



Intern Revision

**KØBENHAVNS KOMMUNE**

31. oktober 2016

# **REVISI ONSRAPPORT 2016**

## **Økonomiforvaltningen/ Koncernservice**

**Administration kommunens Barselsudligningsordning og  
Intern forsikringsordning**

### **MODTAGER**

Mads Grønval  
Kopi:  
Ivan Kristoffersen  
Jesper Ralfkiær Jørgensen  
Ulrik Bundgaard

### **INTERN REVISION**

Jesper Andersen  
Henrik A Poulsen  
Kevin Aabrink



## Indholdsfortegnelse

<b>1. INDLEDNING OG FORMÅL .....</b>	<b>4</b>
<b>2. LEDELSESRESUME OG KONKLUSION .....</b>	<b>5</b>
<b>3. OBSERVATIONER, RISIKOVURDERING OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>6</b>
<b>4. FORVALTNINGENS TILTAG .....</b>	<b>7</b>
<b>5. ADMINISTRATION AF BARSELSUDLIGNINGSORDNINGEN OG SELVFORSIKRINGSORDNINGEN .....</b>	<b>8</b>

### Bilag

1. Definition af prioriteter for risiko og væsentlighed

## 1. Indledning og formål

Som led i den løbende revision af København Kommunes regnskab 2016, har vi foretaget en undersøgelse af kommunens administration af kommunens barselsudligningsordning og den interne forsikringsordning.

### Revisionens formål

Revisionens formål er at undersøge, om området administreres betryggende og i overensstemmelse med borgerrepræsentationens beslutninger, gældende love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis, endvidere at foretage en kritisk gennemgang af forretningsgange og de kontroller, der er etableret på området.

Det er IR's erfaring, at der i kommunerne generelt har været en meget forskellig håndtering af dette område, hvorfor ministeriet også ad flere omgange og senest i december 2015, har udsendt præciseringer herom i orienteringsskrivelser til kommunerne.

Det bedste værn mod uregelmæssigheder er hensigtsmæssige forretningsgange og gode interne kontroller, hvorfor vores revision i vidt omfang har baseret sig på at efterprøve forretningsgange og interne kontroller, men ikke at foretage undersøgelser specielt med henblik på at opdage uregelmæssigheder.

Det påhviler ledelsen, at tilrettelægge kontrolsystemer og forretningsgange der er betryggende efter forvaltningens forhold.

### Revisionens omfang og afgrænsning

Omfanget af vores arbejde fastlægges ud fra vores samlede vurdering af væsentlighed og risiko for væsentlig fejl.

Revisionen er baseret på en forventning om, at der er tilrettelagt et velfungerende internt kontrolsystem og en pålidelig bogføring.

Dette indebærer, at det overordnede kontrolmiljø og de organisatoriske rammer skal understøtte et velfungerende ledelses- og kontrolsystem, og at der på de enkelte aktivitetsområder er beskrevet og implementeret interne kontroller, som reducerer risikoen for væsentlige fejl til et acceptabelt niveau.

Revisionen er en del af Intern Revisions arbejde med understøttelse af Borgerrepræsentationens tilsyn med de respektive forvaltninger. Revisionen er udført på grundlag af godkendt revisionsplan for 2016 og er bl.a. gennemført ved besøg hos Økonomiforvaltningen og Koncernservice (KS).

Rapporten forelægges for Revisionsudvalget.

## **2. Ledelsesresume og konklusion**

Intern Revision (IR) har gennemført en undersøgelse med det formål at påse hvorvidt kommunens administration af selvforsikringsordningen i praksis efterlever de regler og retningslinjer der er udmeldt af Social- og Indenrigsministeriet i Budget- og regnskabssystemer for kommuner.

Revisionen har givet anledning til følgende observationer.

### **2.1 Administration af ordningerne**

Barselsudligningen og den interne forsikringsordning skal i henhold til bestemmelserne i budget- og regnskabssystem for kommuner, regnskabsmæssigt håndteres hver for sig på hver sin autoriserede funktion i regnskabet.

Begge ordninger kan administreres på forskellige måder. Den måde Københavns Kommune har valgt at administrere ordningerne på medfører at der for begge ordninger er krav om at ordningerne skal hvile i sig selv over en årrække/på længere sigt.

Der er ligeledes for begge ordninger krav om at "præmien" skal fastsættes på et dokumenteret grundlag der skal fremgå af bemærkningerne til budgettet og regnskabet.

### Konklusion

Vi har konstateret at:


1. De to ordninger administreres som én samlet fællesordning ved at over-/ underskud udlignes mellem ordningerne. Præmien for den enkelte ordning bliver således ikke retvisende i forhold til at sikre at den enkelte ordning skal hvile i sig selv over en årrække/på længere sigt.
2. Der foretages ikke en formaliseret afrapportering (budget/regnskab) der synliggør det akkumulerede over-/ underskud der dokumenterer at kommunen over tid efterlever "hvile i sig selv-princippet" for ordningerne hver for sig.

3. Det fremgår af prognoserne for præmieberegningen for den interne forsikringsordning, at der som følge af en ekstern forsikringsdækning for skadesudgifter over 100 mio. kr. er indregnet en planlagt opsparing på 100 mio. kr. til dækning af uforudsete udgifter. En opsparing/hensættelse er efter vores opfattelse i strid med bestemmelserne i budget- og regnskabssystemet, da kommuner ikke må hensætte til fremtidige udgifter og ligeledes vurderes en fast "buffer" ikke at være i overensstemmelse med "hvile i sig selv-princippet".

### 3. Observationer, risikovurdering og anbefalinger

Vedrørende vores gennemgang af området Intern forsikringsordning har vi haft følgende bemærkninger:

Organisationsområde i KK		Økonomi forvaltningen / KS	Revisionsområde/emne	Intern forsikring	
Ref.	Observation	Risikobeskrivelse	Anbefaling	Risiko & væsentlighed	
Regnskabsmæssig håndtering	<p>De to ordninger administreres som én samlet fællesordning ved at over-/underskud udlignes mellem ordningerne. Præmien for den enkelte ordning bliver således ikke retvisende i forhold til at sikre at den enkelte ordning skal hvile i sig selv over en år-række/på længere sigt.</p> <p>Der foretages ikke en formaliseret af-rapportering (budget/regnskab) der synliggør det akkumulerede over-/underskud der dokumenterer at kommunen over tid efterlever "hvile i sig selv-princippet" for ordningerne hver for sig.</p>	<p><u>Compliance risiko</u> Risikoen for at kommunen ikke disponerer i overensstemmelse med gældende regler.</p>	<p>Vi skal henstille følgende:</p> <p>At der regnskabsmæssigt foretages en opsplitning af den intern forsikringsordning og barselsudligningsordningen.</p> <p>At der foretages en formaliseret afrapportering i budgettet og/eller i regnskabet der synliggør det akkumulerede over-/underskud og som samtidig dokumenterer at kommunen over tid efterlever "hvile i sig selv-princippet" for ordningerne.</p>	●	
Forvaltningens tiltag	<p>Revisionens bemærkninger tages til efterretning, og de fælleskommunale ordninger vil fremover blive administreret særskilt. Barselsrefusionsordningen administreres fortsat i KS, mens forsikringsordningen (undtaget arbejdsskader) overgår fra KS til KEID pr. 1. november 2016. Herefter vil budgetter samt indtægter og udgifter for de enkelte ordninger blive håndteret særskilt.</p> <p>Der sikres med virkning fra 2016 en regnskabsmæssig rapportering for kommunens fællesordninger, herunder rapportering af status i forhold til hvile i sig selv princippet for den interne forsikringsordning, arbejdsskadeordningen samt barselsfonden</p> <p>Det sikres med virkning fra budget 2018, at der for ordningerne rapporteres på den forventede udvikling i forhold til hvile i sig princippet, herunder, hvordan der med tilpasning af forvaltningernes bidrag til den enkelte ordning inden for en løbende maksimal 10-årig tidshorizont ventes balance for ordningens økonomi som defineret ved hvile i sig selv princippet.</p>				

	De af Koncernservice administrerede fællesordninger er med virkning fra 2017 samlet på én bevilling. Der sikres regnskabsmæssig adskillelse af ordningerne ved, at der for hver ordning oprettes særskilte hovedaktiviteter. Der rapporteres for ordningerne løbende på hovedaktivitetsniveau, og denne opdeling vil tilsvarende ligge til grund for rapportering af ordningens økonomi i det enkelte års regnskab.			
Hvile i sig selv	Det fremgår af prognoserne for præmieberegningen for den interne forsikringsordning, at der som følge af en ekstern forsikringsdækning for skadesudgifter over 100 mio. kr. er indregnet en planlagt opsparing på 100 mio. kr. til dækning af uforudsete udgifter.	<u>Compliance risiko</u> Risikoen for at kommunen ikke disponerer i overensstemmelse med gældende regler.	Det skal henstilles, at præmien reguleres i overensstemmelse med nedenstående.  En opsparing/hensættelse er efter vores opfattelse i strid med bestemmelserne i budget- og regnskabssystemet, da kommuner ikke må hensætte til fremtidige udgifter og ligeledes vurderes en fast "buffer" ikke at være i overensstemmelse med "hvile i sig selv-princippet".	
Forvaltningens tiltag	Revisionens bemærkninger tages til efterretning, og den planlagte hensættelse/opsparing i forsikringsordningen annulleres. Fremover vil budgetlægningen og regnskabsaflæggelsen dokumentere, at forsikringsordningen hviler i sig selv over en årrække, jf. det første punkt om regnskabsmæssig håndtering.  Konkret håndteres dette ved at bibeholde det budgetlagte præmieniveau i 2017, hvorefter et eventuelt overskud i forsikringsordningen vil blive udlignet ved en reduktion af præmierne fra 2018 og frem. Et eventuelt underskud i ordningen vil blive finansieret via en stigning i præmierne de efterfølgende år.			

Med hensyn til kriterier for markeringer med rød, gul og grøn henvises til bilag 1.

#### 4. Forvaltningens tiltag

Rapportens konklusion er drøftet med ledelsen i Økonomiforvaltningen, der er enig i indholdet af rapporten og har tilsluttet sig IR's risikovurderinger i tilknytning hertil. På dette grundlag har forvaltningen formuleret en række tiltag, som det fremgår ovenfor i afsnit 3.

IR vurderer, at de tiltag, som forvaltningen har anført ovenfor i afsnit 3, vil reducere de identificerede risici. Såfremt disse tiltag gennemføres, vil observationerne ikke give anledning til revisionsbemærkninger. Kommunens eksterne revisor er enig heri.

Forvaltningens ansvarlige for implementering er Centerchef Christian Krogh, KEID, og Økonomi- og sekretariatschef Ulrik Bundgaard, KS.

Tidsfrist for afslutning af implementering er oktober 2016 i forbindelse med det organisatoriske set up, regnskab 2016 i forhold til opgørelsen og rapportering på status, og budgetvedtagelsen 2018 i forhold til fastlæggelse af præmierne i en hvile i sig selv ordning.

## **5. Administration af barselsudligningsordningen og selvforsikringsordningen**

### **5.1 Design af forretningsgange**

Vi har foretaget gennemgang af de forretningsgange kommunen har udarbejdet vedrørende administrationen af de to ordninger.

#### *Barselsudligningsordningen*

Med virkning fra 1. januar 2007 har det været obligatorisk for kommuner at etablere en barselsudligningsordning. Formålet med aftalen er at sikre økonomisk udligning mellem arbejdspladser inden for kommunen, således at udgifter til ansatte på graviditets-, barsels- eller adoptionsorlov ikke påhviler den enkelte arbejdsplads alene. Det blev samtidig præciseret, at udgifter til udligningsordningen skal registreres på funktion 6.52.70, Løn- og barselspuljer.

Barselsudligningspuljen skal hvile i sig selv over en årrække.

#### *Selvforsikringsordningen*

Kommunens administration af selvforsikringsordningen skal ske i overensstemmelse med de regler og retningslinjer der er udmeldt af Social- og Indenrigsministeriet i Budget- og regnskabssystemer for kommuner.

Kommunerne har mulighed for at være selvforsikret ud fra en tilgang om bedre mulighed for etablering af en aktiv risikostyring og sikringsindsats med henblik på at nedbringe kommunens udgifter til dækning af skader.

Flere og flere kommuner har valgt at være selvforsikret, hvorfor det i en orienteringsskrivelse af 2. februar 2010 til kommunerne blev nærmere beskrevet, hvorledes udgifter og omkostninger angående selvforsikringsordninger skal registreres – og der blev oprettet autoriserede funktioner til styring af Interne forsikringspuljer, 6.52.74. Der er senest i orienteringsskrivelse af 22. december 2015 til kommunerne sket en præcisering omkring interne forsikringspuljer.

Præciseringen af reglerne indeholder desuden et krav om, at forsikringspræmien fastsættes således, at forsikringen hviler i sig selv på længere sigt. Fastsættelsen af forsikringspræmien skal ske på et dokumenteret



grundlag, der skal fremgå af bemærkningerne til budgettet og regnskab.

De overordnede bestemmelser omkring København kommunes forsikringsdækning fremgår af kommunens risikostyringspolitik, der senest er ajourført i marts måned 2016. Dertil indeholder indkaldelsescirkulæret til budgetudarbejdelse bestemmelser om den praktiske håndtering, mens der på kommunens intranet foreligger beskrevne forretningsgange og vejledninger for den daglige administration.

Det er Københavns Kommunes risikostyringspolitik primært at være selvforsikret og kun vælge ekstern dækning for katastrofeligende skader. Ekstern forsikring benyttes således kun, når kommunens maksimale skade vurderes for udgiftstung til at kommunen kan bære det, eller i tilfælde hvor ekstern dækning giver kommunens ansatte adgang til nødvendig ekspertise, f.eks. ved rejser i udlandet.

Københavns kommune har en intern forsikringsordning, hvor de 7 forvaltninger har fastlagt, hvilken forsikringsdækning kommunen og dens institutioner skal have.

Det betyder, at ingen kommunale institutioner/enheder selv skal indkøbe forsikring, da alle institutioner skal være omfattet af de fælles forsikringer i forsikringsordningen.

Den interne forsikringsordning skal således afholde differencen mellem den interne selvrisiko og op til en eventuel ekstern selvrisiko – udgiften dækkes ved opkrævning af intern forsikringspræmie fra alle kommunale institutioner/enheder.

Økonomiudvalget fastsætter den samlede interne præmie og interne selvrisici i budgetprocessen.

Overborgmesteren / Økonomiforvaltningen har ansvaret for administrationen af selve forsikringsordningerne og bevillingerne hertil, herunder for interne erstatninger fra forsikringsordningen, men ikke for afgørelsen af eksterne erstatningsudbetalinger vedr. konkrete forsikringsbegivenheder indenfor fagforvaltningernes områder.

Skadebehandlingen af refusioner (erstatninger) fra den interne ordning hører under Økonomiforvaltningen (der anvendes pt. ekstern leverandør af skadebehandling).

Økonomiforvaltningen administrerer den interne præmieopkrævning, herunder de underliggende satser inden for den samlede ramme, som er fastsat i Budgetprocessen, samt opkrævningsproceduren. Ligeledes har Økonomiforvaltningen ansvaret for skadebehandlingen administ-

res i henhold til ordningens principper, herunder fortolkning af kommunens interne forsikringspolicer, samt skadebehandling i forhold til erstatninger fra den interne ordning.

Intern forsikring indgår sammen med arbejdsskade og barselsfond som tværgående ordninger i kommunens fællesordninger, der administreres af Koncernservice.

Fællesordningerne finansieres af samtlige forvaltninger. Opkrævningerne reguleres varigt i forbindelse med indkaldelsescirkulæret til budgetterne og håndteres således:

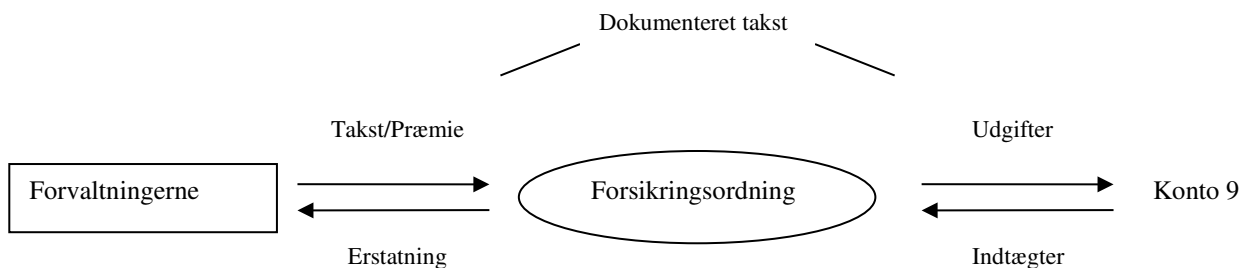
- Hvis der i indeværende år kommer afvigelser på ordningerne, så hæfter ordningerne på tværs.
- Hvis der er mindreforbrug på tværs af ordningerne, indgår midlerne i overførselssagen.
- Hvis der er et udækket merforbrug på tværs af ordningerne, optages et internt lån på den konkrete ordning.

Styringsprincipperne indebærer, at finansiering og rammepåvirkning ved et forventet merforbrug på en af kommunens fællesordninger i første omgang bliver håndteret inden for rammerne af fællesordningerne under ét samt at en eventuelt udestående udfordring derefter bliver håndteret ved lånoptag på den konkrete ordning. Tilbagebetaling af lån på en fællesordning bliver finansieret af forvaltningernes bidrag til ordningen i senere år.

Styringsprincipperne er dermed tilrettelagt således, at de dels i videst muligt udstrækning understøtter budgetsikkerhed for forvaltningerne i indeværende år, dels medvirker til at begrænse udsving i forvaltningernes bidrag til ordningerne under ét set over tid.

I forlængelse af principper for håndtering af fællesordningerne samles bevillingerne for disse med virkning fra 2017. Forvaltningernes bidrag bliver revideret ved ændringer i ordningernes udgiftsniveau og de forvaltningsfordelte bidrag bliver reguleret med opdaterede fordelingsnøgler.

Administrationen af de Interne forsikringsordninger i Københavns Kommune oplyser, at de følger metode 1 jf. Budget- og regnskabssystem for kommuner, der kan skitseres således:



Ordnningen skal hvile i sig selv over konto 9 over længere sigt

## 5.2 Implementering af forretningsgange

Vi har med baggrund i regnskabsresultaterne i 2015 for interne forsikringer påset, hvordan administrationen har implementeret de udmeldte bestemmelser for ordningen – herunder hvordan hvile i sig selv-princippet ved ordningerne henholdsvis over tid og over en årrække administreres og rapporteres.

Københavns Kommunen har ved flere lejligheder betragtet både den interne forsikringsordning og barselsfonden som fælles ordninger. Senest kom det til udtryk i forbindelse med overførelser fra 2015 til 2016, hvor Barselsfonden alene havde et underskud på 19,6 mio. kr. før overførelser, mens den efter anvendelse af overskuddet fra den interne forsikringsordning havde et underskud på 10,2 mio. kr.

Der foretages ikke en indregning af overskud-/underskud fordelt på de respektive ordninger, da der sker en udligning ordningerne i mellem over årene. Håndteringen oplyses ikke at være foretaget konsekvent, da resultaterne ved ordningerne historisk er behandlet forskelligt ved budgetbehandlingerne.

Ved indgåelse af ny ekstern forsikringsaftale, hvor stop-loss grænsen er hævet fra 25 mio. kr. til 100 mio. kr., er der indarbejdet en meroprævning i præmiebetalingen ved den interne forsikringsordning svarende til markedsværdien af den øgede risiko. Det medfører, at kommunekassen fra 2015 konsolideres med 12,7 mio. kr., pr. år, svarende til markedsværdien af den øgede risiko, som kommunen påføres, da kommunens selvrisiko over for den eksterne forsikringsaftale er hævet fra 25 mio. kr. til 100 mio. kr. På den måde vil der ske en opsparing på 100 mio. kr. til imødegåelse af fremtidige uventede udgifter.

Der ses ikke udarbejdet en rapportering, hvor hvile i sig selv-princippet for henholdsvis barselsudligningsordningen og den interne forsikringsordning behandles og synliggøres.

## BILAG 1

### Definition af prioriteter for risiko og væsentlighed

I revisionsrapporter fra såvel Deloitte som Intern Revision vil formidlingen af risiko og væsentlighed på de i revisionernes enkelte observationer blive påført en prioritet ud fra følgende vurderingsgrundlag:

#### Prioritet 1 – markeres med

- Prioritet 1 markeringer anvendes for risici, der anses for kritiske. I forbindelse med beretninger kan det observerede forhold efter nærmere vurdering eventuelt give anledning til en revisionsbemærkning.
- En risiko anses for kritisk, såfremt der er en høj grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en betydelig effekt og/eller har en betydelig udbredelse.
- Prioritet 1 markeringer rapporteres til ledelsen med påkrav om, at disse forelægges for det stående udvalg. Observationen medtages i delberetninger og beretninger til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

#### Prioritet 2 – markeres med

- Prioritet 2 markeringer anvendes for risici, der anses for væsentlige. Observationerne må ikke have en karakter, der kan medføre revisionsbemærkninger i årsberetningen.
- En risiko anses for væsentlig, såfremt der er en middel grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en vis effekt og/eller har en vis udbredelse.
- Prioritet 2 markeringer rapporteres til ledelsen med anbefaling om, at disse forelægges for det stående udvalg. Observationen medtages ikke i delberetninger og beretninger.

#### Prioritet 3 – markeres med

- Anvendes for risici, der anses for mindre væsentlige, og som derfor kun rapporteres til ledelsen som opmærksomhedspunkter.
- En risiko anses for mindre væsentlig, såfremt der er en lille grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en lille effekt og/eller har en lille udbredelse.