

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Enhed: Kommunaljura

Sagsbeh.: DEPCJB

Sags nr.: 1109113

Dok. Nr.: 661374

Dato: 14. september 2011

Statsforvaltningernes tilsynskompetence i relation til interne kommunale forskrifter udstedt i medfør af KSL § 42, stk. 7

Statsforvaltningerne har ikke kompetence til at påse en kommunes overholdelse af et bilag til kasse- og regnskabsregulativet indeholdende en finansiell strategi, herunder en sikkerhedsmargen, idet strategien/sikkerhedsmargenen ikke er udstedt i medfør af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

En statsforvaltning rettede telefonisk henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med et spørgsmål om statsforvaltningens tilsynskompetence efter KSL § 48, stk. 1, i relation til en kommunes interne kasse- og regnskabsregulativ fastsat i medfør af KSL § 42, stk. 7.

Kommunen havde i et bilag til regulativet fastsat sin finansielle strategi, som bl.a. indebar, at der skulle fastsættes en sikkerhedsmargen vedr. lån i udenlandsk valuta. Denne sikkerhedsmargen var imidlertid ikke fastsat. Kommunen havde således tilsyneladende ikke efterlevet sine interne regler.

Statsforvaltningen var i tvivl om, hvorvidt den havde kompetence til at påse, om der i medfør af bilaget til regulativet burde være fastsat en sikkerhedsmargen.

Retsgrundlaget

§ 42, stk. 7

Efter kommunestyrelseslovens § 42, stk. 7, fastsætter kommunalbestyrelsen 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.

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 er tænkt som en oversigt over kommunens bogholderi og kassevæsen, således som dette faktisk er indrettet, jf. Folketingstidende 1967-68, 2. samling, tillæg A, spalte 141.

Kommunalbestyrelsen vil frit kunne udforme kasse- og regnskabsregulativet med henblik på den enkelte kommunes forhold, når blot regulativet er inden for lovgivningens rammer.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 358.

I betænkning 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration er der på s. 133 f. anført følgende om indholdet af kasse- og regnskabsregulativet:

"Ifølge styrelseslovens § 42, stk. 6, [nu § 42, stk. 7] 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 målrettet 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."

Kommunerne har hverken efter kommunestyrelsesloven eller andre regler pligt til at fastsætte en finansiel strategi eller en sikkerhedsmargen (hverken i kasse- og regnskabsregulativet eller andetsteds), og strategien og sikkerhedsmargenen er heller ikke særligt hjemlet i kommunestyrelsesloven eller andre regler.

§ 48, stk. 1, sidste led

Efter § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven fører statsforvaltningen tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

Med udtrykket "udstedt i medfør af" sigtes til forskrifter, hvis udstedelse er hjemlet eller ligefrem foreskrevet i lovgivningen. Statsforvaltningen påser således ikke kun overholdelsen af de forskrifter, kommunalbestyrelsen har pligt til at udstede i med-

før af lovgivningen, men også overholdelsen af de fakultative forskrifter, som kommunalbestyrelsen har bemyndigelse til at udstede i medfør af lovgivningen.

Med bestemmelsen i § 48, stk. 1, blev som noget nyt fastsat, at også kommunale forskrifter, der er rettet indad mod kommunens styrelsesforhold eller den kommunale forvaltning, er omfattet af tilsynet. Kommunens styrelsesvedtægt og forretningsorden samt kommunens kasse- og regnskabsregulativ, som kommunalbestyrelsen skal udstede efter lovens § 2, stk. 2 og 4, og § 42, stk. 7, er således kommunale forskrifter, hvis overholdelse tilsynet fra den 1. januar 2004 påser. Der henvises til betænkning 1395/2000, s. 99 f.

Derimod skal statsforvaltningen ikke påse overholdelsen af kommunale forskrifter, hvis udstedelse ikke er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen. Hertil hører f.eks. regler for spørgetid ved kommunalbestyrelsesmøder samt retningslinjer for anvendelse af kommunale bygninger og anlæg eller brug af kommunale institutioner, f.eks. for lån af skolernes lokaler og boldbaner og fastsatte åbningstider mv. for kommunens institutioner. Der henvises til betænkning 1395/2000, s. 97.

Sådanne forskrifter vil ikke være omfattet af statsforvaltningens kompetence, medmindre disse forskrifter er udstedt i medfør af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Dette gælder også forskrifter, hvis udstedelse efter kommunalbestyrelsens opfattelse er nødvendig for at gennemføre lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

I bestemmelsen fastsættes alene, i hvilke tilfælde statsforvaltningen skal påse kommunens overholdelse af en udstedt kommunal forskrift. § 48, stk. 1, i loven har ikke betydning for spørgsmålet om, hvorvidt en udstedt forskrift er bindende for kommunen. Dette spørgsmål må afgøres ved en fortolkning af hjemmelsgrundlaget for forskriften. Statsforvaltningen vil som hidtil i alle tilfælde kunne påse, om en udstedt kommunal forskrift er i overensstemmelse med lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Der henvises i det hele til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 408 og bemærkningerne til § 48, stk. 1 (L188/2002 1. samling).

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på ovenstående baggrund telefonisk meddelt statsforvaltningen følgende:

Statsforvaltningen har efter kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1, kompetence til at påse, at kommunen overholder sit eget kasse- og regnskabsregulativ.

Dette må principielt også kunne omfatte bilag til regulativet. I modsat fald ville kommuner kunne bringe dele af regulativet uden for tilsynsmyndighedernes kompetence ved i øget omfang at gøre brug af bilag frem for at fastsætte forskrifterne direkte i regulativet.

Det afgørende for statsforvaltningens tilsynskompetence er, at forskriften, herunder det omhandlede bilag, er udstedt i medfør af (dvs. hjemlet eller foreskrevet i) lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Statsforvaltningens tilsynskompetence omfatter således også forskrifter, som kommunen ikke har pligt til at fastsætte, når blot der i lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, er særskilt hjemmel til at udstede den omhandlede type forskrifter. Den almene hjemmel for kommunalbestyrelsen i kommunestyrelseslovens § 2 til at udstede sådanne retningslinjer for forvaltningen, er ikke tilstrækkelig, jf. eksemplerne angivet i betænkning 1395/2000.

Det må i den foreliggende sag lægges til grund, at denne betingelse ikke er opfyldt, idet der hverken efter kommunestyrelseslovens § 42, stk. 7, eller kommunestyrelsesloven i øvrigt gælder særskilte regler om pligt til eller mulighed for at udstede forskrifter om finansiel strategi eller sikkerhedsmargen.

Det bemærkes, at dette ikke er til hinder for, at en kommune vedtager en finansiel strategi og skriver denne ned.

På denne baggrund må det konkluderes, at statsforvaltningerne ikke har kompetence til at påse en kommunes overholdelse af et bilag til kasse- og regnskabsregulativet indeholdende en finansiel strategi, herunder en sikkerhedsmargen, idet strategien/sikkerhedsmargenen ikke er udstedt i medfør af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.