



Til Borgerpræsentationen

9. december 2013

Medlemsforslag om revisionsordningen (2013 - 0260706) – Punkt 65 på BR's dagsorden for mødet den 12. 12. 2013

Til brug ved Borgerrepræsentationens behandling af medlemsforslaget oplyses følgende:

Økonomiudvalget besluttede i mødet den 26. november 2013 at udsætte behandlingen af Økonomiforvaltningens indstilling om "Forslag til modeller for Københavns Kommunes revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget", bortset fra indstillingspunkterne om videreførelse af bestemmelsen i Københavns Kommunes styrelsesvedtægts § 26 og om anmodning til Økonomi- og Indenrigsministeriet om dispensation fra den kommunale styrelseslov hertil, hvilke punkter Borgerrepræsentationen tiltrådte i mødet den 28. november 2013.

Baggrunden for Økonomiudvalgets (ØU's) beslutning om udsættelse af indstillingspunkterne om valg af model var vedlagte notat af 26. november 2013 (bilag 1) fra kommunens eksterne revisor Deloitte til Revisionsudvalget (RU) med en vurdering af Intern Revisions (IR's) uafhængighed i de foreslåede alternative modeller, heraf to (model 2 og 3) med ændret opgavebeskrivelse for IR og en (model 3) med ændret organisering af IR. I notatet er det anført, at det sammenfattende var Deloitte's konklusion, at "model 2 og 3 ikke opfylder kravene til Intern Revisions uafhængighed, og som følge heraf kan Deloitte ikke basere sin revision på det af Intern Revision udførte arbejde".

Der har herefter været drøftelser mellem Økonomiforvaltningen og Deloitte om indholdet i de tre modeller sammenholdt dels med gældende lovgivning og de kommunalretlige grundsætninger for udførelsen af den lovpligtige revision og forudsætningerne for det daværende Velfærdsministeriums oprindelige dispensation i vedlagte skrivelse 14. maj 2008 til bestemmelsen i § 26 i kommunens styrelsesvedtægt om administration af IR direkte under Borgerrepræsentationen og dermed uafhængig af forvaltningen, jf. nedenfor, dels med begrundelsen for Deloitte's konklusion i notatet af 26. november 2013.

Efter drøftelserne - med en nærmere gennemgang af lovgrundlaget for den lovpligtige revision af kommunerne, forudsætningerne for dispensationen fra den kommunale styrelseslov til IR samt internationale revisionsstandarder - er der mellem forvaltningen og Deloitte skabt klarhed og enighed om gældende rammer og forudsætninger for den lovpligtige revisions (p.t. Deloitte's) samarbejde med IR og rapportering til RU.

Deloitte har i forlængelse heraf fremsendt vedlagte notat af 5. december 2013 (bilag 2) til RU med deres revurdering i henhold til internationale revisionsstandarder af Intern Revisions uafhængighed i den fo-

reslåede model 2, herunder med Deloitte's forslag til præcisering af det anførte om sekretariatsbetjeningen i model 2 af hensyn til Deloitte's mulighed for at kunne basere sin revision på bistand fra IR.

Deloitte's revurdering i notat af 5. december 2013 af Intern Revisions uafhængighed i den foreslåede model 2

I notatet af 5. december 2013 har Deloitte oplyst, at flytningen af sekretariatsbetjeningen af RU til Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke vil true IR's uafhængighed, under forudsætning af en nærmere præcisering i Forretningsordenen for RU eller i en instruks for RU, herunder om IR's rapportering til Deloitte og om ansvaret for udarbejdelse af indstillinger til RU vedr. den lovpligtige revision.

Det anføres således, at det skal præciseres, at IR bistår og refererer i enhver henseende til Deloitte i relation til den lovpligtige revision af Københavns Kommunes regnskab, samt at alle opgaver af revisionsfaglig karakter, herunder udarbejdelse af indstillinger til RU, revisionsberetninger, revisionsrapporter mv. vedr. den lovpligtige revision varetages af Deloitte.

Endvidere at indstillinger til RU vedr. Intern Revisions rapporter, notater og lignende, som ikke vedr. den lovpligtige revision, varetages af IR.

Videre at den eksterne revision deltager i RU's møder.

Videre at sekretariatsbetjeningen bl.a. omfatter modtagelse af materiale fra ekstern revisor og Intern Revision til behandling på RU's møder, udsendelse af dagsordner med bilag, mødeplanlægning og mødeindkaldelse, udarbejdelse af udkast til beslutningsprotokoller og andre lign. opgaver af ren administrativ karakter.

Endelig at sekretariatet udarbejder et årshjul for RU for de kommende år til forelæggelse i udvalget på udvalgets sidste møde i det foregående år efter indhentelse af kommentarer fra den eksterne revisor og IR til årshjulet forud herfor.

Såfremt disse anbefalinger indarbejdes i model 2, mener Deloitte, at IR's uafhængighed i forhold til at bistå Deloitte med den lovpligtige revision er opretholdt. Deloitte vil herefter ikke have indvendinger mod model 2.

På baggrund heraf og under henvisning til det, der anført nedenfor, kan Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen ved behandlingen af indstillingen om valg af model for kommunens revisionsordning lægge til grund,

- **at** de to alternative modeller (model 2 og 3) ikke er i strid med kravene i gældende lovgivning og kommunalretlige grundsætninger til udførelsen af den lovpligtige revision af kommunens virksomhed,
- **at** Deloitte's overholdelse af internationale revisionsstandarder **dels** forudsætter en præcisering af det anførte om sekretariatsbetjeningen i model 2, **dels** indebærer, at Deloitte ved valg af model 3 ikke vil kunne indgå aftale med Intern Revision om bistand til udførelsen af den lovpligtige revision som følge af, at Intern Revision i model 3 ikke er tilstrækkelig uafhængig af kommunens daglige ledelse. Deloitte vil i givet fald selv skulle stå for alle opgaver i kontrakten om levering af den lovpligtige revision uden, at det vil udløse ekstra betaling i henhold til kontrakten i henhold til kommunens udbud af revisionsopgaven. Intern Revision kan udarbejde analyser mv., som efter Deloitte's efterprøvelse, herunder efterregning og sammenholdelse med underliggende dokumentation, kan indgå som en del af Deloitte's revisionsdokumentation,
- **at** det er Borgerrepræsentationens kompetence – med respekt for de gældende regler om den lovpligtige revisors uafhængighed, herunder de kommunalretlige grundsætninger og gældende revisionsstandarder - at beslutte rammerne for kommunens revisionsordning, herunder Revisionsudvalgets og Intern Revisions opgaver og organisering, evt. med økonomi- og indenrigsministerens dispensation fra lov om kommunernes styrelse,
- **at** ingen af de tre modeller er i strid med det gennemførte udbud af leverandøraftalen om kommunens lovpligtige revision,
- **at** der ikke i forhold til revisionens uafhængighed er noget til hinder for, at sekretariatsbetjeningen af Revisionsudvalget med tilhørende opgaver flyttes fra Intern Revision til Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen, forudsat de nærmere præciseringer om IR's rapportering til den eksterne revisor og sekretariatets opgaver indarbejdes, jf. Deloitte's notat af 5. december 2013.
- **at** det er Deloitte's kompetence og ansvar at træffe beslutning om - og i givet fald - i hvilket omfang Revisionsudvalget skal underrettes om revisionsrapporter om konkrete undersøgelser i løbet af året, ligesom det er Deloitte's ansvar at forelægge revisionsrapporterne for Revisionsudvalget. Det gælder uanset, om Revisionsudvalget sekretariatsbetjenes af Intern Revision eller af Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen, samt

- at Deloitte - med præciseringerne som nævnt i Deloitte's notat af 5. december 2013 af rapporteringen og sekretariatsbetjeningen - ingen indvendinger har imod den foreslåede model 2.

Lovgrundlaget mv. for den lovpligtige kommunale revision og Velfærdsministeriets dispensation af 14. 05. 2008 og 09. 12 2013 til administrationen af Intern Revision direkte under BR.

Revisionen af København Kommunes forvaltninger og virksomhed varetages som i landets 97 andre kommuner af den lovpligtige revisor (p.t. Deloitte) som skal være uafhængig af BR, jf. § 42, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (KSL).

Den lovpligtige kommunale revision er en enhedsrevision, som skal have det fulde ansvar for samtlige kommunens regnskabsområder.

En aftale om et samarbejde mellem den lovpligtige kommunale revision og en intern revision vil ikke være i overensstemmelse med KSL § 42, stk.2, 1. pkt., medmindre det præciseres, at kompetencen eller ansvaret ikke er delt mellem den kommunale revision og den interne revision, og at den interne revision alene bistår den kommunale revision med revisionsopgavens udførelse. Det gælder uanset om kommunen har etableret en ordning, hvorefter den interne revision er uafhængig af forvaltningen, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af bl.a. Hans B. Thomsen, side 341, og Velfærdsministeriets dispensationsskrivelse af 14. maj 2008 (bilag 3). Heri har ministeriet på side 4 bl.a. anført flg.:

”Det følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger, at den kommunale revision skal være personelt og organisatorisk uafhængig af den kommune, hvis regnskab den skal revidere. Revisionsopgaven – eller en del af denne – kan således ikke varetages af kommunalt ansatte i en intern revisionsafdeling. Det gælder, uanset om kommunen etablerer en ordning, hvorefter de pågældende kommunalt ansatte alene varetager revisionsopgaver og ikke vil være underlagt tjenestebefalinger ved varetagelsen af opgaverne, men derimod refererer til en ekstern revisor.

Det kan derimod aftales, at en intern revisionsafdeling i kommunen bistår den eksterne revisor med udførelsen af revisionsopgaven. Det vil en sådan situation fortsat være den eksterne revisor, der har kompetence og ansvar for revisionen af kommunen.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i sin dispensation i vedlagte skrivelse af 9. december 2013 (bilag 4) til den midlertidige bestemmelse i styrelsesvedtægtens § 26 om administrationen af IR direkte

under BR gentaget forudsætningen om rammerne for IR's bistand til den lovpligtige revision, herunder at bistanden sker alene under den eksterne revisors kompetence og ansvar.

De undersøgelser / revision af konkrete områder af kommunens forvaltningsvirksomhed, som IR udfører som bidrag til den lovpligtige revision, er således undersøgelser, som foretages som en del af Deloitte's lovpligtige revision og som følge deraf med ansvar overført og reference alene til Deloitte – og ikke til RU. Det er Deloitte's kompetence og ansvar at træffe beslutning om - og i givet fald - i hvilket omfang RU skal underrettes herom, ligesom det er Deloitte's ansvar af forelægge revisionsrapporterne for RU. Det gælder uanset om RU sekretariatsbetjenes af IR eller af Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen.

IR er en del af kommunens virksomhed – uafhængig af forvaltningerne, men i modsætning til den lovpligtige revisor – underlagt BR's beslutninger.

Tilsvarende er RU ikke uafhængig af BR, men underlagt BR's beslutninger. RU afleder sin kompetence fra BR, som i udvalgets kommissorium i Revisionsregulativet for Københavns Kommune har fastsat udvalgets opgaver. Det er ikke heri bestemt, at IR til RU skal rapportere om de undersøgelser, som IR udfører som bistand til Deloitte's lovpligtige revision, hvilket ville være i strid med den lovpligtige revisors kompetence og uafhængighed.

Ved det daværende Velfærdsministeriums dispensation fra KSL og dermed tilladelse til kommunens ønske om at etablere en intern revision, der blev administreret direkte under BR, var det – som citeret ovenfor - afgørende for ministeriet, at IR ikke fik del i ansvaret for den lovpligtige revision af kommunens forvaltninger og virksomhed, men alene skulle yde bistand til den lovpligtige revisors udførelse heraf. Det er en naturlig følge af, at det i modsat fald ville betyde, at BR - som styrende for IR (og RU) - ville få indflydelse på udførelsen af revisionen af sin egen virksomhed.

RU er et midlertidigt nedsat rådgivende udvalg for BR og ØU. Ifølge udvalgets kommissorium forsyner ØU RU med det fornødne materiale, som primært er udvalgenes besvarelser vedrørende den lovpligtige revisors årsrevisionsberetning og delberetninger. RU's primære opgave er at foretage det forberedende arbejde i forhold til ØU's behandling af revisors beretninger og derudover at føre tilsyn med IR's virksomhed (dvs. IR's varetagelse af de opgaver, som er beskrevet i IR's funktionsbeskrivelse, og som ikke er bistand til Deloitte's lovpligtige revision), at foretage indstilling til BR om IR's beretninger (dvs. årsberetninger om IR's virksomhed for så vidt angår de opgaver, der ikke

er en del af den lovpligtige revision, svarende til Borgerrådsgiverens årsberetninger til BR) efter forud indhentet erklæring fra ØU, at træffe beslutning om iværksættelse af større undersøgelser (udvidet forvaltningsrevision) samt at forelægge indstilling for ØU og BR om valg af leverandør af den lovpligtige revision.

RU's medlemmer skal ikke efter udvalgets kommissorium løbende inddrages i udførelsen af det lovpligtige revisionsarbejde i videre omfang end den lovpligtige revisor beslutter, primært i forbindelse med forelæggelse af revisors beretninger. RU skal i henhold til udvalgets kommissorium have forelagt revisionens årsrevisionsberetninger og delberetninger, når udvalgenes besvarelser heraf oversendes fra ØU til RU.

Overflytning af sekretariatsbetjeningen af RU til Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen vil ikke - med de af Deloitte foreslåede præciseringer af sekretariatsbetjeningen af hensyn til Deloitte's opfyldelse af internationale revisionsstandarder - udfordre revisionens uafhængighed i og med, at det vil være Deloitte, som ansvarlig for den lovpligtige revision, der med sekretariatsbistand fra BR's Sekr. udarbejder indstillinger og forelægger revisionsberetningerne for RU. Indstillingerne med RU's beslutninger forelægges ØU med en indstilling fra ØKF. Det bemærkes i den forbindelse, at revisors rapporter i andre kommuner forelægges direkte for Økonomiudvalget, der sekretariatsbetjenes af borgmesterens forvaltning.

Særligt vedr. Statsforvaltningens udtalelse af 7. februar 2013.

Dispensationen i styrelsesvedtægtens § 26 fra den kommunale styrelseslov vedrører det forhold, at Intern Revision administreres direkte under BR - og ikke under ØU eller et af de stående udvalg. Det er en fravigelse af den normale kompetencefordeling mellem BR og ØU /de stående udvalg i styrelseslovens og styrelsesvedtægtens bestemmelser om kommunens mellemformstyre med delt administrativ ledelse, hvor alle kommunens opgaver administreres under udvalgene. Med dispensationen er der således flyttet kompetence fra ØU til BR - og ikke til RU - for så vidt angår de opgaver, som administreres i IR. Beslutningen om evaluering af kommunens revisionsordning er truffet af BR den 14. marts 2013, hvor BR besluttede, "at Økonomiforvaltningen har ansvaret for, at der i 1. halvår 2013 gennemføres en ekstern evaluering af Københavns Kommunes revisionsordning, herunder af Intern Revision og Revisionsudvalget". Økonomiudvalget godkendte efter indhentelse af en udtalelse fra Revisionsudvalget den 14. maj 2013 kommissoriet for evalueringen.

Statsforvaltningen havde inden BR's beslutning i udtalelsen af 7. februar 2013 meddelt, at kommunens ordning, hvorefter der er etableret en intern revision direkte under BR til at bistå den kommunens revi-

sor, ikke afskærer ØU fra at gennemføre en evaluering. Statsforvaltningen lagde i den forbindelse vægt på, ”at en opgave med evaluering af kommunens revisionsordning ikke er omfattet af revisionsregulativets bestemmelser om revisionsudvalgets opgaver, og at opgaven således er omfattet af Økonomiudvalgets almindelige sagsområde.”

Evalueringen har ikke omfattet en stillingtagen til revisionsspørgsmål, som også lagt til grund i Statsforvaltningens udtalelse, men alene de formelle rammer for kommunens revisionsordning, herunder kommissoriet for RU og RU's varetagelse af de opgaver, udvalget er tillagt heri, samt Funktionsbeskrivelsen for IR og IR 's samarbejde med bl.a. den eksterne revisor og forvaltningerne og sekretariatsbetjeningen af RU.

Særligt vedr. Hortens evalueringsrapport

Økonomiudvalget tog i sit møde den 24. september 2013 resultatet af Hortens evaluering til efterretning og besluttede samtidig, at Økonomiforvaltningen til udvalgets møde den 26. november 2013 skulle forelægge en indstilling om alternative modeller for kommunens 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 Revisionsudvalget skal være placeret direkte under Borgerrepræsentationen.

Økonomiforvaltningens indstilling med forslag til modeller for kommunens revisionsordning, der blev forelagt Økonomiudvalget den 26. november 2013 er en opfølgning på denne beslutning og udarbejdet i overensstemmelse hermed.

Medlemsforslagets punkt 4 konflikter således med Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 24. september 2013.

Bilag:

Bilag 1: Deloitte's vurdering i notat af 26.11.2013 til Revisionsudvalget

Bilag 2: Deloitte's revurdering i notat af 05.12. 2013 til Revisionsudvalget

Bilag 3: Velfærdsministeriets dispensation af 14. 05. 2008 til administrationen af Intern Revision direkte under Borgerrepræsentationen.

Bilag 4: Indenrigs- og Sundhedsministeriets dispensation af 09. 12. 2013 til administrationen af Intern Revision direkte under Borgerrepræsentationen