



**KØBENHAVNS KOMMUNE**  
Intern Revision

15. marts 2017

# **REVISIONSRAPPORT**

## **2016**

### **Kultur- og Fritidsforvaltningen** **Risikobaseret ledelsestilsyn**

#### **MODTAGER**

Mette Touborg  
Anders Bager Jensen

#### **INTERN REVISION**

Jesper Andersen  
Tommy Jacobsen

**Indholdsfortegnelse**

<b>1.</b>	<b>INDLEDNING OG FORMÅL</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>LEDELSESRESUME OG KONKLUSION</b> .....	<b>4</b>
2.1	DESIGN AF KØBENHAVNS KOMMUNES STYRINGSREGLER .....	4
2.2	IMPLEMENTERING AF STYRINGSREGLER I KULTUR- OG FRITIDSFORVALTNINGEN.....	5
2.3	SELVEVALUERING AF RISIKOOMRÅDER I FORVALTNINGEN .....	5
<b>3.</b>	<b>OBSERVATIONER, RISIKOVURDERINGER, ANBEFALINGER OG FORVALTNINGENS TILTAG</b> .....	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>FORVALTNINGENS TILTAG</b> .....	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>UDFØRT ARBEJDE</b> .....	<b>9</b>
5.1	DESIGN AF KØBENHAVNS KOMMUNES STYRINGSREGLER.....	9
5.2	IMPLEMENTERING AF STYRINGSREGLER I KULTUR- OG FRITIDSFORVALTNINGEN.....	14
5.2.1	Identifikation af risikoområder (risikounivers) og selvevaluering af status .....	14
5.2.2	Delegation af ansvar.....	15
5.3	SELVEVALUERING AF RISIKOOMRÅDER I FORVALTNINGEN .....	16
<b>BILAG 1</b>	<b>FORMÅL MED RISIKOBASERET LEDELSESTILSYN</b> .....	<b>17</b>
<b>BILAG 2</b>	<b>RAMMESÆTNING FOR EVALUERING AF STATUS FOR FORVALTNINGERNES LEDELSESTILSYN</b> .....	<b>18</b>
<b>BILAG 3</b>	<b>DEFINITION AF PRIORITETER FOR RISIKO OG VÆSENTLIGHED</b> .....	<b>20</b>

## 1. Indledning og formål

Økonomiudvalget har besluttet at anmode revisionen om fremover i forbindelse med årsregnskabet proaktivt at rapportere til Økonomiudvalget om, hvorvidt det ledelsestilsyn, som foretages i forvaltningerne, er betryggende.

Omfanget af revisionen fastlægges ud fra en samlet vurdering af væsentlighed og risikoen for væsentlige fejl.

Revisionsmålet for undersøgelsen er at foretage en overordnet vurdering af kommunens design af styringsregler samt forvaltningernes implementering heraf:

### Design af regler og retningslinjer

Aktuelle og tilgængelige regler er en forudsætning for, at ledere og medarbejdere dels kan udmønte gældende lovgivning, kommunalpolitiske beslutninger og regler, dels kan sikre en ensartet og effektiv opgaveløsning og endelig kan gennemføre de kontroller, der skal sikre en hensigtsmæssigt drift og et regnskab udarbejdet i overensstemmelse med gældende regler.

### Implementering af regler og retningslinjer

Regler og retningslinjer skal være implementeret i forvaltningerne, før de har en effekt. Det betyder, at regler og retningslinjer skal være kendt, accepteret og indført i praksis.

Det betyder endvidere, at ledelsen skal have overblik over forvaltningens risikoområder, og roller og ansvar skal være præciseret (delegation). Der skal systematisk arbejdes med effektive processer i et end-to-end perspektiv herunder kvalitet i opgaveløsningen.

Forvaltningsledelse og medarbejdere skal have forandringsevne for at kunne følge udviklingen i den kommunale forvaltning og skal kunne anvende de løsninger, der stilles til rådighed.

### Afgrænsning

Ledelsestilsyn i denne undersøgelse er afgrænset til de regler og retningslinjer, der følger af kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ samt Regulativ for IT-sikkerhed og de risikoområder, der i samarbejde med forvaltningerne er identificeret.

I 2016 og 2017 er fokus på design af styringsregler i Københavns Kommune og implementering af ledelsestilsyn i forvaltningerne. I 2017 og

2018 vil fokus være rettet mod, hvorvidt der for de enkelte risikoområder er tilrettelagt forretningsgange, interne kontroller og relevant styringsinformation til ledelsen.

### Rapportering

Rapporten forelægges for Revisionsudvalget samt fremsendes til kommunens eksterne revisor til orientering.

Rapporten vil endvidere - som følge af Økonomiudvalgets lovpligtige indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for alle kommunens administrative områder - blive sendt til Økonomiforvaltningens direktion til eventuel videreførelse overfor Økonomiudvalget. Uddrag af rapporten vil endvidere indgå i en sammenfatning, som sendes til Økonomiudvalget.

## **2. Ledelsesresume og konklusion**

Intern Revision har gennemført en undersøgelse med det formål at foretage en overordnet vurdering af kommunes design og implementering af styringsregler og forvaltningernes ledelsestilsyn.

Det er vores vurdering, at forvaltningernes arbejde med implementering af et samlet risikobaseret ledelsestilsyn med procesbeskrivelser, interne kontroller og ledelsesinformation vil være en flerårig proces.

Revisionen har givet anledning til følgende observationer:

### **2.1 Design af Københavns Kommunes styringsregler (Økonomiforvaltningen)**

I overensstemmelse med handlingsplan til sikring af betryggende administrative processer, som er godkendt af Økonomiudvalget, har Økonomiforvaltningen afsluttet arbejdet med at opdatere Kasse- og Regnskabsregulativet, som sammen med en række Fælles administrative forretningscirkulærer behandles af Økonomiudvalget i marts 2017.

Kasse- og Regnskabsregulativet behandles derudover af Borgerrepræsentationen. Dokumenterne træder i kraft ved henholdsvis Økonomiudvalgets og Borgerrepræsentationens godkendelse.

Der udestår herefter to væsentlige områder, som kan henføres til IT og persondataområder samt Forretningscirkulære for Personale.

### Konklusion

Det er vores vurdering, at Økonomiforvaltningens arbejde med kommunens styringsregler forløber godt og planmæssigt. Governance på IT-

området er efter vores opfattelse en væsentlig opgave, som bør prioriteres højt.

Vi anbefaler, at governance på IT-området fastlægges i en række styringsregler og retningslinjer samt entydig placering af beslutningsansvar, som skal være en integreret del af kommunens strategiske ledelsesarbejde. Forretningskritiske IT-beslutninger skal være forankret hos den øverste ledelse i kommunen. Den øverste ledelses styring og beslutninger bør understøttes af en tværgående compliance struktur, som følger op på de to hovedprocesser på IT-området: It-livscyklus og beskyttelse/sikkerhed med hensyn til design. Som en naturlig konsekvens af de manglende styringsregler er der endnu ikke udarbejdet delegationsbeskrivelser i forhold til procesansvar og organisatoriske ændringer.

## **2.2 Implementering af styringsregler i Kultur- og Fritidsforvaltningen**

Kultur- og Fritidsforvaltningen har med sparring fra Intern Revision identificeret risikoområder. Forvaltningen har fra centralt hold anført, hvem der har ansvaret for, at der på de enkelte områder med udgangspunkt i en vurdering af væsentlighed og risiko er tilrettelagt hensigtsmæssige forretningsgange og interne kontroller. Kultur- og fritidsforvaltningen har ikke tidligere beskrevet delegation af beslutningskompetence for de enkelte risikoområder. Det er oplyst, at Tillidsdagsordenen har præget forvaltningens ledelsesværdier de sidste 5-10 år. Forvaltningen har fulgt de forretningsgange og det ledelsestilsyn, der har været gældende for hele Københavns Kommune. Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser at være i gang med at udvikle forvaltningens ledelses- og styringsmodel. Det gælder også i relation til ledelsestilsyn. Den nuværende direktion prioriterer en styrings- og ledelsesmodel, som en naturlig del af tillidsdagsordenen.

### Konklusion

Der foreligger nu et samlet overblik over alle risikoområder i Kultur- og Fritidsforvaltningen fordelt på støtte- og kerneprocesser. Forvaltningen har dog endnu ikke foretaget en endelig afklaring af delegationsansvaret i forhold til de enkelte risikoområder, hvilket efter vores vurdering er nødvendigt for at sikre, at der på alle risikoområder i forvaltningen er klarhed over rammer og grænser for delegationen.

## **2.3 Selvevaluering af risikoområder i Kultur- og Fritidsforvaltningen**

Kultur- og Fritidsforvaltningen har kun i begrænset omfang udarbejdet lokale forretningsgange/vejledninger. Afvigelsesrapportering og initiativligt har været de bærende elementer i den overordnede styring af forvaltningen.

Forvaltningen oplyser, at selvevalueringen er foretaget ved en central vurdering og prioritering af forvaltningens forretningsgange ud fra en risikobaseret tilgang. Der har i første omgang været fokus på økonomiske risici og områder med stor politisk bevågenhed.


Kultur- og Fritidsforvaltningen har i 1. halvår 2017 valgt at prioritere arbejdet med processer i forhold til at forberede overgangen til Kvantum, og en del af arbejdet med processer er allerede påbegyndt. Forvaltningen vil derudover foretage en "nedefra og op" afdækning af forvaltningens mulige risikoområder. Det vil ske gennem inddragelse af forvaltningens chefer, og dette kan medføre ændringer i prioriteringen af kortlægningsarbejdet i 2. halvår af 2017.



### Konklusion

Vi tager ovenstående til efterretning, herunder at den nuværende direktion prioriterer en styrings- og ledelsesmodel, hvor der er fokus på sikker drift, styr på forretningsgange og klarhed om roller og ansvar på de forskellige ledelsesniveauer.

### 3. Observationer, risikovurderinger, anbefalinger og forvaltningens tiltag

Vores undersøgelse af kommunens design og implementering af et risikobaseret ledelsestilsyn har givet anledning til følgende bemærkninger:

Organisationsområde i KK		Økonomiforvaltningen	Revisionsområde/ emne	Ledelsestilsyn	
Ref.	Observation	Risikobeskrivelse	Anbefaling	Risiko & væsentlighed	
Design af styringsregler 5.1	<p>Det er vores vurdering, at Økonomiforvaltningens arbejde med kommunens styringsregler forløber godt og planmæssigt.</p> <p>Der udestår herefter to væsentlige områder, som kan henføres til IT og persondataområder samt Forretningscirkulære for Personale.</p> <p>Governance på IT-området er efter vores opfattelse en væsentlig opgave, som bør prioriteres højt.</p>	<p><u>Compliance risiko</u> Manglende overholdelse af lovgivningen.</p> <p><u>Operationel risiko</u> Risiko for økonomisk / omdømme som følge af u hensigtsmæssige eller mangelfulde interne forretningsgange, menneskelige og systemmæssige fejl eller som følge af eksterne begivenheder.</p> <p><u>Besvigelserisiko</u> Risikoen for, at der foretages utilsigtede/svigagtige handlinger, samt risiko for uberettiget mistanke mod personalet om uregelmæssigheder.</p>	<p>Vi anbefaler, at governance på IT-området fastlægges i en række styringsregler og retningslinjer samt entydig placering af beslutningsansvar, som skal være en integreret del af kommunens strategiske ledelsesarbejde.</p> <p>Forretningskritiske IT-beslutninger skal være forankret hos den øverste ledelse i kommunen. Den øverste ledelses styring og beslutninger bør understøttes af en tværgående compliance struktur, som følger op på de to hovedprocesser på IT-området: It-livscyklus og beskyttelse/sikkerhed med hensyn til design.</p>		

Organisationsområde i KK		Kultur- og Fritidsforvaltningen	Revisionsområde/emne	Ledelsestilsyn	
Ref.	Observation	Risikobeskrivelse	Anbefaling	Risiko & væsentlighed	
Implementering af styringsregler 5.2	<p><u>Risikoområder</u> Kultur- og Fritidsforvaltningen har identificeret risikoområder med sparring fra Intern Revision.</p> <p>Forvaltningen har fra centralt hold anført, hvem der har ansvaret for, at der på de enkelte områder med udgangspunkt i en vurdering af væsentlighed og risiko er tilrettelagt hensigtsmæssige forretningsgange og interne kontroller.</p> <p>Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser at være i gang med at udvikle forvaltningens ledelses- og styringsmodel. Det gælder også i relation til ledelsestilsyn. Den nuværende direktion prioriterer en styrings- og ledelsesmodel, hvor der er fokus på sikker drift, styr på forretningsgange og klarhed om roller og ansvar på de forskellige ledelsesniveauer samtidig med, at der er decentralt ledelsesrum til udviklingen af byens kultur- og fritidsfaciliteter.</p> <p><u>Delegation</u> Kultur- og fritidsforvaltningen har ikke tidligere beskrevet delegation af beslutningskompetence for de enkelte risikoområder.</p> <p>Det er oplyst, at Tillidsdagsordenen har præget forvaltningens ledelsesværdier de sidste 5-10 år. Forvaltningen har fulgt de forretningsgange og det ledelsestilsyn, der har været gældende for hele Københavns Kommune</p>	<p><u>Compliance risiko</u> Manglende overholdelse af lovgivningen.</p> <p><u>Operationel risiko</u> Risiko for økonomisk / omdømme som følge af uhensigtsmæssige eller mangelfulde interne forretningsgange, menneskelige og systemmæssige fejl eller som følge af eksterne begivenheder.</p> <p><u>Besvigelsesrisiko</u> Risikoen for, at der foretages utilsigtede/svigagtige handlinger, samt risiko for uberettiget mistanke mod personalet om uregelmæssigheder.</p>	<p>Vi anbefaler – af hensyn klarhed over præcist hvilke områder beslutningskompetence er delegeret og i hvilket omfang – at delegation sker udtrykkeligt, så der er klarhed over rammer og grænser for delegationen.</p> <p>Vi vurderer, at dette er hensigtsmæssigt i forhold til både det organisatoriske niveau, der delegeres fra, og det organisatoriske niveau, der delegeres til.</p> <p>Endvidere vil en udtrykkelig overdragelse af udøvelse af beslutningskompetence også gøre muligt for andre end de involverede dele af forvaltningen at få kendskab til, i hvilket organisatorisk niveau i forvaltningen en given kompetence udøves</p>		
Selvevaluering af risikoområder i forvaltningen 5.3	<p>Kultur- og Fritidsforvaltningen har fulgt de forretningsgange og det ledelsestilsyn, der har været gældende for hele Københavns Kommune og har kun i begrænset omfang udarbejdet lokale forretningsgange / vejledninger. Afvigelsesrapportering og initiativpligt har været de bærende elementer i den overordnede styring af forvaltningen.</p> <p>Forvaltningen oplyser, at selvevalueringen er foretaget ved en central vurdering og prioritering af forvaltningens forretningsgange ud fra en risikobaseret tilgang. Der har i første omgang været fokus på økonomiske risici og områder med stor politisk bevågenhed.</p> <p>Kultur- og Fritidsforvaltningen har i 1. halvår 2017 valgt at prioritere arbejdet med processer i forhold til at forberede overgangen til Kvantum, og en del af arbejdet med processer er allerede påbegyndt. Forvaltningen vil derudover foretage en "nedefra og op" afdækning</p>		<p>Vi forudsætter, at Kultur- og Fritidsforvaltningen følger op på handleplanen og sikrer, at der udarbejdes procesbeskrivelser for de identificerede kritiske områder herunder de afgivne revisionsbemærkninger.</p>		

	<p>af forvaltningens mulige risikoområder. Det vil ske gennem inddragelse af forvaltningens chefer, og dette kan medføre ændringer i prioriteringen af kortlægningsarbejdet i 2. halvår af 2017.</p>			
<p>Forvaltningens iværksatte tiltag</p>	<p>Handleplan samt opfølgning på revisionsbemærkninger, jf. Økonomiudvalget den 6/12 2016.</p> <p>Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser, at som følge af forberedelserne til Kvantum er en del af arbejdet med processer allerede startet op. Således er der igangsat både en fokuseret forretningsafdækning, for særligt kritiske processer i forvaltningen samt en forretningsafdækning af øvrige større processer. Resultatet af dette arbejde forventes at kunne bidrage til efterfølgende at få beskrevet de fremtidige forretningsgange og ledelsestilsyn i den nye fælles kvalitetsstandard (i QLM).</p> <p>Forvaltningen vil derudover foretage en "nedefra og op" afdækning af forvaltningens mulige risikoområder. Det vil ske gennem inddragelse af forvaltningens chefer, der vil blive bedt om at bidrage med selvevaluering. Dette kan medføre ændringer i prioriteringen af kortlægningsarbejdet i andet halvår af 2017.</p> <p>Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser følgende generiske plan for arbejdet med hvert procesområde som varer 6-8 uger:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inddragelse af relevante enheder/chefer/medarbejdere gennem workshops, møder mv. I denne proces kortlægges forretningsgange og der sker evt. justeringer i processerne (2-3 uger).</li> <li>• Forretningsgange og evt. tilhørende arbejdsgangsbeskrivelser tegnes i it-systemet QLM (1 uge).</li> <li>• De færdige forretningsgange godkendes af direktionen (1 uge).</li> <li>• Implementering af og kommunikation om den pågældende forretningsgang til chefer og medarbejdere i forvaltningen (2-3 uger).</li> </ul> <p>Forvaltningen har indtil videre planlagt første halvår af 2017. I august 2017 vil resten af årets opgaver med forretningsgange blive detailplanlagt. De første procesområder er ikke lige store og vil derfor ikke være lige tidskrævende at kortlægge og eventuelt tilpasse.</p> <p>Forvaltningen har udarbejdet en tidsplan, hvor ét område af forretningsgange gennemgås af gangen. Det vurderes at være muligt at nå tre hovedprocesser i første halvår og to i andet halvår 2017.</p> <p>Det tværgående fokus på ledelsestilsyn i Københavns Kommune samt implementering af Kvantum giver Kultur- og Fritidsforvaltningen anledning til at få afdækket de områder, som kan være forbundet med risici og sikre, at der etableres sikre processer og faste forretningsgange. Sikker drift på kerneområderne udgør en vigtig del af fundamentet for den strategiske udvikling af forvaltningen.</p> <p>Det er hensigten med det nye ledelsestilsyn i forvaltningen, at det – på baggrund af en grundig gennemgang og vurdering af forvaltningens risici – etableres på et så overordnet niveau som muligt. Det skal være tydeligt, hvad den enkelte chef har ansvar for, uden at det bliver administrativt tungt at vedligeholde. Samtidig skal der etableres en god og konstruktiv balance mellem på den ene side hensynet til sikker drift ift. særlige økonomiske og politiske risici, og på den anden side hensynet til at sikre den decentrale, faglige udvikling af forvaltningens tilbud.</p> <p>Det er afgørende for risikominimering og sikre processer, at den enkelte chef er bekendt med deres ansvar og kan løfte det. Forretningsgange skal være kommunikeret og tilgængelige, og cheferne skal have den fornødne hjælp til at følge op på dem gennem relevante rapporter og ledelsesinformation.</p> <p>Ifølge Økonomiudvalgets status på revisionsbemærkninger (6/12 2016) henføres følgende bemærkning til Kultur- og Fritidsforvaltningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indkøbsområdet (forventes gentaget i 2016 og 2017)</li> </ul> <p>Revisionsbemærkning forventes først endeligt afklaret i 2018. Endvidere har Intern Revision afgivet en revisionsbemærkning vedr. håndtering af børneattester.</p> <p>Det forudsættes, at der udarbejdes procesbeskrivelser i det omfang revisionsbemærkninger relateres hertil.</p>			



#### 4. FORVALTNINGENS TILTAG

Rapportens konklusioner er drøftet med ledelsen i Kultur- og Fritidsforvaltning, der er enig i indholdet af rapporten og har tilsluttet sig vores risikovurderinger i tilknytning hertil. På dette grundlag har forvaltningen formuleret en række tiltag, som det fremgår ovenfor under afsnit 3, "Forvaltningens tiltag".

Vi vurderer, at de anførte tiltag vil reducere de identificerede risici.

Forvaltningens ansvarlige for implementering er direktør Anders Bager Jensen.

Tidsfrist for afslutning af implementering er ultimo 2019.

#### 5. UDFØRT ARBEJDE

I dette afsnit er redegjort for det arbejde, der er udført i samarbejde med forvaltningen herunder grundlaget for vores evaluering og observationer i forbindelse med arbejdet.

##### 5.1 Design af Københavns kommunes styringsregler

Økonomiudvalgets beslutning om, hvordan udvalget vil sikre indseende med de økonomiske og administrative forhold og varetage den umiddelbare forvaltning, der vedrører kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ, herunder den handleplan som blev vedtaget i mødet den 16. juni 2015, er et væsentligt element i forhold til det fremtidige arbejde til sikring af betryggende administrative processer.

Målsætningerne for handlingsplanen er følgende:

- Der skal eksistere en klar beskrivelse af ansvarsdelingen mellem Økonomiudvalget og forvaltninger på det administrative område, så det er klart for Økonomiudvalget, hvordan udvalget kan leve op til dets lovfæstede ansvar.
- Der skal eksistere et risikounivers med et samlet overblik over kommunens risikoområder i den administrative forvaltning.
- Der skal etableres et balanceret kontrolmiljø. Det medfører, at der ikke skal udføres flere kontroller, men kontrollerne skal være effektive og digitalt understøttet.
- Kommunen skal have styr på reglerne, og der skal være designet interne kontroller.
- Kommunens ansatte skal have forudsætningerne for at overholde reglerne.
- Kommunens administrative retningslinjer skal overholdes.

I overensstemmelse hermed har Økonomiforvaltningen igangsat et arbejde med bl.a.:

- Regelhierarki i Københavns Kommune herunder delegation.
- Opdatering af Kasse- og Regnskabsregulativet.
- Udarbejdelse af Fælles administrative forretningscirkulærer for kommunens væsentligste støtte- og kerneprocesser end-to-end.
- Udarbejdelse og vedligeholdelse af Fælles administrative forretningsgange.
- Etablering af en fælles portal til visning/kommunikation af gældende regler.

#### **Ad. Regelhierarki og delegation**

Det overordnede vedtagne regelhierarki i Københavns Kommune er illustreret i figuren nedenfor.



Hierarkiet er styrende for udarbejdelsen af kommunens regelsæt.

Økonomiforvaltningen forestår udarbejdelsen af de overordnede styringsregler og de fællesadministrative forretningscirkulærer og forretningsgange. Forvaltningerne udarbejder forvaltningsspecifikke forretningsgange.

Økonomiudvalget har i forbindelse med vedtagelse af handleplanen forudsat, at forvaltningerne beskriver, hvordan de arbejder med delegation af roller og ansvar.

Intern delegation foreligger, når der sker delegation til et andet led eller en anden enhed inden for samme forvaltning. Begrebsmæssigt indebærer delegation af beslutningskompetence, at en forvaltningsmyndighed overlader udøvelsen af kompetencen til andre. At der er tale om en overdragelse af udøvelsen indebærer ikke, at den der delegerer, selv mister beslutningskompetencen som følge af delegationen. Delegationen indebærer dog, at afgørelsen almindelig vis træffes af det led eller den enhed der delegeres til. Således har den der delegerer, fortsat ansvaret for løsningen af de opgaver, i forhold til hvilke kompetencen er delegeret.

I praksis vil der i forvaltningen være et udstrakt behov for intern delegation for at sikre, at sagsbehandlingen/administrationen kan tilrettelægges hensigtsmæssigt uden unødigt forsinkelse, samt på en måde der tilsikrer den nødvendige ekspertise på de mange varierende områder, som den enkelte forvaltning dækker. En omfattende delegation er, efter vores vurdering nødvendig for at sikre, at der er klarhed over præcist, på hvilke områder beslutningskompetence er delegeret og dermed klarhed over rammer og grænser for delegationen.

Dette vurderes endvidere, at være hensigtsmæssigt i forhold til både det organisatoriske niveau, der delegeres fra, og det organisatoriske niveau, der delegeres til. Endvidere vil en udtrykkelig overdragelse af udøvelse af beslutningskompetence også gøre muligt for andre end de involverede dele af forvaltningen at få kendskab til, i hvilket organisatorisk niveau i forvaltningen en given kompetence udøves.

#### **Ad. Kasse- og Regnskabsregulativet og Forretningscirkulærer**

Økonomiforvaltningen har med sparring fra Intern Revision opdateret Kasse- og Regnskabsregulativet samt udarbejdet Forretningscirkulærer for ledelsestilsyn m.v., indkøb og indtægter. Styringsdokumenterne er behandlet i Budget- og Regnskabskredsen og er efterfølgende godkendt af Økonomikredsen.

Styringsdokumenterne er udarbejdet i overensstemmelse med det vedtagne regelhierarki i Københavns Kommune.

Helt overordnet har der været fokus på at afgrænse indholdet i selve regulativet til at beskrive, hvad der skal udarbejdes regler for. I overensstemmelse med regulativet udarbejdes forretningscirkulærer, der nærmere beskriver reglerne.

Forretningscirkulære for ledelsestilsyn m.v. indeholder både retningslinjer for tilrettelæggelsen af ledelsestilsyn, men indeholder derudover også et metodeværktøj til inspiration til tilrettelæggelsen af den enkelte forvaltnings ledelsestilsyn. Dette er under hensyn til, at den enkelte forvaltning selv skal kunne tilrettelægge sit ledelsestilsyn.

I forhold til det nuværende Kasse- og Regnskabsregulativ med bilag er der foretaget en række tekstmæssige præciseringer i styringsdokumenterne, hvoraf de væsentligste er følgende:

- Der oplystes andre udgifts- og indtægtstyper i cirkulærene for indkøb og indtægter for at gøre opmærksom på andre områder, der ikke følger den sædvanlige proces for henholdsvis indkøb og indtægter.
- Nærmere beskrivelse af indtægtsdækket virksomhed, herunder præcisering af krav til dokumentation af hjemmel.
- Der er tilføjet retningslinjer for governance for administration af indtægter.
- Debet- og/eller kreditkort skal kun udstedes i begrænset omfang og hvor øvrige indkøbsformer ikke kan anvendes.
- Københavns Kommune indgår som hovedregel ikke leje- og leasingaftaler.
- Nye udbetalings- og faktureringsløsninger skal godkendes af Økonomiforvaltningen (Koncernservice).
- Beløbsgrænsen for aflæggelse af anlægsregnskab er øget fra 1 mio. kr. til 2 mio. kr.

Styringsdokumenterne behandles af Økonomiudvalget i marts 2017. Kasse- og regnskabsregulativet behandles derudover af Borgerrepræsentationen. Dokumenterne træder i kraft fra Borgerrepræsentationens godkendelse af regulativet.

Efter godkendelse af de her nævnte styringsdokumenter vil der fremover være følgende forretningscirkulærer (tidligere bilag til Kasse- og Regnskabsregulativet):

- Ledelsestilsyn m.v.
- Budget (Indkaldelsescirkulære)
- Budgetopfølgning
- Regnskab
- Indkøb
- Indtægter
- Ydelse af tilskud

Herefter udestår Forretningscirkulære for Personale, der forventes udarbejdet i løbet af foråret 2017.

For IT og persondataområdet udestår at ajourføre / supplere kommunens regelsæt. Herunder skal inkluderes overordnede governance regler for håndtering af person- og værdioplysninger samt retningslinjer for systemunderstøttelse, IT-anvendelse og IT-sikkerhed, samt regler, der sikrer overholdelse af den kommende Databeskyttelsesforordning.

Governance på IT-området skal fastsætte regler/retningslinjer for:

- Strategi – hvordan gennemføres kommunens / forvaltningernes strategiske arbejde og beslutninger, der dels sikrer overensstemmelse mellem forretningsstrategien og IT-strategien, så disse understøtter kommunens/forvaltningernes kort- og langsigtede udviklingsmål, og dels sikrer nødvendige strategiske overvejelser og beslutninger i forhold til risici og performance.
- Forretningsdrift – hvordan anskaffelse, driftsstyring og afvikling af IT skal håndteres, således at IT skaber værdi for kommunen/forvaltningerne, herunder dels understøtter kommunens/forvaltningernes evne til at levere kvalitet og følge de til enhver tid gældende love og regler, og dels understøtter kommunens / forvaltningernes evne til at være produktive og effektive, det vil sige medvirke til at udnytte menneskelige og økonomiske ressourcer hensigtsmæssigt.
- Sikkerhed (IT og data) – hvordan kommunens "sikkerhedsnet" skal etableres ud fra en risikobaseret tilgang, så intern sårbarhed og eksterne trusler håndteres optimalt og sikrer at de til enhver tid gældende love, regler og retningslinjer efterleves.

Styringsreglerne skal præcisere, hvordan disse skal udmøntes, herunder hvilke fælles administrative forretningsgange (hovedprocesser og delprocesser), der skal udarbejdes. I tilknytning hertil fastlægges ejerskab for de enkelte styringselementer, f.eks. hvad er omfattet af at være procesejer, dataejer, forretningsystemejer mv.

**Ad. Fælles administrative forretningsgange, forvaltningsspecifikke forretningsgange og fælles portal til dokumentation af forretningsgange og visning/kommunikation af gældende regler**

Med henblik på at adressere tiltag for at styrke governance på økonomi- og regnskabsområdet har Økonomikredsen i oktober 2016 godkendt:

- At udarbejdelse af alle nye forretningsgange (både fælles og forvaltningsspecifikke) samt opdatering og vedligeholdelse af eksisterende forretningsgange skal ske i overensstemmelse med "Kvalitetsstandard for udarbejdelse og dokumentation af forretningsgange i Københavns Kommune".
- At dokumentation af end-to-end processer på økonomi samt løn- og personaleområdet skal ske i procesdokumentationssystemet QLM (Qualiware Lifecycle Manager).

Økonomikredsen har dog samtidig præciseret, at anvendelsen af disse værktøjer skal ske ud fra en risikobaseret tilgang, samt at implementeringen i forvaltningerne forløber som en kontinuerlig proces, og ikke et projekt der afsluttes til en bestemt dato. Der er således ikke krav om udbredelse af værktøjerne til alle områder, og forvaltningerne identificerer selv relevante områder.

Kvalitetsstandarden skal sikre en entydig metodetilgang for dokumentation af forretningsgange i Københavns Kommune, og at disse indeholder tilstrækkelig faglig kvalitet.

IT-systemet QLM vil give overblik over processerne i den enkelte forvaltning/enhed og vil give bedre indsigt i egen forvaltning og dermed et bedre beslutningsgrundlag i forhold til compliance og procesoptimering. Endvidere vil systemet give medarbejdere mulighed for at kende alle de procestrin, de skal udføre og dermed et grundlag for mere ensartethed i opgaveløsningen samt tydeliggøre ansvar og rollefordeling.

Det er hensigten, at QLM både skal være portal for forretningsgange/procesbeskrivelser og for Kasse- og Regnskabsregulativ samt Fælles administrative forretningscirkulærer. Der er dog ikke truffet endelig beslutning om sidstnævnte.

ØKF har igangsat et internt implementeringsforløb i efteråret 2016, og fastlæggelse af en fælles governance struktur for anvendelse af systemet.

I samarbejde med et konsulentfirma og Intern Revision afholdes kurser i anvendelse af metodeværktøjet i kvalitetsstandarden for udarbejdelse og dokumentation af forretningsgange samt i brugen af QLM. Der sker således en sammenkobling mellem metode- og systemanvendelse.

Uddannelsesaktiviteterne for forvaltningerne finder sted i 1. halvår 2017.

## **5.2 Implementering af styringsregler i Kultur- og Fritidsforvaltningen**

### **5.2.1 Identifikation af risikoområder (risikounivers) og selvevaluering af status**

Vi har i samarbejde med Kultur- og Fritidsforvaltningen identificeret og tilvejebragt overblik over forvaltningens risikoområder.

Identifikationen af risikoområder har taget udgangspunkt i Intern Revisions revisionsunivers, som indeholder en bruttoliste over de områder, der ud fra en revisionsmæssig tilgang danner grundlag for planlægningen af revisionen i kommunens forvaltninger årligt og over en årrække.

Revisionsuniverset er gennemgået med forvaltningen for at opnå enighed om risikobilledet herunder eventuel tilføjelse af yderligere områder således, at der foreligger et samlet overblik over alle risikoområder i forvaltningerne og for kommunen som helhed fordelt på støtte- og kerneprocesser.

Ifølge Kultur- og Fritidsforvaltningen har Tillidsdagsordenen præget forvaltningens ledelsesværdier de sidste 5-10 år. Afvigelsesrapportering og initiativpligt har været de bærende elementer i den overordnede styring af forvaltningen. Forvaltningen har fulgt de forretningsgange og det ledelsestilsyn, der har været gældende for hele Københavns Kommune og har kun i begrænset omfang udarbejdet lokale forretningsgange/vejledninger.

For de enkelte risikoområder har Kultur- og Fritidsforvaltningen anført, hvem der er procesansvarlig, og forvaltningen har foretaget en vurdering og prioritering af forvaltningens forretningsgange ud fra en risikobaseret tilgang. Der har i første omgang været fokus på økonomiske risici og områder med stor politisk bevågenhed. Kriterierne for vurdering og prioritering har været: Økonomisk volumen, Risikovurdering (økonomi/politisk) og Forretningskritisk for implementering af Kvantum

Vurderingen af hvilke områder forvaltningen vil indlede med at kortlægge, er baseret på dialog med de ansvarlige chefer i forvaltningen og ud fra ovenstående kriterier.

Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser at være i gang med at udvikle forvaltningens ledelses- og styringsmodel. Det gælder også i relation til ledelsestilsyn. Den nuværende direktion prioriterer en styrings- og ledelsesmodel, hvor der er fokus på sikker drift, styr på forretningsgange og klarhed om roller og ansvar på de forskellige ledelsesniveauer samtidig med, at der er decentralt ledelsesrum til udviklingen af byens kultur- og fritidsfaciliteter.

### 5.2.2 Delegation af ansvar

Ifølge handlingsplanen til sikring af betryggende administrative processer i Københavns Kommune, som er godkendt af Økonomiudvalget, skal arbejdet med delegation tænkes ind i udarbejdelsen af et nyt koncept for ledelsestilsyn i kommunen.

Det fremgår endvidere, at den enkelte forvaltning skal beskrive, hvordan der arbejdes med delegation af roller og ansvar.

I Kultur- og Fritidsforvaltningen forefindes en bemyndigelsesoversigt, der viser, hvem af forvaltningens niveau 2-chefer, der kan agere og inden for hvilke områder

Der vil desuden blive udarbejdet en opgaveoversigt, som beskriver, hvilke opgaver de enkelte niveau-2-chefer har ansvar for, herunder institutioner og tværgående indsatser.

### **5.3 Selvevaluering af risikoområder i Kultur- og Fritidsforvaltningen**

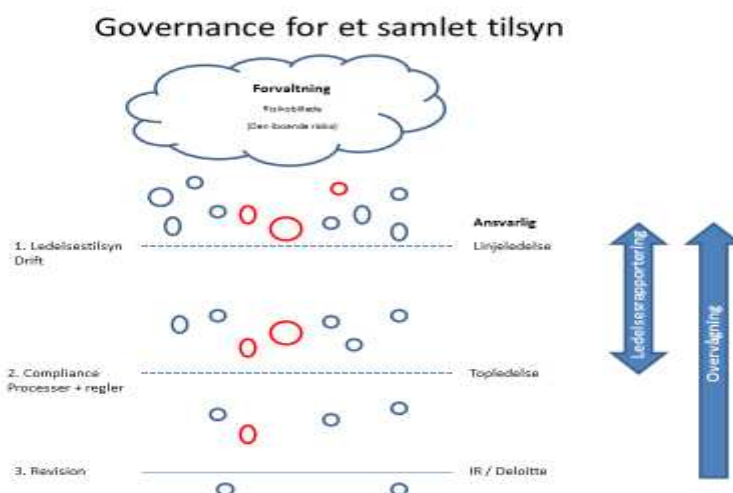
Kultur- og Fritidsforvaltningen har foretaget en vurdering og prioritering af forvaltningens forretningsgange ud fra en risikobaseret tilgang. Vurderingen af hvilke områder forvaltningen skal starte med at kortlægge, er baseret på dialog med de ansvarlige chefer i forvaltningen og ud fra ovenstående kriterier. Der er på den baggrund udpeget nogle områder, som vurderes at udgøre den største risiko for forvaltningen. Forvaltningen har udarbejdet en handleplan for det videre arbejde, som forventes håndteret med udgangen af 2017. De øvrige områder arbejdes der videre med i 2018 og 2019.



## BILAG 1 Formål med risikobaseret ledelsestilsyn

### Tilrettelæggelse af intern styring og kontrol

Nedenstående figur illustrerer roller og ansvar for den interne styring og kontrol. Et effektivt ledelsestilsyn skal medvirke til at styrke 1. og 2. forsvarslinje og dermed medvirke til, at administrationen på de enkelte områder er hensigtsmæssig og betryggende i kontrolmæssig henseende, og at der administreres i overensstemmelse med gældende lovgivning, politiske beslutninger, meddelte bevillinger og øvrige beslutninger, indgåede aftaler og sædvanlig praksis.



Den 1. forsvarslinje består af forvaltningsenheder, som har fået delegeret ansvar for at identificere og styre risici inden for eget forretningsområde.

Den 2. forsvarslinje består af styrings- og kontrolfunktioner i de enkelte forvaltninger eller tværgående servicefunktioner, som har til formål at understøtte 1. forsvarslinje. Den 2. forsvarslinje kan også udføre egne kontroller og skabe forudsætninger for at eventuelle risici og fejl, som har passeret den første forsvarslinje, bliver opdaget og korrigeret.

Etablering af compliancefunktioner i 2. forsvarslinje kan medvirke til at sikre, at fejl, der undersliper den 1. operationelle forsvarslinje, så vidt muligt opfanges, så der ikke er grundlag for revisionsbemærkninger.

Den 3. forsvarslinje illustrerer risici og fejl, der konstateres af kommunens revision.

## Bilag 2 Rammesætning for evaluering af status for forvaltningernes ledelsestilsyn

### **Ledelsestilsyn - hvorfor og hvordan**

Ifølge kommunens gældende Kasse- og Regnskabsregulativ påhviler det ledelsen at sikre, at der gennemføres et synligt ledelsestilsyn på alle relevante områder, og at interne kontroller bliver udført med udgangspunkt i kontrolpunkterne med den aftalte frekvens og omfang.

Økonomiudvalget har som nævnt anmodet revisionen om proaktivt i forbindelse med aflæggelse af årsregnskabet at rapportere til udvalget - på baggrund af en dialog med de enkelte forvaltninger - om, hvorvidt ledelsestilsynet er betryggende.

I overensstemmelse hermed har Intern Revision været i en dialog med forvaltningernes direktioner om tilrettelæggelse af et risikobaseret ledelsestilsyn, som fremadrettet kan sikre, at ledelsestilsynet tilrettelægges effektivt og kan medvirke til at udgå fejl i sagsbehandlingen med økonomiske konsekvenser, negativ omtale af kommunen, økonomiske tab, fejl i regnskabet, besvigelser, revisionsbemærkninger mv.

Vi har i denne anledning præsenteret en model, der vil kunne skabe fundamentet for at tilrettelægge et egentligt risikobaseret ledelsestilsyn.

Modellen sætter rammen for, hvilke elementer, der i et revisionsmæssigt perspektiv, bør indgået i et risikobaseret ledelsestilsyn, men det er den enkelte forvaltning, der selv tilrettelægger og bestemmer indholdet af sit ledelsestilsyn.

Modellen indeholder 5 overordnede elementer, som udgør fundamentet for ledelsestilsynet.



Da konceptet er udviklet, og arbejdet med design og implementering af de enkelte elementer er pågået i løbet af 2016, indgår udelukkende de 3 første elementer i undersøgelsen for 2016. I de kommende år vil vores undersøgelse af forvaltningernes ledelsestilsyn blive udvidet til at omfatte alle 5 elementer.

### *Styringsregler*

Formålet er, at aktuelle og tilgængelige regler er en forudsætning for at ledere og medarbejdere, dels kan udmønte gældende lovgivning, kom-

municipalpolitiske beslutninger og regler, dels kan sikre en ensartet og effektiv opgaveløsning og endelig kan gennemføre de kontroller, der skal sikre en hensigtsmæssigt drift og et regnskab, der er udarbejdet i overensstemmelse med gældende regler.

#### *Organisation*

Det handler om, at ledelsen har overblik over forvaltningens processer (risikoområder), at opgaver og ansvar er præciseret (delegation), samt at der systematisk arbejdes med effektive processer i et end-to-end perspektiv herunder kvalitet i opgaveløsningen.

#### *Medarbejdere*

Der er formålet, at forvaltningsledelse og medarbejdere har forandrings- evne til følge udviklingen i den kommunale forvaltning og kan anvende de løsninger, der stilles til rådighed.

#### *Processer (indgår ikke i 2016)*

Formålet er, at kortlægge hvilke risici der kan have væsentlig indvirkning på realiseringen af kommunens/forvaltningens mål, herunder regnskabsaflæggelse og overholdelse af gældende lovgivning m.v. Risikovurdering har til formål at bestemme de identificerede risici i forhold til forvaltningens risikovillighed for at kunne opstille, prioritere og håndtere indsatser (beskrive kontroller) i forhold til de enkelte risici.

Dette emne handler således om struktur i procesbeskrivelser samt identifikation, vurdering og håndtering af risici og etablering af kontroller, der reducerer risici til et acceptabelt niveau.

#### *Indikatorer (indgår ikke i 2016)*

Dette emne handler om målstyring og om at definere relevante KPI'er (Key Performance Indicator) og andre informationer, der har relevans for ledelsen. Formålet er, at udvælge de indikatorer der giver ledelsen bedst muligt grundlag for at vurdere effektiviteten af de etablerede kontroller. Ud over internt fastsatte indikatorer kan eksterne indikatorer give input til risikostyring og bidrage til at undgå ubehagelige overraskelser.

#### *Styringsinformation (indgår ikke i 2016)*

Det handler om at fastsætte principper for rapportering til topledelsen fra underliggende ledelsesniveauer om kvaliteten i den daglige opgavevaretagelse mv. Formålet er, at den øverste ledelse modtager information om væsentlige forretningskritiske risici, herunder om kontrollerne på de forretningskritiske områder fungerer effektivt.

### **BILAG 3 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.