

Forslag til modeller for Københavns Kommunes revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget

BESLUTNING

Dagsordenspunkt 8: Forslag til modeller for Københavns Kommunes revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget

Økonomiudvalgets beslutning i mødet 26. november 2013

Økonomiudvalget besluttede at udsætte dagsordenspunkt 8 om "Forslag til modeller for Københavns Kommunes revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget".

Som følge heraf anbefalede Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen,

1. at § 26 i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt – med forbehold for fornyelse af dispensation i Økonomi- og Indenrigsministeriet – videreføres,
2. at 1. at-punkt oversendes til 2. behandling i Borgerrepræsentationen den 12. december 2013.
3. at overborgmesteren – i perioden mellem 1. og 2. behandling af ændringen af styrelsesvedtægten – retter henvendelse til økonomi- og indenrigsministeren om godkendelse af videreførelse af § 26 i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt.

Indstillingen indeholder 3 modeller, herunder forslag til to alternative modeller for organisering af Københavns Kommunes revisionsordning med Revisionsudvalget og Intern Revision. De 2 alternative modeller er udarbejdet på grundlag af konklusionerne og anbefalingerne i den eksterne evaluering af ordningen. Økonomiudvalget besluttede den 24. september 2013, at Revisionsudvalget fremadrettet fortsat skal placeres direkte under Borgerrepræsentationen.

INDSTILLING OG BESLUTNING

Økonomiforvaltningen indstiller over for Økonomiudvalget,

1. at Økonomiudvalget træffer beslutning om overfor Borgerrepræsentationen at anbefale én af følgende tre modeller for den fremtidige organisering af Københavns Kommunes revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget,
 - a. *model 1*, der er en fortsættelse af den nuværende ordning for Københavns Kommunes Revisionsordning. Model 1 er yderligere beskrevet i løsningsafsnittet og i bilag 1,
 - b. *model 2*, der består af den lovpligtige revision, suppleret med Intern Revision og Revisionsudvalg. Intern Revision organiseres som en uafhængig enhed direkte under Borgerrepræsentationen med en opdateret opgavebeskrivelse, og et revisionsudvalg med ændret kommissorium og ændret sekretariatsbetjening. Model 2 er yderligere beskrevet i løsningsafsnittet og i bilag 1,
 - c. *model 3*, der indebærer en organisering som findes i staten indeholdende den lovpligtige revision, suppleret med Intern Revision og et Revisionsudvalg, hvor Intern Revision organiseres som en tværgående kontraktstyret intern revisionsenhed under Økonomiudvalget med en opdateret opgavebeskrivelse, samt et Revisionsudvalg med ændret kommissorium og ændret sekretariatsbetjening. Model 3 er yderligere beskrevet i løsningsafsnittet og i bilag 1.
- Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget ved beslutning om anbefaling af model 1 eller model 2 over for Borgerrepræsentationen anbefaler,
2. at bestemmelsen i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt vedrørende Intern Revision (§ 26) med forbehold for Økonomi- og Indenrigsministerens godkendelse videreføres som gældende i perioden 1. januar 2014 – 31. december 2017,

3. at ændringen vedrørende Københavns Kommunes styrelsesvedtægts § 26, oversendes til 2. behandling. Økonomiforvaltningen indstiller endvidere, at Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen anbefaler,
4. at allongen fra august 2010 vedrørende ændringer i Funktionsbeskrivelsen for Intern Revision, afsnit 8 og 10 (bilag 2) godkendes,
5. at del af allongen fra oktober 2012 vedrørende ændringer i Funktionsbeskrivelsen for Intern Revision, afsnit 6 (bilag 3) godkendes,
6. at del af allongen fra oktober 2012 vedrørende ændringer i Funktionsbeskrivelsen for Intern Revision, afsnit 15 (bilag 3) ophæves.

Problemstilling

Borgerrepræsentationen besluttede den 14. marts 2013, at Økonomiforvaltningen har ansvaret for, at der i 1. halvår 2013 blev gennemført en ekstern evaluering af Københavns Kommunes revisionsordning, herunder af Intern Revision og Revisionsudvalget. Økonomiudvalget godkendte efter indhentelse af udtalelse fra Revisionsudvalget den 14. maj 2013 kommissoriet for evalueringen. Evalueringen er gennemført af Advokatfirmaet Horten, der den 18. september 2013 afgav sin evalueringsrapport.

Den 24. september 2013 tog Økonomiudvalget resultatet af evalueringen til efterretning og besluttede samtidig, at Økonomiforvaltningen til udvalgets møde den 26. november 2013 skulle forelægge en indstilling om alternative modeller for Københavns Kommunes revisionsordning, udarbejdet på grundlag af evalueringsrapportens konklusioner og anbefalinger med henblik på forberedelse af beslutningsgrundlag om organiseringen mv. af kommunens revisionsordning for funktionsperioden 2014 - 2017. Økonomiudvalget besluttede samtidig, at modellerne skal indebære, at Revisionsudvalget fortsat er placeret direkte under Borgerrepræsentationen. Konklusionen i evalueringen er, at kommunens revisionsordning med de to - i forhold til den lovpligtige del af revisionsordningen - supplerende led, Intern Revision og Revisionsudvalget, er god, men at der er behov for at overveje

- ┆ organiseringen af Intern Revision,
- ┆ balancen i Intern Revisions 3 hovedopgaver og
- ┆ Intern Revisions samarbejde med forvaltningerne, samt
- ┆ Revisionsudvalgets sammensætning, opgaver og rammer for udvalgets møder, herunder udvalgsbetjeningen.

Endvidere indeholder evalueringsrapporten en vurdering af 2 allonger af henholdsvis august 2010 og oktober 2012 til Funktionsbeskrivelsen for Intern Revision, som er godkendt af Revisionsudvalget, men uden forud indhentet erklæring fra Økonomiudvalget. Rapporten anbefaler, at allongen fra august 2010 godkendes af Økonomiudvalget, og at dele af allongen fra oktober 2012 ikke godkendes og dermed ophæves.

Løsning

I bilag 4, som er notat om opfølgning på ØU's beslutning om resultatet af evalueringen af Københavns Kommunes revisionsordning samt forslag til alternative modeller for kommunens revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget er der - udover en sammenfatning af Hortens evaluering – nærmere redegjort for baggrunden for Københavns Kommunes revisionsordning, for ordningen som den er i dag med den eksterne lovpligtige revision (p.t. Deloitte), Intern Revision og Revisionsudvalget samt en nærmere beskrivelse af baggrunden for forslagene til to alternative modeller for Intern Revision og Revisionsudvalgets organisering, opgaver mv. som supplement til den lovpligtige eksterne revision.

Der er redegjort for tre mulige modeller for Københavns Kommunes revisionsordning. I alle tre modeller er Revisionsudvalget placeret under Borgerrepræsentationen i overensstemmelse med Økonomiudvalgets beslutning den 24. september 2013.

Model 1. Den nuværende revisionsordning i Københavns Kommune

Københavns Kommunes revisionsordning består i dag af

- ┆ Den eksterne lovpligtige sagkyndige revision, jf. lov om kommunernes styrelse (KSL) § 42, som er godkendt af tilsynsmyndigheden, og som i dag varetages af revisionsfirmaet Deloitte,

- Intern Revision, organiseret direkte under Borgerrepræsentationen (BR) uafhængig af forvaltningen med hjemmel i den midlertidige bestemmelse i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt (KKSTV) § 26, og
- Revisionsudvalget under Borgerrepræsentationen, nedsat med hjemmel i KSL § 17, stk. 4.

Intern Revision (IR) varetager sekretariatsbetjeningen af Revisionsudvalget.

Model 2. Den lovpligtige revision, suppleret med Intern Revision og et Revisionsudvalg. Intern Revision er organiseret som en uafhængig enhed direkte under Borgerrepræsentationen med en præciseret opgavebeskrivelse, og Revisionsudvalget har et ændret kommissorium og ændret sekretariatsbetjening.

Model 3. En model som i staten med en lovpligtig revision, suppleret med Intern Revision (IR) og et Revisionsudvalg (RU). Intern Revision er organiseret som en tværgående kontraktstyret intern revisionsenhed under Økonomiudvalget med en præciseret opgavebeskrivelse og Revisionsudvalget har et ændret kommissorium og ændret sekretariatsbetjening. Denne model ligner den organisering, som der findes i staten. Der er interne revisioner i flere statslige ministerier, og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og ministeriets interne revision fastlægges i en § 9 aftale.

Modellerne er yderligere beskrevet i bilag 1.

Ændringerne i model 2 i forhold til model 1 (den nuværende ordning)

De væsentligste ændringer er

- At IR's omfang af bistand til den eksterne revisor ikke må overstige de 6000-7000 timer, som er oplyst i udbuddet af aftalen om levering af den lovpligtige revision.
- At fordelingen mellem IR's opgaver og ressourceanvendelse i form af bistand til den eksterne revisor og IR's tilsyns- og rådgivningsopgaver i forhold til forvaltningerne dermed præciseres.
- At det i opgavebeskrivelsen præciseres, at IR skal indgå i et operativt og konstruktivt samarbejde med forvaltningerne, hvor forvaltningernes faglige ekspertise skal inddrages, når der laves analyser inden for forvaltningernes fagområder.
- At sekretariatsbetjeningen af RU flyttes fra IR til Borgerrepræsentationens sekretariat i Økonomiforvaltningen, hvorefter det primært er sekretariatet og den eksterne revisor, som vil betjene udvalget, og ikke IR som nu.

Hensigten med ændringerne er at imødekomme konklusionerne og anbefalingerne i Hortens evaluering vedr.:

- IR's balance imellem at være uafhængig kritisk undersøger og yde konsulentbistand til forvaltningerne.
- IR skal inddrage forvaltningerne mere i undersøgelserne, så anbefalingerne bliver mere operative.
- at der bør sættes et loft på antallet af timer, som IR kan anvende på den lovpligtige revision, så IR's ressourcer i højere grad anvendes til at øge kvaliteten af økonomistyringen i Københavns Kommune.
- at RU overholder de formelle regler for udvalgsarbejdet, herunder reglerne om offentlighed omkring indstillinger og beslutningsprotokoller.

Ændringerne i model 3 i forhold til model 1 (den nuværende ordning)

De væsentligste ændringer er

- At IR organiseres som en tværgående kontraktenhed under Økonomiudvalget, som interne revisioner i staten er organiseret.
- At IR's omfang af bistand til den eksterne revisor ikke må overstige de 6000-7000 timer, som er oplyst i udbuddet af aftalen om levering af den lovpligtige revision.
- At fordelingen mellem IR's opgaver og ressourceanvendelse i form af bistand til den eksterne revisor og IR's tilsyns- og rådgivningsopgaver i forhold til forvaltningerne dermed præciseres.
- At det i opgavebeskrivelsen præciseres, at IR skal indgå i et operativt og konstruktivt samarbejde med forvaltningerne, hvor forvaltningernes faglige ekspertise skal inddrages, når der laves analyser inden for forvaltningernes fagområder.

- | At sekretariatsbetjeningen af RU flyttes fra IR til Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen, hvorefter det primært er sekretariatet og den eksterne revisor, som vil betjene RU, og ikke IR som nu.

Hensigten med ændringerne er at imødekomme konklusionerne og anbefalingerne i Hortens evaluering vedr.:

- | Om IR organisering direkte under Borgerrepræsentationen (BR) er hensigtsmæssig
- | IR's balance imellem at være uafhængig kritisk undersøger og yde konsulentbistand til forvaltningerne.
- | IR skal inddrage forvaltningerne mere i undersøgelserne, så anbefalingerne bliver mere operative.
- | at der bør sættes et loft på antallet af timer, som IR kan anvende på den lovpligtige revision, så IR's ressourcer i højere grad anvendes til at øge kvaliteten af økonomistyringen i Københavns Kommune.
- | at RU overholder de formelle regler for udvalgsarbejdet, herunder reglerne om offentlighed omkring indstillinger og beslutningsprotokoller.

I evalueringen har Horten foreslået, at Revisionsudvalget alternativt kan sammensættes med en eller flere eksterne medlemmer med revisionsfaglige kompetencer for at sikre, at Revisionsudvalget ikke kun er et kontrolorgan for Intern Revision, men også en sparringspartner. Det er ikke muligt for kommunen at give eksterne medlemmer af § 17 stk. 4-udvalg vederlag, ud over diæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. På den baggrund vurderer Økonomiforvaltningen ikke sammensætningen af Revisionsudvalget med eksterne medlemmer som en mulighed.

Allonger til Funktionsbeskrivelsen for Intern Revision

Borgerrepræsentationen besluttede den 14. marts 2013, at indstilling om Økonomiudvalgets godkendelser af Revisionsudvalgets vedtagne allonger skal fremlægges sammen med resultatet af den eksterne evaluering. Horten har i deres evaluering vurderet hvorvidt allongerne, herunder om de er i overensstemmelse med formålet med Intern Revision og Intern Revisions opgaveportefølje, og har konkluderet flg.:

"Allongen fra august 2010 indeholder ændringer af Funktionsbeskrivelsens afsnit 8 og 10, herunder ændring af en procedureregulering med det formål at opnå højere forankring af IR's rapporter i de respektive udvalg og en ændring vedrørende RU's mulighed for at afgive bemærkninger til og involvere sig i IR's rapportering. Det er vores vurdering, at allongen er i overensstemmelse med formålet med etableringen af IR og IR's opgaveportefølje.

Allongen fra oktober 2012 ændrer i Funktionsbeskrivelsens afsnit 6 og 15 om henholdsvis IR's opgaveportefølje og om inddragelsen af IR forud for ændringer i regnskabs- og økonomistyringssystemer mv.

Ændringen af afsnit 6 kan ikke generelt siges at falde uden for formålet med etableringen af IR eller IR's opgaveportefølje, men kan heller ikke udvide IR's opgaveportefølje og kan derfor anses for overflødig. Ændringen af afsnit 15 anses for ganske vidtgående og ligger næppe inden for formålet med etableringen af IR....."

Indholdet i allongen fra oktober 2012 har flg. indhold:

"Forvaltningerne har pligt til at underrette IR om eventuelle undersøgelser/selvevalueringer, der foretages med henblik på en særskilt fremlæggelse for det politiske niveau, inden forvaltningen iværksætter disse. IR skal modtage undersøgelsen/selvevalueringen umiddelbart efter denne er afsluttet"

Som nævnt i Hortens evaluering, er ændringen i allongen ganske vidtgående og næppe inden for formålet med etableringen af IR.

Det indstilles derfor, at allongen fra august 2010 og ændringerne i afsnit 6 allongen fra oktober 2012 godkendes, mens ændringerne i afsnit 15 i allongen fra oktober 2012 ophæves.

ØKONOMI

Overflytning af sekretariatsbetjeningen af Revisionsudvalget fra Intern Revision til Borgerrepræsentationens Sekretariat vil indebære flytning af budget mellem de to enheder. De nærmere økonomiske og personale-mæssige konsekvenser vil blive beskrevet i en sag til Økonomiudvalget den 7. januar 2014.

Videre proces

Videre proces hvis Økonomiudvalget anbefaler model 1 og 2

I Københavns Kommunes styrelsesvedtægt er der indsat en midlertidig bestemmelse vedrørende placeringen af Intern Revision direkte under Borgerrepræsentationen (§ 26). Den midlertidige bestemmelse er indsat på baggrund af en dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, jf. den kommunale styrelseslov § 65 c, stk. 1.

Dispensationen er givet for indeværende valgperiode og skal derfor fornyes ved starten af hver ny valgperiode. Såfremt model 1 eller 2 anbefales overfor Borgerrepræsentationen, vil det være nødvendigt med en fornyelse af dispensationen således, at Intern Revision for den kommende valgperiode fortsat kan være placeret direkte under Borgerrepræsentationen.

Det vil endvidere kræve en ændring af styrelsesvedtægten, hvilket betyder, at sagen skal behandles 2 gange i Borgerrepræsentationen jf. kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2.

Såfremt model 1 eller model 2 anbefales overfor Borgerrepræsentationen, vil sagen derfor blive forelagt på Borgerrepræsentationens møder den 28. november 2013 og den 12. december 2013.

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil efter 1. behandlingen af nærværende indstilling få tilsendt en anmodning om fornyelse af dispensationerne vedrørende §§ 26, således at denne kan foreligge ved Borgerrepræsentationens 2. behandling af indstillingen.

Særligt for model 2

Hvis model 2 anbefales, vil Økonomiforvaltningen endvidere på Økonomiudvalgets møde den 7. januar 2014 samt Borgerrepræsentationens møde den 16. januar 2014 blive forelagt en indstilling med forslag til en præciseret opgavebeskrivelse for Intern Revision samt et ændret kommissorium for revisionsudvalget.

Videre proces hvis Økonomiudvalget anbefaler model 3

Såfremt model 3 anbefales over Borgerrepræsentationen vil sagen forelægges for Borgerrepræsentationen den 12. december 2013. Derefter vil Økonomiudvalget den 7. januar 2014 få forelagt en indstilling om kommunens revisionsordning, som beskriver ændringer i, dels kommissoriet for Revisionsudvalget i Revisionsregulativet for Københavns Kommune, dels af Intern Revisions rammer og opgaver mv. samt ændring af styrelsesvedtægten. Sagen vil blive forelagt Borgerrepræsentationen til beslutning på møderne den 16. januar 2014 (1. behandling) og 23. januar 2014 (2. behandling). Indstillingen vil endvidere beskrive de økonomiske og personalemæssige konsekvenser som følge af model 3.