



November 2013

Bilag 4

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.

1. Økonomiudvalgets beslutning 24.09. 2013

Den 24. september 2013 tog Økonomiudvalget resultatet af Advokatfirmaet Hortens gennemførte evaluering af kommunens revisionsordning til efterretning. Udvalget besluttede samtidig, at Økonomiforvaltningen til udvalgets møde den 26. november 2013 skal fremlægge forslag til alternative modeller, udarbejdet på baggrund af evalueringsrapportens konklusioner og anbefalinger, med henblik på forberedelse af beslutningsgrundlag om organiseringen mv. af kommunens revisionsordning for funktionsperioden 2014-2017, herunder om Intern Revision og Revisionsudvalget. Modellerne skal indebære, at Revisionsudvalget fortsat er placeret direkte under Borgerrepræsentationen.

Under henvisning hertil er i det følgende nærmere redegjort for baggrunden for kommunens nuværende revisionsordning, resultatet af Hortens evaluering, en kort beskrivelse af revisionsordningen, som den er i dag, samt forslag til 2 alternative modeller for en revisionsordning med ændringer af Intern Revision og ændret kommissorium for Revisionsudvalget.

1.1. Baggrund

Med virkning fra 1. januar 2009 blev Københavns Kommunes tidligere særlige revisionsordning med et revisionsdirektorat og et revisionsudvalg, der havde mange lighedspunkter med statens rigsrevisionsordning med statsrevisorer, ophævet, og kommunen blev i stedet omfattet af den kommunale styrelseslovs (KSL's) almindelige regler om pligt til at vælge en ekstern statsautoriseret eller registreret revisor til at varetage den lovpligtige revision af kommunens regnskaber. Borgerrepræsentationen besluttede i forbindelse med nedlæggelsen af Revisionsdirektoratet at supplere den eksterne lovpligtige revision med yderligere to led, nemlig et politisk sammensat revisionsudvalg og en intern revision, etableret direkte under Borgerrepræsentationen, uafhængig af forvaltningen.

Københavns Kommunes revisionsordning består således i dag af den lovpligtige eksterne revision (Deloitte) samt af Revisionsudvalget og Intern Revision, der er organiseret direkte under Borgerrepræsentationen, uafhængig af forvaltningen.

I modsætning til kravet om en uafhængig ekstern revisor til varetagelse af den lovpligtige revision, er der ikke i lovgivningen krav om, at en kommune skal have en intern revision eller et revisionsudvalg.

Organiseringen af Intern Revision direkte under Borgerrepræsentationen, uafhængig af forvaltningen, er hjemlet i en midlertidig bestemmelse i kommunens styrelsesvedtægt med dispensation fra KSL. Bestemmelsen og dispensationen er kun gældende for indeværende kommunale funktionsperiode. En fortsættelse af den midlertidige ordning i den nye kommunale funktionsperiode forudsætter derfor en beslutning herom for funktionsperioden 2014 til 2017. Der skal i givet fald tillige indhentes en ny dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet til Intern Revision som en af forvaltningen uafhængig enhed.

Revisionsudvalget er et særligt udvalg, som er nedsat med hjemmel i KSL § 17, stk. 4. Revisionsudvalgets fortsættelse efter 1. januar 2014 i den nye kommunale funktionsperiode forudsætter også en beslutning herom, som træffes af den nye Borgerrepræsentation.

Valg af leverandør til den eksterne lovpligtige revisionsopgave for perioden 2014 til 2018 har i sommeren 2013 været i offentligt EU - udbud. Indstilling om valg af leverandør på baggrund heraf har været forelagt RU, ØU og BR i oktober måned 2013. Udbud og administration af aftalen med den eksterne leverandør varetages i dag af Intern Revision.

Udbuddet af aftalen med den eksterne leverandør om den lovpligtige revision omhandler ikke regnskabsmæssig assistance og rådgivning. Der er indgået særskilte aftaler herom med henholdsvis PWC (regnskabsmæssig assistance) og Deloitte (regnskabsmæssig rådgivning). Aftalerne administreres af Økonomiforvaltningens Center for Økonomi. Endvidere er der indgået rammeaftaler med to advokatfirmaer (Horten og Lett) om juridisk rådgivning til kommunens forvaltninger. Disse aftaler er godkendt af Økonomiudvalget og administreres af Økonomiforvaltningens Center for Økonomi.

2. Advokatfirmaet Horten evaluering af Københavns Kommunes revisionsordning, herunder Intern Revision og Revisionsudvalget

Advokatfirmaet Horten har den 18. september 2013 afgivet rapport om evalueringen af kommunens revisionsordning, herunder af Intern Revision og Revisionsudvalget, jf. Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 14. marts 2013 (BR 2013-4957) og Økonomiudvalgets godkendelse af kommissoriet den 14. maj 2013 efter forud indhentet udtalelse fra Revisionsudvalget.

Sammenfattende har advokatfirmaets undersøgelser af Intern Revision og Revisionsudvalgets opgavevaretagelse i perioden 2010-2012 ifølge rapporten givet anledning til følgende konklusioner og anbefalinger om henholdsvis organisering, opgavevaretagelse og samarbejde:

2.1. Organisering

Kommunen er forpligtet til at have en ekstern revision. Den interne revision og RU er frivillig for kommunen. Fortsættelsen af den nuværende revisionsordning efter den 1. januar 2014 forudsætter beslutning herom fra Borgerrepræsentationen og – for så vidt angår IR – dispensation fra økonomi- og indenrigsministeren.

- Ressourcemæssige hensyn taler entydigt for at opretholde en revisionsordning med IR
- Der kan stilles spørgsmål ved, om organiseringen af IR direkte under Borgerrepræsentationen er hensigtsmæssig
- Der bør skabes klarhed over RU's rolle og opgavevaretagelse, så grundlaget for kommunens revisionsordning kan gøres mere præcist og opgavevaretagelsen optimeres
- Sammensætningen af RU bør overvejes ændret, eventuelt således at hensynene til partipolitiske forhold begrænses, og det revisionsfaglige opprioriteres

2.2. Opgavevaretagelse

IR har til formål at varetage følgende tre opgaver:

- (i) At yde bistand til den eksterne revisor i forbindelse med varetagelsen af den lovpligtige revision (revisionsbistand)
- (ii) At undersøge forvaltningernes økonomistyring og regnskabsfunktioner ("egen drift-undersøgelser")
- (iii) At agere som rådgiver og sparringspartner for forvaltningerne i spørgsmål om revision og økonomistyring (konsulentbistand)

Herudover har IR til opgave at sekretariatsbetjene RU.

- IR's opgavevaretagelse sker inden for de givne rammer.

- IR fremstår som en produktiv enhed med en høj revisionsfaglig standard, og IR's bistand til revisor roses både internt og eksternt

- Vores interviews med forvaltningerne mv. viser, at forvaltningerne ofte oplever anbefalingerne i IR's undersøgelser ikke er tilstrækkelig brugbare og operative, angiveligt fordi IR ikke indlever sig i den politiske virkelighed, som anbefalingerne skal indgå i
- IR's rolle som rådgiver og konsulent fungerer mindre godt, navnlig fordi IR ikke i tilstrækkelig grad sonderer mellem de to forskellige opgaver på den ene side som uafhængig, kritisk undersøger og på den anden side som sparringspartner/konsulent
- Rammerne for IR's opgavevaretagelse kan overvejes ændret med henblik på at sikre,
 - at IR finder den rette balance mellem dels at være uafhængig, kritisk undersøger dels at yde konsulentbistand til forvaltningerne,
 - en øget dialog mellem IR og forvaltningerne, således at forvaltningerne kan opnå den fornødne tillid til IR som konsulent og rådgiver,
 - at IR's anbefalinger bliver mere operative og konstruktive og kan medvirke til at forbedre driften i kommunen fremadrettet
 - at IR i højere grad end tilfældet er i dag inddrager fagforvaltningernes ekspertise i sine undersøgelser, og
 - at IR får øget fokus på at forebygge og håndtere kritiske enkeltsager.
- RU har primært til opgave at varetage det forberende arbejde i forhold til Økonomiudvalgets behandling af revisors beretninger, at føre tilsyn med IR, samt at foretage indstilling til Borgerrepræsentationen om Intern Revisions beretninger.

Opgavevaretagelsen i udvalget er i nogen grad præget af uklarhed omkring udvalgets funktion som henholdsvis politisk organ og kontrolorgan

RU fører kun i begrænset omfang tilsyn med IR, og det kan derfor overvejes at fastsætte eksplicitte og klare retningslinjer for RU's varetagelse af sin tilsynsforpligtelse

Det bør sikres, at RU overholder de formelle regler for udvalgsarbejdet, herunder reglerne om offentlighed omkring indstillinger og beslutningsprotokoller i henhold til Borgerrepræsentationens beslutning herom.

2.3. *Samarbejde*

Eksternt

IR samarbejder med kommunens revisor om varetagelsen af den lovpligtige revision dog således, at kommunens revisor har det fulde ansvar for revisionen af kommunens regnskaber.

- Samarbejdet mellem IR og revisor er velfungerende.
- IR anvender i stigende grad sine ressourcer på opgaver vedrørende den lovpligtige revision. Det bør overvejes, om der skal opstilles nogle mere faste rammer for IR's ressourceforbrug i forhold til de enkelte opgaver i opgaveporteføljen, herunder om detaljeringsniveauet er passende.

Internt

For så vidt angår IR's samarbejde med den øvrige del af kommunen er dette som nævnt ovenfor udfordret af, at forvaltninger opleves at mangle den fornødne tillid til IR som sparringspartner, samt at forvaltningerne ikke finder IR's undersøgelser for tilstrækkeligt operative og konstruktive.”

Konklusionen i evalueringen er således, at kommunens revisionsordning med Intern Revision og Revisionsudvalget, er god kommunens størrelse taget i betragtning samt af ressourcemæssige hensyn, men at der er behov for at overveje

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

3. Beskrivelse af kommunens revisionsordning, som den er i dag, samt beskrivelse af 2 alternative modeller

Til brug for de videre overvejelser om evt. ændringer og / eller præciseringer af kommunens revisionsordning, herunder den organisatoriske placering mv. af Intern Revision og ændret kommissorium for Revisionsudvalget i den kommende kommunale funktionsperiode, redegøres på baggrund af ovenstående i det følgende for:

1. Kort beskrivelse af kommunens revisionsordning, som den er i dag, og herunder Intern Revisions organisering og opgaver samt om Revisionsudvalgets sammensætning og opgaver.

2. Generelt om intern revision og kort om snitfladen mellem intern revision og ekstern revision.
3. Generelt om kommunens regnskabsopgave.
4. Kort beskrivelse af 2 alternative modeller for en revisionsordning med ændring / præcisering af Intern Revisions organisatoriske placering og opgaver og ændret kommissorium for Revisionsudvalget.

3.1. Kort beskrivelse af kommunens revisionsordning, som den er i dag, og herunder Intern Revisions organisering og opgaver og Revisionsudvalgets sammensætning og opgaver.

Københavns Kommunes revisionsordning består i dag af

- Den eksterne lovpligtige sagkyndige revision, jf. KSL § 42, som er godkendt af tilsynsmyndigheden, og som i dag varetages af revisionsfirmaet Deloitte,
- Intern Revision, organiseret uafhængig af forvaltningen med hjemmel i den midlertidige bestemmelse i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt (KKSTV) § 26, og
- Revisionsudvalget, nedsat med hjemmel i KSL § 17, stk. 4.

3.1.1. Den eksterne lovpligtige sagkyndige revision

Efter KSL § 42, stk. 1, 1. pkt., skal enhver kommune have en sagkyndig revision. Kravet om sagkundskab indebærer, at der skal være tale om en regnskabskyndig revisor med særligt kendskab til kommunale forhold. Kravet om sagkundskab forudsætter desuden, at revisor har de fornødne færdigheder til at udføre de opgaver, som det efter KSL påhviler revisor at udføre ved revisionen af kommunens regnskab. Revisor skal således have de fornødne færdigheder til at udføre såvel finansiell revision, herunder en juridisk – kritisk revision af, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med lovgivningen, som løbende forvaltningsrevision.

Bestemmelsen i KSL § 42, stk. 2, 1.pkt. er udtryk for, at 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, 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. I Revisionsregulativ for Københavns Kommune (RKK) er det klart

bestemt i § 12, stk. 4. I henhold hertil indgås der en aftale mellem revisor og chefen for IR om den interne revisions bistand til varetagelsen af den lovpligtige revision af kommunens regnskaber.

Den lovpligtige revisions opgaver, udførelse og rapportering er nærmere beskrevet i RKK.

Den lovpligtige revision af kommunens regnskaber varetages i dag af Deloitte, og - som nævnt ovenfor - har valg af leverandør til den eksterne lovpligtige revisionsopgave for perioden 2014 til 2018 i sommeren 2013 været i offentligt EU - udbud. Indstilling om valg af leverandør på baggrund heraf vil blive forelagt RU, ØU og BR i oktober / november måned 2013. Udbud og administration af aftalen med den eksterne leverandør varetages i dag af Intern Revision.

3.1.2. Intern Revisions organisering og opgaver i dag (model 1)

Ved etableringen af Intern Revision (IR) blev det besluttet at placere IR direkte under Borgerrepræsentationen (BR), uafhængig af forvaltningerne, med medarbejdere svarende til 12 årsværk, inklusiv en revisionschef, samt med følgende opgaver, jf. Funktionsbeskrivelse for IR, maj 2009:

”Intern Revision skal

understøtte kommunens eksterne revisors udførelse af den lovpligtige revision, der omfatter:

- *En grundlæggende efterprøvning af, at regnskabet er rigtigt*
- *En vurdering af forretningsgange samt hertil hørende kontrolforanstaltninger*
- *En efterprøvning af, at der er meddelt fornøden bevilling til de indtægter og udgifter, som er anført i regnskabet, og at bevilningsforudsætningerne er overholdt*
- *En efterprøvning af, at regnskabets poster er i overensstemmelse med beslutninger, love, andre forskrifter mv.*
- *En vurdering af, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en enhed /institutions samlede opgaver er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde (løbende forvaltningsrevision)*

understøtte Borgerrepræsentationens tilsyn med, at de respektive forvaltninger har implementeret effektive økonomistyringsprocesser, der eksempelvis omfatter:

- *Analyse og vurdering af validitet og kvalitet i den interne ledelsesrapportering*

- *Analyse og vurdering af finansielle og driftsmæssige informationer*
- *Analyse og vurdering af de metoder m.v., der anvendes til at frembringe informationerne*
- *Analyse og vurdering af opfølgningsaktiviteterne rettet mod indholdet i ledelsesrapporteringen*
- *Analyse og vurdering af økonomisk væsentlige eller risikobetonede områder*
- *Analyse og vurdering af omfattende effektivisering og rationalisering.*

Endvidere skal den interne revision yde rådgivning og konsultativ bistand til kommunens forvaltninger inden for økonomistyring og revision, herunder fungere som sparringspartner for kommunens administration vedr. forretningsgange, regnskab og intern kontrol.”

Arbejdsdelingen mellem den eksterne revisor og IR er fastlagt i en skriftlig aftale mellem Deloitte og chefen for IR.

IR er sekretariat for Revisionsudvalget (RU) og har i den forbindelse varetaget administrationen af kontrakten med den eksterne revisor, herunder køb af tillægsydelser mv.

I februar 2013 besluttede BR at udvide RU's opgaver med ”at foretage indstilling til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen om valg af leverandør til varetagelse af den lovpligtige revisionsopgave i Københavns Kommune”. I konsekvens heraf besluttede BR endvidere, at IR som sekretariat for RU varetager forvaltningens opgave vedr. valg af leverandør til varetagelse af den lovpligtige revisionsopgave i Københavns Kommune. Denne opgave lå indtil da i Økonomiforvaltningens Center for Økonomi.

3.1.3. Revisionsudvalgets sammensætning og opgaver i dag

RU er et særligt udvalg, nedsat med hjemmel i KSL § 17, stk. 4, og er dermed kun nedsat for den nuværende kommunale funktionsperiode. Udvalgets sammensætning og kommissorium er fastsat i kapitel 8 i Revisionsregulativ for Københavns Kommune af 21. februar 2008 (RKK).

RU består af 7 af medlemmer af BR. RU's medlemmer vælger selv sin formand og en næstformand.

RU's opgaver er, jf. Revisionsregulativets §§ 20 og 21 flg.:

"Revisionsudvalget har til opgave at foretage det forberedende arbejde i forhold til Økonomiudvalgets behandling af den eksterne revisors beretninger, og har derudover til opgave:

- 1) at føre tilsyn med den Interne Revisions virksomhed,*
- 2) at foretage indstilling til Borgerrepræsentationen om den Interne Revisions beretninger efter forud indhentet erklæring fra Økonomiudvalget,*
- 3) at træffe beslutning om iværksættelse af større undersøgelser (udvidet forvaltningsrevision), samt*
- 4) at afgive erklæring til Borgerrepræsentationen om Økonomiudvalgets indstilling om ansættelse og afskedigelse af chefen for den interne revision."*

I februar 2013 besluttede BR at udvide udvalgets opgaver med, "at foretage indstilling til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen om valg af leverandør til varetagelse af den lovpligtige revisionsopgave i Københavns Kommune." jf. ovenfor. Varetagelsen af opgaven vedr. valg af den lovpligtige eksterne revisor blev indtil da varetaget af ØU.

IR varetager sekretariatsbetjeningen af RU, jf. ovenfor.

RU blev ved etableringen af IR udvidet fra 5 til 7 medlemmer som følge af de yderligere opgaver med tilsyn med den IR's virksomhed.

3.2. Generelt om intern revision og kort om snitfladen mellem intern revision og ekstern revision.

3.2.1. Generelt om intern revision

En intern revision er kendetegnet ved at udgøre en selvstændig og uafhængig enhed i en virksomhed med det formål at varetage revisionsopgaver for den øverste ledelse for på den måde at bidrage til en effektiv styring af virksomheden.

De opgaver, den interne revision varetager, vil ofte være bestemt af virksomhedens art, størrelse og struktur samt af ledelsens ønsker og behov. Der er derfor en vis spændvidde i de opgaver, som kan rummes inden for den interne revisions arbejdsområde, og opgaverne vil i givet fald kunne fastlægges enten meget snævert til primært at vedrøre revisionen af kommunens regnskaber i lighed med den eksterne revisions opgaver - eller bredere til også at omfatte opgaver med fokus på ledelses- og økonomistyring.

Den interne revisions opgaver er dermed typisk bredere end de forhold, som den eksterne revision efter lovgivningen skal kontrollere og sikre.

3.2.2. Intern revision i staten og kommuner

Inden for staten findes der mange eksempler på interne revisioner, som bistår Rigsrevisionen med revision af enhedernes regnskaber. Oprettelsen af en intern revision i staten indebærer, at Rigsrevisionen uddelegerer visse dele af revisionsopgaven til den interne revision. Arbejdsdelingen fastlægges ved en skriftlig aftale mellem rigsrevisor og den enkelte minister. Denne mulighed har bl.a. Finansministeriet, Skatteministeriet og Forsvarsministeriet benyttet sig af. I de nævnte ministerier er den interne revision placeret som en selvstændig enhed under henholdsvis departementschefen i Finansministeriet og Skatteministeriet og departementet i Forsvarsministeriet.

I Finansministeriet og Skatteministeriet rapporterer den interne revision til departementschefen og Rigsrevisionen om den udførte revision og ligeledes til den reviderede virksomheds ansvarlige ledelse. Den interne revision har over for departementschefen ansvaret for den samlede interne revisionsindsats i Skatteministeriet.

I Forsvarsministeriet rapporterer den interne revision til cheferne for de reviderede myndigheder, Forsvarsministeriets departement og Rigsrevisionen om den udførte revision. Den interne revision har over for cheferne for de reviderede myndigheder og Forsvarsministeriets departement ansvaret for den samlede interne revisionsindsats i myndighederne.

Erfaringerne med etablering af en intern revision er inden for den kommunale verden meget begrænsede, selvom flere kommuner efter kommunalreformen har eller er i gang med at etablere enheder, der har lighed med en intern revision. Der er enkelte kommuner, som har etableret en intern revision, mens en række andre kommuner integrerer den interne revision i den løbende controlling ved at samle opgaverne i ét kontor typisk som en stabsfunktion i borgmesterforvaltningen under økonomidirektøren/ -chefen.

Københavns Kommune er den eneste kommune, som med dispensation fra den kommunale styrelseslov har en intern revision, organiseret uafhængig af forvaltningen samt et revisionsudvalg.

De forholdsvis sparsomme erfaringer med interne revisorer i kommunerne skal blandt andet ses på baggrund af de kommunale virksomheders størrelse, der forud for – og også efter – kommunalreformen er væsentlige mindre end Københavns Kommune.

Følgende opgaver for den interne revision i kommunerne synes dog at være gennemgående:

- ✚ understøtte grundlaget for den finansielle revision
- ✚ gennemførelse af stikprøvekontrol og undersøgelser af forretningsgange mv.
- ✚ supplement til det daglige ledelsestilsyn (forvaltningsrevision)
- ✚ rådgivning af forvaltninger og institutioner

3.2.3. Kort om snitfladen mellem intern revision og ekstern revision

Den eksterne revisor er uafhængig af virksomhedens ledelse, både den øverste og daglige ledelse. Den eksterne revisions arbejdsområde er at efterprøve om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabet, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter. Endvidere skal den eksterne revision foretage en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen af de økonomiske midler.

Formålet med den eksterne revision er at give skatteyderne sikkerhed for, at offentlige midler bruges i overensstemmelse med principperne om lovlighed, formel rigtighed og forsvarlig økonomisk forvaltning.

Ekstern revision giver revisor mulighed for at udtale sig om, hvorvidt regnskabet i alle væsentlige forhold er udarbejdet i overensstemmelse med den fastsatte regnskabsnorm (revisionspåtegning).

Intern revision er uafhængig af den daglige ledelse og en objektiv funktion, der omfatter kvalitetskontrol og rådgivning. Gennem systematisk og grundig vurdering af forretningsgangene bidrager den til opfyldelsen af organisationens mål og til at få risikostyring, kontrol og ledelsesprocedurer til at fungere mere effektivt i et tæt samarbejde med den daglige ledelse.

3.3. Generelt om ansvaret for kommunens regnskabsopgave.

Økonomiudvalget har kompetencen til at udarbejde og aflægge kommunens regnskab, jf. KSL § 45, stk.1, 1.pkt. og også § 18, stk. 3, hvorefter økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen. Denne opgave er lovbestemt og kan ikke fratages økonomiudvalget og overlades til andre udvalg.

I modsætning til, hvad der gælder for udarbejdelse af årsbudget, har de stående udvalg ikke nogen lovbestemt forpligtelse til at indsende bidrag til årsregnskabet til økonomiudvalget. Den forpligtelse påhviler i stedet administrationen med borgmesteren som ansvarlig for den daglige administrative ledelse. I Københavns Kommunes styreform med delt administrativ ledelse har hver borgmester overfor Økonomi-

udvalget det administrative ansvar for aflæggelse af regnskab for hver sit udvalgsområde.

3.4. Kort beskrivelse af 2 alternative modeller for en revisionsordning med ændring / præcisering af Intern Revisions organisatoriske placering og opgaver og ændret kommissorium for Revisionsudvalget.

3.4.1. Baggrund

Der er – som nævnt ovenfor - i lovgivningen krav om, at en kommune skal have en ekstern sagkyndig revision, men ikke et krav om en intern revision og / eller et revisionsudvalg.

Formålet i 2007/08 med etableringen af *Intern Revision* som supplement til kommunens lovpligtige eksterne revisor var et konstateret behov for:

1. at modernisere kommunens tilrettelæggelse af intern kontrol,
2. at sikre sammenhæng mellem budgetoplysninger og regnskabsoplysninger,
3. at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af budget-, aktivitets- og resultatopfølgning (kvartalsprognoserne),
4. at undersøge initiativer, der kan styrke Økonomiudvalgets varetægelse af den koordinerende og prioriterende funktion,
5. at sætte fokus på IT-understøttelse af ledelsesinformationssystemer og rapporteringsmuligheder.

Hortens evaluering indeholder, jf. ovenfor, bl.a. flg. anbefalinger vedr. IR's organisatoriske placering og opgaver:

-  Der kan stilles spørgsmål ved, om organiseringen af IR direkte under Borgerrepræsentationen er hensigtsmæssig
-  Rammerne for IR's opgavevaretagelse kan overvejes ændret med henblik på at sikre,

- at IR finder den rette balance mellem dels at være uafhængig, kritisk undersøger dels at yde konsulentbistand til forvaltningerne,

- en øget dialog mellem IR og forvaltningerne, således at forvaltningerne kan opnå den fornødne tillid til IR som konsulent og rådgiver,

- at IR's undersøgelser og anbefalinger bliver mere operative og konstruktive og kan medvirke til at forbedre driften i kommunen fremadrettet

- at IR i højere grad end tilfældet er i dag inddrager fagforvaltningenes ekspertise i sine undersøgelser, og

- at IR får øget fokus på at forebygge og håndtere kritiske enkeltsager.

Samt at

- ✚ det bør overvejes, om der skal opstilles nogle mere faste rammer for IR's ressourceforbrug i forhold til de enkelte opgaver i opgave-porteføljen, herunder om detaljeringsniveauet er passende.

Der er i 2013 indgået aftaler med PWC og Deloitte om henholdsvis regnskabsmæssig assistance og regnskabsmæssig rådgivning til kommunens forvaltninger. Aftalerne administreres af Økonomiforvaltningens Center for Økonomi. Endvidere er der etableret en fælles uddannelse af kommunens økonomimedarbejdere.

Kommunen har i den kommende kommunale funktionsperiode en stor udfordring med at få implementeret et nyt økonomistyringssystem på tværs af kommunens forvaltninger, og fortsat udfordringer med forkling og effektivisering af kommunens forretningsgange mv. internt og på tværs af forvaltningerne. Endvidere vil der i forbindelse med den fortsatte udvikling af den digitale forvaltning være behov for øget fokus på udviklingen af IT -understøttelsen af kommunens ledelsesinformations – og sagsbehandlingssystemer.

Evaluerings anbefalinger og de nævnte udfordringer, som ligger i kerneområdet for IR 's kompetenceområde, giver anledning til overvejelser om rammerne for den bedst mulige løsning af disse opgaver, herunder den organisatoriske placering af kompetencerne i IR i kommunens virksomhed.

Københavns Kommune havde også før ophævelsen af Revisionsdirektoratet **et politiske sammensat Revisionsudvalg** bestående af 5 medlemmer af BR, som havde til opgave at foretage det forberedende arbejde i forhold til ØU's behandling af den lovpligtige revisions beretninger.

Hortens evaluering indeholder, jf. ovenfor, bl.a. flg. anbefalinger vedr. RU's opgaver, sammensætning og rammer for udvalgets møder:

- ✚ Der bør skabes klarhed over Revisionsudvalgets rolle og opgavevaretagelse, så grundlaget for kommunens revisionsordning kan gøres mere præcist og opgavevaretagelsen optimeres
- ✚ Sammensætningen af RU bør overvejes ændret, eventuelt således at hensynene til partipolitiske forhold begrænses, og det revisionsfaglige opprioriteres

- ✚ Opgavevaretagelsen i udvalget er i nogen grad præget af uklarhed omkring udvalgets funktion som henholdsvis politisk organ og kontrolorgan
- ✚ ~ RU fører kun i meget begrænset omfang tilsyn med IR, og det kan derfor overvejes at fastsætte eksplicitte og klare retningslinjer for RU's varetagelse af sin tilsynsforpligtelse
- ✚ ~ Det bør sikres, at RU overholder de formelle regler for udvalgsarbejdet, herunder reglerne om offentlighed omkring indstillinger og beslutningsprotokoller i henhold til Borgerrepræsentationens beslutning herom

Det er umiddelbart – kommunens størrelse taget i betragtning – hensigtsmæssigt, at der under BR er et særlig udvalg, som uafhængig af den politiske varetagelse af de kommunale opgaver i de stående udvalg har ansvar for

at overvåge

- regnskabsaflæggelsesprocessen,
- om kommunens interne kontrolsystem, risikostyringssystemer og eventuelle interne revision fungerer effektivt, og
- forberede ØU's og BR's behandling af den eksterne revisions beretninger,

samt

- ✚ at varetage administrationen af kontrakten med den eksterne revisor, herunder køb af tillægsydelser og
- ✚ foretage indstilling til ØU og BR om valg af kommunens eksterne revisor.

3.4.2. To alternative modeller

3.4.2.1. Model 2

Den lovpligtige revision, suppleret med IR og et RU. IR er organiseret som en uafhængig enhed direkte under BR med en præciseret opgavebeskrivelse, og RU har et ændret kommissorium og ændret sekretariatsbetjening.

Den eksterne lovpligtige sagkyndige revision varetager og har ansvaret for revisionen af kommunens regnskabsopgaver, herunder den finansielle revision og forvaltningsrevisionen, jf. ovenfor.

IR er en uafhængig enhed, organiseret direkte under Borgerrepræsentationen / RU.

IR har til opgave

1. At bistå kommunens eksterne revisor ved udførelsen af den lovpligtige revision, jf. ovenfor. Bistanden fastlægges nærmere i årlige skriftlige aftaler mellem den eksterne revisor og chefen for IR. Aftalerne godkendes af RU. Omfanget af bistanden må ikke overstige anslået 6.000 - 7.000 timer, som er oplyst i udbuddet af aftalen om levering af den lovpligtige revision.
2. At IR understøtter BR's tilsyn med, at de respektive forvaltninger har implementeret effektive økonomistyringsprocesser, herunder bl.a.:
 - analyse og vurdering af kommunens forretningsgange
 - analyse og vurdering af validitet og kvalitet i den interne ledelsesrapportering
 - analyse og vurdering af finansielle og driftsmæssige informationer
 - analyse og vurdering af de metoder mv., der anvendes til at frembringe informationerne
 - analyse og vurdering af økonomisk væsentlige eller risikobetonede områder.
3. At analysere og vurdere opfølgningsaktiviteter på de rapporterede områder samt forenklinger og effektiviseringer af forretningsgange mv. i et operativt og konstruktivt samarbejde med forvaltningerne, herunder med inddragelse af forvaltningernes

faglige ekspertise, og dermed medvirke til at forbedre driften af den kommunale virksomhed fremadrettet

4. Uafhængig af revisionsopgaven at yde rådgivning og konsultativ bistand til kommunens forvaltninger inden for økonomistyring og revision, og herunder fungere som sparringspartner for kommunens administration vedr. forretningsgange, regnskab og intern kontrol samt medvirke til forebyggelse og håndtering af kritiske enkeltsager indenfor økonomistyrings- og regnskabsområdet generelt.”

IR rapporterer til borgmestrene / direktionerne for de reviderede forvaltninger, RU og den eksterne revisor.

IR afgiver årligt en beretning om sin virksomhed til RU, ØU og BR.

Chefen for IR kan efter behov deltage ved ØU ’s behandling af konkrete sager indenfor IR ’s område.

IR’s opgaver og rapportering uddybes i en funktionsbeskrivelse for IR, som godkendes af BR efter indstilling fra RU efter indhentet erklæring fra ØU.

RU nedsættes som et særligt rådgivende udvalg under BR.

RU har til opgave at foretage det forberedende arbejde i forhold til ØU’ s behandling af den eksterne revisors beretninger, og har derudover til opgave:

- at træffe beslutning om iværksættelse af større undersøgelser (udvidet forvaltningsrevision)
- at varetage administrationen af kontrakten med den eksterne leverandør af den lovpligtige revision, herunder køb af tillægsydelser
- at foretage indstilling til ØU og BR om valg af leverandør til varetagelse af den lovpligtige revisionsopgave i Københavns Kommune
- at følge IR ’s virksomhed, herunder varetagelse af de opgaver, som ikke er omfattet af de årlige aftaler med den eksterne revisor om bistand til udførelsen af den lovpligtige revision

- at behandle IR' s årsberetning inden forelæggelse for BR efter forud indhentet erklæring fra ØU,
- at afgive erklæring til BR om ØU's indstilling om ansættelse og afskedigelse af chefen for den interne revision.

Udvalget sammensættes som i dag med 7 medlemmer af BR.

RU får i budgettet en bevilling til dækning af dels udgifterne til den lovpligtige eksterne revision, dels puljen til iværksættelse af større undersøgelser, som RU har i dag. Puljen er i budget 2014 på 1,4 mio. kr.

Sekretariatsbetjeningen af Revisionsudvalget varetages af Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen. Der overføres hertil fra IR ca. et årsværk til Borgerrepræsentationens Sekretariat. Sekretariatsbetjeningen forudsætter et godt juridisk metodekendskab og viden om kommunal- og offentlig ret.

Borgerrepræsentationens Sekretariatet varetager dermed opgaven med dagsordensproduktion, mødetilrettelæggelse, koordinering samt forelæggelse af indstillinger til Revisionsudvalget fra den eksterne revisor og Intern Revision. Sekretariatet udarbejder indstillinger til udvalget om anvendelse af puljen til udvidet forvaltningsrevision med inddragelse af Center for Økonomi, Økonomiforvaltningen og relevante forvaltninger. Sekretariatet får herudover det daglige ansvar for administrationen af kontrakten med den eksterne revisor, herunder køb af til lægsydelser med inddragelse af relevante parter, herunder IR, Center for Økonomi i Økonomiforvaltningen og relevante forvaltninger. Sekretariatet har som sekretariat for Revisionsudvalget den løbende kontakt til ekstern revision og intern revision.

3.4.2.2. Model 3

En model som i staten med en lovpligtig revision, suppleret med IR og et RU. IR er organiseret som en tværgående kontraktstyret intern revisionsenhed under Økonomiudvalget med en præciseret opgavebeskrivelse og RU har et ændret kommissorium og ændret sekretariatsbetjening. Modellen svarer til statens organisering af interne revisioner.

Den eksterne lovpligtige sagkyndige revision varetager og har ansvaret for revisionen af kommunens regnskabsopgaver, herunder den finansielle revision og forvaltningsrevisionen, jf. ovenfor.

IR er en uafhængig enhed, organiseret som en tværgående kontraktstyret intern revisionsenhed under Økonomiudvalget.

IR har til opgave

1. At bistå kommunens eksterne revisor ved udførelsen af den lovpligtige revision, jf. ovenfor. Bistanden fastlægges nærmere i årlige skriftlige aftaler mellem den eksterne revisor og chefen for IR. Aftalerne godkendes af RU. Omfanget af bistanden må ikke overstige anslået 6.000 - 7.000 timer, som er oplyst i udbuddet af aftalen om levering af den lovpligtige revision.
2. At IR understøtter ØU' s og BR's tilsyn med, at de respektive forvaltninger har implementeret effektive økonomistyringsprocesser, herunder bl.a.:
 - analyse og vurdering af kommunens forretningsgange
 - analyse og vurdering af validitet og kvalitet i den interne ledelsesrapportering
 - analyse og vurdering af finansielle og driftsmæssige informationer
 - analyse og vurdering af de metoder mv., der anvendes til at frembringe informationerne
 - analyse og vurdering af økonomisk væsentlige eller risikobetonede områder.
3. At analysere og vurdere opfølgningsaktiviteter på de rapporterede områder samt forenklinger og effektiviseringer af forretningsgange mv. i et operativt og konstruktivt samarbejde med forvaltningerne, herunder med inddragelse af forvaltningernes faglige ekspertise, og dermed medvirke til at forbedre driften af den kommunale virksomhed fremadrettet
4. Uafhængig af revisionsopgaven at yde rådgivning og konsultativ bistand til kommunens forvaltninger inden for økonomistyring og revision, og herunder fungere som sparringspartner for kommunens administration vedr. forretningsgange, regnskab og intern kontrol samt medvirke til forebyggelse og håndtering af kritiske enkeltsager indenfor økonomistyrings - og regnskabsområdet generelt.”

IR rapporterer til borgmestrene / direktionerne for de reviderede forvaltninger, Revisionsudvalget og den eksterne revisor. Ansvar for den adm. ledelse af enheden varetages af OB/ ØKF's direktion.

IR afgiver årligt en beretning om sin virksomhed til RU, ØU og BR.

Chefen for IR kan efter behov deltage ved ØU's behandling af konkrete sager indenfor IR's område.

IR's opgaver og rapportering uddybes i en funktionsbeskrivelse for IR, som godkendes af BR efter indstilling fra RU efter indhentet erklæring fra ØU.

RU nedsættes som et særligt rådgivende udvalg under BR.

RU har til opgave at foretage det forberedende arbejde i forhold til ØU's behandling af den eksterne revisors beretninger, og har derudover til opgave:

- at træffe beslutning om iværksættelse af større undersøgelser (udvidet forvaltningsrevision)
- at varetage administrationen af kontrakten med den eksterne leverandør af den lovpligtige revision, herunder køb af tillægsydelser
- at foretage indstilling til ØU og BR om valg af leverandør til varetagelse af den lovpligtige revisionsopgave i Københavns Kommune
- på Økonomiudvalgets vegne at følge IR's virksomhed, herunder varetagelse af de opgaver, som ikke er omfattet af de årlige aftaler med den eksterne revisor om bistand til udførelsen af den lovpligtige revision
- at behandle IR's årsberetning inden forelæggelse for BR efter forud indhentet erklæring fra ØU,
- at afgive erklæring til BR om ØU's indstilling om ansættelse og afskedigelse af chefen for den interne revision.

Udvalget sammensættes som i dag med 7 medlemmer af BR.

RU får i budgettet en bevilling til dækning af dels udgifterne til den lovpligtige eksterne revision, dels puljen til iværksættelse af større undersøgelser, som RU har i dag. Puljen er i budget 2014 på 1,4 mio. kr.

Sekretariatsbetjeningen af Revisionsudvalget varetages af Borgerrepræsentationens Sekretariat i Økonomiforvaltningen. Der overføres hertil fra IR ca. et årsværk til Borgerrepræsentationens Sekretariat. Sekretariatsbetjeningen forudsætter et godt juridisk metodekendskab og viden om kommunal- og offentlig ret.

Borgerrepræsentationens Sekretariatet varetager dermed opgaven med dagsordensproduktion, mødetilrettelæggelse, koordinering samt forelæggelse af indstillinger til Revisionsudvalget fra den eksterne revisor og Intern Revision. Sekretariatet udarbejder indstillinger til udvalget om anvendelse af puljen til udvidet forvaltningsrevision med inddragelse af Center for Økonomi, Økonomiforvaltningen og relevante forvaltninger. Sekretariatet får herudover det daglige ansvar for administrationen af kontrakten med den eksterne revisor, herunder køb af til lægsydelser med inddragelse af relevante parter, herunder IR, Center for Økonomi i Økonomiforvaltningen og relevante forvaltninger. Sekretariatet har som sekretariat for Revisionsudvalget den løbende kontakt til ekstern revision og intern revision.

Denne model svarer til organiseringen i staten. Der er intern revision i flere statslige ministerier f.eks. i Finansministeriet, Skatteministeriet og i Forsvarsministeriet. Den interne revision er organiseret som en selvstændig enhed under departementschefen. Der er indgået §9 aftale mellem de enkelte ministerier og Rigsrevisionen, der fastsætter den interne revisions formål, organisering, kompetencer og opgaver.

4. Allonger til Funktionsbeskrivelsen for IR

Horten har i evalueringen sammenfattende om de to allonger anført følgende:

”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 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.

Det bemærkes slutteligt, at en ændring af Funktionsbeskrivelsen for IR ud fra en fortolkning af etableringsgrundlaget formentlig forudsætter iagttagelse af den samme procedure som vedtagelsen af selve Funktionsbeskrivelsen, herunder forelæggelse for Økonomiudvalget og godkendelse af RU. Da allongerne ikke forud for RU's godkendel-

ser er forelagt Økonomiudvalget, kan der stilles spørgsmål ved, om allongerne formelt set er gyldige.”

Under henvisning hertil foreslås det, at ØU godkender allongen fra august 2010, samt at dele af allongen fra oktober 2012 ikke godkendes og dermed ophæves.