



KØBENHAVNS KOMMUNE
Intern Revision

15. marts 2017

REVISIONSRAPPORT

2016

Teknik- og Miljøforvaltningen **Risikobaseret ledelsestilsyn**

MODTAGER

Pernille Andersen
Anna Schou Johansen

INTERN REVISION

Jesper Andersen
Tommy Jacobsen

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING OG FORMÅL	3
2.	LEDELSESRESUME OG KONKLUSION.....	4
2.1	DESIGN AF KØBENHAVNS KOMMUNES STYRINGSREGLER (ØKONOMIFORVALTNINGEN)	4
2.2	IMPLEMENTERING AF STYRINGSREGLER I TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN... 5	5
2.3	SELVEVALUERING AF RISIKOOMRÅDER I TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN ... 5	5
3.	OBSERVATIONER, RISIKOVURDERINGER, ANBEFALINGER OG FORVALTNINGENS TILTAG.....	6
4.	FORVALTNINGENS TILTAG	8
5.	UDFØRT ARBEJDE	9
5.1	DESIGN AF KØBENHAVNS KOMMUNES STYRINGSREGLER	9
5.2	IMPLEMENTERING AF STYRINGSREGLER I TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN. 14	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 TEKNIK-OG MILJØFORVALTNINGEN .. 15	15
	BILAG 1 FORMÅL MED RISIKOBASERET LEDELSESTILSYN.....	17
	BILAG 2 RAMMESÆTNING FOR EVALUERING AF STATUS FOR FORVALTNINGERNES LEDELSESTILSYN	18
	BILAG 3 DEFINITION AF PRIORITETER FOR RISIKO OG VÆSENTLIGHED	20

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 videreforanstaltning 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 Teknik- og Miljøforvaltningen

Teknik- og Miljøforvaltningen har for samtlige chefer i forvaltningen implementeret opgave- og ansvarsoversigter, der bl.a. præciserer et ansvar for at sikre, at lovgivning samt kommunens og forvaltningens gældende retningslinjer efterleves. Forvaltningen har defineret 17 overordnede kerneområder, som i al væsentlighed indeholder de risikoområder, som er identificeret med sparring fra Intern Revision. For hvert kerneområde er anført, hvilket serviceområde, der er ansvarlig, og for de evaluerede områder er anført, hvilke procesejere der har deltaget i evalueringen.

Konklusion

Teknik- og Miljøforvaltningen har foretaget en omfattende delegation, hvilket efter vores vurdering er nødvendigt for at sikre, at der er klarhed over præcist, på hvilke områder kompetence er delegeret og dermed klarhed over rammer og grænser for delegationen.

2.3 Selvevaluering af risikoområder i Teknik- og Miljøforvaltningen


Teknik- og Miljøforvaltningens stabsfunktion har udvalgt 9 kerneområder, som har indgået i selvevalueringen. Evalueringen har medført, at 3 områder vurderes som kritiske og er derved prioriteret højt i forvaltningens handleplan.


Konklusion


Det er vores vurdering, at Teknik- og Miljøforvaltningens selvevaluering har identificeret de kritiske risikoområder i forvaltningen, og den udarbejdede handleplan vil kunne medvirke til at håndtere de kritiske risikoområder og de aktuelle revisionsbemærkninger.

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 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, 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		Teknik- og Miljøforvaltningen	Revisionsområde/emne	Ledelsestilsyn	
Ref.	Observation	Risikobeskrivelse	Anbefaling	Risiko & væsentlighed	
Implementering af styringsregler 5.2	<p><u>Risikoområder</u> Teknik- og Miljøforvaltningen har identificeret en række risikoområder fordelt på henholdsvis støtte- og kerneprocesser.</p> <p>Forvaltningen har samtidig defineret 17 overordnede kerneområder og har heraf prioriteret og udvalgt 9 områder til vurdering af nuværende processer.</p> <p>Forvaltningen har for hvert kerneområde, anført, hvilket serviceområde der er ansvarlig, og for de områder, der er prioriteret med henblik evaluering, er anført, hvilke procesejere, der har deltaget i evalueringen.</p> <p><u>Delegation</u> Teknik- og Miljøforvaltningen har implementeret opgave- og ansvarsoversigter for samtlige chefer i forvaltningen.</p> <p>I en forretningsgang for delegationsbestemmelser er anført, at det</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, at det i opgave- og ansvarsoversigterne præciseres, at ansvar for at sikre efterlevelse af kommunens retningslinjer indbefatter, at der med udgangspunkt i en vurdering af væsentlighed og risiko er tilrettelagt hensigtsmæssige og effektive kontroller.</p> <p>Endvidere skal det sikres, at de delprocesser på løn- og personaleområdet, som kan henføres til Teknik- og Miljøforvaltningen indgår i de relevante opgave- og ansvarsoversigter.</p>		

	<p>påhviler den ansvarlige serviceområdechef eller stabschef at tilsikre et effektivt kontrolmiljø inden for forretningsgangens gyldighedsområde, således at gældende lovgivning og anden statslig regulering samt Københavns Kommunes interne overordnede såvel som specifikke retningslinjer efterleves.</p> <p>I de konkrete ansvars- og opgaveoversigter er præciseret et ansvar for at sikre, at lovgivning og kommunens og forvaltningens gældende retningslinjer skal efterleves.</p>		
Selvevaluering af risikoområder i forvaltningen 5.3	<p>Teknik- og Miljøforvaltningen har på baggrund af evaluering af 9 prioriterede kerneområder identificeret nogle områder, der vurderes som kritiske, og som derfor indgår i en prioriteret handlingsplan.</p>		<p>Vi forudsætter, at Teknik- og Miljøforvaltningen følger op på handleplanen, så det sikres, at der udarbejdes procesbeskrivelser for de identificerede kritiske områder, herunder for de afgivne revisionsbemærkninger.</p> <p>Vi anbefaler, at forvaltningen fremadrettet har fokus på også at evaluere og afdekke de resterende kerneområder, der ikke er vurderet som de væsentligste og derfor ikke har haft førsteprioritet med henblik på evaluering.</p> 
Forvaltningens iværksatte tiltag	<p>Handleplan samt opfølgning på revisionsbemærkninger, jf. Økonomiudvalget den 6/12 2016.</p> <p>Teknik- og Miljøforvaltningens koncernledelse har drøftet og prioriteret de faglige kerneprocesser. Prioriteringen bygger dels på de af ledelsen risikomæssigt vurderede væsentligste processer, dels fokusområderne for revisionen i 2017. Følgende kerneprocesser er vurderet mest kritiske og prioriteres derved højt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parkering • Skybrudssikring <p>Herudover har forvaltningen også fokus på byggesagsområdet/Byggesagsgebyrer, som er del af revisionsplan 2017.</p> <p>Forvaltningen ser generelt, at risikobaseret ledelsestilsyn især vil være værdifuldt i forhold processer på tværs af Københavns Kommune og på tværs af forvaltningen. I 2017 vil Teknik- og Miljøforvaltningen især have fokus på risikobaseret ledelsestilsyn i tilknytning til implementering af Kvantum. Konkret betyder det også et fokus på processer, der involverer fagsystemer, der integrerer til Kvantum. I forhold til de to områder vil forvaltningen gøre følgende:</p> <p><i>Processer, som særligt er i fokus i relation til implementering af Kvantum</i></p> <p>Teknik- og Miljøforvaltningen har nedsat en governancegruppe, som arbejder med implementering af Kvantum med fokus på governance internt i forvaltningen. Der er i forbindelse med implementeringen behov for at revidere eksisterende forretningsgange og arbejdsgangsbeskrivelser samt vurdere behov for nye.</p> <p>Governancegruppen har nedsat fem arbejdsgrupper med følgende portefølje: 1) Debitor og indtægter, 2) Indkøb, kreditor og udgifter, 3) Projekter og anlæg, 4) Budget & Stamdata samt 5) Vedligehold, tidsregistrering og lager.</p> <p><i>Processer, hvor væsentlige fagsystemer føder ind med data til Kvantum</i></p> <p>Forvaltningen har fået kortlagt End-2-End processer i de af ledelsen vurderede væsentlige fagsystemer i forhold til Kvantum. Forvaltningen har beskrevet processer for ni fagsystemer med relation til Kvantum. Dette arbejde vil danne grundlag for forvaltningens videre arbejde med risikobaseret ledelsestilsyn for disse processer. Der vil blive arbejdet videre med kortlægning af integration til Kvantum samt foretaget en risikovurdering af processerne og fastlagt kontroller, således at processerne efterlever kvalitetsstandarderne. Forvaltningen forventer, at der på de væsentligste processer vil blive udarbejdet nye forretningsgange.</p> <p>Koncept for implementering</p> <p>Teknik- og Miljøforvaltningen vil inden udgangen af 1. kvartal 2017 have udarbejdet et endeligt koncept for implementering af det risikobaserede ledelsestilsyn. Her vil forvaltningen lægge vægt på at sikre en værdiskabelse i forbindelse med implementeringen.</p>		

Selvevalueringen af ledelsestilsynet i forvaltningen har i øvrigt i høj grad haft et læringsmæssigt aspekt for TMF stab, som har opnået indsigt i serviceområdernes individuelle metoder i relation til ledelsestilsyn. Dette læringsaspekt er vigtigt i den kommende implementeringsfase, hvor forvaltningen med fordel kan have fokus på at inddrage læring fra ét serviceområde til et andet og derved søge inspiration dér, hvor det netop går godt.

Det overordnede koncept for implementering af det risikobaserede ledelsestilsyn beror sig på nuværende tidspunkt af initiativer som:

- Kompetenceudvikling af medarbejdere og ledere
- Udarbejdelse af TMF-specifikke metoder og vejledninger til at arbejde med risikobaseret ledelsestilsyn
- Prioritering og udførelse af pilotprojekt i relation til det at arbejde med forretningsgange i henhold til Kvalitetsstandarden.

Teknik- og Miljøforvaltningen påtænker, at implementeringen tilrettelægges med brug af "piloter", således at der hurtigt opnås erfaringer med brugen af koncepter og vejledninger, og at disse erfaringer kan nyttiggøres ved den videre udrulning i forvaltningens Serviceområder.

Implementeringen af det risikobaserede ledelsestilsyn vil desuden have fokus på at tænke elementer omkring Legal Compliance projektet ind i de udarbejdede forretningsganges procesbeskrivelser. Derudover vil der være fokus på systemunderstøttelsen, særligt hvor der er relation til Kvantum, men også generelt med henblik på understøttelse af det nye risikobaserede ledelsestilsyn, med henblik på tidlige kontroller og en højere grad af automatiserede kontroller.

Ifølge Økonomiudvalgets status på revisionbemærkninger (6/12 2016) henføres følgende bemærkninger til Teknik- og Miljøforvaltningen:

1. Administration af anlægsudgifter/-regnskaber (2016)
2. Byfornyelse (2016)
3. Indkøbsområdet (2018)
4. Byggesagsområdet (2017)
5. Administrationsbidrag for affaldsområdet (2016)
6. Parkeringsindtægter (2016)
7. Regeloverholdelse solcelleanlæg (2016).

Revisionsbemærkningerne 1,2,5,6 og 7 forventes lukket i 2016, mens bemærkning 3 og 4 forventes lukket i henholdsvis 2017 og 2018.

Endvidere har Intern Revision afgivet revisionsbemærkning for 2016 vedr. børneattester

Det forudsættes, at der udarbejdes processer, der relaterer sig til revisionsmærkningerne, i det omfang bemærkningerne relateres hertil.

4. FORVALTNINGENS TILTAG

Rapportens konklusioner er drøftet med ledelsen i Teknik- og Miljøforvaltning, 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 stabschef Anna Schou Johansen.

Tidsfrist for afslutning af implementering er ultimo 2018.

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 cirkulæerne 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.

Kvalitetsstandarderne 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 processtrin, 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 Teknik- og Miljøforvaltningen

5.2.1 Identifikation af risikoområder (risikounivers) og selvevaluering af status

Vi har i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen 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 således, at der foreligger et samlet overblik over alle risikoområder i forvaltningerne og for kommunen som helhed fordelt på støtte- og kerneprocesser.

Teknik- og Miljøforvaltningens stabsfunktion har defineret 17 overordnede og væsentlige faglige kerneområder, som er udvalgt dels på baggrund af økonomisk væsentlighed dels på baggrund af, at forvaltningen på disse områder har et større juridisk ansvar. Forvaltningens direktion har udvalgt 9 af de 17 områder til evaluering. Forvaltningen har som led i evalueringen verificeret yderlige delprocesser.

For de 17 kerneområder er anført, hvilket serviceområde der har ansvaret, og forvaltningen har i forbindelse med evalueringen af de udvalgte og kerneområder anført, hvilke procesejere der har deltaget i evalueringen.

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.

Teknik- og Miljøforvaltningen har forretningsgange på opgave- og ansvarsoversigter samt delegationsbestemmelser. Der er endvidere udarbejdet opgave- og ansvarsoversigter for samtlige chefer i forvaltningen.

I en overordnet forretningsgang for delegationsbestemmelser er anført, at det påhviler den ansvarlige serviceområdechef eller stabschef at tilsikre et effektivt kontrolmiljø inden for forretningsgangens gyldighedsområde, således at gældende lovgivning og anden statslig regulering samt Københavns Kommunes interne overordnede såvel som specifikke retningslinjer efterleves.

I de konkrete ansvars- og opgaveoversigter er præciseret et ansvar for at sikre, at lovgivning og kommunens og forvaltningens gældende retningslinjer efterleves. På kommunens intranet er en beskrivelse af indholdet af ledelsesroller.

5.3 Selvevaluering af risikoområder i Teknik-og Miljøforvaltningen

Teknik- og Miljøforvaltningen har som nævnt ovenfor defineret 17 overordnede, væsentlige faglige kerneprocesområder. Forvaltningens direktion har heraf udvalgt 9 af de 17 områder til evaluering, og således drages konklusionerne på selvevalueringen på baggrund af de 9 kerneområder.

Forvaltningens stabsfunktion har evalueret ledelsestilsynet ud fra dets forankring i forvaltningen som organisation. Evalueringen indebærer analyse af, i hvor høj grad serviceområderne har vurderet og dokumenteret forretningsgange, herunder processer, risikovurderinger og kontroller. Evalueringen af hvert kerneområde beror på en samlet vurdering af de delprocesser, som henføres til pågældende kerneområde.

Under en række af de faglige kerneprocesområder indgår i nogle tilfælde også støtteprocesser, hvor der er forretningsgange på tværs af kommunen. Forvaltningen har ikke vurderet, at det i forbindelse med selvevalueringen er væsentligt at selvevaluere yderligere støtteprocesser.

Selvevalueringen af hver af de prioriterede kerneområder er foretaget på baggrund af en grundig vurdering af nuværende dokumenterede forretningsgange samt interview med relevante procesejere.

Teknik- og Miljøforvaltningen har på baggrund af evaluering af 9 prioriterede kerneprocesser generelt konkluderet følgende:

- Forvaltningen mangler at dokumentere og vedligeholde flere forretningsgange, hvormed der opstår forøgede risici i forbindelse med det proaktive arbejde med risikostyring og intern kontrol. Desuden opstår øget risiko for fejl og spild af ressourcer.
- Kompetencerne hos relevante procesejere vurderes af TMF Stab at bidrage til en uformel ledelseskontrol, der i nogen grad opfattes som kompenserende til de manglende formaliserede arbejds-gange.

Teknik- og Miljøforvaltningens koncernledelse har drøftet og prioriteret de evaluerede faglige kerneprocesser. Prioriteringen bygger dels på de af ledelsen risikomæssigt vurderede væsentligste processer, dels fokusområderne for revisionen i 2017. Følgende kerneprocesser er vurderet mest kritiske og prioriteres derved højt:

- Parkering
- Skybrudssikring

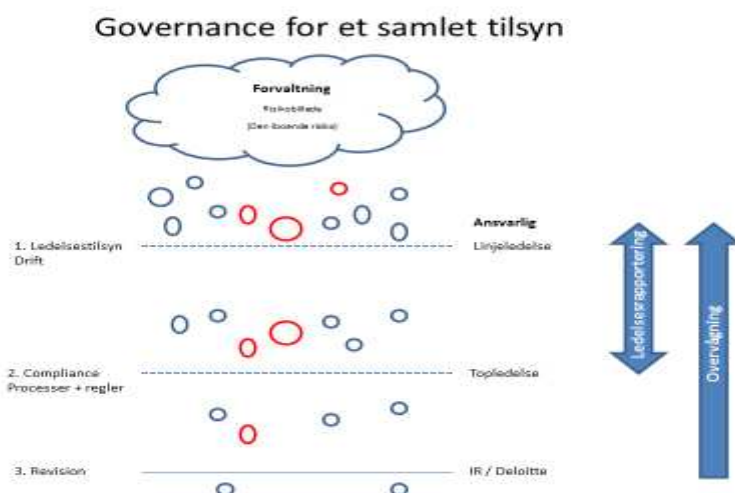
Herudover har forvaltningen også fokus på byggesagsområdet/Byggesagsgebyrer.

I 2017 vil Teknik- og Miljøforvaltningen især have fokus på risikobaseret ledelsestilsyn i tilknytning til implementering af Kvantum. Konkret betyder det også et fokus på processer, der involverer fagsystemer, der integrerer til Kvantum.

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.