestyrelsen, den kommunale revision, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, med henblik på at få indsigt i den kommunale administration, herunder navnlig den kommunale økonomi, er tilstrækkelige, eller om der er behov for lovgivningsinitiativer m.v. En del af baggrunden for Ekspertgruppens overvejelser er således Farumsagen, men Ekspertgruppens overvejelser er ikke begrænset heraf, idet Ekspertgruppen ikke gennemgår og vurderer de enkelte sager i sagskomplekset vedrørende Farum Kommune. Overvejelserne er således af generel karakter og kan ikke punkt for punkt henføres til forhold i Farum Kommune. Ekspertgruppens overvejelser og anbefalinger fremgår nedenfor i afsnit C. For en nærmere redegørelse for nogle hovedtræk af forløbet i den såkaldte Farumsag på basis af de for Indenrigs- og Sundhedsministeriet foreliggende oplysninger henvises til betænkningens bilag 1.

B. Ekspertgruppens overvejelser om rammerne for Ekspertgruppens arbejde

1. Generelt

Som anført i afsnit A har Ekspertgruppen i overensstemmelse med kommissoriet overvejet, om den kommunale styrelseslovgivning giver kommunalbestyrelsen, den kommunale revision, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet de fornødne redskaber med henblik på at få

indsigt i den kommunale administration, herunder navnlig den kommunale økonomi.

Spørgsmålet om det kommunale budget- og regnskabssystems egnethed som grundlag for vurdering af en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling er omfattet af Ekspertgruppens arbejde. Overvejelserne her skal dog ses i sammenhæng med arbejdet i det under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte Budget- og regnskabsudvalg, der har til opgave at tilvejebringe grundlaget for en omlægning af budget- og regnskabssystemet med særligt henblik på inddragelse af omkostningsprincipper i systemet.

Herudover omfatter Ekspertgruppens arbejde spørgsmålet om den kommunale revisions redskaber og virke.

Tilsvarende er det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems redskaber til at få fornøden indsigt i den kommunale forvaltning, herunder i kommunens økonomiske situation og udvikling, omfattet af Ekspertgruppens arbejde.

2. Afgrænsning i forhold til Klagereformudvalget

Som det fremgår af Ekspertgruppens kommissorium er det Ekspertgruppens opgave i forlængelse af Klagereformudvalgets betænkning at vurdere, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning giver kommunalbestyrelsen, den kommunale revision, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a. med henblik på at få indsigt i den kommunale administration, er utilstrækkelige, og i givet fald at stille forslag til ændringer af den kommunale styrelseslovgivnings regler herom. Dette gælder navnlig i forhold til kommunernes økonomi.

Klagereformudvalgets forslag faldt i tre dele: Forslag til omfattende ændringer af kommunaltilsynets organisation, forslag til visse ændringer vedrørende kommunaltilsynets funktion og opgaver samt enkelte forslag vedrørende forholdet mellem det almindelige kommunale tilsyn og andre rekurs- og tilsynsmyndigheder.

Ud over forslagene fremkom udvalget med nogle anbefalinger, der navnlig vedrører valget mellem prøvelsesorganer.

Det generelle spørgsmål om kommunaltilsynets struktur var således hovedområdet for Klagereformudvalget. Ekspertgruppen har ikke haft til opgave at foretage en fornyet generel gennemgang af og overvejelse om kommunaltilsynets fremtidige struktur. I det omfang Ekspertgruppens arbejde viser, at der er særlige spørgsmål på det økonomiske område, der har betydning for kommunaltilsynets struktur/kommunaltilsynets mulighed for faglig indsigt på det økonomiske område, kan dette omfattes af Ekspertgruppens arbejde.

Det er endvidere ikke sigtet med Ekspertgruppens arbejde at gennemgå og overveje Klagereformudvalgets overvejelser og forslag om en kodificering af reglerne om kommunaltilsynets funktion og virke. I det omfang Ekspertgruppens arbejde viser, at der er særlige problemstillinger, herunder på det økonomiske område, der rejser sig, er dette omfattet af Ekspertgruppens arbejde.

Herudover er det ikke sigtet med Ekspertgruppens arbejde at gennemgå og overveje Klagereformudvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende forholdet mellem kommunaltilsynet og andre klage- og tilsynsmyndigheder, samt vedrørende valg af prøvelsesorgan på ny. I det omfang Ekspertgruppens arbejde viser, at der er særlige problemstillinger, navnlig på det økonomiske område, kan dette omfattes af Ekspertgruppens arbejde.

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems redskaber til at få fornøden indsigt i den kommunale forvaltning, herunder i kommunens økonomiske situation og udvikling, var ikke omfattet af Klagereformudvalgets arbejde, og er således omfattet af Ekspertgruppens arbejde.

3. Afgrænsning i forhold til Budget- og regnskabsudvalget

Spørgsmålene om den kommunale revisions redskaber og virke samt spørgsmålene om det kommunale budget- og regnskabssystems egnethed som grundlag for vurdering af en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling var ikke omfattet af Klagereformudvalgets arbejde. Også disse problemstillinger er således omfattet af Ekspertgruppens arbejde. Overvejelserne her skal dog ses i sammenhæng med arbejdet i det under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte Budget- og regnskabsudvalg. Dette udvalg har til opgave at tilvejebringe grundlaget for en omlægning af budget- og regnskabssystemet

med særligt henblik på inddragelse af omkostningsprincipper i systemet.

Arbejdet i Budget- og regnskabsudvalget er tilrettelagt i flere faser. Den første fase omfatter principperne for en omlægning. Budget- og regnskabsudvalget har primo maj 2002 afsluttet første fase af udvalgsarbejdet med henblik på en principiel drøftelse ved kommuneforhandlingerne for kommunerne og amternes økonomi for 2003. Under kommuneforhandlingerne er der opnået enighed om, at der i 2003 etableres en samlet statusbalance med virkning fra 1. januar 2004. Statusbalancen skal omfatte både finansielle aktiver og materielle anlægsaktiver samt ejendomme og jord til videresalg. For så vidt angår etablering af omkostningsregistrering er der enighed om at videreføre arbejdet i Budget- og regnskabsudvalget ud fra en fælles drøftelse af formål og indhold med udgangspunkt i den første fase af arbejdet. Der har på politiske møder mellem regeringen, KL og Amsrådsforeningen primo december 2002 været drøftet den nærmere tidsplan for indførelse af omkostningsregistrering med henblik på, at der på en del af de kommunale udgiftsområder indføres omkostningsregistrering med virkning fra regnskab 2004.

Ekspertgruppens arbejde i forhold til denne emnekreds må derfor tilrettelægges under hensyntagen til det videre arbejde i Budget- og regnskabsudvalget.

4. Revisionens uafhængighed

Efter styrelseslovens § 42, stk. 1, skal enhver kommune have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Det bestemmes videre i § 42, at kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Denne bestemmelse skal sikre den sagkyndige revision en tilstrækkelig uafhængighed af kommunalbestyrelsen, således at tilliden til revisionssystemet ikke svækkes som følge af mistanke om revisors frygt for at fremkomme med regnskabsmæssige bemærkninger.

Den kommunale revision kan antages enten for en tidsbegrænset periode eller på ubestemt tid.

Det vil dog ikke være i overensstemmelse med bestemmelsens sigte, hvis revisionen ansættes for en vis kortere periode. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vil ansættelse af en sagkyndig revision for et enkelt eller 2 regnskabsår ikke sikre revisionen en tilstrækkelig uafhængig stilling i forhold til kommunalbestyrelsen, og vil derfor normalt ikke kunne forventes godkendt.

Det bemærkes endvidere, at et udbud af en revisionsopgave for en periode på over fem år efter Konkurrencerådets opfattelse kan blive betragtet som uforeneligt med EU's tjenesteydelsesdirektiv.

Kravet om uafhængighed indebærer endvidere, at revisionen ikke må deltage i eller tage medansvar for beslutninger, hvorved revisionens stilling som uafhængig revision vil kunne bringes i fare, jf. styrelseslovens § 42, stk. 5.

Det antages som udgangspunkt, at den kommunale revision ikke er afskåret fra at påtage sig at yde rådgivning og assistance til en kommune på andre områder, end det revisions- og regnskabsmæssige, medmindre opgaverne efter en konkret vurdering vurderes at have en sådan karakter eller et sådan omfang, at den kommunale revisions stilling som uafhængig revision bringes i fare.

Endvidere indeholder revisorlovgivningen en række krav til statsautoriserede og registrerede revisorerers uafhængighed.

Der er bl.a. tale om regler om revisors generelle uafhængighed, hvorefter en stilling som statsautoriseret eller registreret revisor som udgangspunkt ikke kan forenes med en fastlønnet stilling i offentlig virksomhed, ligesom en stilling som statsautoriseret eller registreret revisor efter reglerne er uforenelig med udøvelsen af anden erhvervsaktivitet end revisionsvirksomhed.

Endvidere indeholder revisorlovgivningen regler om, i hvilke selskabsformer en statsautoriseret eller registreret revisionsvirksomhed må drives, og hvem der må eje revisionsvirksomheden.

Endelig indeholder revisorlovgivningen regler om de statsautoriserede og registrerede revisorerers specielle uafhængighed – det vil sige regler om, hvornår der er en sådan grad af tilknytning mellem revisor

og revisors klient, at revisor ikke kan foretage revision af vedkommende.

Der er ikke i styrelsesloven et krav om, at en kommunes regnskaber skal revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor. Det er således den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte amtsråd, der inden for styrelseslovgivningens rammer beslutter, hvem der skal revidere kommunens regnskab.

Overvejelser:

Efter kommissoriet er det Ekspertgruppens opgave at vurdere, om de redskaber, som styrelsesloven tillægger de forskellige aktører med henblik på at opnå indsigt i den kommunale administration, er tilstrækkelige, herunder om de eksisterende redskaber er tilstrækkelige til at sikre overholdelsen af lovgivningen på det kommunaløkonomiske område.

Kommissoriet tillægger ikke Ekspertgruppen adgang til at vurdere strukturen på det kommunale område – dette gælder såvel tilsyns- som revisionsstrukturen.

Hertil kommer ikke mindst, at der i spørgsmålet om revisionens uafhængighed bl.a. indgår en række væsentlige spørgsmål knyttet til erhvervslovgivningen, og at Ekspertgruppen med den nuværende sammensætning derfor ikke er et egnet forum for en nøjere gennemgang af spørgsmålet.

På denne baggrund er det Ekspertgruppens opfattelse, at spørgsmålet om revisionens uafhængighed falder uden for Ekspertgruppens kommissorium.

Et medlem af Ekspertgruppen (Peter Meisner Sørensen) finder anledning til at anføre, at der i overensstemmelse med styrelseslovens § 42 udføres lovpligtig revision af en kommunes regnskab. Revisor fungerer her som offentlighedens tillidsrepræsentant på samme måde som ved anden lovpligtig revision, herunder revision af selskaber med begrænset ansvar.

Hertil kommer, som der også er lagt vægt på i Ekspertgruppens betænkning, at revisionen i en kommune tillige er et væsentligt redskab for såvel kommunalbestyrelsen som tilsynsmyndigheder, jfr. betænkningens kapitel 4, afsnit C, punkt 1.

Grundlaget for statsautoriserede og registrerede revisorers funktion, herunder krav til revisors uafhængighed og kompetence samt krav om kvalitetskontrol, er omfattende og detaljeret reguleret i lovgivningen. Dette regelsæt er i overensstemmelse med EU's rekommandationer på disse områder.

Tilsvarende kvalitetskrav stilles ikke til revisor i kommuner, ligesom der ikke er krav om, at revisionen af en kommune skal udføres af en statsautoriseret revisor.

Afgrænsningen af Ekspertgruppens arbejde medfører, at ovennævnte grundlæggende kvalitetskrav til den kommunale revision ikke er behandlet af Ekspertgruppen.

Det skal derfor anbefales, at denne væsentlige problemstilling tages op i forlængelse af Ekspertgruppens arbejde, således at der etableres et fælles regelsæt, som regulerer grundlaget for lovpligtig revision.

C. Ekspertgruppens overvejelser om de enkelte problemstillinger

Ekspertgruppen har på baggrund af det i afsnit B anførte fundet følgende problemstillinger centrale for sine overvejelser:

1. Giver reguleringen af kommuner og amtskommuners økonomiske forhold det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed et tilstrækkelig grundlag for at kunne vurdere en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling?
2. Er regelgrundlaget vedrørende og kravene til den kommunale revision i styrelsesloven tilstrækkelige?
3. Har kommunalbestyrelsens medlemmer efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i den kommunale forvaltning, såle-

des at medlemmerne kan reagere, såfremt de har grund til at antage, at kommunen handler ulovligt?

4. Har kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i og reagere over for den kommunale administration?

Ad 1. Giver reguleringen af kommuner og amtskommuners økonomiske forhold det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed et tilstrækkelig grundlag for at kunne vurdere en kommunes reelle økonomiske situation og udvikling?

I regnskabsmæssig litteratur sondres der ofte mellem to hovedtyper af regnskabssystemer:

€ Det udgiftsbaserede regnskabssystem

€ Det omkostningsbaserede regnskabssystem

I det udgiftsbaserede regnskabssystem registreres udgifter og indtægter, når de henholdsvis afholdes og modtages – periodisering er alene begrænset til regnskabsåret. Således indregnes eksempelvis udgifter til bygninger og maskiner fuldt ud det år, hvor investeringen er foretaget. Der tilstræbes herved en klar udgiftsmæssig prioritering mellem de forskellige aktivitetsområder samtidig med, at der skabes grundlag for bevillingsafgivelse- og kontrol samt direkte opgørelse af finansieringsbehovet.

I det omkostningsbaserede regnskabssystem registreres transaktionerne, når de indtræder, og ikke når de betales – dvs. registreringen knytter sig til ressourceforbruget i forbindelse med forskellige aktiviteter. På den baggrund foretages der en periodisering af udgifter til eksempelvis bygninger og maskiner, idet udgifterne hertil fordeles over aktivernes levetid. Det omkostningsbaserede regnskabssystem har således til hensigt at vise periodens præstationer sammenholdt med de dertil forbrugte ressourcer. Periodiseringen af udgifter foretages på

baggrund af en statusbalance for såvel fysiske som finansielle aktiver.

Budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner er i dag opbygget med udgangspunkt i det udgiftsbaserede regnskabsprincip.

En væsentlig årsag til at anvende det udgiftsbaserede system i kommuner og amtskommuner er, at systemet tilvejebringer klarhed i den politiske prioritering. Idet anlægsudgifterne som helhed registreres i det regnskabsår, hvori de afholdes, og idet der som udgangspunkt ikke anvendes arbitrære fordelinger, er grundlaget for den politiske prioritering udtrykt med stor klarhed. Man kan således sige, at systemet tager sigte på at styrke grundlaget for den politiske beslutningsproces – systemet har i den forstand sit grundlag i et demokratisk hensyn. Det følger i forlængelse af systemets entydighed, at det udgiftsbaserede regnskabssystem er velegnet til sikre kontrollen over de af kommunalbestyrelsen afgivne bevillinger.

Det følger derudover af det udgiftsbaserede system, at finansieringsbehovet kan aflæses direkte af budgettet. Derved bliver budgettet direkte udslagsgivende for det kommende års skatteudskrivning. Endvidere indebærer systemet en enkelhed i bogføringspraksis, idet der ikke foretages omkostningsfordeling – der skal eksempelvis ikke foretages vurdering af, i hvilket omfang der skal afskrives på faste anlæg eller foretages værdiansættelse af fysiske aktiver. Systemet er derfor som udgangspunkt administrativt enkelt.

Samlet kan det udgiftsbaserede system siges at være særligt egnet for offentlig virksomhed med fokus på den politiske prioritering af de finansielle ressourcer. Reglerne i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner følger grundlæggende det udgiftsbaserede regnskabsprincip, jf. ovenfor, og er således tilrettelagt med særlig henblik at sikre prioriteringen, budgetopfølgningen og bevillingskontrollen – systemet er derimod ikke tilrettelagt ud fra hensynet til at frembringe et billede af de reelle økonomiske forhold for de enkelte ydelser såvel som for kommunen under ét.

Gennem de senere år har udviklingen i den kommunale sektor imidlertid sat større fokus på tilrettelæggelsen af kommunernes økonomi,

herunder for produktionsformer og –metoder i forbindelse med tilvejebringelsen af den kommunale service. På den baggrund har der været en stigende interesse for at frembringe et bedre billede af de økonomiske forhold i kommuner og amtskommuner. Disse hensyn understøttes imidlertid ikke særligt af de udgiftsbaserede regnskabsprincipper – men derimod af de omkostningsbaserede regnskabsprincipper.

Det følger af periodiseringen i det omkostningsbaserede system, at der gives bedre mulighed for at aflæse, hvilke ressourcer og i hvilke mængder disse er medgået til produktionen. Man kan på det grundlag foretage vurderinger af produktiviteten samt lønsomheden ved alternative løsningsmodeller, herunder tillige foretage sammenligninger over tid eller med andre producenter.

Derudover understøtter det omkostningsbaserede regnskabsprincip, at de konkurrencemæssige forhold bedre kan afdækkes i forbindelse med opgørelse af omkostninger på områder, hvor også private virksomheder potentielt kan varetage opgaverne. Det gælder bl.a. i forbindelse med beslutninger om udbud af opgaver henholdsvis tilbud om udførelse af opgaver for andre samt beregning af takster – bl.a. som led i stigende valgfrihed for borgerne mellem institutionstilbud m.v., herunder i forbindelse med frit-valg ordningen. Det skal derudover bemærkes, at udviklingen i EU tilsiger en større fokusering på konkurrenceelementet i den kommunale sektor. Bl.a. har EU's gennemsigtheddirektiv til formål at undgå konkurrenceforvridning via offentlig subsidiering i de tilfælde, hvor der foreligger en konkurrence-situation.

En yderligere styrke ved det omkostningsbaserede system er, at systemet forudsætter en værdiansættelse af samtlige aktiver og passiver. På den baggrund giver systemet grundlag for bl.a. i de enkelte år at vurdere den langsigtede prioritering og balance i kommunens økonomi. Således kan den langsigtede politiske prioritering aflæses af selve regnskabet, og ikke alene i forbindelse med anvendelsen af særskilte oversigter over flerårsbudgetteringen.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der over en årrække er opbygget internationalt anerkendte regnskabsvejledninger og –standarder, herunder for indholdet og præsentationen af eksterne regn-

skaber for såvel privat som offentlig virksomhed. Sådanne vejledninger og standarder er eksempelvis udarbejdet af International Federation of Accountants (IFAC) og International Accounting Standards Committee (IASC). Disse standarder og vejledninger – der bl.a. ligger til grund for den danske årsregnskabslov – bygger på omkostningsbaserede regnskabsprincipper og udgør fundamentet for den generelle opfattelse af retvisende regnskaber og regnskabsføring. Der er således ikke i dag overensstemmelse mellem de kommunale regnskabsregler og de regnskabsregler, der i årsregnskabslovens terminologi danner grundlag for udarbejdelsen af retvisende regnskaber.

Der er således en række hensyn, der tilsiger, at der i det kommunale budget- og regnskabssystem indarbejdes elementer fra det omkostningsbaserede regnskabsprincip. De første skridt hertil er taget som led i implementeringen af forslag fra betænkning nr. 1369 af januar 1999 om det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner. Arbejdet med indførelsen af omkostningsbaserede regnskabsprincipper videreføres p.t. i regi af det under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte Budget- og regnskabsudvalg, jf. nedenfor.

1.1. Manglende oversigt over kommunernes værdier

Ekspertgruppen har overvejet behovet for udarbejdelsen af oversigter over kommunernes værdier og reelle ressourceforbrug.

For så vidt angår opgørelsen af kommunernes værdier er der i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner alene fastsat regler om udarbejdelse af en statusbalance for finansielle aktiver og passiver. Der er således ikke krav om udarbejdelse af en opgørelse over værdien af kommunernes fysiske aktiver – eksempelvis jord, bygninger og maskiner. Der er derfor ikke ud fra de autoriserede regnskabsregler grundlag for at opgøre og følge udviklingen i kommunernes samlede værdier som i den private sektor.

Med hensyn til opgørelse af det reelle ressourceforbrug skal kommuner og amtskommuner – i modsætning til den private sektor – ikke udarbejde et regnskab, der bygger på omkostningsbaserede principper. Der er således ikke noget krav om, at der i årsregnskabet skal

tages højde for slitage på bygninger, maskiner m.v. Der er på den baggrund ikke mulighed for at vurdere det reelle ressourceforbrug i regnskabsåret og dermed det reelle forhold mellem omkostninger og indtægter.

Overvejelser:

Den 20. februar 2002 blev det af regeringen besluttet at nedsætte et udvalg under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der har til opgave at tilvejebringe grundlaget for implementering af en omlægning af det kommunale budget- og regnskabssystem.

Budget- og regnskabsudvalgets arbejde er opdelt i tre faser omfattende henholdsvis fremlæggelse af forslag til principper for inddragelsen af omkostninger i regnskabet, fremlæggelse af forslag til konkret implementering af omkostningsregistrering i regnskabet samt fremlæggelse af forslag til anvendelsen af omkostningsbaserede budgetprincipper.

Budget- og regnskabsudvalget har i første fase af arbejdet – med udgangspunkt i årsregnskabsloven – diskuteret, hvorledes omkostningsregistreringen, registreringen af fysiske aktiver i en samlet statusbalance og udarbejdelsen af et nyt årsregnskab kan indarbejdes i det kommunale budget- og regnskabssystem. Budget- og regnskabsudvalget har primo maj 2002 afsluttet første fase af udvalgsarbejdet med henblik på en principiel drøftelse ved kommuneforhandlingerne for kommunerne og amternes økonomi for 2003.

Under kommuneforhandlingerne er der opnået enighed om, at der i 2003 etableres en samlet statusbalance med virkning fra 1. januar 2004. Statusbalancen skal omfatte både finansielle aktiver og materielle anlægsaktiver samt ejendomme og jord til videresalg. For så vidt angår etablering af omkostningsregistrering er der enighed om at videreføre arbejdet i Budget- og regnskabsudvalget ud fra en fælles drøftelse af formål og indhold med udgangspunkt i den første fase af arbejdet. Der har på politiske møder mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen primo december 2002 været drøftet den nærmere tidsplan for indførelse af omkostningsregistrering med henblik på, at der på en del af de kommunale udgiftsområder indføres omkostningsregistrering med virkning fra regnskab 2004.

Ekspertgruppen kan således konstatere, at der i det under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte Budget- og regnskabsudvalg er taget en række initiativer til at tilpasse de kommunale regnskabsregler til reglerne som anvendes i den private sektor, herunder vedrørende opgørelse af kommunernes værdier og reelle ressourceforbrug.

Ekspertgruppen tager til efterretning, at der med disse initiativer vil være tale om væsentlige forbedringer af Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

1.2. Formkrav for præsentationen af årsregnskabet i en egentlig årsrapport

Der er ikke for kommunerne fastsat regler for præsentation af en årsrapport som i den private sektor. Det kan overvejes, om de gældende regler for præsentationen af kommunernes regnskab i tilstrækkelig grad opfylder de krav til information, som politikere, borgere, tilsynsmyndighed m.v. kan forvente at få oplyst om kommunernes økonomiske forhold.

Overvejelser:

Politikere, borgere, tilsynsmyndighed m.v. bør som udgangspunkt kunne forvente, at der i en kommunes årsregnskab er gengivet en retvisende og overskuelig fremstilling af kommunens aktiviteter og præstationer. Interessenterne bør med udgangspunkt i den regnskabsmæssige fremstilling og med hertil knyttede skriftlige kommentarer og bemærkninger kunne danne sig et overblik over kommunens generelle økonomiske tilstand samt forventningerne til den fremtidige udvikling.

Kravene til præsentationen af kommunernes årsregnskab er i dag – foruden de specifikke poster opdelt efter den autoriserede kontoplan – begrænset til enkelte oversigter og bemærkninger. Kravene til præsentationen af årsregnskabet må herudfra betragtes som beskedne. På den baggrund kan årsregnskaber, der alene opfylder de autoriserede krav til præsentationen af regnskabet, opleves som informationsmæssigt vanskeligt tilgængelige.

På den baggrund er der anledning til at overveje, om der for kommuner og amtskommuner skal udarbejdes regler for rammerne for præsentationen af en årsrapport i lighed med kravene i den private sektor. Det skal i den forbindelse bemærkes, at de under punkt 1.1 nævnte initiativer ikke løser den her rejste problemstilling, idet opgørelsen af såvel kommunernes værdier og reelle ressourceforbrug alene nyttiggøres for interessenterne, såfremt disse præsenteres på en tilgængelig måde.

Ekspertgruppen kan konstatere, at der i årsregnskabsloven er fastsat en række regler for præsentationen af en egentlig årsrapport. Det fremgår heraf, at årsrapporten bl.a. skal indeholde følgende elementer:

- a) Ledelsespåtegning
- b) Revisionspåtegning
- c) Ledelsesberetning
- d) Redegørelse for regnskabspraksis
- e) Resultatopgørelse, balance og noter
- f) Pengestrømsopgørelse
- g) Egenkapitalforklaring

Indholdet af de enkelte elementer er nærmere beskrevet i nedenstående boks.

a) Ledelsespåtegning

Medlemmerne af bestyrelsen og direktionen skal i tilknytning til underskrift på årsrapporten afgive en påtegning, hvori de erklærer, at årsrapporten er aflagt i overensstemmelse med lovgivningens krav m.v., og at den giver et

retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, finansielle stilling samt resultat.

b) *Revisionspåtegning*

Årsrapporten skal revideres af en eller flere revisorer. En revisionspåtegning uden forbehold forudsætter bl.a., at regnskabet giver et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, økonomiske stilling og resultat, samt at årsberetningen er aflagt i overensstemmelse med lovgivningens og eventuelle andre bestemmelsers krav hertil.

c) *Ledelsesberetning*

For mellemstore og store virksomheder, børsnoterede virksomheder samt statslige aktieselskaber skal ledelsesberetningen indeholde en beskrivelse af følgende:

- € virksomhedens hovedaktivitet
- € virksomhedens forventede udvikling, herunder særlige forudsætninger og usikre faktorer herfor
- € virksomhedens vidensressourcer, hvis de er af særlig betydning for den fremtidige indtjening
- € virksomhedens påvirkning af miljøet samt foranstaltninger til forebyggelse af skader
- € virksomhedens risikoprofil og risikostyring, herunder forretningsmæssige og finansielle risici
- € årets resultat sammenholdt med tidligere udmeldte forventninger og begrundelse for afvigelserne

Derudover stilles der krav om fem års hoved- og nøgletal.

d) *Redegørelse for regnskabspraksis*

Virksomhedens anvendte regnskabspraksis oplyses post for post i et særskilt afsnit. Ændret regnskabspraksis begrundes konkret og fyldestgørende

med angivelse af, hvilken indvirkning – så vidt muligt den beløbsmæssige indvirkning – ændringen har på virksomhedens aktiver og passiver, finansielle stilling samt resultat. Endelig skal sammenligningstal tilpasses den ændrede regnskabspraksis.

e) Resultatopgørelse, balance og noter

I forbindelse med præsentationen af årsrapporten skal der udarbejdes en resultatopgørelse byggende på omkostningsbaserede regnskabsprincipper. Resultatopgørelsen er som udgangspunkt opdelt i ordinære poster og ekstraordinære poster. De ordinære og ekstraordinære poster er derudover yderligere kategoriseret i underposter. Formålet med opdelingen af resultatopgørelsen er at vise, om resultatet bygger på den i året gennemførte aktivitet og fra finansindtægter (ordinære poster) eller fra ekstraordinære poster, der fremkommer som følge af begivenheder eller forhold, der falder uden for virksomhedens ordinære drift, og som derfor ikke forventes at forekomme ofte eller regelmæssigt.

I årsrapporten skal endvidere udarbejdes en balance indeholdende en kategorisering af virksomhedens aktiver og passiver. Balancen viser ud fra et beholdningssynspunkt de økonomiske ressourcer og forpligtelser, som findes ved regnskabsperiodens udløb.

Som led i udarbejdelsen af årsrapportens resultatopgørelse og balance skal der tilknyttes en række noter. Noterne har til formål at give regnskabslæseren yderligere information om grundlaget for posterne i årsrapporten.

f) Pengestrømsopgørelse

Som en del af årsrapporten skal for mellemstore og store virksomheder, børsnoterede virksomheder samt statslige aktieselskaber udarbejdes en pengestrømsopgørelse som supplement til det værdibaserede regnskab (omkostningsregnskabet). I pengestrømsopgørelsen skal ind- og udbetalinger indregnes på betalingstidspunktet, uanset hvornår indregningen sker i resultatopgørelsen eller balancen. Pengestrømsopgørelsen har således til formål at oplyse regnskabsbrugerne om udviklingen i virksomhedens likviditet. Pengestrømsopgørelsen skal som minimum opdeles på drifts-, investerings- og finansieringsaktiviteter.

g) Egenkapitalforklaring

I årsrapporten er der krav om udarbejdelse af en egenkapitalforklaring. I

opgørelsen over bevægelser på egenkapitalen skal der for hver post under egenkapitalen oplyses om størrelsen primo, til- og afgang i året samt størrelsen ultimo. Indholdet af bevægelserne skal fremgå af benævnelsen eller af noterne.

Ekspertgruppen erfarer i denne forbindelse, at en lang række kommuner og amtskommuner allerede i dag frivilligt udarbejder årsrapporter, der er inspireret af de overordnede formkrav til elementerne i en årsrapport, som kendes fra årsregnskabsloven.

Ekspertgruppen er enig om, at reglerne for kommunernes præsentation af årsregnskabet bør bygge på generelt anerkendte – og for en bred kreds af interessenter velkendte – principper for præsentation af årsregnskaber. Ekspertgruppen anbefaler i den forbindelse, at Budget- og regnskabsudvalgets kommissorium udvides til også at omfatte et arbejde med henblik på at konkretisere formkravene for indholdet af årsregnskabet.

1.3. Vurdering af aktiver og passiver samt registrering af finansiel leasing

Udviklingen i den kommunale sektor har medført en ændring i produktionsforholdene og –metoderne i forbindelse med tilvejebringelsen af kommunale serviceydelser. Således bliver der i stigende omfang inddraget private producenter som led i produktionen af kommunale serviceydelser, herunder i forbindelse med leasing af anlæg. Derudover engagerer kommuner sig ofte i selskaber og fonde som alternativ til selv direkte at producere de kommunale ydelser.

Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner er i sin nuværende form ikke særligt egnet til at afdække disse nye produktionsforhold og –metoder.

Det følger således af Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, at der sker en regnskabsmæssig forskelsbehandling af kommuner, der vælger at anskaffe aktiver, og kommuner, der benytter sig af finansiel leasing. Såfremt en kommune indgår en aftale, der har karakter af finansiel leasing, vil den samlede forpligtelse ved en sådan aftale samt værdien af aktivet ikke indgå som en integreret del af regnskabet som i den private sektor. Således vil en finansiel

leasingforpligtelse alene blive optaget i garanti- og eventualrettighedsfortegnelsen samt fremgå indirekte af regnskabets finansielle status i form af deponering, såfremt kravene herom er opfyldt, jf. lånebekendtgørelsen. Kommuner, der i stedet vælger at anskaffe aktiverne, vil derimod indregne anskaffelsen fuldt ud det år, hvor aktivet indkøbes.

Det følger derudover af Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, at forpligtelser og tilgodehavender først optages i regnskabet, når disse udmøntes i betalingsstrømme. På den baggrund adskiller tidspunktet for indregningen af finansielle aktiver og passiver sig fra den private sektor. I den private sektor registreres værditab og gevinster, når de begivenheder, der giver anledning hertil, ud fra en saglig og objektiv vurdering anses for at være indtruffet. Registreringen vil således ikke nødvendigvis afvente en udmøntning i betalingsstrømme. I den kommunale sektor registreres tab og gevinster derimod først, når de realiseres. Eksempelvis vil økonomiske tab i forbindelse med en retssag, der på et tidligt tidspunkt må antages for tabt, først skulle indregnes i regnskabet, når den endelige domsafsigelse foreligger, og betalingen finder sted. Forudsigelige tab vil således efter de gældende regler alene kunne fremgå af bemærkningerne til regnskabet – der er imidlertid ikke noget krav herom.

På den baggrund kan det overvejes, om regnskabet fremover i større udstrækning skal afdække de ændrede produktionsforhold og – metoder, herunder de risici der opstår i forbindelse hermed.

Overvejelser:

Ekspertgruppen mener, at der som udgangspunkt bør være en regnskabsmæssig sidestilling af kommuner, der henholdsvis vælger at gøre brug af finansiel leasing eller vælger at anskaffe aktiver. På den baggrund bør finansiel leasing fremover optages i regnskabet som såvel et aktiv som en forpligtelse i lighed med reglerne i den private sektor. Ekspertgruppen erfarer, at der som led i Budget- og regnskabsudvalgets arbejde med oprettelsen af en samlet statusbalance, jf. afsnit 1.1, er taget initiativ til at udarbejde regler for indregning af finansiel leasing i lighed med reglerne for den private sektor. Ekspertgruppen tager til efterretning, at der i statusbalancen hermed vil være

en regnskabsmæssig sidestilling af kommuner, der henholdsvis vælger at gøre brug af finansiel leasing eller vælger at anskaffe aktiver.

Det er derudover Ekspertgruppens opfattelse, at det bør overvejes, om der i kommuner og amtskommuner bør benyttes samme vurderingsprincip ved opgørelsen af finansielle aktiver og passiver som i den private sektor. Således bør forudsigelige værditab og gevinster indregnes og ikke nødvendigvis afvente en udmøntning i betalingsstrømme. Herved vil eventuelle risici i forhold til eksterne parter i højere grad blive afdækket i regnskabet. Ekspertgruppen henstiller, at der udarbejdes regler herfor af Budget- og regnskabsudvalget.

1.4. Udsendelse af løbende likviditetsopgørelse til kommunalbestyrelsen

Ekspertgruppen har overvejet, om udarbejdelsen af regler for, hvorvidt kommunalbestyrelsen løbende bør have relevant økonomisk information, som forbedrer kommunalbestyrelsens indseende og kontrol med kommunens økonomiske forvaltning. F.eks. faste oversigter, der udleveres efter en nærmere fastlagt tidsplan og har et fast defineret indhold.

Der er i dag krav til bestemte oversigter i forbindelse med budgettet og årsregnskabet, men ikke krav om bestemte løbende oversigter i året.

I forbindelse med budgetbehandlingen stilles i dag i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner krav om uddeling af bevillingsoversigt, personaleoversigt og takstoversigt til kommunalbestyrelsen. Den enkelte kommune kan i disse tilfælde selv vælge den mest hensigtsmæssige udformning af oversigter. Herudover indgår der i budget- og regnskabssystemet en række oversigter til budgettet, der efter bestemte formkrav skal indsendes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Danmarks Statistik.

I henhold til den kommunale styrelseslovs § 45 skal kommunens årsregnskab være ledsaget af en fortegnelse over kommunens garanti- og eventualrettigheder. Endvidere skal regnskabet i fornødent omfang været ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb. Oversigten med

garanti- og eventualrettigheder skal uddeles til kommunalbestyrelsen. I lighed med budgettet skal der herudover i tilknytning til årsregnskabet udarbejdes en række øvrige oversigter, hvoraf en del skal uddeles til kommunalbestyrelsen. Til kommunalbestyrelsen skal uddeles en regnskabsoversigt, en finansiel status, en personaleoversigt samt en ejendomsfortegnelse. Herudover skal udarbejdes en hovedoversigt over regnskabet, en specifikation til regnskabet og en specifikation til regnskabet vedrørende sygehuse.

Som nævnt stilles ikke krav om levering af løbende oversigter til kommunalbestyrelsen. Det er dog indtrykket, at langt de fleste kommuner har en form for løbende økonomiopfølgning/rapportering. Formentlig har nogle kommuner også i den aktuelle anledning (Farum) netop taget skridt til, at der leveres likviditetsoversigter o. lign. til kommunalbestyrelsen.

Overvejelser:

Kommuner skal i henhold til budget- og regnskabsreglerne tilrettelægge kasseopgørelsen således, at der kan ske en rekonstruktion af de daglige saldi på de likvide aktiver med henblik på mulighederne for kontrol af overholdelse af kassekreditreglen. Opgørelser af likviditeten efter kassekreditreglen foreligger således i den enkelte kommunes administration.

Et krav om løbende likviditetsopgørelser til kommunalbestyrelsen vil kunne give kommunalbestyrelsen bedre indseende med udviklingen i kommunens økonomi, herunder mulighed for at stille spørgsmål og drøfte de økonomiske dispositioner, der ligger bag udviklingen i kommunens likviditet.

Gevinsten ved krav om nye løbende oversigter må på den anden side afvejes med de omkostninger i form af administration og medlemmernes tid mv., som et krav om faste oversigter vil være forbundet med. Der vil dog næppe være store omkostninger forbundet med at udarbejde likviditetsoversigter opgjort efter kassekreditreglen, da det som nævnt allerede i dag er et krav, at kommuner skal kunne tilrettelægge kasseopgørelsen med henblik på kontrol af overholdelsen af kassekreditreglen.

Ekspertgruppen kan derfor anbefale, at det gøres obligatorisk regelmæssigt at udarbejde likviditetsoversigter efter kassekreditreglen til kommunalbestyrelsen, f.eks. mindst en gang i kvartalet. Ekspertgruppen henstiller, at Budget- og regnskabsudvalget udarbejder en beskrivelse i budget- og regnskabssystemet af, præcist hvorledes disse oversigter skal se ud, og i hvilket omfang oversigten skal være ledsaget af forklarende bemærkninger, og anbefaler, at der i den kommunale styrelseslov indsættes den fornødne hjemmel hertil.

1.5. Udsendelse af revisionens beretninger til kommunalbestyrelsen

Revisionens beretning til årsregnskabet, der skal afgives senest den 15. august, jf. 7, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., skal ifølge styrelseslovens § 45, stk. 2, forelægges økonomiudvalget og – for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse. Efter bestemmelsen træffer kommunalbestyrelsen herefter i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabets godkendelse. Dette skal ske inden udgangen af september måned, hvor årsregnskabet, sammen med revisionsberetningen og de afgørelser kommunalbestyrelsen har truffet, skal sendes til tilsynsmyndigheden.

Også revisionens delberetninger skal forelægges for økonomiudvalg og eventuelt tillige for den pågældende kommunale myndighed og herefter behandles i kommunalbestyrelsen, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommuners budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. Det fremgår videre af bestemmelsen, at delberetningen og kommunalbestyrelsens afgørelse herom herefter skal sendes til tilsynsmyndigheden senest tre måneder efter kommunens modtagelse af beretningen, dog senest samtidig med indsendelsen af kommunalbestyrelsens afgørelse vedrørende beretning til årsregnskabet.

Københavns Kommune er ikke omfattet af §§ 4 til 7 i bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. Reglerne for Revisionsdirektoratet for Københavns Kommunes afgivelse af beretninger og delberetninger

fremgår af § 13 i revisionsvedtægten for Københavns Kommune af 9. juni 1998. Borgerrepræsentationens og udvalgenes behandling af beretninger og delberetninger fremgår af Borgerrepræsentationens retningslinier for behandling af Revisionsdirektoratets revisionsberetninger af 4. december 1997.

Efter de gældende regler kan der, afhængigt af hvorledes den enkelte kommune har indrettet sig, forløbe adskillige uger og for delberetningernes vedkommende op til et par måneder, fra kommunen modtager en beretning eller delberetning fra revisionen, og til det enkelte medlem bliver bekendt med indholdet af beretningen.

Overvejelser:

Ekspertgruppen har overvejet, om det er hensigtsmæssigt, at der kan forløbe en så relativt lang periode fra kommunen modtager en revisionsberetning til det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af sagen er sikker på at blive gjort bekendt med beretningens indhold.

Revisionens beretninger er et centralt redskab for kommunalbestyrelsens medlemmer, da de afspejler revisionens kritiske gennemgang af kommunens regnskab og de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen og revisionens vurdering af, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Ekspertgruppen kan derfor anbefale, at det gøres obligatorisk, at revisionens beretninger og delberetninger udleveres til samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen, f.eks. senest en uge efter modtagelsen.

Udleveringen vil ikke have betydning for den pligt, der i øvrigt består for henholdsvis økonomiudvalg og kommunalbestyrelse til at behandle sagen efter styrelsesloven og reglerne i bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

Det er således op til den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem at afgøre, om den modtagne beretning giver behov for en foreløbig drøftelse i kommunalbestyrelsen forud for den behandling i kommunalbestyrelse og udvalg, som de gældende regler fastlægger. F.eks. kan mindst en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer forlange afholdt et ekstraordinært møde, jf. styrelseslovens § 8, stk. 2, med henblik på en fremskyndet drøftelse af sagen, eller det enkelte medlem kan anvende sin initiativret, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, til at indbringe sagen på kommunalbestyrelsens førstkommende ordinære møde.

1.6. Indholdet af kasse- og regnskabsregulativet

Ifølge styrelseslovens § 42, stk. 6, skal kommunalbestyrelsen fastsætte regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ. Regulativet skal tilstilles den kommunale revision, som også skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft. Regulativet er efter lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen tænkt som en overordnet oversigt over kommunens bogholderi og kassevæsen, således som dette faktisk er indrettet. Der er imidlertid ikke i styrelsesloven fastsat regler for det nærmere indhold af kommunernes kasse- og regnskabsregulativ, herunder om god bogføringsskik.

Overvejelser:

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.

Udformningen af kommunernes kasse- og regnskabsregulativ har i praksis udviklet sig over en årrække. Fra tidligere at have fremstået som generelle standardregulativer for kommunernes bogholderi og kassevæsen, er regulativerne i de senere år udarbejdet mere målret-

tet under hensyntagen til de særlige behov og forhold, der gælder i de enkelte kommuner.

En kommunes kasse- og regnskabsvæsen skal ikke godkendes af nogen anden myndighed. Kommunalbestyrelsen vil derfor selv kunne fastlægge og ændre reglerne inden for rammerne af lovgivningen. Ekspertgruppen erfarer dog, at revisionen i praksis typisk indgår aktivt i udformning af regulativet.

Ekspertgruppen finder, at formålene med kasse- og regnskabsregulativet understøttes bedst muligt ved at regulativet udarbejdes under hensyntagen til de særlige forhold, som gælder for de enkelte kommuner, herunder kommunens organisation. Ekspertgruppen mener endvidere, at en fastsættelse af krav om indholdet af kasse- og regnskabsregulativet kan indebære en utilsigtet fokusering på regulativets obligatoriske indhold, hvorved andre elementer i regulativet kan blive nedprioriteret. På den baggrund finder Ekspertgruppen ikke, at der skal fastsættes krav til indholdet af kasse- og regnskabsregulativet.

Det kan endvidere overvejes, om kasse- og regnskabsregulativet skal godkendes af den kommunale revision eller tilsynsmyndigheden. Det er imidlertid Ekspertgruppens opfattelse, at det fulde ansvar for udformningen af kasse- og regnskabsregulativet fortsat skal ligge hos kommunalbestyrelsen. Ekspertgruppen har her lagt til grund, at såfremt regulativet skulle godkendes af revisionen ville ansvaret for regulativet i et vist omfang kunne tillægges revisionen. Tilsvarende ville et krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af kasse- og regnskabsregulativet påvirke kommunalbestyrelsens ellers entydige ansvar for kasse- og regnskabsregulativet. Det skal i den forbindelse endvidere bemærkes, at godkendelsen af kasse- og regnskabsregulativer ikke kan forventes at være omfattet af tilsynsmyndighedens nuværende oparbejdede ekspertise. Det må således forventes, at tilsynsmyndigheden til brug for godkendelsen af regulativerne vil indhente udtalelser fra revisionen. Herved vil en del af ansvaret for regulativerne ligeledes tilfalde revisionen. Ekspertgruppen mener derfor ikke at kasse- og regnskabsregulativet skal godkendes af den kommunale revision eller tilsynsmyndighederne.

Ekspertgruppen mener derimod, at bestyrelsen af kommunernes kasse- og regnskabsvæsen – som indenrigs- og sundhedsministeren er

bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om, jf. styrelsesloven § 46 – bør ske i overensstemmelse med god bogføringsskik. Ved udarbejdelsen af regler herfor kan inddrages overvejelser i forhold til begrebet god bogføringsskik, jf. bogføringslovens § 6, stk. 1.

I vejledningen til bogføringsloven (Erhvervs- og Selskabsstyrelsens bogføringsvejledning, juni 1999) defineres god bogføringsskik således:

”God bogføringsskik er en retsstandard på linie med andre retsstandarder i lovgivningen. f.eks. god forretnings-, revisor-, advokat-, pengeinstitut- og forsikringsskik. En retlig standard kan defineres som en moralsk eller social målestok for en given adfærd, som domstolene må udfylde og give indhold efter den til enhver tid gældende retsopfattelse.

I lovgivningen henvises til god skik for løbende at kunne tilpasse regelsættet til udviklingen i faget, erhvervet og i samfundet i øvrigt, uden at loven selv nødvendigvis skal ændres i overensstemmelse med denne udvikling. Detailbestemmelserne i lovgivningen udtrykker her minimumsnormer for god skik. Disse normer skal fortolkes i lyset af den gode skik, og kravene til denne kan skærpes over tid, men kan ikke lempes uden lovændring.

Den gode bogføringsskik kan også beskrives som, hvad der til enhver tid anses for god skik og brug blandt kyndige og ansvarsbevidste fagfolk inden for bogføringsområdet.”

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i bogføringslovens detailbestemmelser bl.a. er fastsat krav til sporing og dokumentation af transaktioner, at bogføringen tilrettelægges og udføres, således at regnskabsmaterialet ikke ødelægges, bortskaffes eller forvanskes, ligesom det skal sikres mod fejl og misbrug.

Ekspertgruppen henstiller på den baggrund, at der i Budget- og regnskabsudvalget med hjemmel i den bemyndigelse, ministeren efter styrelseslovens § 46 har til at fastsætte regler for bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, udarbejdes regler for, at kommunernes kasse- og regnskabsvæsen bestyres i overensstemmelse med god bogføringsskik, og at der i den forbindelse inddrages

overvejelser i forhold til begrebet god bogføringsskik, jf. bogføringslovens § 6, stk. 1.

1.7. Kommunalbestyrelsens godkendelse af andre økonomiske dispositioner end lån og påtagelse af garantiforpligtelser

Ifølge den kommunale styrelseslovs § 41 skal beslutninger om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser træffes af kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke kan delegerer sin kompetence til at træffe disse beslutninger til et udvalg eller den kommunale administration. Andre dispositioner end låntagning kan i deres konsekvenser minde om låntagning, herunder leje/leasing af faste anlæg for en længere periode. Sådanne dispositioner skal efter de gældende regler ikke godkendes af kommunalbestyrelsen.

Overvejelser:

Leje/leasing kan være et alternativ til lån og indebærer de samme forpligtelser mange år frem i tiden som lånoptagelse. Det kan i forlængelse heraf overvejes, om der i styrelsesloven eller i bevillingsreglerne bør tilføjes regler om, at leje/leasingaftaler tilsvarende skal godkendes af kommunalbestyrelsen, således at der sættes øget fokus på kommunens forpligtelser i forbindelse med disse arrangementer.

I den forbindelse må der tages hensyn til, at der indgås et meget stort antal mindre lejemål/leasingaftaler. Reglerne kunne derfor udformes, så kun større leje/leasingaftaler (målt på værdien af genstande) skal godkendes – uanset der vil være et vist skøn forbundet med at fastsætte grænsen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i det kommunale budget- og regnskabssystem kun er fastsat generelle regler vedrørende drift- og anlægsudgifter, idet denne afgrænsning bl.a. vil bero på lokale forhold i den konkrete situation.

Det kan også overvejes at afgrænse efter bindingsperioden, så kun langtløbende aftaler skal godkendes.

Ekspertgruppen kan på den baggrund anbefale, at der i styrelsesloven fastsættes regler om, at større leje/leasingaftaler afgrænset efter regler i budget- og regnskabssystemet skal godkendes af kommunal-

bestyrelsen. Ekspertgruppen henstiller, at disse regler udarbejdes af Budget- og regnskabsudvalget.

For så vidt angår beslutningsgrundlaget bemærkes, at en almindelig kommunalretlig grundsætning indebærer, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der foreligger det nødvendige oplysningsgrundlag, inden der træffes afgørelse i en sag. Ekspertgruppen finder ikke grundlag for at stille særskilte krav om, hvilke oplysninger kommunalbestyrelsen skal have forelagt forud for beslutninger om leje/leasing.

Ad 2. Er regelgrundlaget vedrørende og kravene til den kommunale revision i styrelsesloven tilstrækkelige?

Revisionens opgave er beskrevet i styrelseslovens § 42, jf. kap. III, afsnit B.3. Det fremgår bl.a. heraf, at det er revisionens opgave at revidere kommunens regnskab og de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, samt foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring. Endvidere vurderer revisionen, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Revisionens arbejde udføres under en grundlæggende forudsætning om afgrænsning af ansvaret mellem kommunalbestyrelsen og revisionen. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for forvaltningen, kommunens kasse- og regnskabsvæsen og kommunens regnskabsaflægelse m.v. Det er revisors ansvar at foretage en vurdering af, hvorledes kommunalbestyrelsen og kommunens administration har varetaget opgaven. Denne vurdering kan efter sagens natur ikke ske på baggrund af en gennemgang af samtlige kommunens dispositioner m.v., men sker på baggrund af en regelmæssig kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring, jf. styrelseslovens § 42, stk. 3, og en gennemgang af kommunens regnskab i overensstemmelse med styrelseslovens § 42, stk. 2.

Det vil således ofte være gennem revisionens arbejde og rapportering, at eventuelle uretmæssige økonomiske dispositioner afdækkes. Revisionens arbejde udgør på den baggrund et væsentligt fundament for tilsynsmyndighedens grundlag for at udføre det kommunale tilsyn.

Revisionens mulighed for at udføre sin opgave afhænger imidlertid af de forudsætninger, der ligger til grund for kommunernes regnskab, herunder eksempelvis kommunens kasse- og regnskabsregulativ, reglerne i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, samt hvad lovgivningen i øvrigt foreskriver. Eventuelle uklarheder, svagheder og mangler heri vil alt andet lige svække revisionens virke. Der er således afgørende, at det materiale, der ligger til grund for kommunernes regnskabsaflæggelse, understøtter revisionens arbejde, jf. afsnit C. 1.

Derudover er det en væsentlig forudsætning for nyttiggørelsen af revisionens arbejde, at revisionen har effektive muligheder for at reagere på eventuelle forhold, når der findes anledning hertil. Revisionen skal derfor være i besiddelse af reaktionsmuligheder, såfremt der er forhold, der findes utilfredsstillende, således at kritiske bemærkninger kan viderebringes til de relevante interessenter.

2.1. Regler for revisionens indhold og omfang

Efter styrelseslovens § 42 skal de kommunale regnskaber underkastes såvel en finansiell revision som en forvaltningsrevision.

Ved den finansielle revision sker der 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, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2, 2. pkt.

Revisionen skal endvidere kontrollere, at der foreligger samtykke til økonomiske dispositioner, hvor sådant samtykke er fornødent og påse, at der er foretaget deponering af beløb eller obligationer efter reglerne herom.

Revisionen skal også i et vist omfang vurdere det juridiske, økonomiske eller faktiske grundlag for kommunale beslutninger og påpege fejl heri. Revisionen skal endvidere efter omstændighederne fremdrage utilsigtede følger af kommunale dispositioner, uanset om disse udgør en ulovlighed eller ej.

Ved forvaltningsrevisionen foretages der 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, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2, 3. pkt.

I kommunerne foretages forvaltningsrevisionen sideløbende og integreret med den finansielle revision.

Det påhviler efter styrelsesloven revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og af de kontrolforanstaltninger, der er etableret i forbindelse hermed, med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende, jf. styrelseslovens § 42, stk. 3.

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.

God revisionsskik er et delelement af god revisorskik. Begge begreber er retlige standarder. Ved god revisionsskik forstås overordnet set, at revisionen skal udføres i overensstemmelse med de principper, som til enhver tid er almindeligt accepterede og anvendte af kyndige og ansvarsbevidste revisorer, og ved anvendelsen af anerkendte metoder og revisionshandlinger. Disse principper ændrer sig løbende med udviklingen i revisorfaget.

God offentlig revisionsskik er et delelement af god revisionsskik.

Som bidrag til fortolkningen af begrebet god offentlig revisionsskik kan anvendes den vejledning "Begrebet God Offentlig Revisionsskik – en vejledning" fra november 1998, hvori Rigsrevisionen har præci-

seret forudsætningerne og indholdet af begrebet god offentlig revisionsskik.

God offentlig revisionsskik indebærer, at revision skal udføres ved anvendelsen af de principper, metoder og revisionshandlinger, der er anerkendt.

God offentlig revisionsskik er en anerkendt standard, der udtrykker forudsætningerne og betingelserne for udførelsen og indholdet af revisionen.

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.

Styrelseslovens § 42, stk. 2, er, med undtagelse af de forskelle vedrørende omfanget og indholdet af den lovpligtige forvaltningsrevision, der gør sig gældende ved revision af kommunale henholdsvis statslige regnskaber, identisk med rigsrevisorlovens § 3 og afspejler derfor samme standard for god offentlig revisionsskik som denne bestemmelse.

Overvejelser:

2.1.1. Det kan overvejes at opstille visse minimumskrav til revisionens indhold og omfang.

Det er imidlertid 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.

Det er derfor efter Ekspertgruppens opfattelse ikke hensigtsmæssigt, såfremt der fra centralt hold opstilles detaljerede regler for indholdet og omfanget af revisionens arbejde.

2.1.2. Det kan endvidere overvejes, om der i lovgivningen bør indføres et krav om, at den kommunale revision skal overholde god offentlig revisionsskik eller eventuelt en særlig norm for god revisionsskik, eksempelvis betegnet god kommunal revisionsskik.

Det er Ekspertgruppens opfattelse, at kravet om overholdelse af god offentlig revisionsskik allerede er tilstrækkeligt udtrykt med den gældende affattelse af styrelseslovens § 42, stk. 2.

Det er endvidere Ekspertgruppens opfattelse, at der ikke ved siden af begrebet god offentlig revisionsskik er behov for at lovfæste en særlig norm for god revisionsskik på det kommunale område.

2.2. Revisionens ret til at mødes med kommunalbestyrelsen

Revisionens bemærkninger til årsregnskabet afgives i form af en beretning. Revisionen afgiver endvidere beretninger i årets løb, når det er foreskrevet, eller revisionen finder det hensigtsmæssigt – de såkaldte delberetninger.

Ved kommunens modtagelse af revisionens beretning forelægges denne for økonomiudvalget, og – for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige for den pågældende kommunale myndighed til besvarelse. Kommunalbestyrelsen træffer herefter i et møde afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger og regnskabets godkendelse, jf. styrelseslovens § 45, stk. 2.

Delberetninger forelægges på samme vis, jf. § 6, stk. 2, i Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

Revisionens bemærkninger afgives således i dag på skriftligt grundlag.

Overvejelser:

Det kan overvejes, om den eksisterende adgang for revisionen til at afgive beretninger og delberetninger, der skriftligt forelægges for det relevante udvalg, i alle tilfælde er et fuldt tilstrækkeligt redskab for revisionen.

Det kan således anføres, at det vil være hensigtsmæssigt, såfremt revisionen i særlige situationer, når revisionen finder det nødvendigt, har ret til i forbindelse med afgivelse af beretninger og delberetninger

at mødes med kommunalbestyrelsen med henblik på at forelægge beretningerne mundtligt.

Det kan herved sikres, at revisionen kan komme i kontakt med andre medlemmer af kommunalbestyrelsen end borgmesteren, når revisionen vurderer, at der er behov herfor.

Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis revisionen finder, at kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har den fornødne forståelse for en sags alvorlige karakter, eller at revisionen har viden om eller en fornemmelse af, at kommunalbestyrelsens medlemmer er forholdt relevante økonomiske oplysninger af forvaltningen og/eller borgmesteren.

Ekspertgruppen finder, at en sådan ret for revisionen til at mødes med kommunalbestyrelsen kan sikre, at kommunalbestyrelsen forud for bestyrelsens behandling af en beretning eller delberetning, hvori der eksempelvis er fremkommet meget kritiske bemærkninger, får de oplysninger og den indsigt i de omhandlede forhold, der er nødvendigt for medlemmernes varetagelse af deres hverv.

Ekspertgruppen finder det på denne baggrund ønskeligt, såfremt der i den kommunale styrelseslov indføres en ret for revisionen til at mødes med kommunalbestyrelsen i forbindelse med revisionens afgivelse af beretninger og delberetninger med henblik på en mundtlig forelæggelse af disse.

Det bemærkes, at der ikke efter gældende lovgivning er noget til hinder for, at revisionen anmoder om et møde med kommunalbestyrelsen, ligesom det må forventes, at et sådant ønske som udgangspunkt vil blive imødekommet. Imidlertid vil en ret for revisionen til at forelægge beretninger og delberetninger mundtligt give en garanti for, at et møde etableres også i tilfælde, hvor eksempelvis et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke ønsker at afholde et sådant møde. Endvidere finder Ekspertgruppen, at en egentlig lovfæstelse af et sådant krav vil føre til, at revisionens ønske om et møde har en betydelig og væsentlig signalværdi i forhold til såvel kommunalbestyrelsen som omverdenen.

Ekspertgruppen har overvejet, om revisionens krav om et møde skal vedrøre hele kommunalbestyrelsen eller kun repræsentanter for den – eksempelvis økonomiudvalget.

Da kravet om et møde kun bør rejses i ekstraordinære situationer, og derfor kun forventes at ske undtagelsesvis, samt da der kan være mindretal, der ikke er repræsenteret i økonomiudvalget, finder Ekspertgruppen, at det er mest hensigtsmæssigt, såfremt revisionen kan stille krav om, at hele kommunalbestyrelsen indkaldes til et eventuelt møde.

Det bemærkes i den sammenhæng, at en ret for revisionen til at mødes med kommunalbestyrelsen ikke kun er et redskab for revisionen, men tillige må betragtes som et redskab for kommunalbestyrelsens medlemmer i forbindelse med varetagelse af deres ansvar for kommunens økonomi.

Ekspertgruppen finder det hensigtsmæssigt, at mødet med kommunalbestyrelsen sker for lukkede døre. Mødet med revisionen bør derfor ikke foregå på et ordinært eller ekstraordinært kommunalbestyrelsesmøde, hvortil offentligheden som udgangspunkt har adgang, jf. styrelseslovens § 10, stk. 1.

Det bemærkes i den sammenhæng, at formålet med mødet alene er, at revisionen orienterer kommunalbestyrelsen om indholdet af beretninger og delberetninger, og at revisionen og kommunalbestyrelsen kan drøfte relevante spørgsmål vedrørende kommunens økonomiske forhold. Såfremt kommunalbestyrelsen har behov for at træffe beslutninger i forlængelse af mødet med revisionen, må dette ske på sædvanlig vis i forbindelse med afholdelsen af et ordinært eller ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen.

Ekspertgruppen finder det endvidere hensigtsmæssigt, såfremt kommunalbestyrelsens medlemmer har mødepligt, når revisionen ønsker at forelægge beretninger eller delberetninger mundtligt. Endvidere bør deltagelse give kommunalbestyrelsesmedlemmerne ret til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i overensstemmelse med styrelseslovens regler herom.

Ekspertgruppen finder det ønskeligt, at det er borgmesteren, der – som det er tilfælde med kommunalbestyrelsens møder, jf. styrelseslovens § 30 – har ansvaret for indkaldelsen af mødet med revisionen.

Det forhold, at det er revisionen, der kan tage initiativ til, at der afholdes et møde, findes ikke at burde føre til en fravigelse af princippet om, at det er borgmesteren, der indkalder til møder i kommunalbestyrelsen.

Ad 3. Har kommunalbestyrelsens medlemmer efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i den kommunale forvaltning, således at medlemmerne kan reagere, såfremt de har grund til at antage, at kommunen handler ulovligt?

3.1. Adgang til at få tilvejebragt nye oplysninger og materiale

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har efter reglerne om sagsindsigt i styrelseslovens § 9, stk. 1, ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Ved behandlingen af en sag i kommunalbestyrelsen skal der foreligge det oplysningsmateriale, der er nødvendigt for, at medlemmerne kan træffe deres beslutning på et forsvarligt grundlag. Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer endeligt af kommunalbestyrelsen.

Denne grundsætning skal ses i sammenhæng med, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen ikke kan kræve, at der forud for kommunalbestyrelsens stillingtagen til en sag tilvejebringes bestemt materiale.

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har således ikke ret til at få tilvejebragt bestemte oplysninger af den kommunale forvaltning gennem udarbejdelse af nyt materiale. Et medlem, der ønsker tilvejebragt materiale, der ikke allerede findes i forvaltningen, må stille forslag herom i kommunalbestyrelsen eller udvalget.

Det antages dog, at reglerne om kommunalbestyrelsesmedlemmernes initiativret, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., i et vist omfang giver medlemmet krav på, at der tilvejebringes oplysninger om en sag. Initiativretten giver således et medlem en adgang til at forlange, at et udvalg meddeler kommunalbestyrelsen de oplysninger om bestemte anliggender inden for udvalgets område, som er nødvendige for, at kommunalbestyrelsen og dermed det enkelte medlem kan afgøre, om forvaltningen på det pågældende område er lovlig og i overensstemmelse med de rammer, som kommunalbestyrelsen har udstukket.

Et medlem kan dog ikke i denne forbindelse kræve, at forvaltningen eller et udvalg tilvejebringer bestemte, nye oplysninger i sagen. Spørgsmålet om tilvejebringelse af bestemte, nye oplysninger afgøres af kommunalbestyrelsen.

Overvejelser:

3.1.1. Det kan overvejes, om de enkelte medlemmer eller eventuelt et kvalificeret mindretal generelt eller i visse situationer burde have ret til at kræve, at der tilvejebringes nyt materiale på baggrund af oplysninger, som forvaltningen allerede er i besiddelse af.

En sådan ret vil eksempelvis give et kommunalbestyrelsesmedlem eller et kvalificeret mindretal mulighed for at kræve særskilte beregninger og lignende vedrørende kommunens økonomi, såfremt den eller de pågældende ikke er tilfredse med det foreliggende materiale, f.eks. de anvendte beregningsmetoder.

Det kan endvidere overvejes, om enkelte medlemmer eller mindretal i visse situationer burde have ret til at kræve bestemte, nye oplysninger, som forvaltningen ikke allerede er i besiddelse af, men som skal indkaldes fra anden side.

Der kan eksempelvis være tale om oplysninger fra en nabokommune om denne kommunes økonomi, repræsentationskonti eller lignende med henblik på at foretage en sammenligning med kommunens egne forhold.

Imidlertid vil en sådan ret til nyt materiale og/eller nye oplysninger være et brud med princippet om, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om anvendelsen af kommunens ressourcer, samt princippet om, at det er kommunalbestyrelsen, der har rådigheden over sagernes oplysningsniveau.

Det bemærkes i den forbindelse, at styrelseslovens § 8, stk. 5, 2. pkt., hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen, lægger op til, at kommunalbestyrelsen foretager en generel drøftelse i kommunalbestyrelsen af medlemmernes behov for information og bistand fra administrationen.

Endvidere vil en ret til at kræve nyt materiale eller nye oplysninger tilvejebragt, navnlig i tilfælde hvor en sådan adgang misbruges, efter Ekspertgruppens opfattelse kunne føre til en alvorlig belastning af kommunens forvaltning.

På denne baggrund finder Ekspertgruppen ikke, at der bør indføres en adgang for enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller et kvalificeret mindretal til at kræve nyt materiale eller nye oplysninger tilvejebragt.

3.1.2. Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt at indføre en ret til at kræve nyt materiale og nye oplysninger, såfremt en sådan ret kombineres med en ret for borgmesteren til at begrænse adgangen, hvis det i det konkrete tilfælde er forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder at udarbejde det nye materiale eller indhente de nye oplysninger.

Ekspertgruppen finder imidlertid, at selv en sådan begrænset ret til nyt materiale eller nye oplysninger giver anledning til visse betænkeligheder.

En begrænset ret kan således i lighed med en almindelig ret til nyt materiale og nye oplysninger føre til en belastning af kommunens ressourcer, ligesom en sådan begrænset ret ligeledes vil være et brud med de grundlæggende principper om, at det er kommunalbe-

styrelsen, der træffer beslutning om anvendelsen af kommunens resourcer og har rådigheden over sagernes oplysningsniveau.

Det bemærkes i den forbindelse, at en ret for borgmesteren til at begrænse adgangen til nyt materiale og nye oplysninger, når en forespørgsel er forbundet med uforholdsmæssige store vanskeligheder, alene vil ramme de egentlige misbrugstilfælde eller ganske særlige situationer, hvor forvaltningen ikke har ressourcer til fremskaffe det ønskede. Det forhold, at en anmodning er ubelejlig, eller at det samme medlem fremsætter gentagne ønsker om nyt materiale eller nye oplysninger, vil ikke i sig selv føre til, at borgmesteren kan afslå anmodningen.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke, at der bør indføres en adgang for kommunalbestyrelsens medlemmer til at kræve nyt materiale eller nye oplysninger tilvejebragt i en sag. Dette uanset, om en sådan adgang kombineres med en ret for borgmesteren til at begrænse rettigheden, når fremskaffelsen af det ønskede materiale eller de ønskede oplysninger vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.

Ekspertgruppen har i forbindelse med sine overvejelser tillagt det betydning, at kommunalbestyrelsens medlemmer allerede i dag har mindretalsbeføjelser, som i vid udstrækning sikrer, at der sættes fokus på spørgsmål, som har det enkelte medlems eller mindretals interesse.

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har således på grundlag af initiativretten i styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., en almindelig ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, og medlemmet kan med denne beføjelse principielt gøre enhver kommunal sag til en kommunalbestyrelsessag.

Medlemmet har således adgang til at forsøge at skaffe et flertal for sine synspunkter – herunder at skaffe et flertal for at få tilvejebragt nyt materiale eller nye oplysninger i sagen – under sagens behandling i kommunalbestyrelsen.

Endvidere skal det bemærkes, at officialprincippet indebærer, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der foreligger det

nødvendige oplysningsgrundlag, inden der skal træffes afgørelse i en sag.

Officialprincippet er ikke et redskab, der som en rettighed for det enkelte medlem kan påberåbes over for borgmester, udvalg eller forvaltning af det enkelte medlem, der ønsker bestemt materiale eller oplysninger tilvejebragt, men princippet fastsætter en ramme for kommunalbestyrelsens skøn over, hvilket oplysningsgrundlag det er nødvendigt at indhente, og kommunalbestyrelsens eventuel manglende overholdelse heraf vil kunne påses af de relevante tilsynsmyndigheder og ankeinstanser.

3.2. Øget adgang til at gennemse sagsmateriale i forvaltningen

Et kommunalbestyrelsesmedlem har efter styrelseslovens § 9, stk. 1, som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i den kommunale forvaltning. En begæring om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren. Kommunalebestyrelsesmedlemmerne kan således ikke opnå adgang til sagsindsigt ved at rette henvendelse direkte til den kommunale forvaltning.

Et kommunalbestyrelsesmedlems ret til sagsindsigt omfatter alt materiale, som vedrører en sag, som ville kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ og alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder dokumenter, der er undtaget fra offentligheden efter lov om offentlighed i forvaltningen, f.eks. interne notater, fortrolige oplysninger m.v.

Retten til sagsindsigt er begrænset til at angå en konkret sag eller materiale i en sag, som kommunalbestyrelsesmedlemmet skal kunne angive, jf. den kommunale styrelseslov § 9, stk. 2. Et kommunalbestyrelsesmedlem har således ikke efter de gældende regler ret til at foretage en almindelig gennemgang af et antal sager i forvaltningen.

Overvejelser:

3.2.1. Det kan overvejes, om den eksisterende adgang til sagsindsigt i tilstrækkeligt omfang sikrer det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem den adgang til informationer, som er nødvendig for at kunne udføre det kommunalpolitiske arbejde.

Det kan således anføres, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der ønsker at undersøge kommunens praksis på et givent forvaltningsområde, men som ikke er bekendt med konkrete enkeltsager eller kun er bekendt med et beskedent antal sager på området, ikke i dag har mulighed for at skaffe sig det fornødne overblik. Der kan eksempelvis være tale om et kommunalbestyrelsesmedlem, der ønsker at undersøge kommunens praksis i afskedigelsesager, ønsker indsigt i sager om kommunalbestyrelsesmedlemmernes rejsegodtgørelse m.v., fordi det pågældende medlem har mistanke om, at kommunen udøver en ulovlig praksis eller ikke overholder de retningslinjer, der er fastlagt af kommunalbestyrelsen.

Det kan derfor overvejes, om der fortsat – som efter de gældende regler – skal stilles krav om, at et kommunalbestyrelsesmedlem skal give de oplysninger, der er nødvendige for, at forvaltningen kan finde frem til sagen eller de dokumenter, der ønskes indsigt i, eller om der skal gives medlemmerne en adgang til at foretage en almindelig gennemgang af et antal sager i forvaltningen – det vil sige adgang til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager.

Ved en sådan lempelse af adgangen til sagsindsigt får et kommunalbestyrelsesmedlem, der eksempelvis har mistanke om, at kommunen handler ulovligt, mulighed for at få generel indsigt i en bestemt type sager i en angiven periode.

Heroverfor kan det imidlertid indvendes, at en generel adgang til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager kan føre til et uforholdsmæssigt stort indgreb i administrationens ressourcer. Det kan således blive vanskeligt at styre antallet af sagsindsigtsbegæring – begæring, der i princippet kan omfatte hundredvis af sager. Endvidere vil en udvidet adgang til sagsindsigt kunne give anledning til misbrug fra enkelte medlemmers side.

Denne indvending kan efter Ekspertgruppens opfattelse imidlertid afbødes ved at give borgmesteren adgang til at begrænse denne adgang efter de gældende regler, jf. styrelseslovens § 9, stk. 3, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder, herunder eksempelvis et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

En sådan modifikation vil gøre det muligt for borgmesteren og kommunalbestyrelsen at afslå retten til sagsindsigt i egentlige misbrugssituationer eller i tilfælde, hvor forvaltningen ikke på det givne tidspunkt har ressourcer til at imødekomme en (større) begæring om sagsindsigt.

Ekspertgruppen finder, at netop adgangen til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager i en række tilfælde kan være et vigtigt – og i visse tilfælde eneste – redskab for et kommunalbestyrelsesmedlem, der ønsker at danne sig et overblik over kommunens praksis inden for et givent forvaltningsområde.

På denne baggrund er det efter Ekspertgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, såfremt kommunalbestyrelsens medlemmer som udgangspunkt får ret til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager.

For at dæmme op for misbrugssituationer samt for at give borgmesteren og dermed i sidste ende kommunalbestyrelsen en mulighed for at gribe ind i situationer, hvor en (større) begæring om sagsindsigt vil udgøre en meget stor belastning for forvaltningen, finder udvalget, at en ret til sagsindsigt i en ubestemt flerhed af sager i lighed med den gældende ret til sagsindsigt bør kombineres med en ret for borgmesteren til at begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder, herunder eksempelvis et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

Ekspertgruppen har i forbindelse med sine overvejelser tillagt det betydning, at en begæring om sagsindsigt alene påfører forvaltningen en relativ begrænset arbejdsbyrde. Forvaltningen skal alene lægge det ønskede materiale eller de ønskede sager frem og skal ikke, som det er tilfældet ved begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven, foretage en vurdering af, om sagen indeholder dokumenter eller oplysninger, der skal undtages fra aktindsigt.

Mange af de argumenter, der gør sig gældende henholdsvis for og imod indførelse af en udvidet adgang til sagsindsigt, er de samme, som gør sig gældende i relation til spørgsmålet om medlemmernes adgang til at få tilvejebragt nye oplysninger og materiale, jf. afsnit 3.1.

For Ekspertgruppen har netop den begrænsede belastning af kommunens ressourcer, som en udvidet adgang til sagsindsigt må antages at medføre – i modsætning til den betydelige belastning, som en adgang til nye oplysninger og materiale kan føre til – haft væsentlig betydning for udfaldet af Ekspertgruppens vurdering.

3.2.2. Det kan endvidere overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at begæringen om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren, jf. styrelseslovens § 9, stk. 2.

Såfremt begæringen om sagsindsigt ikke skal indgives til borgmesteren, vil dette imidlertid udgøre et brud på princippet om, at borgmesteren, som øverste daglige leder af administrationen, har ansvaret for tilrettelæggelsen af administrationens arbejde.

Det skal endvidere bemærkes, at borgmesterens ret til at begrænse retten til sagsindsigt af hensyn til sagernes ekspedition eller når adgangen til sagsindsigt vil være forbundet med uforholdsmæssige store vanskeligheder, jf. styrelseslovens § 9, stk. 3, er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1. Et medlem, der er utilfreds med borgmesterens afslag på sagsindsigt, kan således forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund, at begæring om sagsindsigt mest hensigtsmæssigt indgives til borgmesteren i overensstemmelse med de gældende regler.

3.3. Adgang til at overvære møder i udvalg, kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke er medlem af

Et kommunalbestyrelsesmedlem har efter de gældende regler i styrelseslovens § 20, stk. 6, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsorden og sagsmateriale fra et udvalg, som den pågældende ikke er medlem af. Et medlem har derimod ikke ret til at overvære møder i udvalg, den pågældende ikke er medlem af.

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan alene overvære forhandlingerne i et udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, såfremt udvalget beslutter at tilkalde den pågældende med henblik på oplysning af en sag, jf. § 20, stk. 4, 2. pkt.

Endvidere kan økonomiudvalget tillade, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlemmer af udvalget, kan overvære udvalgets afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårigt budgetoverslag, jf. § 20, stk. 5.

Spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til at overvære udvalgmøder blev drøftet i betænkning 894/1980 om kommunale styrelsesforhold m.v., der ligger til grund for den eksisterende udformning af § 20.

Overvejelser:

3.3.1. Ekspertgruppen har overvejet, om der bør indføres en generel adgang for kommunalbestyrelsens medlemmer til at overvære møder i udvalg, som det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem ikke er medlem af.

En generel adgang til at overvære møder i alle udvalg kan give de medlemmer og grupper, der ikke er repræsenteret i det pågældende udvalg, en bedre indsigt i en række af de spørgsmål, som har relevans, hvis sagen efterfølgende skal behandles i kommunalbestyrelsen. Endvidere kan overværelse af møderne give et indblik i udvalgets arbejde og give det enkelte medlem mulighed for at følge en sag, som har den pågældendes interesse.

Ekspertgruppen finder imidlertid, at der knytter sig en række betænkeligheder til en generel ret for ikke-udvalgsmedlemmer til at overvære udvalgmøder.

Det er således Ekspertgruppens opfattelse, at en generel ret for kommunalbestyrelsens medlemmer til at overvære alle udvalgmøder kan føre til, at udvalgmøderne ændrer karakter.

Uanset at ikke-medlemmer ikke vil blive tillagt taleret under mødet, er Ekspertgruppen af den opfattelse, at det i praksis kan være svært for de enkelte medlemmer at overholde denne begrænsning, og at en tilfredsstillende gennemførelse af møderne formentlig vil forudsætte en væsentlig strammere mødeledelse, end der typisk praktiseres under udvalgmøder i dag. Møderne risikerer dermed at miste den uformelle karakter, som mange udvalgmøder afvikles under i dag.

Endvidere vil en almindelig ret for ikke-medlemmer til at overvære udvalgsmøder medføre risiko for, at udvalgsbehandlingen af vigtige sager udvikler sig til lukkede kommunalbestyrelsesmøder.

Ekspertgruppen finder endvidere, at det ikke kan udelukkes, at nogle udvalgsmedlemmer kan føle sig begrænset i deres mulighed for at udtrykke sig frit og uformelt, såfremt et stort antal personer, der ikke er medlemmer af udvalget, er til stede under udvalgets forhandlinger. Udvalgsmødernes karakter af lukkede møder med mulighed for frie og fortrolige forhandlinger kan således blive svækket.

Kommunalbestyrelsens medlemmer vil endvidere være ulige stillet med hensyn til mulighederne for at udnytte adgangen til at overvære andre udvalgsmøder, idet deltagelse vil være særdeles tidskrævende og ikke berettiger til udvalgsvederlag. Den ulige adgang til møder, som kommunalbestyrelsens medlemmer allerede oplever i dag på grund af det enkelte medlems arbejdsmæssige og private forhold, forstærkes således, såfremt der gives medlemmerne ret til at deltage i flere møder, end det er tilfældet i dag. Det bemærkes, at kommunalbestyrelsens medlemmer kun har indflydelse på planlægningen af et udvalgs møder i det omfang, de selv er medlem af udvalget.

Uanset den gevinst i form af indsigt i udvalgets arbejde, som en generel adgang for ikke-medlemmer til at overvære møder i udvalg ville medføre, finder Ekspertgruppen efter en samlet vurdering ikke – henset til de beskrevne betænkeligheder – at en sådan kan anbefales.

Ekspertgruppen finder endvidere, at det forhold, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har en almindelig ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, jf. initiativretten i styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., kan give den indsigt, som ikke-udvalgsmedlemmer kan have interesse i. Et medlem, der har en særlig interesse i en sag, der bliver behandlet i et udvalg, kan således, uanset om den pågældende ikke selv er medlem af udvalget, principielt gøre enhver kommunal sag til en kommunalbestyrelsessag.

Det bemærkes i den sammenhæng, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, efter styrelseslovens § 20, stk. 6, har ret til at få tilsendt dagsordener, udskrifter af beslutningsprotokoller og sagsma-

teriale, der udsendes til medlemmer af udvalg, den pågældende ikke selv er medlem af, og på denne måde kan holde sig orienteret om udvalgenes behandling af sager.

Endvidere kan ethvert medlem af et udvalg standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved at erklære på mødet, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse for kommunalbestyrelsen, jf. standsningsretten i styrelseslovens § 23. Et udvalgsmedlem har på denne måde mulighed for at få en sag, som han mener, at den øvrige kommunalbestyrelse burde have indsigt i, indbragt for kommunalbestyrelsen.

3.3.2. Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om kommunalbestyrelsens medlemmer, der ikke er medlem af det pågældende udvalg, bør have adgang til at overvære udvalgmøder, såfremt udvalget samtykker heri.

Da de samme betænkeligheder, som er anført i afsnit 3.3.1., gør sig gældende i denne situation, finder Ekspertgruppen ikke at kunne anbefale en sådan ordning.

3.3.3. Ekspertgruppen har endvidere overvejet, om der bør indføres en ordning for de stående udvalg svarende til styrelseslovens § 20, stk. 5, hvorefter økonomiudvalget kan tillade kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke er medlemmer af økonomiudvalget, at overvære visse møder. En sådan ordning ville i givet fald indebære, at kommunalbestyrelsens medlemmer, der ikke er medlem af det pågældende stående udvalg, gives ret til at overvære visse møder med udvalgets samtykke.

Ekspertgruppen finder imidlertid ikke, at der i de stående udvalgs regi afholdes særlige møder, der på samme vis som økonomiudvalgets afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårig budgetoverslag på forhånd kan siges at være af en særlig betydning for den øvrige kommunalbestyrelse af overvære.

Ekspertgruppen finder derfor ikke grundlag for at anbefale en sådan ordning.

3.4. Øget adgang til at tilkalde andre end udvalgsmedlemmer til at overvære udvalgs møder (bisidderordning)

Et udvalg kan efter de gældende regler tillade kommunalt ansatte at overvære udvalgs møderne med henblik på varetagelsen af sekretariatsfunktioner for udvalget m.v. Udvalget kan herudover alene tilkalde andre end udvalgsmedlemmer til at overvære forhandlingerne i udvalget, hvis det sker af hensyn til en sags oplysning.

Overvejelser:

Det kan overvejes, om der bør indføres en ordning, hvorefter det enkelte udvalgsmedlem kan lade kommunalt ansatte eller personer uden for forvaltningen overvære udvalgets møde med henblik på at fungere som bisidder for den pågældende. Ved etablering af en sådan ordning kan det enkelte medlem eksempelvis have en revisor eller en advokat som bisidder til udvalgs møder, når den pågældende finder behov herfor.

Ved en sådan ordning vil det enkelte medlem blive sikret en mulighed for at kunne søge råd og vejledning under sagens behandling hos en person, der har den pågældendes tillid. Der kan eksempelvis være tale om en sag af regnskabsmæssig karakter, som den pågældende har svært ved at overskue.

Imidlertid finder Ekspertgruppen, at der er betænkeligheder knyttet til en sådan ordning.

Mulighederne for frie og fortrolige forhandlinger vil således blive forringet, såfremt udvalgets medlemmer får adgang til at medbringe bisiddere ved udvalgets møder.

Endvidere skal det bemærkes, at et udvalgsmedlem ved at benytte sin initiativret, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, kan indbringe en sag for kommunalbestyrelsen. Såfremt der ikke er tale om en sag, der skal behandles for lukkede døre, kan medlemmet på denne måde sikre sig, at den pågældende bisidder kan være tilstede under kommunalbestyrelsens behandling af sagen som almindelig tilhører, som det pågældende medlem inden for rammerne af mødets øvrige afvikling vil kunne konsultere undervejs. Sagens behandling i kommunalbesty-

relsen sikrer endvidere, at sagens materiale som udgangspunkt udsendes til medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet, jf. styrelseslovens § 8, stk. 4, 1. pkt., samt at medlemmet med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, har ret til at gennemse fremlagt materiale samme med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. § 8, stk. 4, 2. pkt.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke, at der er et behov for at indføre en bisidderordning. Ekspertgruppen finder endvidere, at hensynet til udvalgets forhandlinger taler imod en sådan ordning.

3.5. Initiativret for udvalgsmedlemmer

Et medlem af et udvalg har ikke, som det er tilfældet i forhold til kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., en ret til at indbringe ethvert spørgsmål inden for udvalgets område for udvalget.

Et udvalgsmedlem har alene ret til at indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed for udvalget, jf. styrelseslovens § 22, stk. 3.

Dette er dog ikke til hinder for, at det enkelte udvalg – f.eks. i udvalgets forretningsorden – træffer beslutning om, at udvalgsmedlemmerne skal have en ret til at indbringe spørgsmål inden for udvalgets område for udvalget.

Overvejelser:

Det kan overvejes, om der burde indføres en egentlig initiativret svarende til styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., for udvalgsmedlemmer, således at disse kan indbringe ethvert spørgsmål inden for udvalgets område for udvalget.

Spørgsmålet bliver relevant i de tilfælde, hvor der ikke er flertal i et udvalg for at behandle en sag, der rejses af et udvalgsmedlem.

Imidlertid kan det anføres, at et udvalgsmedlem, der i sådanne tilfælde vil tage et initiativ i et kommunalt anliggende inden for udvalgets område, kan benytte sin almindelige ret til at få spørgsmålet optaget på kommunalbestyrelsens dagsorden.

Herved tages der hensyn til beskyttelse af mindretal, der ikke er repræsenteret i udvalget, og som således får adgang til at tage stilling til, om sagen skal undergives udvalgsbehandling, eller om sagen evt. skal henvises til behandling i administrationen. Samtidig sikres det, at sager, der ikke ønskes behandlet af et flertal af udvalgets medlemmer, behandles for åbne døre og med adgang til, at kommunalbestyrelsens medlemmer umiddelbart kan komme til orde.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke grundlag for, at der indføres en egentlig initiativret for udvalgsmedlemmer.

Det bør således efter Ekspertgruppens opfattelse også fremover være op til udvalgene selv, om en sådan ordning skal indføres i det enkelte udvalg.

3.6. Adgang til at fastsætte tid og sted for afholdelse af ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøder

En tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer kan forlange, at der afholdes et ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 8, stk. 2. Efter bestemmelsens ordlyd er det borgmesteren, der fastsætter tid og sted for mødets afholdelse.

Overvejelser:

Da bestemmelsen har til formål at beskytte et mindretal i en situation, hvor borgmesteren ikke selv ønsker at afholde et ekstraordinært møde, kan det overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at retten til at fastsætte tid og sted for mødets afholdelse tilkommer borgmesteren.

3.6.1. Det kan bl.a. overvejes, om retten til at fastsætte tidspunktet for det ekstraordinære mødes afholdelse bør tilkomme det mindretal, der ønsker mødet afholdt, eller om der bør opstilles en frist, inden for hvilken borgmesteren er forpligtet til at afholde et ekstraordinært møde.

Det antages, at borgmesterens ret til at fastsætte tid og sted for afholdelse af ekstraordinært møde ikke indebærer, at det er overladt til borgmesteren frit at bestemme, hvornår der skal indkaldes til ekstraordinært møde.

Borgmesteren antages således allerede efter den eksisterende bestemmelse at have pligt til at søge et ekstraordinært møde afholdt så hurtigt som muligt efter modtagelsen af en begæring herom.

Ekspertgruppen finder, at en egentlig ret for et mindretal til at fastsætte tid og sted for afholdelse af ekstraordinært møde vil være i strid med det almindelige princip i styrelseslovens § 30, 1. pkt., hvorefter formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse.

Endvidere vil indførelsen af en frist, inden for hvilken borgmesteren er forpligtet til at afholde mødet, efter Ekspertgruppens opfattelse ikke være hensigtsmæssig. Ekspertgruppen har herved lagt vægt på, at vurderingen af, hvor hurtigt et ekstraordinært møde bør afholdes, afhænger af sagens karakter. Det er derfor efter Ekspertgruppens opfattelse ikke muligt at opstille en frist, som vil være velegnet i alle situationer.

3.6.2. Alternativt kan det overvejes, om der bør indføres en ordning, således at borgmesteren er forpligtet til så vidt muligt at imødekomme mindretallets begæring om tid og sted for det ekstraordinære mødes afholdelse.

Med indførelsen af en sådan ordning vil mindretallet have en større indflydelse på, hvornår et ekstraordinært møde skal afholdes, end det er tilfældet i dag. Samtidig bevarer borgmesteren som øverste administrative leder en mulighed for at gribe ind, såfremt det af saglige grunde ikke er muligt at afholde et ekstraordinært møde på det ønskede tidspunkt. Der kan eksempelvis være tale om, at der afvikles møder i et eller flere udvalg på det angivne tidspunkt, eller at et ikke ubetydeligt antal af kommunalbestyrelsens medlemmer har lovligt forfald.

Ekspertgruppen finder imidlertid, at en sådan ordning giver anledning til visse betænkeligheder, da der herved foretages et væsentligt indgreb i borgmesterens almindelige ret som mødeleder til at fastsætte mødetidspunktet for kommunalbestyrelsens ekstraordinære møder.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke at kunne anbefale en ordning, hvorefter borgmesteren så vidt muligt skal imødekomme mindretallets begæring om tid og sted for mødets afholdelse.

Da baggrunden for mindretallets ønske om indkaldelse til et ekstraordinært møde netop er, at den eller de sager, der skal behandles på det ekstraordinære møde, efter mindretallets vurdering ikke kan afvente behandling på førstkommende ordinære møde, skal det endvidere bemærkes, at borgmesteren allerede efter gældende ret er forpligtet til at tage hensyn til mindretallets ønske om tidspunktet for afholdelsen af det ekstraordinære møde i sin planlægning.

3.7. Borgmesterens pligt til at orientere kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet på kommunalbestyrelsens vegne

Borgmesteren kan efter styrelseslovens § 31, stk. 1, på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Der er ikke efter loven pligt for borgmesteren til efterfølgende at orientere kommunalbestyrelsen om den afgørelse, der efter bestemmelsen er truffet på kommunalbestyrelsens vegne, medmindre kommunalbestyrelsen positivt har truffet beslutning herom.

Overvejelser:

Det kan overvejes, om der bør indføres en pligt for borgmesteren til efterfølgende at orientere byrådet om sin afgørelse i sagen.

Borgmesterens ret til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne er en undtagelse fra det grundlæggende princip i styrelseslovens § 2 om, at det er kommunalbestyrelsen, der er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen. Endvidere skal det bemærkes, at såfremt betingelserne i styrelseslovens § 31, stk. 1, er opfyldt, kan borgmesteren træffe meget vidtrækkende beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne i medfør af bestemmelsen.

På denne baggrund finder Ekspertgruppen det mest hensigtsmæssigt, at der indføres pligt for borgmesteren til at orientere kommunal-

bestyrelsen, når borgmesteren har anvendt sin kompetence i medfør af § 31, stk. 1, til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne.

Ekspertgruppen finder det endvidere ønskeligt, at der indføres en pligt for borgmesteren til at orientere den øvrige kommunalbestyrelse senest på det førstkommande ordinære møde.

Ad 4. Har kommunaltilsynet- og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortmyndighed - efter styrelsesloven de fornødne redskaber til at få indsigt i og reagere over for den kommunale administration?

4.1. Tilrettelæggelsen af det økonomiske tilsyn med kommuner og amtskommuner

Det økonomiske tilsyn med kommuner og amtskommuner er i dag opbygget med henblik på udførelsen af legalitetstilsyn. Tilsynsmyndigheden udøver således et retligt tilsyn, der omfatter både skreven og uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. At tilsynet alene kan tage stilling til overholdelse af lovgivningen, indebærer, at myndighederne ikke kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunernes dispositioner, herunder overholdelsen af internt fastsatte regler, med mindre disse regler er udtryk for almindelige retsgrundsætninger, jf. kap. III, afsnit G.3.1.

Ekspertgruppen har overvejet, om der er behov for at fastlægge nærmere, hvor grænsen mellem legalitet og hensigtsmæssighed af økonomiske dispositioner går. Dvs. om der er behov for nærmere at fastlægge indholdet af det økonomiske tilsyn, herunder overholdelsen af interne regler i kommunerne

Overvejelser:

4.1.1. Retsgrundlaget for kommunaltilsynets rolle, herunder indholdet af legalitetstilsynet er beskrevet i kap. III, afsnit G.3. Med udgangspunkt heri – samt det i kap. III afsnit G.2 beskrevne indhold af den finansielle revision (legalitetskontrollen) – finder Ekspertgruppen ikke grundlag for at antage, at der behov for en nærmere afgrænsning af legalitet og hensigtsmæssighed ved økonomiske dispositioner.

Ekspertgruppen konstaterer, at Klagereformudvalget var af den opfattelse, at kommunaltilsynet forsat skulle være et legalitetstilsyn.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets opfattelse. Ekspertgruppen finder endvidere, at princippet om, at kommunaltilsynet alene er et legalitetstilsyn, bør opretholdes, også for så vidt angår det økonomiske tilsyn.

4.1.2. For så vidt angår overholdelsen af interne regler i kommunerne har Ekspertgruppen konstateret, at det i Klagereformudvalgets betænkning nr. 1395 foreslås, at i det omfang, der er tale om forskrifter, der er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, bør kommunernes overholdelse af kommunale forskrifter, herunder også regler, der er rettet indad i den kommunale forvaltning, være omfattet af kommunaltilsynets prøvelse. Herved vil bl.a. overholdelsen af kommunernes kasse- og regnskabsregulativ blive omfattet af det kommunale tilsyn. Det må antages, at tilsynsmyndighedens mulighed for at blive opmærksom på eventuelle tilsidesættelser af de kommunale kasse- og regnskabsregulativer beror på revisionens bemærkninger herom. Tilsynsmyndigheden kan herefter i givet fald tage stilling til kommunens dispositioner på baggrund af revisionens bemærkninger.

Ekspertgruppen er enig i Klagereformudvalgets anbefaling om, at kommunernes overholdelse af kommunale forskrifter, der er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, bør omfattes af det kommunale tilsyn. Ekspertgruppen tager til efterretning, at bl.a. kommunernes overholdelse af kasse- og regnskabsregulativet herved vil blive omfattet af det kommunale tilsyn.

4.2. Økonomisk genopretning

En stillingtagen til hensigtsmæssigheden af økonomiske dispositioner indgår, når Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal tage stilling til en genopretningsplan for en kommune, der skal have dispensation fra kassekreditreglen ("sættes under administration").

Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt der kan overvejes andre procedurer og regler for, hvornår ministeriet bør inddrages i en stillingtagen til hensigtsmæssigheden af økonomiske dispositioner, herunder

om der er behov for at ændre lånebekendtgørelse/kassekreditregel, så ministeriet inddrages tidligere i forløbet end i dag.

Det er i dag kommunalbestyrelsens pligt at henvende sig til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om eventuelle problemer med kassekreditreglen, når likviditeten nærmer sig nul.

Overvejelser:

Et par kommuner har i praksis først henvendt sig, efter at kassekreditreglen var overtrådt. Det kunne derfor overvejes at tydeliggøre og indskærpe i lånebekendtgørelsen, at kommunalbestyrelsen skal rette henvendelse i god tid, inden overtrædelse af reglen sker. Det bør dog være klart for kommunerne allerede i dag, da det ikke kan være i overensstemmelse med reglerne bevidst at begå en ulovlig handling. En kommune vil således typisk vide, om reglen er overtrådt, nogle måneder inden, den når nulpunktet for likviditeten efter kassekreditreglen, idet der er tale om et glidende gennemsnit.

Det vurderes herudover, at der næppe vil være nogen langsigtet effekt af at "flytte nulpunktet". Tværtimod kunne der være en omkostning derved, at kommunerne kunne føle sig nødsaget til at ligge med en større likviditet end strengt taget påkrævet. Desuden vil der kunne opstå en risiko for en del "overflødige" henvendelser til ministeriet fra kommuner, der vil være på den "sikre side".

I dag er det endvidere ret klart, hvorledes ministeriet kan gribe ind, når en kommune nærmer sig nulpunktet. I en situation hvor der reelt ikke er nogen nærliggende risiko for regelbrud på kort sigt, vil ministeriet næppe have samme kompetence til at gribe ind. Tværtimod kan en tidligere inddragelse af ministeriet eventuelt bruges til at forsøge at afpresse ministeriet begunstigelser i form af særtilskud, lånedispenationer mv. Det kan i den forbindelse nævnes, at der har været enkelte eksempler på, at kommuner gerne vil "sættes under administration", fordi de ikke mener sig i stand til at påtage sig ansvaret for den økonomiske udvikling.

Ekspertgruppen finder derfor ikke, at de problemstillinger, der er behandlet af Ekspertgruppen, giver grundlag for at erstatte kassekreditreglen med en ny regel, der indeholder en skærpelse af kravene til

kommunernes likviditet. Ekspertgruppen finder endvidere ikke behov for, at fastsætte en udtrykkelig regel i lånebekendtgørelsen om, at kommunalbestyrelsen skal rette henvendelse, inden overtrædelse af kassekreditreglen sker, idet en sådan pligt allerede antages at foreligge.

4.3. Tilsynsmyndighedens faglige ekspertise

Ekspertgruppen har set på, hvorledes tilsynsmyndigheden kan rekvirere den fornødne faglige ekspertise i meget specialiserede forhold – herunder budget- og regnskabsregler – med henblik på at udfylde tilsynsrollen. Tilsynsrådene vil vanskeligt i alle tilfælde kunne råde over egentlig ekspertise i meget specialiserede forhold. Tilsynsrådene har derfor adgang til at trække på ekstern bistand (fagministerium og økonomiske konsulenter, revisorer, advokater m.v.). Denne adgang vil dog – når bortses fra bistand fra fagministerier - i praksis være begrænset af de bevillingsmæssige rammer. Tilsynsrådene har hidtil kun i begrænset omfang anvendt ekstern bistand, f.eks. fra kammeradvokaten.

Tilsynsrådene kan også rekvirere ekspertise i Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på generel rådgivning. F.eks. afgav Indenrigs- og Sundhedsministeriet en vejledende udtalelse til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt vedrørende Farum Kommunes dispositioner i forhold til deponeringsreglerne.

Overvejelser:

Som udgangspunkt anses det for hensigtsmæssigt med lokal specialiseret tilsynsrådsekspertise. En lokal specialiseret tilsynsekspertise er på den anden side også dyrt og vil i en række tilfælde kunne indebære ledige ressourcer, idet det er svært at forudsige, hvor ”ulykken rammer”.

Ekspertgruppen har konstateret, at Klagereformudvalget har overvejet, hvorvidt et fagministerium har pligt til at udtale sig til tilsynsmyndigheden. Efter udvalgets opfattelse kan der fremføres stærke argumenter for, at fagministeriet i et vist omfang er forpligtet til at udtale sig om konkrete tvivlsspørgsmål om forståelsen af lovgivningen. Der lægges herved vægt på, at kommunaltilsynets organisation forudsæt-

ter et sådant statsligt samarbejde, hvis der skal være tale om et effektivt tilsyn på alle sektorområder. Klagereformudvalget lægger på den baggrund til grund, at der på ulovbestemt grundlag vil gælde en sådan vejledningspligt vedrørende forståelsen af lovgivningen, i det omfang tilsynsmyndigheden ikke selv har de fornødne forudsætninger for at vurdere det pågældende spørgsmål.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets opfattelse, hvorefter der på ulovbestemt grundlag i et vist omfang må antages at være en pligt for et fagministerium til at udtale sig generelt om forståelsen af lovgivningen på det pågældende ministeriums område.

Ekspertgruppen bemærker, at det ikke kan antages, at et fagministerium har pligt til at udtale sig til kommunaltilsynet om lovligheden af konkrete dispositioner, men et fagministerium vil kunne være berettiget hertil.

Det vurderes på den baggrund mest hensigtsmæssigt - og er i praksis formentlig også det eneste mulige - at fortsætte det nuværende system, hvor tilsynsrådene kan rekvirere en specialiseret ekspertise i det relevante ministerium med henblik på generel rådgivning.

4.4. Kommunalbestyrelsens forpligtelse til at give tilsynsmyndigheden præcise/fyldestgørende svar

Efter § 63 i lov om kommunernes styrelse påhviler der kommunalbestyrelsen en forpligtelse til at tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen. Det antages i praksis, at bestemmelsen også giver hjemmel til, at tilsynsråd kan pålægge kommuner at tilvejebringe og meddele de af bestemmelsen omfattede oplysninger.

Der antages ikke at gælde nogen begrænsning, for så vidt angår de oplysninger og udtalelser, der kan kræves udleveret af kommunalbestyrelsen i henhold til bestemmelsen i styrelseslovens § 63.

Det antages endvidere, at tilsynsmyndigheden kan fastsætte en frist for kommunalbestyrelsens meddelelse af oplysninger.

Lov om kommunernes styrelse indeholder ikke yderligere bestemmelser om tilsynsmyndighedernes mulighed for at fremskaffe oplysninger fra kommune og kommunalbestyrelse. Der er således ikke i medfør af lov om kommunernes styrelse hjemmel til, at tilsynsmyndighederne foretager ransagning eller beslaglæggelse til sikring af bevismidler.

Overvejelser:

Ekspertgruppen har konstateret, at Klagereformudvalget foreslår en ændring af § 63, således at det direkte fremgår af bestemmelsens ordlyd, at også kommunaltilsynet kan pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe oplysninger m.v.

Klagereformudvalgets forslag til en ny affattelse af lovens bestemmelse herom er sålydende:

”Kommunalbestyrelsen og et kommunalt fællesskabs ledende organ skal tilvejebringe og meddele statsamtmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter, statsamtmanden forlanger.”

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets forslag.

Det kan i tilknytning hertil overvejes at lade adgangen til at fastsætte svarfrister fremgå direkte af den kommunale styrelseslov. Herved forbedres muligheden for anvendelse af sanktioner i tilfælde af kommunalbestyrelsens undladelse af at efterkomme forpligtelsen.

Det er således en betingelse for anvendelse af tvangsbøder efter styrelseslovens § 61, stk. 2, at kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre.

Hvis bestemmelsen i § 63 dels direkte fastslår kommunalbestyrelsens forpligtelse til at tilvejebringe oplysninger m.v. og dels angiver, at tilsynsmyndigheden kan fastsætte en frist for tilvejebringelsen, vil en tilsidesættelse heraf umiddelbart kunne anses som en undladelse, der kan berettige til anvendelse af tvangsbøder.

Herved sikres kommunaltilsynet et redskab til at få indsigt i den kommunale administration, som tilsynet – i tilfælde af kommunens uvillighed – kan følge op på ved anvendelse af sanktioner.

Ekspertgruppen anbefaler, at disse overvejelser indgår i grundlaget for den endelige udformning af § 63.

4.5. Kommunaltilsynets adgang til at foretage ransagning og beslaglæggelse

Det kan overvejes, hvorvidt der i lov om kommunernes styrelse skal tilvejebringes hjemmel for de kommunale tilsynsmyndigheder til at foretage ransagning og beslaglæggelse, i tilfælde hvor der er mistanke om, at kommunalbestyrelsen forstikker oplysninger for tilsynsmyndigheden.

Overvejelser:

Efter de gældende regler i retsplejelovens kap. 73 og 74 er det alene politiet, der med rettens godkendelse (og i visse tilfælde uden) under visse betingelser kan foretage ransagning og beslaglæggelse. Ransagning forudsætter bl.a., at den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, evt. suppleret med visse krav til lovovertrædelsens grovhed, og at ransagningen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Beslaglæggelse forudsætter bl.a., at rådighedshaveren eller ejeren af det beslaglagte med rimelig grund er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale. Beslaglæggelse kan bl.a. ske til sikring af bevis. Ransagning og beslaglæggelse kan under de angivne betingelser i retsplejeloven også ske hos offentlige myndigheder.

Det vil bryde med de almindelige principper for anvendelse af ransagning og beslaglæggelse, hvis tilsynsmyndighederne til brug for oplysning af sagen gives mulighed for ransagning og beslaglæggelse af dokumenter hos en anden offentlig myndighed, uden at dette sker som led i en strafferetlig efterforskning. Det bemærkes, at Folketingets Ombudsmand heller ikke er tillagt adgang til ransagning og beslaglæggelse. Hertil kommer, at kommunaltilsynet som ovenfor anført har mulighed for at oplyse sagen i medfør af § 63 i lov om kommu-

nernes styrelse og eventuelt ved brug af indenretslige afhøringer, hvor der er vidnepligt under strafansvar, jf. pkt. 4.6. nedenfor.

Det er på den baggrund Ekspertgruppens opfattelse, at der ikke er anledning at supplere tilsynsmyndighedernes adgang til at kræve oplysninger fra kommunalbestyrelsen med en adgang til at foretage ransagning og beslaglæggelse.

4.6. Kommunaltilsynets mulighed for at aftvinge de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, kommunalt ansatte og udenforstående (borgere og private virksomheder) svar, herunder mulighed for at foranstalte afhøringer af relevante personer under vidneansvar

Efter de gældende regler har de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, ansatte eller private ikke pligt til at afgive oplysninger til kommunaltilsynet.

Det forhold, at de pågældende enkeltpersoner ikke har pligt til at afgive oplysninger, hindrer imidlertid ikke, at det efter officialmaksimen kan påhvile tilsynsmyndigheden, som et led i at skaffe de fornødne oplysninger, at udbede sig skriftlige eller mundtlige udtalelser fra de pågældende enkeltpersoner. Det antages, at tilsynsmyndigheden kan afholde samtaler med enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ansatte.

Overvejelser:

Det ovenfor anførte kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt der skal fastsættes en pligt for de ovennævnte enkeltpersoner eller virksomheder til at give kommunaltilsynet fornødne oplysninger. I tilknytning hertil har Ekspertgruppen konstateret, at der i Klagereformudvalgets betænkning er forslag om, at kommunaltilsynet kan foranstalte afhøringer under vidneansvar (indenretslige afhøringer).

4.6.1. Forslaget i Klagereformudvalget tilsigter at forbedre kommunaltilsynets muligheder for at skaffe oplysninger om en sags faktiske omstændigheder. Afhøringerne vil foregå under strafansvar og efter de samme retningslinjer som andre afhøringer i medfør af retsplejelovens § 1018, stk. 1.

Det fremgår af Klagereformudvalgets betænkning, at adgangen til anvendelsen af indenretslig afhøring formodes sjældent anvendt. Det foreslåede sagsskridt kan imidlertid anvendes i forhold til alle personer, der måtte have været involveret i den omhandlede sag, herunder kommunalpolitikere, kommunalt ansatte og borgere.

Om behovet for anvendelsen af indenretslige afhøringer henvises i Klagereformudvalgets betænkning til tilfælde, hvor der foreligger modstridende oplysninger om sagens faktum, og hvor sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt på skriftligt grundlag.

Ved afhøringer i medfør af retsplejelovens § 1018 forudsættes, at undersøgelsen ikke retter sig mod en bestemt person som mistænkt for en strafbar handling. I almindelighed antages udgangspunktet om vidnepligt således ikke at gælde i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende, jf. retsplejelovens § 171, stk. 2. Dette kan endvidere ses i sammenhæng med lov om undersøgelseskommissioner, hvor der herudover ikke antages at være pligt til at afgive vidneforklaring i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for disciplinæransvar eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar for den pågældende, jf. § 12, stk. 1.

Hvis der afgives falsk forklaring under afhøring for retten i tilfælde, hvor den afhørte var berettiget til at nægte forklaring, er den almindelige regel i straffelovens § 159, stk. 2, at straffen nedsættes og under i øvrigt formildende omstændigheder bortfalder. Bestemmelsen i straffelovens § 159 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af falsk forklaring for en undersøgelseskommission.

Forslaget om muligheden for afholdelse af indenretslige afhøringer fastlægger således en pligt for alle til at afgive de oplysninger, som kommunaltilsynet har brug for, under hensyntagen til sædvanlige retssikkerhedsmæssige garantier.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig Klagereformudvalgets forslag. Ekspertgruppen forudsætter herved, at anvendelsen af indenretslige afhøring alene forekommer i de sjældne tilfælde, hvor kommunaltilsynets almindelige oplysningsskridt ikke er tilstrækkelige. Det må endvidere forudsættes, at der i tilsynsmyndighedens beslutning om at anvende indenretslige afhøringer indgår dels en vurdering af, hvilken

betydning de oplysninger, der søges tilvejebragt, har for udførelsen af tilsynsmyndighedens opgave, og dels en vurdering af sagens karakter eller den formodede ulovligheds grovhed.

Det må desuden efter Ekspertudvalgets opfattelse forudsættes, at alene personer, der må antages at kunne bidrage med oplysninger af væsentlig betydning for sagen, vil blive indkaldt til indenretslig afhøring.

4.6.2. Det kan eventuelt som supplement til adgangen til indenretslige afhøringer overvejes, at der i styrelsesloven fastslås en generel pligt for alle, herunder kommunalbestyrelsesmedlemmer, borgere og virksomheder, til at meddele kommunaltilsynet de oplysninger, som tilsynsmyndigheden anmoder om. En sådan regel, hvor pligten til at give oplysninger udvides til at gælde andre end offentlige myndigheder, men ikke afgives ved indenretslige afhøringer, kendes ikke i andre sammenhænge. Der kan i den forbindelse henvises til ombudsmandslovens § 19, hvor det fastslås, at myndigheder har pligt til at meddele ombudsmanden de oplysninger, han forlanger, og han kan indkalde personer til at afgive forklaring for retten. En regel, hvorefter der består en generel pligt til at afgive oplysninger til kommunaltilsynet, varetager ikke tilsvarende retssikkerhedsmæssige garantier som en indenretslig afhøring.

Det kan yderligere bemærkes, at den gældende bestemmelse i § 163 i straffeloven fastslår strafansvar for den, som til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, skriftligt eller ved andet læsbart medie har givet urigtige erklæringer eller bevidnet noget, som den pågældende ikke har viden om. Dette gælder også urigtige oplysninger afgivet til kommunaltilsynet i forbindelse med en konkret sag. Rigtigheden af afgivne skriftlige oplysninger ses således ikke at kunne ansøres eller sikres yderligere, end det sker gennem gældende ret.

På denne baggrund finder Ekspertgruppen ikke, at der i styrelsesloven bør fastslås en generel pligt for alle til at meddele kommunaltilsynet de oplysninger, som tilsynsmyndigheden anmoder om.

4.7. Kommunaltilsynets mulighed for at pålægge kommunen at gennemføre en ekstern undersøgelse af kommunens forhold

Efter de gældende regler har kommunaltilsynet ikke mulighed for at pålægge en kommune for egen regning at gennemføre en ekstern undersøgelse af kommunens forhold. Det kan overvejes, hvorvidt der i helt særlige tilfælde skal være mulighed for at pålægge kommunen at gennemføre en (uvildig) ekstern undersøgelse. Dette vil eventuelt kunne være hensigtsmæssigt i tilfælde, hvor de oplysninger, der tilvejebringes af kommunen i forbindelse med behandlingen af en sag i tilsynsrådet, ikke med tilstrækkelig stor sandsynlighed kan lægges til grund som korrekte og fyldestgørende.

Overvejelser:

Det er ikke veldefineret, hvad der skal forstås ved en ekstern undersøgelse. Det er således ikke defineret, hvem der skal kunne forestå eksterne undersøgelser, hvad der skal kunne undersøges, og efter hvilke regler undersøgelserne skal foregå. Et krav om, at der skal gennemføres en ekstern undersøgelse, vil derfor i praksis være meget ubestemt.

Hertil kommer, at de færreste kommuner har noget erfaringsgrundlag med udarbejdelse af kommissorium og tilrettelæggelse i øvrigt af denne form for undersøgelser, herunder fastlæggelse af efter hvilke regler en sådan undersøgelse skal foregå.

Det vil endvidere ofte i praksis være diskutabelt, om behovet for at tillægge kommunaltilsynet muligheden for at pålægge denne undersøgelsesform anvendt er reelt, eller om kommunaltilsynet ved brug af andre redskaber kan tilvejebringe de fornødne oplysninger.

Ekspertgruppen har konstateret, at Klagereformudvalgets betænkning indeholder et forslag om, at kommunaltilsynet kan foranstalte afhøringer under vidneansvar (indenretslige afhøringer) for at skaffe oplysninger om en sags faktiske omstændigheder. Ekspertgruppen har i afsnit 4.6 tilsluttet sig Klagereformudvalgets forslag. Ekspertgruppen har herved forudsat, at anvendelsen af indenretslige afhøringer alene forekommer i de sjældne tilfælde, hvor kommunaltilsynets almindelige oplysningsskridt ikke er tilstrækkelige.

Hvis tilsynsmyndigheden efter omstændighederne vurderer, at en indenretslig afhøring er fornøden, vil alle personer, der måtte have været involveret i den omhandlede sag, herunder kommunalpolitikere, kommunalt ansatte og borgere, ifølge Klagereformudvalgets forslag kunne indkaldes hertil. Det må imidlertid efter Ekspertudvalgets opfattelse forudsættes, at alene personer, der må antages at kunne bidrage med oplysninger af væsentlig betydning for sagen, vil blive indkaldt til indenretslig afhøring.

Gennemførelsen af en ekstern undersøgelse ses således ikke at kunne tilvejebringe yderligere oplysninger ved samtaler med de involverede parter end de oplysninger, kommunaltilsynet kan tilvejebringe ved indenretslige afhøringer. Tilsvarende gælder for tilvejebringelsen af skriftligt materiale, da sådant materiale kan tilvejebringes af kommunaltilsynet i medfør af § 63 i lov om kommunernes styrelse.

I overvejelserne må endvidere inddrages en række retssikkerhedsmæssige betragtninger.

Disse betragtninger svarer i det væsentlige til de tilsvarende retssikkerhedsmæssige betragtninger, som blev lagt til grund ved behandlingen af lov om undersøgelseskommissioner. En undersøgelseskommission kan nedsættes med henblik på at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb. En ekstern undersøgelse af en kommune må antages at skulle have samme formål. Den bevisvurdering, der foretages af en undersøgelseskommission, kræves foretaget med den forsigtighed, der følger af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig retssag. Det var således et væsentlig punkt i det udvalgsarbejde, der lå forud for fremsættelsen af lovforslaget om undersøgelseskommissioner, at sikre de involverede personer de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn.

I det omfang ønsket om at iværksætte en ekstern undersøgelse skyldes et behov for ekstern bistand, bør det i øvrigt indgå i overvejelserne, at tilsynsmyndighederne inden for de bevillingsmæssige rammer har mulighed for selv at benytte ekstern bistand fra advokater eller andre sagkyndige. Det er imidlertid ikke en adgang, der i praksis har været særligt anvendt, jf. herom afsnit 4.3.

Et forslag, hvorefter kommunaltilsynet gives adgang til at pålægge en kommune for egen regning at gennemføre en ekstern undersøgelse, kan endvidere have karakter af en økonomisk sanktion i forhold til en kommunes (manglende) tilvejebringelse af faktiske oplysninger. Sanktionen vil imidlertid alene ramme kommunekassen.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke grundlag for, at der gives tilsynsmyndigheden adgang til at pålægge en kommune at gennemføre en ekstern undersøgelse af nærmere angivne forhold i kommunen.

4.8. Kommunaltilsynets sanktionsanvendelse

Det er efter gældende ret en forudsætning for anvendelse af annullation eller tvangsbøder, at der er tale om en klar ulovlighed.

Ekspertgruppen har konstateret, at klarhedskriteriet foreslås afskaffet af et flertal i Klagereformudvalget.

Overvejelser:

Det kan overvejes, om der i øvrigt er barrierer for kommunaltilsynets sanktionsanvendelse, herunder om de nuværende sanktionsmuligheder (annullation, suspension, tvangsbøder, anlæg af erstatningsretligt søgsmål, erstatningsretlig bod og påtalebegæring, jf. § 61 c i lov om kommunernes styrelse) er tilstrækkelige. I tilknytning hertil kan det bl.a. overvejes, om bestemmelsen i § 61, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse eksplicit bør nævne borgmesteren, og om betingelsen i § 61 c, stk. 2, hvorefter påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring, bør opretholdes.

4.8.1. Særligt for vurderingen af kommunaltilsynets mulighed for indsigt er muligheden for at anvende tvangsbøder relevant.

Som anført i pkt. 4.4 er det en betingelse for anvendelse af tvangsbøder efter styrelseslovens § 61, stk. 2, at kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre. Kommunalbestyrelsen har efter lovgivningen, jf. § 63 i lov om kommunernes styrelse, pligt til at tilvejebringe de oplysninger, som tilsynsmyndigheden anmoder om. Med den foreslåede præcise-

ring af § 63 i lov om kommunernes styrelse, jf. pkt. 4.4, er det Ekspertgruppens opfattelse, at muligheden for at pålægge de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder giver tilsynsmyndigheden tilstrækkelige sanktionsmidler med henblik på at opnå den fornødne indsigt i den kommunale administration.

4.8.2. Vedrørende spørgsmålet om sanktionernes adressater, har Ekspertgruppen konstateret, at Klagereformudvalget har overvejet, hvorvidt der er behov for en hjemmel til at anvende sanktionerne annullation og suspension direkte over for beslutninger truffet af den kommunale forvaltning, men afstod fra at foreslå en udvidelse af sanktionsreglerne bl.a. fordi der i praksis ikke havde vist sig et behov herfor. Klagereformudvalget anførte endvidere, at der som led i en tilsynssag, hvor sanktioner overvejes anvendt, altid vil blive indhentet en udtalelse fra kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen overtager herved ansvaret, hvis den ikke omgør den administrative afgørelse eller i øvrigt tager afstand fra det passede.

Ekspertgruppen har endvidere konstateret, at Klagereformudvalget ikke fandt grund til at foreslå, at sanktioner skal kunne rettes direkte mod et § 17, stk. 4-udvalg eller dets medlemmer, da et sådant udvalg aldrig har en i forhold til kommunalbestyrelsen selvstændig kompetence.

4.8.3. Ekspertgruppen har herudover overvejet, i hvilken udstrækning borgmesteren skal være mulig adressat for sanktioner i § 61, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse.

Det er som anført i kap III, afsnit B.4 antaget, at borgmesterens afgørelser af hastesager og utvivlsomme sager i henhold til § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse allerede efter de gældende regler kan annulleres eller suspenderes, idet disse sager afgøres på kommunalbestyrelsens vegne og dermed er sidestillet med andre kommunalbestyrelsesbeslutninger. Øvrige beslutninger, der træffes af borgmesteren efter delegation, kan altid indbringes for kommunalbestyrelsen, der herved får adgang til at tage stilling til sagen og eventuelt omgøre borgmesterens beslutning. Når kommunalbestyrelsen har taget stilling til sagen, påhviler ansvaret kommunalbestyrelsen og ikke borgmesteren, der i første omgang traf afgørelse i sagen.

Borgmesteren har imidlertid en originær kompetence i visse tilfælde, hvor borgmesterens undladelse af at udøve sine beføjelser/forpligtelser medfører, at kommunalbestyrelsen ikke på sædvanlig vis får adgang til at tage stilling til en sag og eventuelt omgøre borgmesterens beslutning. Det drejer sig om borgmesterens pligt til at indkalde til de ordinære kommunalbestyrelsesmøder, kommunalbestyrelsen har besluttet, jf. styrelseslovens § 30, samh. § 8, stk. 1, og borgmesterens pligt til – efter begæring fra mindst en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer – at indkalde til ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 8, stk. 2. I begge tilfælde indebærer borgmesterens nægtelse af at indkalde til det pågældende møde, at kommunalbestyrelsen ikke kan afholde det pågældende møde. Efter gældende ret kan en sådan vægring fra borgmesterens side efter omstændighederne indebære, at kommunalbestyrelsen udpeger et af sine medlemmer til at varetage den pågældende opgave, jf. styrelseslovens § 66, stk. 1. Imidlertid forudsætter dette netop, at kommunalbestyrelsen afholder et møde. Denne retstilstand er efter Ekspertgruppens opfattelse uhensigtsmæssig.

Det er på denne baggrund Ekspertgruppens opfattelse, at der i de sjældne tilfælde, hvor en sådan situation opstår, er behov for, at der kan anvendes sanktioner, jf. styrelseslovens § 61, stk. 2, direkte over for borgmesteren.

Det er Ekspertgruppens opfattelse, at det bør indgå i overvejelserne i forbindelse med den endelige udformning af forslag til ændring af styrelsesloven, hvorvidt det som et led i ønsket om præcisering af lovteksten bør fremgå direkte, i hvilke tilfælde borgmesterens beslutninger, jf. § 31, stk. 1, kan sanktioneres og, at der tilvejebringes hjemmel til, at borgmesterens undladelse af at indkalde til ordinære og ekstraordinære møder kan sanktioneres, jf. styrelseslovens § 61.

4.8.4. Påtalebestemmelsen i § 61 c, stk. 2, hvorefter strafferetlig påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring, har været gældende siden 1984. Bestemmelsen var tænkt som et værn mod grundløse, tvivlsomme eller bagatelagtige anmeldelser mod kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der kan uanset bestemmelsen indgives politianmeldelse mod kommunalbestyrelsesmedlemmer for overtrædelse af straffebestemmel-

ser i anden lovgivning, f.eks. i anledning af anklager om bestikkelse, videregivelse af tjenestehemmeligheder, mandatsvig eller misbrug af stilling. I disse tilfælde vurderer anklagemyndigheden selvstændigt, om der er tilstrækkeligt grundlag for påtale.

Ekspertgruppen må lægge til grund, at chikane eller lignende over for kommunalbestyrelsesmedlemmer ligeså vel kan ske ved indgivelse af politianmeldelse for et andet strafbart forhold som ved indgivelse af anmeldelse for forhold omfattet af § 61 c.

Anklagemyndigheden har som offentlig myndighed pligt til kun at rejse tiltale, når der efter retsplejelovens bestemmelser er det fornødne grundlag herfor.

Det, der eventuelt særligt kan begrunde inddragelse af tilsynsmyndigheden forinden påtale i henhold til § 61 c, er de relativt begrænsede erfaringer, som anklagemyndigheden normalt vil have med anvendelse af bestemmelsen sammenlignet med andre straffebestemmelser.

Tilsynsmyndigheden skal efter de gældende regler i praksis foretage en vurdering svarende til den vurdering, anklagemyndigheden normalt foretager af, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale. Dette er efter Ekspertgruppens opfattelse ikke ganske uproblematisk, bl.a. fordi tilsynsmyndigheden herved foretager en vurdering, som netop anklagemyndigheden har større erfaring i – og et bedre oplysningsgrundlag for – at foretage.

På baggrund af forbuddet mod selvinkriminering i disse sager, jf. kap. III, afsnit F.2, kan det ligeledes anføres, at anklagemyndigheden også må have bedre muligheder for at vurdere, hvornår forbuddet finder anvendelse, da vurderingen beror på, om der foreligger en mistanke, der er stærk nok til, at der efter dansk ret er grundlag for at rejse sigtelse.

Tilsynsmyndigheden er uvant med at vurdere et sådant sigtelsesbegreb. Hertil kommer, at et grundlag for at rejse sigtelse må antages at være til stede noget tidligere i sagsforløbet end et grundlag for at begære påtale. Tilsynsmyndigheden vil med henblik på iagttagelsen af forbuddet mod selvinkriminering derfor efter omstændighederne skul-

le overdrage sagen til anklagemyndigheden på et tidligere tidspunkt i sagsforløbet, end det er forudsat i bestemmelsen i § 61 c, stk. 2. En opretholdelse af bestemmelsen i § 61 c, stk. 2, forekommer på denne baggrund ikke hensigtsmæssig, ligesom en opretholdelse medvirker til en uklar kompetencefordeling mellem tilsynsmyndighed og anklagemyndighed.

Det bør endvidere tillægges betydning, at tilføjelsen af yderligere et led i behandlingen af en sag i sig selv kan føre til, at der ikke kan ske påtale på grund af f.eks. forældelse og berettigede forventninger i forbindelse med sagsbehandlingen hos tilsynsmyndigheden. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af straffelovens § 96, stk. 1, at tilsynsmyndighedens begæring om påtalerejsning skal være fremsat inden 6 måneder efter, at tilsynsmyndigheden har fået sådan kundskab om sagen, at tilsynsmyndigheden har tilstrækkeligt grundlag for at fremsætte begæringen.

Ekspertgruppen finder på denne baggrund ikke grundlag for fortsat at opretholde påtalebestemmelsen og foreslår derfor, at bestemmelsen ophæves.

Det bør ved ophævelsen af påtalebestemmelsen forudsættes, at anklagemyndigheden ved vurderingen af grundlaget for at rejse en sag har mulighed for at inddrage tilsynsmyndigheden og Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på beskrivelsen af, hvilke pligter der påhviler kommunalbestyrelsen. En sådan inddragelse af tilsynsmyndigheden i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af sager kendes f.eks. fra miljøområdet, hvor private ligeledes har mulighed for at indgive politianmeldelse om en lovovertrædelse.

4.9. Formaliseret samspil mellem revisionen og tilsynsmyndigheden

I henhold til styrelseslovens § 45, stk. 1, aflægges kommunens årsregnskab af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, der herefter afgiver regnskabet til revisionen. Det fremgår af § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv., at årsregnskabet skal afgives til revisionen senest den 1. juni året efter det pågældende regnskabsår. Det følger derudover af bekendtgørelsens § 7, stk. 3, at revisionen skal afgive beretning om

revisionen af årsregnskabet til kommunalbestyrelsen inden den 15. august. Efter styrelseslovens § 45, stk. 2, skal revisionens årsberetning herefter forelægges økonomiudvalget – og i det omfang revisionsmæssige bemærkninger ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget, tillige pågældende stående udvalg – og behandles på et møde i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen skal på mødet træffe afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabets godkendelse. Årsregnskabet skal herefter – sammen med revisionsberetningen, og kommunalbestyrelsens afgørelser, der er truffet i forbindelse hermed – sendes til tilsynsmyndigheden inden udgangen af september måned, jf. § 7, stk. 5, i bekendtgørelsen. Kommunalbestyrelsen skal i medfør af samme bestemmelse i bekendtgørelsen samtidig sende dens trufne afgørelser til revisionen.

Delberetninger afgivet af revisionen i løbet af året skal i henhold til § 6, stk. 2, undergives samme behandling i økonomiudvalg – og evt. stående udvalg – og kommunalbestyrelsen som revisionens beretning om årsregnskabet. Beretningen og kommunalbestyrelsens afgørelse herom skal i henhold til § 6, stk. 3, i bekendtgørelsen sendes til tilsynsmyndigheden senest 3 måneder efter modtagelsen af beretningen, dog senest samtidig med afgørelsen vedr. revisionsberetningen om årsregnskabet. Revisionen skal også for så vidt angår delberetningers behandling i kommunalbestyrelsen samtidig med kommunens fremsendelse til tilsynsmyndigheden tilsendes kommunalbestyrelsens afgørelser.

Overvejelser:

4.9.1. Der er i henhold til den gældende lovgivning et formaliseret samspil mellem henholdsvis kommunalbestyrelse, revisionen og tilsynsmyndigheden, der dels sikrer, at tilsynsmyndigheden på et kendt tidspunkt – inden udgangen af september måned – får kendskab til årsregnskabet og revisionens beretning herom samt kommunalbestyrelsens afgørelser truffet i forbindelse hermed, dels sikrer, at revisionen på samme tidspunkt får kendskab til kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens årsberetning.

Tilsynsmyndigheden vil på denne baggrund have mulighed for at reagere over for en kommunalbestyrelse, hvis årsregnskabet med revisi-

onens beretning enten ikke fremsendes rettidigt til tilsynsmyndigheden, eller hvis kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens årsberetning ikke i tilstrækkeligt omfang følger op på årsberetningen om eventuelle forhold i kommunen, der er i strid med lovgivningen. Tilsynsmyndigheden vil som led i sin sagsoplysning kunne anmode kommunalbestyrelsen om supplerende oplysninger, herunder efter omstændighederne om, at kommunen indhenter en udtalelse fra revisionen om revisionens vurdering af kommunens opfølgningstiltag. Kommunalbestyrelsen vil, jf. styrelseslovens § 63, være forpligtet til at besvare tilsynsmyndighedens henvendelse, jf. herom afsnit 4.4., om end tilsynsmyndigheden ikke vil kunne gennemtvinge, at kommunen indhenter en supplerende udtalelse fra revisionen. Det må imidlertid forventes, at revisionen selv vil følge op på en kommunes utilstrækkelige opfølgning ved revisionens næste delberetning eller beretning vedrørende det følgende årsregnskab, og tilsynsmyndigheden vil dermed under alle omstændigheder – om end på et senere tidspunkt - få kommunens egen revisions vurdering.

Tilsvarende vil revisionen på baggrund af det kendskab til kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens årsberetning, som revisionen får i henhold til det gældende regelsæt, have mulighed for at vende tilbage til kommunalbestyrelsen, såfremt revisionen finder, at kommunalbestyrelsens afgørelser ikke i tilstrækkeligt omfang følger op på revisionens årsberetning om eventuelle forhold i kommunen, der er i strid med lovgivningen – og i den forbindelse eventuelt tillige i graverende tilfælde kunne orientere tilsynsmyndigheden om revisionens henvendelse til kommunalbestyrelsen.

For årsregnskabet og revisionens beretning herom giver de gældende regler derfor efter Ekspertgruppens opfattelse såvel revisionen som tilsynsmyndigheden tilstrækkelige muligheder for indsigt i og mulighed for at reagere over for den kommunale administration.

4.9.2. For så vidt angår de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens afgørelser truffet på baggrund af revisionens beretninger - årsberetning og delberetninger - ikke i tilstrækkeligt omfang synes at følge op på revisionens beretning om eventuelle forhold i kommunen, der er i strid med lovgivningen, kan det overvejes, om kommunaltilsynet for kommunens regning skal have mulighed for at pålægge kommunalbestyrelsen at bede revisionen om yderligere bemærkninger.

Tilsynsmyndigheden har som anført efter gældende ret mulighed for som led i tilsynsmyndighedens sagsoplysning at anmode kommunalbestyrelsen om supplerende oplysninger, herunder efter omstændighederne om, at kommunen indhenter en udtalelse fra revisionen om revisionens vurdering af kommunens opfølgningstiltag. Kommunalbestyrelsen vil, jf. styrelseslovens § 63, være forpligtet til at besvare tilsynsmyndighedens henvendelse, men tilsynsmyndigheden vil ikke kunne gennemtvinge, at kommunen indhenter en supplerende udtalelse fra revisionen.

Ekspertgruppen finder, at der bør gives tilsynsmyndigheden mulighed for på kommunens regning at pålægge kommunalbestyrelsen at bede revisionen om bemærkninger vedrørende et forhold, som er omfattet af revisionens beretninger.

Tilsynsmyndighedens adgang hertil forudsættes alene at omfatte de sjældne tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden på baggrund af de oplysninger, der allerede foreligger for tilsynsmyndigheden, har behov for med revisionens bistand at få afklaret, om der er grundlag for at antage, at en kommunes utilstrækkelige opfølgning på revisionens beretninger må antages at føre til, at der er nærliggende fare for, at kommunen lider et væsentlig økonomisk tab, eller at det i øvrigt må antages, at kommunen fortsætter en ulovlig praksis. Ekspertgruppen finder det i disse tilfælde problematisk, at tilsynsmyndigheden er henvist til først på et senere tidspunkt - ved revisionens næste delberetning eller beretning vedrørende det følgende årsregnskab - at få kommunens egen revisions vurdering.

I tilknytning hertil bemærkes, at de gældende regler vedrørende den kommunale revisions beretninger til kommunalbestyrelsen i styrelseslovgivningen er velkendte og gennemarbejdede, jf. kap. III, afsnit B.2. Det kan på den baggrund klart defineres, hvem der skal forestå undersøgelsen, hvad der skal kunne undersøges og efter hvilke regler.

Det forudsættes, at revisionen på det allerede foreliggende grundlag har mulighed for at give den ønskede bistand.

4.9.3. Det kan overvejes, om revisionen bør pålægges pligt til at orientere tilsynsmyndigheden, når der er afgivet en delberetning, hvori der er indeholdt bemærkninger om forhold, der efter revisionens op-

fattelse op til vedrører legalitetsspørgsmål. Kommunalbestyrelsen har en frist på op til 3 måneder til at fremsende revisionens delberetninger og kommunalbestyrelsens afgørelser herom til tilsynsmyndigheden. Der er således ikke tale om, at fremsendelsen af delberetninger skal ske på et for tilsynsmyndigheden på forhånd kendt tidspunkt. Fristens udløb afhænger af, hvornår den pågældende delberetning afgives, hvilket varierer. Der er endvidere ikke fastsat regler i lovgivningen om, at tilsynsmyndigheden skal orienteres, når en delberetning er afgivet.

Hvis revisionen pålægges pligt til at orientere tilsynsmyndigheden, når der er afgivet en delberetning, hvori der er indeholdt bemærkninger om forhold, der efter revisionens opfattelse vedrører legalitetsspørgsmål, sikres det, at tilsynsmyndigheden bliver bekendt med afgivelsen af en delberetning. Tilsynsmyndigheden kan på den baggrund – efter udløbet af den frist på op til 3 måneder, som kommunalbestyrelsen har til at fremsende delberetning og kommunalbestyrelsens afgørelser herom – reagere over for kommunalbestyrelsen, hvis kommunalbestyrelsen ikke selv fremsender det omhandlede materiale.

Uanset at tilsynsmyndigheden efter § 63 i styrelsesloven allerede i henhold til de gældende regler har mulighed for at anmode kommunalbestyrelsen om underretning om kommunens modtagelse af revisionens delberetninger, finder Ekspertgruppen det hensigtsmæssigt, at pligten til at orientere tilsynsmyndigheden om delberetningens afgivelse fastslås direkte i styrelsesloven. Ekspertgruppen finder det naturligt, at pligten til at orientere tilsynsmyndigheden placeres hos revisionen, da det herved bedst sikres, at formålet opfyldes – dvs. at kommunalbestyrelsen ikke kan holde tilsynsmyndigheden i uvidenhed om den afgivne delberetning.

4.9.4. Det kan yderligere overvejes, om der generelt bør gives revisionen pligt til at afgive beretninger direkte til tilsynsmyndigheden.

Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at ansvaret for, at der følges op på revisionens bemærkninger, påhviler kommunalbestyrelsen. Revisionens årsberetning skal således efter at være forelagt økonomiudvalget og eventuelt stående udvalg behand-

les på et møde i kommunalbestyrelsen, jf. § 45, stk. 2, i styrelsesloven, og delberetningen skal behandles på tilsvarende vis.

Det er på den baggrund Ekspertgruppens opfattelse, at det hverken er hensigtsmæssigt eller nødvendigt at give revisionen pligt til at afgive beretninger direkte til tilsynsmyndigheden.

4.9.5. Der findes endvidere ikke at være behov for at fastsætte en bestemmelse om, at revisionsberetninger af revisionen skal sendes direkte til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer på privatadressen. Revisionen kan ikke antages at være afskåret herfra, hvis omstændighederne taler herfor. Ekspertgruppen finder imidlertid, at kravet om, at revisionsberetninger skal behandles i et møde i kommunalbestyrelsen sammenholdt med Ekspertgruppens forslag (jf. pkt. 1.5.) om kommuners pligt til at sende revisionsberetninger til det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem samt Ekspertgruppens forslag (jf. pkt. 2.2.) om revisionens ret til at mødes med kommunalbestyrelsen, i tilstrækkelig grad sikrer de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers mulighed for indsigt.

4.10. Styrket løbende information om kommunernes likviditet til ministeriet som ressortmyndighed

Opgørelser over kassekreditreglen foreligger alene i den enkelte kommunes administration og indgår ikke i de eksisterende indberetningsrutiner for budget- og regnskabstal m.v. Det kan overvejes, hvorvidt Indenrigs- og Sundhedsministeriet løbende bør have tilsendt sådanne opgørelser. Herunder kunne det overvejes at præcisere kommunalbestyrelsens forpligtelser i relation til kassekreditreglen i lånebekendtgørelsen.

Ministeriet modtager i dag ikke oversigter over kommunernes likviditet efter kassekreditreglen. Det er alene kommunerne, der kan beregne den gennemsnitlige likviditet efter kassekreditreglen på grundlag af de daglige saldiopgørelser på likvide aktiver.

Overvejelser

Når ministeriet i dag ikke modtager oversigter over kommunernes likviditet, skal det blandt andet ses på baggrund af ønsket om at fastholde den enkelte kommune på sit ansvar for kommunens økonomi.

Det kan på den anden side forekomme lidt kunstigt, at ministeriet ikke får oplysningerne, når de nu foreligger, også hvis forslaget under punkt 1.4 om forelæggelse for kommunalbestyrelsen af løbende likviditetsopgørelser gennemføres. Ifølge dette forslag skal der regelmæssigt, f.eks. mindst en gang i kvartalet, udarbejdes likviditetsoversigter til kommunalbestyrelsen. Leverancen til ministeriet kunne dog overvejes at ske med den samme - eventuelt en lavere - hyppighed.

Kommunerne leverer i forvejen kvartalsvise opgørelser af ultimoliquiditeten til Danmarks Statistik. Ekspertgruppen kan derfor anbefale, at det gøres obligatorisk, at kommunernes opgørelser efter kassekreditreglen videresendes til ministeriet – hvilket hensigtsmæssigt kan ske via Danmarks Statistik for at mindske det administrative arbejde hermed for kommunerne.

Bilag I

Forløbet i Farumsagen

1. Udviklingen i Farum Kommunes økonomi

Til brug for udvalgets arbejde har Indenrigs- og Sundhedsministeriet søgt at beskrive udviklingen i Farum Kommunes økonomi. Denne beskrivelse er navnlig baseret på de oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med behandlingen af sagen om en eventuel suspension af borgmester Peter Brixtofte, og i forbindelse med udarbejdelsen af en genopretningsplan for kommunens økonomi (dispensation fra kassekreditreglen).

Udviklingen frem til ultimo 2001

På basis af oplysninger i materiale afleveret af kommunen til ministeriet den 7. marts 2002 og på basis af oplysninger i kommunens regnskab for 1998 kan der opstilles følgende tabel over udviklingen i kommunens konti for likvide aktiver, kassekredit og deponering:

	Likvide aktiver	Kassekredit	Deponeret beløb
Ultimo december 1998	511,7	0,0	492,3
Ultimo december 1999	182,7	0,0	600,8
Ultimo december 2000	159,5	0,0	598,4
Ultimo december 2001	22,3	-450,0	552,2

Likviditetsudviklingen i 1999 skal bl.a. ses på baggrund af, at kommunen i 1999 som resultat af Indenrigsministeriets afgørelse i sagen

om kommunens salg af rensningsanlæg dels skulle foretage deponering af 140 mio.kr., dels skulle indfri gæld på ca. 200 mio.kr.

Der har i 2000 ikke været drastiske ændringer i likviditeten.

I 2001 er der imidlertid sket en meget alvorlig forringelse af likviditeten. Ministeriets gennemgang af de likviditetsopgørelser, som forvaltningen i Farum Kommune har fremlagt for Farum Byråd, viser, at forvaltningen i de fleste tilfælde har opgjort kommunens likviditet som summen af likvide aktiver, kassekredittræk (kortfristet gæld) og deponerede beløb.

Anvender man denne opgørelsesmetode (som dog ikke svarer til gængse likviditetsopgørelser, hvorefter likviditeten skal opgøres excl. de deponerede beløb), kan det konstateres, at likviditeten ved indgangen til året (dvs. ultimo 2000) udgjorde 757,9 mio. kr. Foretages samme opgørelse året efter, ultimo 2001, er tallet 124,5 mio. kr., jf. tabellen ovenfor. Dette er ensbetydende med en forringelse i 2001 på over 630 mio. kr., hvilket svarer til mere end dette års samlede skatteindtægter i kommunen.

Materialet fra Farum Kommune gør det muligt at følge likviditetsudviklingen måned for måned gennem 2001:

Mio.kr. ultimo	Dec 00	Jan 01	Feb 01	Mar 01	Apr 01	Maj 01
Likvide aktiver	159,5	63,8	22,2	-35,7	156,4	144,5
Kassekredit					-250,0	-250,0
Likv.akt.+kassekredit	159,5	63,8	22,2	-35,7	-93,7	-105,5
Deponeret beløb	598,4	552,2	552,2	552,2	552,2	552,2

Mio. kr. Ultimo	Jun 01	Jul 01	Aug 01	Sep 01	Okt 01	Nov 01	Dec 01
Likvide aktiver	-31,2	-70,1	-124,4	-133,9	-112,3	-170,9	22,3
Kassekredit	-250,0	-250,0	-250,0	-250,0	-250,0	-250,0	-450,0
Likv.akt.+kas- sekredit	-281,2	-320,1	-374,4	-383,9	-362,3	-420,9	-427,7
Deponeret beløb	552,2	552,2	552,2	552,2	552,2	552,2	552,2

Det er i den foreløbige afgørelse om eventuel suspension af borgmester Peter Brixtofte bl.a. på dette grundlag konkluderet, at kommunens optagelse af lån på 250 mio.kr. i april 2001 skal ses som en følge af almindelige likviditetsproblemer og ikke (som hævdet) som en følge af købet af Farum Kaserne, idet udgiften hertil først forfaldt i form af en første rate på 70 mio.kr. i juni 2001 og en anden rate på 92,5 mio.kr. i februar 2002.

Det tilføjes, at likviditetsforringelsen – ud over det anførte lån på 250 mio. kr. – nødvendiggjorde et yderligere lån på 200 mio. kr. ultimo december 2001.

Optagelsen af lånet på 250 mio.kr. blev ikke forelagt økonomiudvalg eller byråd. Lånet på 200 mio.kr. i december 2001 blev efterfølgende forelagt byrådet til godkendelse primo 2002.

De oplysninger, som kommunen har afleveret, gør det endvidere muligt at vise udviklingen i kommunens likviditet opgjort efter kassekreditreglen (12 måneders gennemsnit):

Mio. kr. ultimo	Dec 00	Jan 01	Feb 01	Mar 01	Apr 01	Maj 01
Likv. eft. kas- sekr.regel	44,7	43,2	34,6	23,2	11,9	-10,5

Mio. kr. ultimo	Jun 01	Jul 01	Aug 01	Sep 01	Okt 01	Nov 01	Dec 01
Likv. eft. kassekr. regel	-34,2	-62,7	-84,4	-106,8	-122,8	-153,4	-188,3

Den såkaldte kassekreditregel indebærer, at kommunens gennemsnitlige likviditet over de sidste 12 måneder skal være positiv, dvs. at kommunens kassebeholdning, bankindestående og lignende likvide midler skal overstige kommunens kortfristede lån i form af kassekreditter m.m.

Den ovennævnte tabel viser, at kommunen overtrådte kassekreditreglen i løbet af maj 2001.

Det fremgår af den foreløbige afgørelse i sagen om eventuel suspension af borgmester Peter Brixtofte, at FIH (tidligere Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk) til brug for bevillingen af lånet på 250 mio.kr. anmodede om en "legal opinion" om lånets forenelighed med kassekreditreglen. Denne erklæring om lånets forenelighed med kassekreditreglen blev afgivet af et advokatfirma baseret på beregninger fra kommunen, der bl.a. indeholdt forudsætninger om trækket på kassekredit hos FIH.

Likviditeten opgjort efter kassekreditreglen indberettes ikke til centrale myndigheder. Derimod skal kommunen selv løbende følge udviklingen i denne størrelse og anmode om dispensation, hvis det kan forudses, at kommunen vil få problemer med overholdelsen af reglen. Farum Kommune har imidlertid ikke henvendt sig til ministeriet om overskridelsen af kassekreditreglen.

I ugerne op til ministeriets møde med kommunen den 19. februar 2002 om Farum Kommunes økonomiske situation fremkom der imidlertid indikationer af, at der var blevet optaget lån i strid med lånereglerne. Nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer blev således oriente-

ret om lånoptagelsen på 250 mio.kr. via en planche, borgmesteren fremviste på en konference den 29. januar 2002 for kommunens udvalgsformænd, og på et møde i byrådet den 19. februar 2002 orienterede borgmesteren om lånet på 250 mio. kr.

De oplysninger, der fremkom om kommunens optagelse af lånene på dels 250 mio.kr., dels 200 mio.kr., blev af ministeriet opfattet som pegende i retning af, at kommunen ikke overholdt reglerne om den kommunale likviditet. Kommunen blev herefter indkaldt til møde den 19. februar 2002. Det var først på dette møde, at kommunen erkendte, at reglerne om kassebeholdningen ikke var overholdt.

For så vidt angår kontrollen med kassekreditreglens overholdelse hedder det i vejledningen til lånebekendtgørelsen, at kommunen skal tilrettelægge sin kasseopgørelse således, at kommunen på anfordring skal kunne rekonstruere de daglige saldi på de respektive konti i den forløbne 12 måneders periode. Hensigten hermed er at gøre det muligt for den kommunale revision ved uanmeldte kasseeftersyn eller anden revisionsvirksomhed at kontrollere kassekreditreglens overholdelse.

For Farum Kommunes vedkommende fremgår det imidlertid, jf. senere, at lånet i kommunen tilsyneladende var bogført som en anlægs-postering og ikke på den almindelige konto for kassekreditter. Kommunen har således vanskeliggjort revisionens kontrol med overholdelse af reglen.

Den videre udvikling i kommunens økonomi

Da ministeriet på mødet med kommunen den 19. februar 2002 måtte konstatere, at kassekreditreglen ikke var overholdt, indebar det, at ministeriet og kommunen herefter måtte forberede, hvilke vilkår der skulle opstilles for en dispensation fra kassekreditreglen. (Kommunen blev sat "under administration"). Som led i dette arbejde søgte ministeriet på grundlag af oplysninger fra kommunen at danne sig et billede af kommunens økonomiske situation.

Ministeriet vurderede herefter, at der med det nuværende udgifts- og skatteniveau var en ubalance mellem udgifter og indtægter på årligt ca. 200 mio.kr. Denne ubalance kunne i vidt omfang henføres til, at

kommunen nu og i de kommende år havde forpligtet sig til betaling af leasingydelser til FIH for dels en række ejendomme, der af kommunen er afhændet til FIH, dels forbedringer og udvidelser af disse ejendomme, og dels helt nyopførte anlæg finansieret af FIH (bl.a. Farum Park og Farum Arena). De fremtidige årlige leasingbetalinger til FIH måtte anslås til ca. 180 mio.kr., idet der dog stadig var usikkerhed om de endelige beløb som følge af uafsluttede byggeregnskaber.

Med ubalancen mellem løbende udgifter og indtægter og med udgangspunkt i den stærkt forringede likviditetssituation ved udgangen af 2001 måtte ministeriet vurdere, at kassebeholdningen ved udgangen af 2002 ville udgøre ca. -750 mio.kr. Heri var også indregnet den ekstraordinære udgift i 2002 i form af anden rate af købet af Farum Kaserne.

Som led i forberedelsen af dispensationen fra kassekreditreglen udarbejdede Farum Kommune en genopretningsplan. Denne genopretningsplan indgår blandt forudsætningerne for den dispensation fra kassekreditreglen, som ministeriet den 17. juni 2002 gav kommunen.

Kommunens genopretningsplan indeholder dels skattestigninger, dels udgiftsbesparelser, som sigter mod dels at skaffe balance mellem løbende udgifter og indtægter, dels at skaffe et provenu til genopretning af kassebeholdningen.

Ministeriet gav i tilknytning til dispensationen fra kassekreditreglen kommunen dispensation til at optage et langfristet lån på 750 mio.kr. til genopretning af kassebeholdningen. Dette lån ville dog ikke umiddelbart bringe kommunen i overensstemmelse med kassekreditreglen, som jo tager udgangspunkt i et 12 måneders gennemsnit, og der blev derfor i dispensationen fastlagt en tidsplan med målepunkter for udviklingen i likviditeten frem mod 2004, hvor kommunen måtte forventes at have opbygget en rimelig kassebeholdning.

Først herefter er der forudsat opbygning af en vis ny deponering. Deponeringen har baggrund i, at ministeriet har vurderet, at de aftaler med FIH, som kommunen har indgået, må betragtes som maskerede låneaftaler. Da kommunen ikke har haft en tilsvarende låneadgang, har det været ministeriets principielle standpunkt, at kommunen skulle indfri lånene. Da dette imidlertid vanskeligt har kunnet gennemføres,

har ministeriet til gengæld som udgangspunkt statueret deponeringspligt. Ministeriet har opgjort det yderligere deponeringsbehov i kommunen til 1.038 mio.kr.

I ministeriets dispensationsbrev af 17. juni 2002 er der imidlertid givet kommunen en række dispensationer herfra, således at det samlede nye deponeringskrav er fastsat til 574 mio.kr. Dispensationerne er ydet, dels på baggrund af at kommunen må antages at kunne have fået dispensation bl.a. til lån til skoleudbygninger, hvis den havde søgt, dels med henblik på at gøre genopretningsplanen bæredygtig. Endvidere er der i genopretningsplanen taget hensyn til, at deponeringskravet i henhold til reglerne herom gradvis falder hen over perioden.

I henhold til ministeriets dispensationsbrev skal den resterende deponering opbygges i perioden 2004-2010. Deponering er navnlig forudsat i de år, hvor der forventes ekstraordinære indtægter i form af grundsalg.

I perioden efter 2010 er der ikke forudsat yderligere deponeringsopbygning, og der vil gradvis kunne frigives af det til den tid opbyggede deponeringsbeløb. Kommunens økonomi vil dog fortsat være tyngt af leasingydelse til FIH frem til leasingaftalernes udløb i årene 2018-22, hvor man må gå ud fra, at kommunen kan overtage ejendommene mod et vederlag svarende til den såkaldte "scrapværdi", der som oftest er fastsat som 10 procent af den oprindelige kontraktsum. Kommunens økonomiske mulighed for en overtagelse til den tid er det vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt.

I tilknytning til dispensationen fra kassekreditreglen er opstillet mål for forbedring af kommunens likviditet. Kommunen har i den forbindelse hver måned i 2002 indsendt en oversigt over den faktiske likviditet opgjort efter kassekreditreglen til ministeriet. Herefter skal kommunen i perioden 2003 - 2005 indsende kvartalsvise oversigter.

2. Oplysninger til kommunalbestyrelsen om likviditetsudviklingen

Sammenholdes de for ministeriet tilgængelige oplysninger om kommunens faktiske likviditet med de informationer om kommunens likvi-

ditet, den daværende borgmester har givet byrådet og økonomiudvalget, har ministeriet i sin foreløbige afgørelse om suspension konstateret en række væsentlige forskelle.

I budgettet for 2001, som efter den kommunale styrelseslovgivning skulle være vedtaget senest 15. oktober 2000, opgøres kommunens likviditet, incl. deponering, i 2000 til 690,7 mio. kr. Ministeriet forstår i overensstemmelse med sædvanlig praksis beløbet som ultimo beløb. Den faktiske likviditet, incl. deponering, ultimo 2000 var efter kommunens egen opgørelsesmåde, jf. ovenfor, 757,9 mio. kr., dvs. gunstigere end ifølge budgettet. Det fremgår ikke af budgettet, hvor stor en del af likviditetsbeløbet der ville være deponeret primo 2001. Det faktisk deponerede beløb primo 2001 var 552,2 mio. kr., jf. ovenfor.

I budgettet for 2002, som blev vedtaget af Farum Byråd på et møde den 9. oktober 2001, opgøres kommunens likviditet, incl. deponering, til 794,2 mio. kr.

På et økonomiudvalgsmøde den 15. november 2001 fremlagde den daværende borgmester en række oversigter over kommunens likviditet. Af et dokument med overskriften "Økonomisk oversigt 15. november 2001" fremgår bl.a., at likviditeten ved årets udgang vil udgøre 661,5 mio. kr. Af materiale afleveret af kommunen til ministeriet den 7. marts 2002 i forbindelse med behandling af kommunens økonomiske situation fremgår bl.a., at likviditeten pr. 15. november 2001 efter Farum Kommunes opgørelsesmetode (dvs. inkl. deponering) udgjorde 174,6 mio. kr., og at likviditeten i kommunen pr. 31. december 2001 efter denne opgørelsesmetode udgjorde 124,5 mio. kr. Der var således en række betydelige forskelle mellem den forventede likviditet ved årsskiftet ifølge den økonomiske oversigt og den faktiske likviditet på tidspunktet for udfærdigelsen af oversigten og den faktiske likviditet ved årsskiftet. Ifølge ministeriets foreløbige udtalelse i suspensionssagen burde en så central og usikker forudsætning som den gevinst, den daværende borgmester forventede ved salg af bl.a. Farum Kaserne, udtrykkeligt fremgå af oversigten.

På økonomiudvalgsmødet den 15. november 2001 fremlagde den daværende borgmester endvidere et dokument med overskriften "Budgetfremskrivning 1999 til 2025, hvor der er anført 0 kr. ud for rubrikkerne "Optagelse af lån", "Afdrag på lån" og "Restgæld på lån".

Disse angivelser må efter naturlig sproglig læsning forstås således, at Farum Kommune ikke havde optaget hverken lang- eller kortfristet gæld, herunder det omhandlede lån på 250 mio. kr. Ifølge ministeriets foreløbige udtalelse i suspensionssagen burde en forudsætning om, at lånet på 250 mio. kr. var bogført som en anlægspostering i budgetfremskrivningen under rubrikken "Anlæg netto", udtrykkeligt fremgå af dokumentet.

3. Revisionens bemærkninger til regnskabet for år 2000 og tilsynsrådets opfølgning

Det fremgår af bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., at kommunens årsregnskab inden udgangen af september måned det følgende år skal sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed.

Farum Kommune fremsender ved skrivelse af 10. oktober 2001 kommunens årsregnskab samt revisionsberetning for 2000 til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt. I skrivelse af 16. oktober 2001 fremsendes endvidere udskrift af byrådets beslutningsprotokol fra byrådets møde den 9. oktober 2001, hvor årsregnskab og revisionsberetning blev behandlet.

Revisionen anfører i revisionsberetningen for Farum Kommune for regnskabsåret 2000 en række kritiske bemærkninger. Dels anfører revisionen, at budgettet ikke i tilstrækkelig grad kan anvendes som styringsredskab i forhold til kommunens aktiviteter, og at der er forbrugt væsentlige beløb uden, at kommunalbestyrelsen forinden har meddelt den fornødne bevilling dertil. Dels at det ikke via kommunens edb-systemer er muligt at sikre, at der foretages den foreskrevne kontrol af oprettede pengestrømme og dermed af, om udbetalinger går til de rette personer. Herudover anmoder revisionen om, at kommunen udarbejder en oversigt over væsentlige finansielle og eventuelle andre forpligtelser i forbindelse med leasing, sale-and-lease-back og lejeaftaler. Revisionen anfører i tilknytning hertil, at oversigten skal angive størrelsen af de samlede fremtidige leje- og leasingforpligtelser samt de forventede udgifter vedrørende igangværende anlæg, der efter færdiggørelsen skal lejes/leases af kommunen eller andre, med hvem der er indgået aftale om drift af institutioner eller lignen-

den. På baggrund af områdets kompleksitet anmoder revisionen endvidere om en ledelseserklæring, hvori det erklæres, at der ikke ud over det i oversigten angivne påhviler Farum Kommune forpligtelser vedrørende disse forhold.

Revisionsberetningen blev behandlet på Farum Byråds møde den 9. oktober 2001. Byrådet vedtog i den forbindelse et forslag om, at en samlet rapport over de af forvaltningen over for revisionen lovede berigtigelser og kontrolforanstaltninger hurtigst muligt blev forelagt økonomiudvalget til godkendelse. Byrådet vedtog endvidere et forslag om, at økonomiudvalget med udgangspunkt i et oplæg fra forvaltningen inden årets udgang vedtog retningslinjer for en regelmæssig og systematisk budgetopfølgning, samt et forslag om, at der med udgangspunkt i revisionsberetningens punkt 4.5 (Lønninger) blev udarbejdet en handlingsplan, der muliggør en løbende evaluering af, om kommunens overordnede personalepolitiske målsætninger bliver opfyldt.

Det fremgår af tilsynsrådets brev af 7. december 2001 til Farum Kommune, at "revisionsbemærkningerne giver tilsynsrådet anledning til alvorlig bekymring om, hvorvidt medlemmerne af Farum Byråd behørigt varetager de pligter, deres hverv medfører. Tilsynsrådet har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at gribe ind på nuværende tidspunkt". Tilsynsrådet anmoder i brevet Farum Kommune om inden udgangen af februar 2002 at indsende en redegørelse til tilsynsrådet om forløbet af gennemførelsen af de for en lovliggørelse nødvendige tiltag, såfremt revisionen ikke følger op på forholdene ved den efterfølgende delberetning.

Foranlediget af dette brev anmodede byrådsmedlem Sabine Kirchmeier-Andersen ved brev af 10. december 2001 den daværende borgmester om at optage et punkt på dagsordenen til byrådets ekstraordinære møde den 18. december 2001 med henblik på behandling af brevets indhold.

Den daværende borgmester afviste imidlertid at optage punktet på dagsordenen for det ekstraordinære møde den 18. december 2001 og henviste til, at punktet ville komme med på det første ordinære møde i 2002. Det første ordinære møde i 2002 var planlagt til den 29. januar.

Der blev afholdt et yderligere ekstraordinært møde den 15. januar 2002, hvor punktet ikke blev optaget, og den daværende borgmester aflyste herefter den 17. januar 2002 det ordinære byrådsmøde den 29. januar 2002 under henvisning til, at der ikke var sager til dette møde.

Der blev herefter afholdt yderligere tre ekstraordinære møder, den 8. februar, 19. februar og 7. marts 2002, før punktet blev behandlet på et ordinært byrådsmøde den 12. marts 2002.

I et brev af 13. februar 2002 til Farum Kommune erindrede tilsynsrådet kommunen om den udbedte redegørelse. Da kommunen ikke inden udgangen af februar måned havde indsendt redegørelsen, anmodede tilsynsrådet i et brev til kommunen af 28. februar 2002 kommunen om svar inden 14. dage og henledte opmærksomheden på, at såfremt tilsynsrådets henvendelser ikke besvares inden for de anførte frister, vil dette give rådet anledning til at træffe afgørelser om grundlaget for anvendelse af sanktioner efter § 61, stk. 2, og § 61 c i lov om kommunernes styrelse.

Den 14. februar 2002 vedtog økonomiudvalget retningslinjer for en regelmæssig og systematisk budgetopfølgning.

Farum Kommune meddelte ved advokat John Korsø Jensen i brev af 4. marts 2002, at en delberetning var under udarbejdelse af Kommunernes Revision.

I breve af 12. marts og 25. marts 2002 blev byrådet af tilsynsrådet erindret om besvarelse i sagen.

Farum Byråd behandlede sagen på et ekstraordinært byrådsmøde den 8. april 2002. Det blev her besluttet at bl.a. udtale, at "Beslutningen om tilvejebringelse af de ønskede oplysninger ved en delberetning fra revisionen har ikke været behandlet som et punkt på et udvalgsmøde eller byrådsmøde. Den eksakte dato for iværksættelsen kan derfor ikke oplyses, men arbejdet er igangsat og forventes afsluttet i løbet af kort tid".

På baggrund af byrådets beslutning af 8. april 2002 meddelte tilsynsrådet ved skrivelse af 10. april 2002, at udtalelsen ikke indeholder

oplysninger om, hvornår en delberetning kan forventes udarbejdet. Tilsynsrådet meddelte herefter, at såfremt man ikke senest den 18. april 2002 modtog meddelelse om, hvornår en delberetning kunne forventes at foreligge, ville tilsynsrådet anse den manglende besvarelse for at være en tilsidesættelse af byrådets pligt til at tilvejebringe og meddele tilsynsrådet de oplysninger, rådet har forlangt, jf. § 63 i den kommunale styrelseslov. Tilsynsrådet meddelte videre, at man agtede at træffe afgørelse om at pålægge de for undladelsen ansvarlige medlemmer af Farum Byråd tvangsbøder.

Ved brev af 18. april 2002 har Farum Byråd oplyst, at Farum kommune har indgået en aftale med Kommunernes Revision om at forestå udarbejdelsen af delberetningen, og at Kommunernes Revision har meddelt, at delberetningen kan forventes afgivet inden for en periode af 4 uger regnet fra den 15. april 2002. Farum Byråd meddeler endvidere, at delberetningen, når den foreligger vil blive behandlet straks politisk og derefter fremsendt til tilsynsrådet.

Tilsynsrådet meddeler herefter ved skrivelse af 25. april 2002, at det er tilsynsrådets opfattelse, at Farum Byråd ved besvarelsen af 18. april 2002 har opfyldt sin pligt til at tilvejebringe og meddele tilsynsrådet de oplysninger, der er anmodet om ved brev af 10. april 2002.

Farum Byråd indsendte et svar til tilsynsrådet ved brev af 25. juni 2002. Tilsynsrådet har herefter i udtalelse af 4. juli 2002 bl.a. tilkendegivet, at tilsynsrådet har noteret, at Farum Kommune har taget initiativer til at efterleve revisionens bemærkninger til regnskabet for år 2000. Tilsynsrådet har endvidere tilkendegivet, at tilsynsrådet imødeser kommunens fremsendelse af revisionens bemærkninger vedrørende kommunens opfølgning på bemærkningerne for år 2000 i regnskabet for år 2001.

4. Tilsynsrådets behandling af sager vedrørende Farum Kommune indtil primo 2002

Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt behandlede i perioden fra 1998 til primo 2002 et meget stort antal sager – ca. 50 - vedrørende Farum Kommune. En række af disse sager vedrørte klager over afslag på aktindsigt meddelt af Farum Kommune. Herudover vedrørte sagerne bl.a. spørgsmål om borgmesterens forpligtelse til at sørge for, at det

fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for byrådsmedlemmerne mindst 4 hverdage inden mødet, om (manglende) afholdelse af byrådsmøder, om behandling af sager på byrådsmøder for lukkede døre, om tildeling af ordrer eller tilladelser til firmaer, der sponsorerede Farum Boldklub A/S, om Farum Kommunes budget og regnskab, jf. ovenfor pkt. 3, og om Farum Kommunes etablering af Farum Park og Farum Arena.

Tilsynsrådets behandling af disse sager har givet anledning til kritisk omtale. Kritikken har rettet sig mod tilsynsrådet, hvor kritikken har gået på, at tilsynsrådet ikke har reageret ex officio og ikke hurtigt nok og ikke har reageret med frister for Farum Kommunes svar på tilsynsrådets spørgsmål. Kritikken har endvidere rettet sig mod Farum Kommune, hvor kritikken har gået på, at Farum Kommune har været meget langsom til at svare tilsynsrådet i de konkrete sager, at borgmesteren åbent har givet udtryk for, at han ikke var enig i tilsynsrådets (og Naturklagenævnets) retsopfattelse og ikke ønskede at rette sig efter denne, og at de enkelte medlemmer af Farum Byråd ikke har fået sagsindsigt.

Tilsynsrådet har afvist kritikken og blandt andet anført, at 5 af de største sager allerede på et tidligt tidspunkt i 2000 og 2001 blev rejst af tilsynsrådet af egen drift. Det drejer sig om sagen om Farum Park og Arena og 4 sager om tildeling af ordrer og tilladelser til firmaer, der sponserede Farum Boldklub. Efter februar 2002 har tilsynsrådet yderligere af egen drift rejst mellem 50-100 sager vedrørende Farum Kommune. Med hensyn til kritikken vedrørende frister har tilsynsrådet, for så vidt angår tiden før februar 2002, henvist til sædvanlig tilsynspraksis, hvorefter tilsynsrådet kun helt undtagelsesvis har fastsat frister for kommunernes besvarelse af tilsynsrådets forespørgsler.

5. Indenrigs- og Sundhedsministeriets behandling af sager vedrørende Farum Kommune

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser

ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Sager, der har været behandlet i et tilsynsråd, sendes ikke pr. automatik til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Et mindre antal af de sager – ca. 8 - vedrørende Farum Kommune, som Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt har afgivet udtalelse i perioden fra 1998 til primo 2002, er imidlertid blevet indbragt for ministeriet, dels af borgere, dels af Farum Byråd. Herudover har ministeriet rejst enkelte sager af egen drift. Ministeriets behandling af sager vedrørende Farum Kommune har bl.a. omfattet spørgsmål om aktindsigt, behandling af sager i byrådet for lukkede døre, udlicitering og behandling af en byggesag vedrørende en sponsor i Farum Boldklub.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets behandling af disse sager har givet anledning til kritik fra borgere i Farum Kommune. Kritikken har bl.a. gået på, at ministeriet ikke af egen drift har grebet ind over for tilsynsrådet, navnlig tilsynsrådets sagsbehandlingstid. Ministeriet har heroverfor anført, at ministeriet ikke fører tilsyn med, om tilsynsrådernes sagsbehandling er hensigtsmæssig, og at spørgsmål om tilsynsrådernes sagsbehandlingstid næsten undtagelsesfrit er et spørgsmål om god forvaltningsskik

Ministeriet har desuden som ressortministerium ex officio afgivet en vejledende udtalelse om forståelsen af reglerne på låneområdet i tilknytning til en sag om salg af Farum Rensningsanlæg.

Bilag II

Kommuner ”under administration”

1. Kommuner sat ”under administration” – baggrund og indhold.

Ifølge den kommunale lånebekendtgørelses § 10 skal en kommunes gennemsnitlige kassebeholdning, inklusive obligationer men fratrukket kassekreditgæld, være positiv målt som et dagligt gennemsnit for det seneste år. Såfremt en kommune ikke kan opfylde denne regel, må den ansøge om dispensation. En sådan dispensation ydes efter praksis på nærmere vilkår, herunder først og fremmest at kommunen skal opbygge en tilfredsstillende likviditet i løbet af en kortere årrække. Der fastsættes kvartalsvise målepunkter for denne likviditetsopbygning, og kommunen skal løbende afrapportere opfyldelsen af disse. Denne situation benævnes populært, at kommunen er sat ”under administration”.

Den såkaldte kassekreditregel har i sin nuværende form været gældende siden 1987. Set i dette lys samt den aktuelle anledning i form af Farum-sagen samt overvejelserne om den fremtidige regulering kan det være på sin plads at gøre en form for status over reglens funktion.

Nærværende bilag vil således give et overblik over kommuner sat under administration i perioden 1987 til i dag. Bilaget vil skitsere de mulige årsager til kommunens situation, konsekvenserne heraf samt forsøge at pege på eventuelle generelle forhold, som kan være medvirkende til, at en kommune sættes under administration.

Bilaget er baseret på en gennemgang af samtlige sager vedrørende dispensation fra selvfinansieringsreglerne siden 1987, hvor dispensationen er givet i forbindelse med den såkaldte kassekreditregel.

Analysen tager udgangspunkt i 1987, idet kassekreditreglen ved ændringsbekendtgørelse nr. 786 af 26. november 1986 om kommuner-

nes låntagning og meddelelse af garantier mv. fik sin nuværende udformning, jf. boks 1. Kassekreditreglen er det afgørende kriterium for, om en kommune sættes under administration. En kommunalbestyrelse har pligt til at rette henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet for dispensation, hvis det kan forudses, at kommunen ikke kan overholde kassekreditreglen.

Boks 1: Kassekreditreglen

§ 10. I kommuner og amtskommuner må gennemsnittet over de sidste 12 måneder af de daglige saldi på funktion 9.50, kassekreditter og byggelån, excl. byggelån, der snarest efter byggearbejdet konverteres til langfristede lån, ikke overstige gennemsnittet i samme periode af de daglige saldi på likvide aktiver, jf. funktionerne 9.01, 9.05, 9.08, 9.09, 9.10 og 9.11 i "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".

Kilde: Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier, bek. nr. 295 af 26. april 2001.

2. Årsager

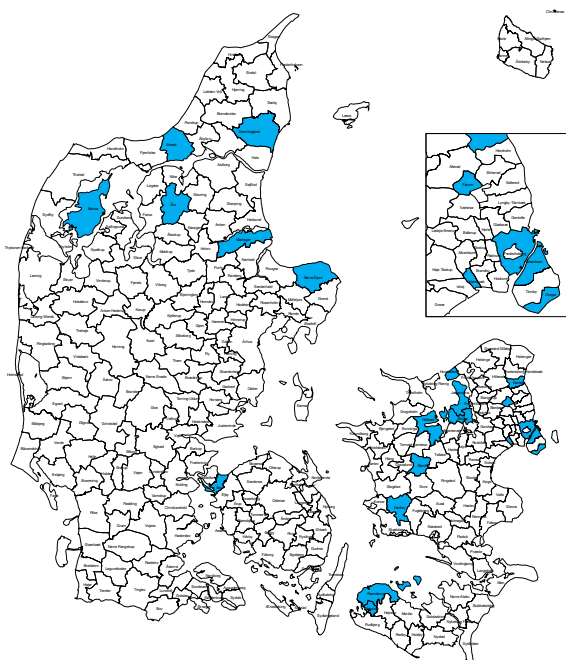
Årsagerne til, at en kommune sættes under administration, kan være vidt forskellige. Årsagerne kan være udefra kommende forhold eller forhold af mere intern karakter. Ofte vil en kommunes vanskelige økonomiske situation dog også være opstået som en kombination af de to typer årsager.

2.1. Eksterne årsager

I en række tilfælde synes baggrunden for en tilspidset økonomisk situation at være væsentlige stigninger i bestemte typer af udgifter, typisk sociale overførsler hvor kommunens handlefrihed er begrænset. Der kan i den forbindelse være en sammenhæng til den økonomiske udvikling i et bestemt geografisk område, som kan være mindre gunstig end i andre geografiske områder. Dette kan skyldes flere forhold. Bl.a. kan lukning af virksomheder i geografiske områder med få arbejdspladser føre til fraflytning af folk med et solidt indtægtsgrundlag eller stigende udgifter til overførsler. Dette kan medføre, at huspriserne vil begynde at falde, hvorefter der er "risiko for" at billige boliger vil tiltrække nye indbyggere til kommunen, som er mindre velstillede og dermed udgiftstunge for en lille kommune.

I figur 1 er markeret de kommuner, som siden 1987 har været sat under administration. Det ses, at kommunerne befinder sig såvel i hovedstadsområdet som i det øvrige land, dog er koncentrationen størst i Vestsjællands Amt og videre i en linje ned omkring Lolland. Det ses også, at ingen kommuner i Midt- og Sønderjylland har været sat under administration.

Figur 1. Kommuner "under administration" siden 1987



I nogle tilfælde har en (overraskende) udvikling i de demografiske forhold også spillet en stor rolle for kommunes økonomi. Et stigende antal ældre i kombination med et faldende antal indbyggere i den erhvervsaktive alder er medvirkende til øge udgiftspresset i den enkelte kommune. Samtidig har nogle kommuners bestræbelser på at opfylde pasningsgarantien givet anledning til betydelige merudgifter.

2.2. Interne årsager

Ved en gennemgang af sagerne om kommuner "under administration" er det tydeligt, at dårlig eller mangelfuld styring af en kommunes økonomi i en række tilfælde er en væsentlig årsag til situationen. Der kan f.eks. være tale om mangelfuld budgetopfølgning, en "slap" procedure i forbindelse med tillægsbevillinger eller simpelthen manglende realisme i budgetlægningen.

Mere specifikt kan der peges på situationen, hvor en kommune gentagne gange fejlbudgetterer udskrivningsgrundlaget med deraf følgende efterreguleringer og belastning af likviditeten. Fejlbudgetteringen kan skyldes, at udviklingen i skattegrundlaget har været vigende, eller at kommunen har været for optimistisk med hensyn til udviklingen i skattegrundlaget. For en mindre kommune kan konsekvenserne af ændringer i likviditets-flowet ligeledes have store konsekvenser, f.eks. den tidligere gennemførte fremrykning af betalingen af A-skatter.

Fejlbudgetteringer på det sociale område eller en uforventet vækst i de sociale udgifter kan ligeledes være en årsag.

Svigtende indtægter for jord- og ejendomssalg har i flere tilfælde betydet, at forudsætningerne for budgetlægningen ikke har holdt stik.

Endelig kan nævnes, at serviceniveauet i enkelte kommuner simpelthen ikke hænger sammen med indtægtssiden og derunder den udskrivningsprocent, som er vedtaget af kommunalbestyrelsen.

I ganske få tilfælde kan en enkeltstående hændelse være årsag til en kommunes svære situation. F.eks. led en kommune på et tidspunkt et betydeligt tab i forbindelse med indfrielse af garantier som følge af afvikling af en færgerute, hvilket var medvirkende til at bringe kommunen "under administration".

3. Konsekvenser

Dispensation fra kassekreditreglen meddeles som nævnt efter ministeriets praksis på baggrund af en plan om genopretning af kommunens økonomi og under visse betingelser. Det er kommunen selv,

som skal fremkomme med initiativer til genopretning af den økonomiske situation.

Genopretningen af økonomien skal resultere i, at kommunen i løbet af en bestemt periode når op på et for ministeriet acceptabelt niveau for den gennemsnitlige likviditet beregnet efter kassekreditreglen. Typisk forventes likviditeten at skulle udgøre minimum 4 pct. af bruttodrifts- og anlægsudgifterne. Normalt strækker denne genopretningsperiode sig over to til tre år.

I tilknytning til den givne dispensation opstilles kvartalsvise mål for forbedring af kommunens likviditet. Som dokumentation for, at disse mål opfyldes, indsender kommunen hvert kvartal en oversigt over kommunens likviditet opgjort efter kassekreditreglen.

Ud over de opstillede likviditetsmål knytter der sig også nogle overordnede betingelser til en genopretningsplan. Disse kan omfatte:

- € kommunen skal overholde aftaler/henstillinger fra regeringen om den kommunale økonomi.
- € lønsummen må ikke stige realt – subsidiært skal kommunen følge aftaler/henstillinger vedr. lønsum/personaleudvikling.
- € driftsudgifterne må ikke stige realt – subsidiært skal kommunen følge aftaler/henstillinger herom.
- € nettoanlægsudgifterne må maksimalt udgøre et fast beløb.

Fra ministeriets side er givet yderligere mulighed for at yde tilskud fra puljen til særligt vanskeligt stillede kommuner samt lånedispensations til anlægsarbejder. Dette afhænger af kommunens økonomiske situation og øvrige omstændigheder.

Derudover kan der være tiltag i den enkelte kommune, som kan indgå i genopretningsplanen. Eksempler på sådanne tiltag kan være salg af ejendomme, opstramning af tildelingskriterier på f.eks. det sociale område, strukturelle ændringer i kommunen – f.eks. på et serviceområde som skoleområdet eller i kommunens interne organisering.

4. Overholdelse af genopretningsplan

I de sager, som er afsluttet på nuværende tidspunkt, er genopretningsplanen blevet gennemført, for nogle kommuner endda hurtigere end forudsat, mens andre kommuner har haft behov for at foretage mindre revideringer undervejs - dog stadig således, at den samlede plan er blevet gennemført.

Der har indtil nu ikke været behov for at tage egentlige sanktionsmekanismer i anvendelse (eksempelvis tvangsbøder) med henblik på at sikre overholdelsen af betingelserne for dispensationen fra kassekreditreglen.

Hovedindtrykket er således, at kassekredit-regelsættet har været et effektivt instrument som led i genopretning af akutte økonomiske problemer i de enkelte kommuners økonomi.

