



Bilag 1 notat om etablering intern revision i Københavns Kommune

31-08-2007

Sagsnr.
2007-7705

Dokumentnr.
2007-304932

Sagsbehandler
Jimmy Søre Simonsen

Styrket kontrol og modeller for etablering af intern revision

Nærværende notat beskriver med udgangspunkt i det aktuelle behov for at styrke kommunens kontrolfunktioner forskellige modeller for etablering af en intern revision i Københavns Kommune.

1. Behov for styrket kontrol i Københavns Kommune

Behovet for en styrket økonomisk kontrol i Københavns Kommune udspringer af, at der inden for de senere år har været en række eksempler på, at økonomistyringen i kommunen har været mangelfuld.

Revisionsdirektoratet afgav i 2005 en særberetning til Borgerrepræsentationen om "Københavns Kommunes generelle økonomistyring". Det er i denne Revisionsdirektoratets vurdering, at den generelle økonomistyring i kommunen ligger på et tilfredsstillende niveau, men at der på en række områder er behov for øget fokus på grund af mindre svagheder i økonomistyringen. Der er således behov for til stadighed at arbejde med udviklingen af kommunens økonomistyring. Revisionsdirektoratet fremhæver i den forbindelse en række synspunkter, som Revisionsdirektoratet vurderer, er væsentlige at inddrage i arbejdet med kommunens fremtidige økonomistyring. Der er bl.a. behov for:

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

Nedenstående eksempel viser, dels de økonomiske konsekvenser der er forbundet med en mangelfuld økonomistyring, dels vigtigheden i at gribe ind så snart der er tegn på væsentlige budgetafvigelse.

Et eksempel - Børne- og Ungdomsudvalgets økonomiske problemer

I Uddannelses- og Ungdomsudvalget blev der i forbindelse med regnskab 2004 konstateret et merforbrug på 36 mill. kr. Det blev anført, at årsagen til merforbruget primært skyldtes fejlagtigt bogført løn som følge af overgangen til nyt lønsystem. Der blev derfor iværksat en undersøgelse med henblik på at identificere årsagen til merforbruget, herunder merforbrugets konsekvenser for 2005 og årene derefter.

I regnskabet for 2005 blev der konstateret et merforbrug på 179 mio. kr. Det blev anført, at merforbruget primært vedrørte lønområdet, herunder ferieområdet. Merforbruget blev dækket af et internt lån, og det blev aftalt, at Børne- og Ungdomsforvaltningen skulle afgive en månedlig status for afdækningen af arbejdet med oprydning af for meget udbetalt ferie mv. for 2004-2005 til Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget (ØU 63/06).

I augustprognosen for 2006 forventede Børne- og Ungdomsudvalget et merforbrug på 82 mio. kr. Det blev aftalt, at Børne- og Ungdomsforvaltningen skulle fremlægge en økonomiplan, der skulle synliggøre, hvordan der kan opnås balance i økonomien, herunder anvisning af dækning for merudgifterne i 2006. Endvidere blev det aftalt, at Børne- og Ungdomsforvaltningen skulle komme med en samlet plan for styrkelse af økonomistyringen i forvaltningen og en status på implementeringen af de 23 initiativer til forbedring af økonomistyringen, som Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget havde tiltrådt (ØU 283/06).

I oktoberprognosen for 2006 forventede Børne- og Ungdomsudvalget et samlet merforbrug på 235 mill. kr. Det blev anført, at merforbruget primært skyldes, at der er flere elever i vidtgående specialundervisning, flere anbringelser og flere i ungdoms- og voksenuddannelser end budgetteret. Derudover blev det anført at der i 2006 blev bogført i alt 64 mill. kr., der vedrørte udgifter fra tidligere år (lønudgifter). Endeligt blev det anført at en del institutioner og skoler allerede havde disponeret over hele eller dele af deres opsparing fra 2005. Merforbruget blev dækket ved en gældsanering, og det blev aftalt, at merforbruget skulle opgøres endeligt ved regnskabets afslutning. Derudover blev det aftalt, at Børne- og Ungdomsudvalget senest i januar 2007 skulle fremlægge en sag for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen om, hvilke besparelser der vil blive gennemført i 2007, så budgettet for 2007 kan overholdes. I regnskab 2006 var dette merforbrug vokset til 285 mio. kr.

Udviklingen i Børne- og Ungdomsudvalget økonomi viser således tydeligt, at der har manglet viden om årsagerne til budgetafvigelse, og at de økonomiske afstemninger ikke har været på plads rettidigt.

Økonomichefkredsen har drøftet, hvordan behovet for at styrke økonomistyringen i Københavns Kommune kan imødekommes. På den baggrund er der - eller overvejes - iværksat en række tiltag, som har til formål at forbedre kommunens økonomistyring, herunder

- **Etablering af Koncernservice pr. 1. april 2007**
Etableringen af Koncernservice understøtter kommunens økonomistyring ved, at kommunens kompetencer inden for bogholderi og regnskab samles i en enhed, hvorved der sikres en ensartethed og systematik i opgaveløsningen. Koncernservice bistår de enkelte forvaltninger med at varetage en række opgaver inden for bogholderi og regnskab. Forvaltningerne har forsat ansvaret for bevillingsoverholdelse mv.
- **Styrke kommunens interne kontrol**
En styrket intern kontrol skal sikre en mere systematisk intern kontrol med henblik på at reducere risikoen for fejl og mangler. Overvejelserne om etablering af en intern revision skal ses i sammenhæng med styrkelse af kommunens interne kontrol.
- **Regelforenkling og afbureaukratisering**
Regelforenkling og afbureaukratisering skal sikre klare og enkle regler og styringsprincipper og således modvirke unødigt detaljstyring og dokumentationskrav.
- **Budgetmodul**
En ny budgetmodel skal sikre en bedre understøttelse af budgetprocessen samt sikre en bedre konsolidering af det vedtagne budget.
- **Styrke IT-understøttelsen af ledelsesinformation**
Et øget fokus på IT-understøttelsen af ledelsesinformation har til formål at sikre aktuel, ensartet og systematisk rapportering af tværgående ledelsesinformation.
- **Fælles uddannelse af økonomimedarbejdere**
En fælles uddannelse af økonomimedarbejdere skal bidrage til en generel faglig oprustning af økonomimedarbejderne i kommunen.

I dette notat beskrives modeller for etablering af en intern revision eller en lignende funktion, som kan styrke kontrollen med økonomistyringen i Københavns Kommune. For en nærmere afklaring af de anvendte begreber henvises til bilag 1.

2. Formål med etableringen af intern revision i Københavns Kommune

Med udgangspunkt i behovet for at styrke kontrollen med økonomistyringen i Københavns Kommune vil etableringen af en intern revision kunne have det formål:

At understøtte god og effektiv økonomistyring i kommunen ved dels at påse at de enkelte forvaltninger har etableret hensigtsmæssige og betryggende interne kontrolforanstaltninger, og ved dels at kvalitetssikre at der i de enkelte forvaltninger løbende tilvejebringes relevant og pålidelig ledelsesinformation, der muliggør en hurtig og kvalificeret indgriben i tilfælde af at væsentlige budgetafvigelse identificeres.

3. Rammerne for etablering af en intern revision

Etablering af en intern revision skal ses i sammenhæng med de øgede krav til den kommunale revisions sagkundskab og uafhængighed, der følger af den ændring af den kommunale styrelseslov, som Folketinget har vedtaget den 29. maj 2007. Ændringerne indebærer blandt andet, at kommunerne skal lade deres regnskaber revidere af en statsautoriseret eller registreret revisor. Ændringerne træder i kraft den 1. januar 2012.

Ændringerne indebærer endvidere, at de særlige regler om Københavns Kommunes revision, hvorefter revisionen foretages af Revisionsdirektoratet, ophæves pr. 1. januar 2009, så de regler, der gælder for landets øvrige kommuner om en ekstern revisionsordning, også vil gælde for Københavns Kommune.

På denne baggrund er der igangsat et forberedende arbejde med henblik på at gennemføre udbud af revisionsopgaven i Københavns Kommune. I den sammenhæng er det vigtigt at få afklaret om, der skal etableres en intern revision, som vil kunne bistå den eksterne revision i udførelsen af revisionsopgaver og eventuelt varetage andre opgaver for kommunen.

Der er ikke i lovgivningen krav om, at kommunerne skal have en intern revision, hvorfor der ikke i lovgivningen er fastsat regler om, hvorledes en kommunal intern revision skal opbygges og organiseres, og hvilke opgaver den kan tildeles.

4. Kendetegn ved en intern revision

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

De opgaver, den interne revision varetager, vil ofte være bestemt af virksomhedens art, størrelse og struktur samt af ledelsens ønsker og behov. Der er derfor en vis spændvidde i de opgaver, som kan rummes

inden for den interne revisions arbejdsområde, og opgaverne vil i givet fald kunne fastlægges enten meget snævert til primært at vedrøre revisionen af kommunens regnskaber i lighed med den eksterne revisions opgaver - eller bredere til også at omfatte opgaver med fokus på ledelses- og økonomistyring.

Den interne revisions opgaver er dermed typisk bredere end de forhold, som den eksterne revision efter lovgivningen skal kontrollere og sikre. Den eksterne revisions arbejdsområde er at efterprøve om regnskabet rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabet, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter. Endvidere skal den eksterne revision foretage en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen af de økonomiske midler.

5. Erfaringer med intern revision

Inden for den finansielle sektor er virksomhederne lovmæssigt forpligtet til at etablere intern revision, som deltager i revisionen af virksomhedens regnskab, jfr. bekendtgørelse nr. 1363 af 11. december 2006 om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder og finansielle koncerner (revisionsbekendtgørelsen).

Revisionsbekendtgørelsen stiller ud over - at der skal oprettes en intern revision og at der ansættes en revisionschef, der organisatorisk refererer til bestyrelsen - krav om, at der skal foreligge en funktionsbeskrivelse, som indeholder retningslinjer og regler for den interne revisions arbejde. Funktionsbeskrivelsen indeholder bl.a. beskrivelse af den interne revisions ansvar og arbejdsopgaver, den interne revisions budget, medarbejdernes kvalifikationer, medarbejdernes ansættelse og afskedigelse samt medarbejdernes løbende videreuddannelse.

Endvidere fastlægger Revisionsbekendtgørelsen, at der skal indgås en revisionsaftale mellem den interne og den eksterne revision. Revisionsaftalen skal som minimum indeholde:

- a) en beskrivelse af, hvilke revisionsopgaver der skal udføres, og hvilke af disse opgaver det påhviler henholdsvis den eksterne revision og den interne revision at løse,
- b) retningslinjer for samarbejdet mellem den eksterne revision og den interne revision, herunder for det arbejde den eksterne revision skal udføre i forbindelse med kontrol af den interne revisions arbejde, og
- c) en beskrivelse af, hvordan og i hvilket omfang der udveksles oplysninger mellem den interne og eksterne revision om den udførte revision.

Inden for staten findes der tillige talrige eksempler på interne revisioner, som bistår Rigsrevisionen med revision af enhedernes regnskaber. Oprettelsen af en intern revision i staten indebærer, at Rigsrevisionen uddelegerer visse dele af revisionsopgaven til den

interne revision. Arbejdsdelingen fastlægges ved en skriftlig aftale mellem rigsrevisor og den enkelte minister. Denne mulighed har bl.a. DSB, Forsvaret, Finansministeriet m.fl. benyttet sig af.

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

Intern revision i Aalborg Kommune

Aalborg Kommune har en intern revision, som organisatorisk hører under Borgmesterens forvaltning som en stabsfunktion til vicekommunaldirektøren i Økonomisk Afdeling. Den interne revision udfører finansiell revision inden for alle kommunens forvaltningsområder i henhold til interne kommunale revisionsaftaler. Den interne revision er et supplement til fagforvaltningernes daglige ledelsestilsyn med medarbejdere og økonomiske kontrolforanstaltninger for derved at medvirke til, at der ved kassefunktioner mv. sikres en effektiv forvaltning samt undgå alvorlige fejl. Den interne revision supplerer desuden inden for sit opgaveområde den eksterne revision. Revisionsopgaverne udgør bl.a. uanmeldte kasseeftersyn, bilags-, afregnings- og afstemningskontrol samt vurdering af forretningsgange og disses overholdelse.

Intern revision i Esbjerg Kommune

I forbindelse med udbud af revisionsopgaven i Esbjerg Kommune etableres der en intern revision, som har til formål at yde rådgivning til alle kommunens decentrale institutioner, som har egen bogføring samt afdelingskasse. Den interne revision er organisatorisk placeret under regnskabschefen i Økonomiforvaltningen.

Intern revision i Næstved Kommune

Næstved Kommune har etableret en intern revision/controllerfunktion, som er forankret i Økonomiafdelingen. Den interne revision skal understøtte

- ledelsens indseende med de væsentligste økonomiske forretningsgange
- Den eksterne revisions arbejde.
- Effektive og hensigtsmæssige forretningsgange
- Tilsynet med selvforvaltende enheder i forhold vedtagne

forretningsgange

Økonomidirektøren er ansvarlig for, at der udarbejdes planer for den interne revisions virksomhed og for planernes gennemførelse.

Intern Revision i Mariagerfjord Kommune

Der etableret en intern revision i Mariagerfjord Kommune, som en stabsfunktion ved finanschefen. Den interne revision laver finansiell revision med det primære formål at virke som supplement til fagområdernes daglige ledelsestilsyn med medarbejdere og økonomiske kontrolforanstaltninger. Revisionsopgaverne udgør bl.a. bilags-, kasse-, afregnings- og afstemningskontrol samt vurdering af forretningsgange og disses overholdelse. Det er Mariagerfjord Kommunes intentioner, at den interne revision supplerer den eksterne revision f.eks. med institutionsbesøg og gennemgang af interne kontroller.

Intern revision i Århus Amt

I Århus Amt var der etableret en intern revision med direkte reference til amtets regnskabschef. Den interne revision var ansvarlig for amtets interne kontroller etableret i henhold til styrelseslovens bestemmelser herom og Økonomiudvalgets udmøntning af samme. Dens primære arbejdsområder var at udføre revisionsbesøg og forretningsgangskontrol vedrørende interne kontroller og arbejdsinstrukser på amtets institutioner (ekskl. sygehuse) samt udføre tværgående koncernkontroller (inkl. sygehusene). Derudover rådgav den interne revision amtets institutioner vedrørende sikkerhed og kontroller, herunder brugeradgange, bemyndigelser mv. i henhold til amtets Kasse- og Regnskabsregulativ. Endelig udførte den interne revision ad hoc kontrolopgaver efter aftale med amtets regnskabschef og amtets eksterne revision.

Som det fremgår af ovenstående eksempler er den interne revision i kommunerne ofte placeret som en stabsfunktion, der administrativt hører under økonomichefen/-direktøren.

6. Snitflader mellem controlling, intern revision og ekstern revision

Begreberne controlling og intern revision er primært hentet fra den private sektor, hvor der typisk er hovedvægt på økonomiske resultater.

Controlling er en metode til intern styring med fokus på mål og resultater, som bygger på systematiske informationsindsamlinger og opfølgning på økonomiske og faglige resultater. Normalt opdelt i strategisk og operationel controlling.

Intern revision er en uafhængig og objektiv funktion, der omfatter kvalitetskontrol og rådgivning, som er værdiskabende for

organisationen og forbedrer dens forretningsgange. Gennem systematisk og grundig vurdering af forretningsgangene bidrager den til opfyldelsen af organisationens mål og til at få risikostyring, kontrol og ledelsesprocedurer til at fungere mere effektivt.

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

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

Om forskellen mellem intern revision og controlling skal fremhæves følgende:

En intern revision etableres af det øverste politiske ledelsesniveau som et værktøj til at understøtte det overordnede politiske tilsyn med kommunens økonomiske forvaltning, dels til sikring af, at de i de enkelte forvaltninger etableres tilstrækkelige og effektive processer, interne kontrolsystemer og ledelsessystemer. En controllerfunktion er derimod et internt organ etableret af den daglige ledelse i de enkelte forvaltninger med henblik på udvikling, koordinering og opfølgning på mål og resultater samt intern kontrol.

Det der adskiller controlling og intern revision, er således primært den organisatoriske placering, uafhængighed, fokus på opgaverne og rapporteringen.

Et valg om etablering af intern revision og/eller controllerfunktion bør foretages på baggrund af disse overordnede principper. Det er således væsentligt, at der tages stilling til, hvilke opgaver den interne revision/controllerfunktion skal have fokus på, og for hvem disse opgaver skal varetages.

7. Opgavebeskrivelse

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

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

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

Nedenfor er oplyst en række eksempler på arbejdsområder, som den interne revision i Københavns Kommune vil kunne varetage.

Opgavevaretagelsen vil kunne variere efter ønsker og behov. Ud over at understøtte den eksterne revision i dennes arbejde, vil det også være muligt at placere opgaver med et bredere fokus på økonomistyring og ledelsesinformation samt større undersøgelser.

Eksempler på opgaver:

- 1) At bistå og understøtte den eksterne revision i dennes arbejde, dvs. finansiel og forvaltningsrevision:
 - a. udføre en grundlæggende kontrol med, at regnskabet er rigtigt, at ingen omkostninger er afholdt uden at være hjemlet i bevilling, samt foretage kontrol med at regnskabets poster er i overensstemmelse med beslutninger, love, andre forskrifter mv. (finansiel revision),
 - b. foretage bedømmelse af om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en enhed/institutions samlede opgaver er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde (forvaltningsrevision).
- 2) At understøtte god og effektiv økonomistyring i kommunen generelt, fx ved:
 - a. at undersøge og vurdere om forvaltningerne har etableret hensigtsmæssige og betryggende interne kontrolforanstaltninger med det formål at sikre pålidelighed i de finansielle rapporter/ledelsesinformationer (fx prognoser, regnskaber, produktivits- og effektivitetsanalyse mv.),
 - b. at undersøge og vurdere forvaltningernes finansielle rapporter, herunder kvalitetssikre at der i de enkelte forvaltninger løbende tilvejebringes relevant og pålidelig finansiell information, der muliggør hurtig og effektiv indgriben i tilfælde af at væsentlige budgetafvigelser identificeres,
 - c. at påse at der rettidigt iværksættes og gennemføres relevante afhjælpningsforanstaltninger, såfremt væsentlige budgetafvigelser konstateres.
- 3) At påse at udvalgenes beslutninger vedrørende budget og regnskab er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter mv., som det i henhold til styrelsesloven er pålagt kommunens revision.
- 4) At foretage større undersøgelser fx med henblik på at gennemføre beregninger og analyser af forvaltningernes målinger vedrørende aktiviteter, produktivitet og effektivitet samt analysere og give en kvalitativ vurdering af forvaltningens økonomistyringssystem som helhed.
- 5) At yde supplerende revision, rådgivning og assistance til kommunens enheder inden for områder, der ligger i naturlig forlængelse af revisionsopgaven.

Den interne revisions muligheder for at varetage ovenstående opgaver afhænger af dens organisatoriske placering.

Såfremt den interne revision får til opgave at understøtte den politiske ledelses tilsyn med kommunens økonomiske forvaltning og samarbejde med den eksterne revision i løsningen af dennes lovpligtige opgaver, skal der sikres den interne revision en faglig bæredygtighed og uafhængighed af de stående udvalg og fagforvaltningerne. Det tilsiger, at den interne revision organisatorisk skal placeres samlet som en stabsenhed enten under Økonomiudvalget i Økonomiforvaltningen eller helt uafhængig af udvalgene, borgmestrene og forvaltningerne i lighed med Borgerrådgiveren. Jo større faglighed og uafhængig af udvalgene, borgmestrene og forvaltningerne, desto større mulighed vil den interne revision få til at understøtte den politiske ledelses tilsyn og for at samarbejde med den eksterne revision.

Såfremt den interne revisions primære opgave bliver at understøtte og kvalitetssikre en effektiv økonomistyring decentralt i forvaltningerne vil en placering tættere på fagforvaltningerne være bedre, idet den interne revision herved vil kunne opbygge et mere indgående kendskab til økonomistyringen i forvaltningerne. Dog skal det sikres, at de interne revisionsenheder har den nødvendige faglighed og gennemslagskraft. Det forudsætter, at den interne revision dels består af et minimum af medarbejdere, der alle har en relativ høj grad af faglighed, dels at den har stærke relationer til ledelsen, der gør det muligt for den interne revision af egen drift at fremføre vurderinger, kritiske analyser, ændringsforslag mv. for ledelsen.

Såfremt den interne revision placeres som enheder i fagforvaltningerne vil den mere få karakter af en controllerfunktion, og vil næppe have mulighed for i videre omfang at samarbejde med den eksterne revision om løsning af dennes opgaver.

Hvilke konkrete opgaver den interne revision vil skulle beskæftige sig med, vil i høj grad være betinget af en vurdering af den eksisterende interne kontrol. Er den basale interne kontrol, der skal sikre, at bevillinger mv. overholdes, således ikke tilfredsstillende, eller er registreringerne ikke pålidelige og tilgængelige, må dette prioriteres som indsatsområde for den interne revision. Ledelsesinformation i form af for eksempel regnskaber, prognoser, nøgletal, mål- og resultatopfølgning, produktivits- og effektivitetsanalyse mv. forudsætter, at de relevante oplysninger er til stede, og at de er pålidelige og relevante. Ydes der i forvaltningerne allerede en tilfredsstillende intern kontrol, vil det trække i retning af, at den interne revision vil skulle varetage en mere overordnet og strategisk funktion.

Organisering af intern revision

Nedenfor skitseres 3 modeller for den organisatoriske placering af en intern revision i Københavns Kommune.

Modellerne er opdelt i to kategorier: 1) tværgående, hvor den interne revisions arbejdsområde er kommunens administration som helhed, og 2) ikke-tværgående, hvor den interne revisions arbejdsområde er afgrænset til de enkelte udvalgs ressortområder.

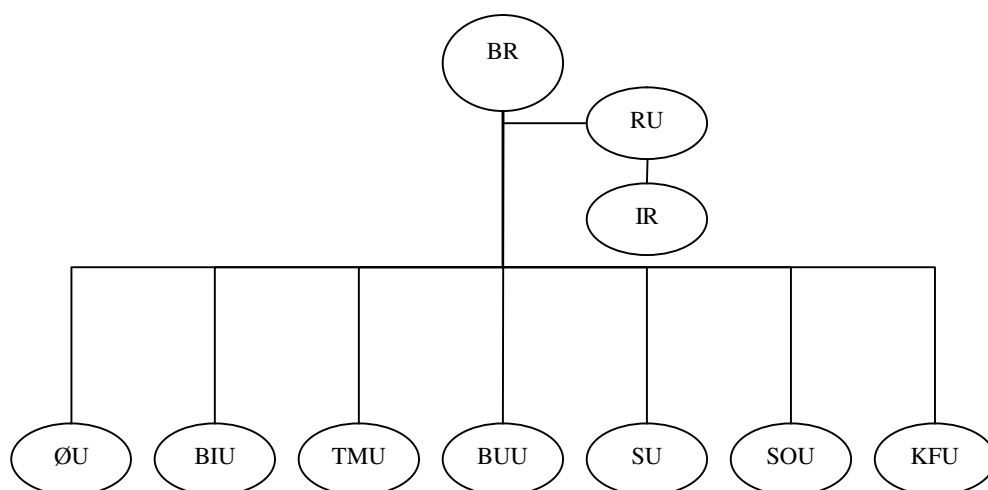
Tværgående modeller

Model 1 – Intern revision placeret under BR

Hvor placeres den interne revision organisatorisk?

I denne model er den interne revision placeret direkte under Borgerrepræsentationen, og den interne revision får derved en indplacering uafhængig af Økonomiudvalget, de stående udvalg, borgmestrene og forvaltningerne.

Modellen svarer til den organisatoriske placering af Borgerrådgiveren.



Hvem skal den interne revision rapportere til?

En indplacering uafhængig af Økonomiudvalget, de stående udvalg, borgmestrene og forvaltningerne betyder, at den interne revision vil skulle rapportere til Borgerrepræsentationen efter indhentet erklæring i Økonomiudvalget.

Hvem bestemmer den interne revisions arbejdsområde, og hvem kan igangsætte opgaver?

I denne model vil det være Borgerrepræsentationen, som vil skulle fastsætte den interne revisions arbejdsområde, og det vil alene være Borgerrepræsentationen, som vil kunne pålægge den interne revision at varetage specifikke opgaver.

Den interne revisions arbejdsområde vil eksempelvis kunne være fastlagt i et kommissorium. I dette kommissorium vil det endvidere kunne være bestemt, at den interne revision har kompetence til af egen drift at foretage undersøgelser inden for kommunens område.

Hvem ansætter og afskediger chefen for den interne revision?

Chefen for den interne revision (revisionschefen) vil skulle ansættes af Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiudvalget. Det vil også være Borgerrepræsentationen, der i givet fald skulle afskedige revisionschefen.

Hvem ansætter og afskediger medarbejdere i den interne revision?

Revisionschefen vil selv skulle ansætte og afskedige sine medarbejdere. Ligesom revisionschefen vil få ansvaret for, at medarbejderne til enhver tid har de nødvendige kompetencer, der modsvarer de krav, der stilles til gennemførelsen af den interne revisions opgaver.

Hvordan fastlægges den interne revisions budget?

Den interne revision vil årligt skulle udarbejde bidrag til kommunens årsbudget i lighed med de stående udvalg. Revisionschefen vil efterfølgende kunne afholde udgifter inden for det vedtagne budget.

Hvilke opgaver vil den interne revision kunne varetage?

En placering direkte under Borgerrepræsentationen betyder, at den interne revision vil kunne understøtte Borgerrepræsentationens tilsyn med den økonomiske forvaltning i kommunen, og den interne revision vil kunne understøtte den eksterne revision i dennes arbejde.

Borgerrepræsentationen vil kunne anvende den interne revision til fx at undersøge og vurdere udvalgenes finansielle rapporter (prognoser, regnskaber mv.), herunder kvalitetssikre at der løbende tilvejebringes relevant og pålidelig finansiell information, der muliggør hurtig og effektiv indgriben i tilfælde af at væsentlige budgetafvigelses identificeres.

En placering direkte under Borgerrepræsentationen og helt uafhængig af udvalgene, borgmestrene og forvaltningerne vil endvidere sikre den interne revision mulighed for at indgå i et tæt samarbejde med den eksterne revision i varetagelsen af dennes arbejde.

En placering som en samlet enhed vil endvidere sikre den interne revision en faglig bæredygtighed i løsningen af opgaverne og en ensartethed i metode og systematik i opgaveløsningen.

Modellen kan indebære en risiko for afgrænsningsproblemer i relation til den eksterne revisions lovpligtige opgaver. Arbejdsfordelingen mellem den interne revision og eksterne revision vil derfor skulle fastsættes i en samarbejdsaftale, der nøje afgrænser den interne revisions opgaver i relation den eksterne revisions lovpligtige opgaver.

Modellen indebærer også en risiko for, at der vil kunne gå forholdsmæssigt lang tid, fra den interne revision bliver opmærksom på et problem, til et tiltag vil kunne iværksættes. Dette skyldes, dels at den interne revision vil skulle rapportere til Borgerrepræsentationen, der derefter skal tage stilling til eventuelle initiativer i forhold til

udvalgene og forvaltningerne, dels at den interne revision på grund af placeringen uden for forvaltningerne vil have vanskeligt ved hurtigt at sikre sig viden om konkrete problemstillinger med økonomistyringen.

Hvilke forudsætninger er der knyttet til modellen?

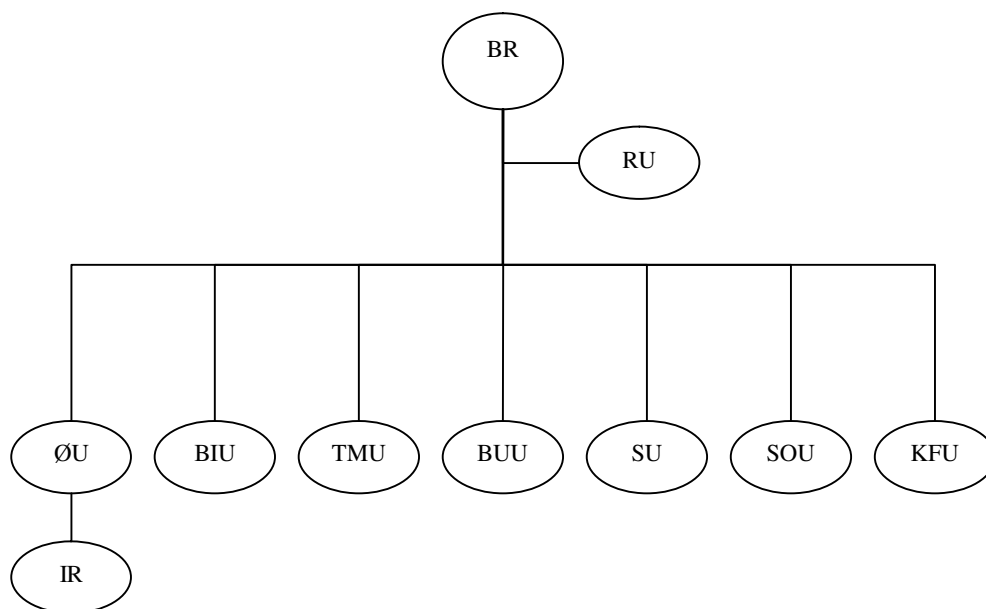
Modellen forudsætter, at Indenrigs- og Sundhedsministeren meddeler kommunen dispensation fra den kommunale styrelseslov, jfr. § 65 c. Modellen kan derfor kun vedtages for en valgperiode ad gangen.

Model 2 Intern revision placeret under ØU

Hvor placeres den interne revision organisatorisk?

I denne model er den interne revision placeret som en enhed under Økonomiudvalget. En placering under Økonomiudvalget betyder, at den interne revision vil komme til at udgøre en del af Økonomiforvaltningen. Således vil den interne revision enten kunne placeres sideordnet med Økonomiforvaltningens adm. direktør eller som en enhed under den adm. direktør.

Placeringen skal ses i sammenhæng med KSL § 18 stk. 2, som fastslår, at Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder (udvalgsområder).



Hvem skal den interne revision rapportere til?

En indplacering under Økonomiudvalget og i Økonomiforvaltningen betyder, at den interne revision vil skulle rapportere til Økonomiudvalget.

Hvem bestemmer den interne revisions arbejdsområde, og hvem kan igangsætte opgaver?

Uanset om den interne revision placeres sideordnet Økonomiforvaltningens adm. direktør eller som en enhed under den

adm. direktør, vil den interne revision være underlagt instrukser fra Økonomiudvalget og underlagt Overborgmesterens administrative ledelse. Således vil det være Økonomiudvalget og/eller Overborgmesteren, som vil kunne pålægge den interne revision at varetage specifikke opgaver.

Hvem ansætter og afskediger chefen for den interne revision?

I denne model vil chefen for den interne revisions (revisionschefen) ansættelsesforhold afhænge af, om revisionschefen organisatorisk placeres sideordnet med eller under den adm. direktør i Økonomiforvaltningen. Såfremt den interne revision organisatorisk og lønmæssigt placeres som en sideordnet enhed til Økonomiforvaltningens direktion vil revisionschefen skulle ansættes og afskediges af Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiudvalget. Placeres den interne revision organisatorisk under den adm. direktør i Økonomiforvaltningen vil revisionschefen skulle ansættes og afskediges af denne - afhængig af den lønmæssige indplacering.

Hvem ansætter og afskediger medarbejdere i den interne revision?

Kompetencen til ansættelse og afskedigelse af medarbejderne i den interne revision vil afhænge af, om den interne revision placeres sideordnet med eller under den adm. direktør.

Hvordan fastlægges den interne revisions budget?

Eftersom den interne revision efter denne model vil udgøre en del af Økonomiforvaltningen, vil den interne revisions budget indgå som en del af Økonomiudvalgets samlede budget, evt. som en særskilt bevilling. Det er Økonomiudvalget og overborgmesteren, der har det overordnede budgetansvar. Revisionschefen vil således ikke formelt have et selvstændigt budgetansvar.

Hvilke opgaver vil den interne revision kunne varetage?

I denne model vil Økonomiudvalget få et ledelsesinstrument, der vil kunne styrke og understøtte udvalgets varetagelse af opgaven med tilsynet af den økonomiske forvaltning inden for alle kommunens administrationsområder, som udvalget har ansvaret for, jf. KSL § 18, stk. 2. Opgaven indebærer blandt andet, at Økonomiudvalget har ansvaret for, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, som berører den økonomiske administration. Udvalgene har pligt til at besvare spørgsmål om økonomiske og administrative forhold fra Økonomiudvalget. Der henvises til beskrivelsen i bilag 2.

Endvidere vil Overborgmesteren og borgmestrene som medlemmer af Økonomiudvalget få et ledelsesinstrument til understøttelse af deres ansvar for den øverste daglige administration, herunder blandt andet for at ingen udgift afholdes uden fornøden hjemmel, jf. KSL § 31, stk. 3.

Således vil den interne revision efter instruks fra Økonomiudvalget uafhængigt af de øvrige udvalg kunne udarbejde analyser, vurderinger

mv. inden for alle kommunens administrationsområder og/eller specifikt inden for hele eller dele af et enkelt udvalgs administrationsområde.

Endvidere vil den interne revision kunne understøtte den eksterne revision i dennes arbejde, idet den organisatoriske placering vil sikre den interne revision en vis grad af uafhængighed i forhold til de stående udvalg og fagforvaltningerne.

En placering af den interne revision som en samlet enhed under Økonomiudvalget vil endvidere sikre faglig bæredygtighed i opgaveløsningen og en større ensartethed i metode.

Modellen vil – i forhold til model 1 - indebære en mindre risiko for en relativ lang reaktionstid. I forhold til modellen nedenfor vil reaktionstiden sandsynligvis blive længere.

Hvilke forudsætninger er der knyttet til modellen?

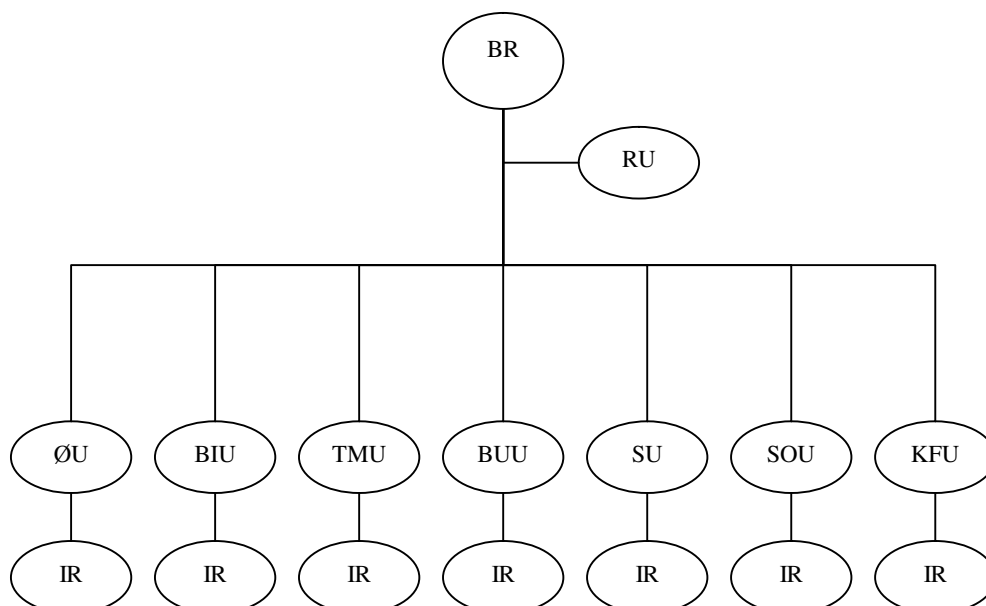
Modellen kræver ingen dispensation fra styrelsesloven.

9.2 Ikke-tværgående model

Model 3 – Intern revision placeret under de enkelte udvalg

Hvor placeres den interne revision organisatorisk?

I denne model er den interne revision placeret som en enhed under de enkelte udvalg. Det betyder, at de interne revisionsenheder bliver placeret som en del af de respektive forvaltninger. Således vil den interne revisionsenhed enten kunne placeres som en sideordnet enhed til forvaltningernes adm. direktør eller som en enhed under den adm. direktør.



Hvem rapporterer den interne revision til?

En placering under de enkelte udvalg betyder, at den interne revision vil skulle rapportere til udvalgene.

Hvem bestemmer den interne revisions arbejdsområde, og hvem kan igangsætte opgaver?

Uanset om den interne revision placeres sideordnet med den adm. direktør eller som en enhed under den adm. direktør, vil den interne revision være underlagt instrukser fra de respektive udvalg og underlagt borgmestrenes administrative ledelse. Således vil det være udvalgene og/eller borgmestrene, som vil kunne pålægge den interne revision at varetage specifikke opgaver.

Hvem ansætter og afskediger chefen for den interne revision?

I denne model vil chefen for den interne revision (revisionschefen) skulle ansættes og afskediges af Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiudvalget eller af den adm. direktør for den pågældende forvaltning. Hvorvidt det er Borgerrepræsentationen eller den adm. direktør, der ansætter henholdsvis afskediger revisionschefen vil afhænge af den lønmæssige og organisatoriske placering.

Hvem ansætter og afskediger medarbejderne i den interne revision?

Kompetencen til ansættelse og afskedigelse af medarbejderne i den interne revision vil afhænge af, om den interne revision placeres sideordnet med eller under den adm. direktør.

Hvordan fastlægges den interne revisions budget?

Eftersom den interne revision efter denne model vil udgøre en del af fagforvaltningerne, vil den interne revisions budget indgå som en del af de stående udvalgs samlede budget, evt. som en særskilt bevilling. Det er således udvalgene og borgmestrene, der har det overordnede budgetansvar.

Hvilke opgaver vil den interne revision kunne varetage?

I denne model vil udvalgene få et ledelsesinstrument, der vil kunne understøtte det ansvar, udvalgene varetager i medfør af KSL § 17, stk. 1, herunder blandt andet ansvar for at de til udvalgene bevilgede beløb ikke overskrides, og det ansvar borgmestrene varetager som øverste ansvarlige for den daglige ledelse af de enkelte forvaltninger, jf. KSL § 64a, stk. 2, og § 31. Den interne revision vil efter instruks fra udvalgene og borgmestrene kunne udarbejde analyser, vurderinger, ændringsforslag mv. inden for udvalgets ressortområde.

I denne model vil den interne revision næppe i væsentligt omfang kunne samarbejde med den eksterne revision om løsningen af dennes lovpligtige opgaver, idet den organisatoriske placering ikke sikrer de interne revisionsenheder en tilstrækkelig grad af uafhængighed i forhold til udvalgene og forvaltningerne.

En organisering af den interne revision som enheder under de enkelte udvalg, vil tillige indebære en risiko for en svagere faglig forankring og mindre gennemslagskraft i forhold til model 1 og 2, hvor enheden er samlet og dermed vil have en større faglig bæredygtighed og gennemslagskraft. Derudover vil modellen indebære en risiko for, at opgaverne blive løst uhensigtsmæssigt, idet de enkelte enheder ikke vil have ensartethed i metoder og systematik i opgaveløsningen.

En placering under de enkelte udvalg vil imidlertid kunne give en hurtigere reaktionstid for den interne revision end i modellerne ovenfor, idet det må antages, at den tætte kontakt til forvaltningen vil betyde, at den interne revision tidligere vil kunne identificere problemområder og dermed have mulighed for at gribe hurtigere ind.

Hvilke forudsætninger er der knyttet til modellen?

Umiddelbart kræver denne model ingen dispensation fra styrelsesloven.

Bilag 1 – Afgrænsning af begreber og revisionsopgaver

Intern kontrol og controlling

Intern kontrol er defineret i et rammebilag til Københavns Kommunes Kasse- og regnskabsregulativ som de handlinger og procedurer, der samlet udføres i institutionen, og som er tilrettelagt for at opnå en rimelig sikkerhed for en effektiv forvaltning og pålidelig regnskabsmæssig rapportering, herunder forebyggelse mod tilsigtede og utilsigtede fejl samt overholdelse af gældende lovgivning. Ved etablering af interne kontrolforanstaltninger skal der tages stilling til væsentlighed og risiko.

Der er således tale om en række foranstaltninger, som det påhviler ledelsen af en institution at etablere og vedligeholde inden for det økonomiske og regnskabsmæssige område for at sikre institutionens aktiver, registreringernes pålidelighed, samt at dispositioner foretages i overensstemmelse med fastsatte regler.

De generelle principper for intern kontrol omfatter reglerne for anvisning og attestation samt udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser for intern kontrol.

Det er formålet med intern kontrol at:

- Sikre en rigtig og hensigtsmæssig regnskabsføring.
- Sikre kommunens aktiver.
- Sikre en korrekt sagsbehandling.
- Beskytte personalet mod uberettiget mistanke om uregelmæssigheder.
- Forhindre, at kommunen rammes af tab som følge af tilsigtede og utilsigtede fejl.
- Øge effektiviteten i forvaltninger, afdelinger, institutioner mv.
- Sikre at penge og andre ressourcer anvendes i overensstemmelse med godkendte beslutninger.

Intern kontrol omfatter alle de procedurer, ledelsen har indført for at få opfyldt den reviderede enheds mål. Procedurene bruges eksempelvis i forbindelse med tilrettelæggelse af regnskabsaflæggelse: bemyndigelse, kontrol af regnskabsmateriale, beskyttelse af aktiver og oplysninger, gennemgang af regnskabsafstemninger, kontrol af underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Som eksempler kan nævnes en institutions bemyndigelser til medarbejdere vedrørende godkendelse af udgifter ved underskrifter på bilag og procedurer for backup på edb-systemet.

Et internt kontrolsystem omfatter endvidere kontrolmiljøet og de instrumenter, forretningsgange, metoder og systemer, den reviderede enhed har indført for at sikre:

- at enhedens mål opfyldes under iagttagelse af principperne for sparsommelighed, produktivitet og effektivitet,

- at eksterne regler (lovgivning, -forskrifter) og ledelsesdirektiver følges,
- at aktiver og oplysninger beskyttes,
- at svig og fejl forebygges og afsløres, og
- at regnskaberne er af god kvalitet, og at der rettidigt udarbejdes pålidelige regnskaber og ledelsesinformationer.

Et led i den interne kontrol er institutionernes udarbejdelse af regnskabsinstruks, der fastlægger forretningsgangene for regnskabsførelsen – herunder fx funktionsadskillelse, fx mellem kasse og bogholderi, godkendelse og registrering af bilag – og at visse registreringer, fx værdipoståbning sker ved 2 personer. Også controllere/controllerenheder er led i den interne kontrol.

Controlling er en metode til intern styring med fokus på mål og resultater, som bygger på systematiske informationsindsamlinger og opfølgning på økonomiske og faglige resultater. Begrebet opdeles normalt i operationel og strategisk controlling ("Controlling i Staten", Økonomistyrelsen, 1997).

Strategisk controlling har fokus på den ydre effektivitet, kvalitet og brugertilfredshed. Den udføres for at understøtte ledelsen i dens politiske og administrative beslutninger, til strategisk planlægning, for at skabe forandringer og for at styrke den interne styring i organisationen.

Operationel controlling sigter mod det administrative system ved systematisk at undersøge om tingene gøres rigtigt, eksempelvis overholdelse af regler og budgetter, undersøgelser om ressourceanvendelse, arbejdsprocesser m.v.

Internationale revisionsstandarders krav til intern kontrol

De internationale revisionsstandarder gælder for såvel revision i den private sektor som i den offentlige sektor.

Standarderne bestemmer, at revisionen bygger på en vurdering af bl.a. den interne kontrol. Der redegøres for de grundlæggende krav til etableringen af det interne kontrolsystem.

I relation til intern kontrol er den vigtigste revisionsstandard RS 315: Forståelse af virksomheden og dens omgivelser og vurdering af risici for væsentlig fejlinformation.

Ifølge standarden skal revisor opnå en forståelse af virksomheden og dens omgivelser, herunder dens interne kontrol, der er tilstrækkelig til at identificere og vurdere risiciene for væsentlig fejlinformation i regnskabet samt til at planlægge og udføre yderligere revisionshandling.

Revisors risikovurderingshandling er således af helt central betydning for al fremtidig revision. Risikovurderingen bygger på

forståelse af forvaltningen og dens omgivelser samt dens interne kontrol.

Ifølge standarden består intern kontrol af følgende 5 elementer:

- Kontrolmiljøet.
- Virksomhedens risikovurderingsproces.
- Informationssystemet, herunder de tilknyttede forretningsprocesser, der er relevante for regnskabsaflæggelse, samt kommunikation.
- Kontrolaktiviteter.
- Overvågning af kontroller.

Intern kontrol ifølge revisionsstandarden bygger på COSO's begrebsramme "Internal Control – Integrated Framework" fra 1992. COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) har i september 2004 publiceret rapporten "Enterprise Risk Management – Integrated Framework". COSO ERM har sin baggrund i de mange regnskabskandaler i de senere år samt i ønsket om at fokusere på risikostyringen. COSO's rapporter om Internal Control eller rettere om "styring og intern kontrol" er retningslinier til ledelserne og ikke til revisorer.

Intern og ekstern revision

Intern revision er en uafhængig og objektiv funktion, der omfatter kvalitetskontrol og rådgivning, som er værdiskabende for organisationen og forbedrer dens forretningsgange. Gennem systematisk og grundig vurdering af forretningsgangene bidrager den til opfyldelsen af organisationens mål og til at få risikostyringen, kontrollen og ledelsesprocedurerne til at fungere mere effektivt.

Ekstern revision giver revisor mulighed for at udtale sig om, hvorvidt regnskabet i alle væsentlige forhold er udarbejdet i overensstemmelse med en fastsat regnskabsnorm (revisionspåtegning). Formålet med ekstern revision er at give skatteyderne sikkerhed for, at offentlige midler bruges i overensstemmelse med principperne om lovlighed, formel rigtighed og forsvarlig økonomisk forvaltning.

Den eksterne revisions opgaver ifølge KSL er følgende:

- **Den finansielle revision** (regnskabsmæssig og bevillingsmæssig legalitetskontrol) – dvs. efterprøve om regnskabet er rigtigt og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger – herunder de meddelte bevillinger – love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis, jf. KSL § 42, stk. 2, 2. pkt. samt regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betrykkende, jf. KSL § 42, stk. 3.

- **Den løbende forvaltningsrevision** dvs. kontrol med at den kommunale forvaltning gennemføres på en i økonomiske henseende hensigtsmæssig måde, jf. KSL § 42, stk. 2, 3.pkt

Om **forskellen mellem intern revision og controlling** skal fremhæves følgende:

- En intern revision etableres som et værktøj til at understøtte den politiske ledelses varetagelse af tilsynet med økonomistyringen og den økonomiske forvaltning indenfor de kommunale administrationsområder, herunder om der i de enkelte forvaltninger er etableret tilstrækkelige og effektive processer, interne kontrolsystemer og ledelsessystemer.
- En controllingfunktion er derimod et internt organ etableret af den daglige ledelse med henblik på udvikling, koordinering og opfølgning på mål og resultater samt intern kontrol.

Om **forholdet mellem intern revision og ekstern revision** skal fremhæves følgende:

- Det karakteristiske ved intern revision er, at opgaverne kan være defineret snævert eller bredt og i sidstnævnte tilfælde række videre end de forhold, som den eksterne revision skal sikre og kontrollere for at kunne give en påtegning uden modifikationer.
- I forhold til en bred definition af intern revision er der således en vis spændvidde i de opgaver, som kan rummes inden for den interne revisions arbejdsområde, bl.a. udvidet forvaltningsrevision (større undersøgelser) med fokus på ledelsesstyringen og risikostyring. Opgaverne for en intern revision kan imidlertid som nævnt også fastlægges meget snævert til primært at vedrøre revisionen af kommunens regnskab i lighed med den eksterne revisions opgaver.

Finansiell revision

Finansiell revision omfatter den grundlæggende kontrol med, at regnskabet er rigtigt, hvilket vil sige uden væsentlige fejl og mangler, og kontrol med at dokumentationen for de enkelte regnskabsposter er i orden ("regnskabet er rigtigt".)

Desuden indgår kontrol med at ingen omkostninger er afholdt uden at være hjemlet i bevilling ("bevillingskontrol"), samt kontrol med at regnskabets poster er i overensstemmelse med BR-beslutninger, love, andre forskrifter mv. (juridisk-kritisk revision).

Endelig indgår en regelmæssig kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende, jf. KSL § 42, stk. 3

Forvaltningsrevision

Ved forvaltningsrevision vil revisor vurdere, om forvaltningen har udvist den fornødne økonomiske rationalitet og ansvarlighed i dens dispositioner. Forvaltningsrevisionen udføres ved inddragelse af de 4 aspekter: Sparsommelighed, produktivitet, effektivitet og ledelsesrevision.

Neden for er oplyst nogle eksempler på forvaltningsrevision:

- 1) Om – og i hvilket omfang – forvaltningen faktisk har taget skyldige økonomiske hensyn i sine dispositioner fx undersøgelse af, om dispositioner er gennemført sparsommeligt, samt undersøgelse af forvaltningens/enhedernes produktivitet og effektivitet.
- 2) At undersøge forvaltningens økonomistyring, hvor vægten lægges på undersøgelse af forvaltningens evne til at udnytte de disponible ressourcer til at opnå fremsatte mål. Ved revision af forvaltningens økonomistyring kan det fx vurderes, om forvaltningen har etableret informations og styringssystemer, som sikrer, at de disponible ressourcer anvendes hensigtsmæssigt, således at målsætningerne opfyldes.
- 3) At undersøge økonomistyringens organisatoriske aspekter, hvor revisor undersøger om der er etableret strukturer, procedurer, og arbejdsmetoder, der kan understøtte en rationel og hensigtsmæssig planlægning, kontrol, tilpasning, og registrering.
- 4) At vurdere om forvaltningernes rapporteringer om aktivitet, produktivitet og effektivitet er gyldige og pålidelige.
- 5) At vurdere, hvorvidt forvaltningen i tilstrækkelig grad søger at identificere områder, hvor der er grundlag for forbedringer, så der vil kunne indvindes et besparelses-, produktivitets- eller effektivitetspotentiale eller i modsatte fald pege herpå.
- 6) Endvidere kan forvaltningsrevision omfatte analyse af udgifts- og indtægtsposter, beregning af nøgletal, undersøgelser af usædvanlige tendenser i udviklingen, analyser af budgetafvigelse, realisme i budgettets forudsætninger mm.

Med hensyn til forvaltningsrevision sondres der mellem den løbende forvaltningsrevision (løbende undersøgelser) og den udvidet forvaltningsrevision (større undersøgelser).

Løbende forvaltningsrevision foretages sideløbende med den finansielle revision. Udgangspunktet for den løbende forvaltningsrevision er de analyser og vurderinger, som udføres til støtte for den almindelige revision af regnskabet, f.eks. analyse af udgifts- og indtægtsposter, beregning af nøgletal, undersøgelse af usædvanlige tendenser i udviklingen, analyse af budgetafvigelse sammenholdt med budgettets forudsætninger m.m.

Udvidet forvaltningsrevision

Ved udvidet forvaltningsrevision foretages mere dybtgående undersøgelser og analyser, der ikke udføres som et sædvanligt led i revisionen af årsregnskabet. Beslutning om iværksættelse af udvidet forvaltningsrevision træffes af kommunen, enten på initiativ af kommunen - eller på baggrund af, at kommunens revision eventuelt har påpeget et behov herfor. De større, mere dybtgående undersøgelser vedrører typisk sagligt afgrænsede områder, hvor der er konstateret et behov for en nærmere analyse og vurdering af kommunens forvaltning. Større undersøgelser adskiller sig i øvrigt hverken formåls- eller emnemæssigt fra de løbende undersøgelser, men der stilles større krav til det materiale, der inddrages i undersøgelsen, og til udformningen af revisionsprotokollatet. Der afgives særskilt revisionsberetning om udvidet forvaltningsrevision.

Bilag 2 – Beskrivelse af udvalgene og borgmestrenes ansvar i relation til økonomiske forhold

”De stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender inden for hver deres forvaltningsområde, jf. KSL § 17, stk. 1 og kapitel 5 og 6 i Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune (KKSTV) og har herunder ansvaret for bevillingernes anvendelse og overholdelse inden for hver deres område, jf. KSL § 21, stk. 1, der har følgende indhold:

” Udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer mv., der er udstedt af kommunalbestyrelsen. De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem Økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger herudover anses for ønskelige eller fornødne.”

Tilsvarende følger af KKSTV § 10, der har følgende indhold:

”De stående udvalg drager omsorg for, at bevillinger og rådighedsbeløb, der er tildelt udvalget, ikke overskrides. Udvalgene foretager indstilling til Borgerrepræsentationen gennem Økonomiudvalget, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller nødvendige.”

Som følge af bestemmelserne i KSL § 21 og KKSTV § 10 har de enkelte fagudvalg sammen med borgmesteren for det pågældende udvalg som øverst ansvarlig for den daglige administrative ledelse, jf. nedenfor, pligt til at sikre anvendelsen og overholdelsen af udvalgets bevillinger og sørge for fornøden kontrol hermed. Endvidere har fagudvalgene pligt til – såfremt bevillingerne ikke kan overholdes - i givet fald at forelægge en indstilling herom for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Dermed sikres Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen mulighed for at vurdere, om der er anledning til at træffe bestemmelse om kompenserende besparelser.

Økonomiudvalget har, jf. § 18, stk. 2, i KSL, indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder.

Heraf følger blandt andet, at Økonomiudvalget har ansvaret for, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, som berører kommunens økonomi, herunder regnskabs – og kassevæsen og almindelig administration.

KSL § 18 medfører ikke noget over- underordningsforhold for Økonomiudvalget i forhold til de stående udvalg, og der er ikke i bestemmelsen taget stilling til, i hvilket omfang der påhviler udvalgene en pligt til uopfordret at orientere Økonomiudvalget om

økonomiske og administrative forhold inden for udvalgenes sagsområder. Det er imidlertid fast antaget, at udvalgene har pligt til at besvare spørgsmål herom fra Økonomiudvalget, og det antages endvidere, at der tillige efter omstændighederne påhviler de stående udvalg pligt til af egen drift at orientere Økonomiudvalget om forhold, som kan få væsentlig betydning for kommunens økonomiske planlægning.

Efter § 14 i KKSTV fører Økonomiudvalget tilsyn med, at forvaltningen af kommunens økonomiske midler sker i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens beslutninger, og at de på årsbudgettet meddelte bevillinger ikke overskrides uden Borgerrepræsentationens samtykke.

I den forbindelse forelægger *Økonomiforvaltningen* på grundlag af indberetninger fra de stående udvalg / fagforvaltningerne indstillinger for Økonomiudvalget med kvartalsvise prognoser over kommunens økonomi. Da det er de stående udvalg, som inden for hver deres område har ansvaret for overholdelse af budgettet, har indberetningerne forinden været behandlet i de stående udvalg.

Økonomiforvaltningen varetager de daglige opgaver vedrørende Økonomiudvalgets ansvar i medfør af bestemmelsen i KKSTV § 14, jf. ovenfor, og vil i givet fald underrette Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen om uregelmæssigheder i forbindelse hermed samt tage initiativ til sikring af, at eventuelle overskridelser i fornødent omfang forelægges Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen til beslutning. Forudsætningen for en sikker og optimal varetagelse af denne opgave er imidlertid, at der er etableret tilstrækkelige interne kontroller og ledelsesinformation til afdækning af eventuelle problemer så hurtigt som muligt.

Overborgmesteren og borgmestrene

Efter bestemmelsen i § 31, stk. 3, i KSL har borgmesteren den øverste daglige ledelse af kommunens administration, og har ansvaret for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling.

I Københavns Kommunes styreform er ansvaret for den administrative ledelse delt mellem overborgmesteren og borgmestrene for de stående udvalg, således at overborgmesteren og borgmestrene indenfor hver deres udvalgsområde varetager den administrative ledelse med ansvar overfor de stående udvalg, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. Bestemmelsen i KSL § 31, stk. 3, gælder således for overborgmesteren og borgmestrene inden for hver deres område, jf. KSL § 64 a, stk. 2. Tilsvarende følger af bestemmelsen i KKSTV § 11, stk. 3, der har følgende indhold:

"Borgmestrene drager inden for deres område omsorg for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling jf. styrelseslovens § 64a, stk. 2, og § 31, og at udgifter og indtægter

bogføres i overensstemmelse med de af Indenrigs – og Sundhedsministeriet og Borgerrepræsentationen fastsatte regler. Finder en borgmester, at en disposition ikke har haft bevillingsmæssig hjemmel, forelægges spørgsmålet for Borgerrepræsentationen gennem Økonomiudvalget.”



Bilag 3 – Oversigt over modeller for etablering af en intern revision

	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 3</i>
<i>Hvor placeres den interne revision organisatorisk?</i>	Den interne revision vil være placeret direkte under Borgerrepræsentationen.	Den interne revision vil være placeret som en enhed under Økonomiudvalget, og vil enten kunne placeres sideordnet med Økonomiforvaltningens adm. direktør eller som en enhed under den adm. direktør.	Den interne revision vil være placeret under de enkelte udvalg. De interne revisioner vil enten kunne placeres sideordnet med forvaltningernes adm. direktør eller under de adm. direktører.
<i>Hvem rapporterer den interne revision til?</i>	Borgerrepræsentationen efter indhentet erklæring i Økonomiudvalget.	Økonomiudvalget.	De respektive udvalg.
<i>Hvem bestemmer den interne revisions arbejdsområde, og hvem kan igangsætte opgaver?</i>	Det er Borgerrepræsentationen, der fastsætter den interne revisions arbejdsområde, og det er alene Borgerrepræsentationen, som vil kunne pålægge den interne revision at varetage specifikke opgaver.	Den interne revision vil være underlagt instrukser fra hhv. Økonomiudvalget og Overborgmesteren. Således vil det være Økonomiudvalget og/eller Overborgmesteren, som vil kunne pålægge den interne revision at varetage specifikke opgaver.	De interne revisioner vil være underlagt instrukser fra hhv. de respektive udvalg og borgmestrene, og det vil det være udvalgene og/eller borgmestrene, som vil kunne pålægge den interne revision at varetage specifikke opgaver.
<i>Hvem ansætter og afskediger chefen for den interne revision?</i>	Revisionschefen vil skulle ansættes og afskediges af Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiudvalget.	Placeres den interne revision sideordnet med Økonomiforvaltningens adm. direktør vil revisionschefen skulle ansættes og afskediges af Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiudvalget.	Placeres den interne revision sideordnet med forvaltningens direktion vil revisionschefen skulle ansættes og afskediges af Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiudvalget.

		Placeres den interne revision under den adm. direktør i Økonomiforvaltningen vil revisionschefen skulle ansættes og afskediges af denne, afhængig af den lønmæssige indplacering.	Placeres den interne revision under de adm. direktører vil revisionschefen skulle ansættes og afskediges af denne, afhængig af den lønmæssige indplacering.
<i>Hvem ansætter og afskediger medarbejdere i den interne revision?</i>	Revisionschefen vil skulle ansætte og afskedige sine medarbejdere.	Placeres den interne revision sideordnet med den adm. direktør vil revisionschefen have kompetencen til ansættelse og afskedigelse af medarbejderne. Placeres den interne revision under den adm. direktør vil den adm. direktør have kompetencen til ansættelse og afskedigelse af medarbejderne.	Placeres den interne revision sideordnet med den adm. direktør vil revisionschefen have kompetencen til ansættelse og afskedigelse af medarbejderne. Placeres den interne revision under den adm. direktør vil den adm. direktør have kompetencen til ansættelse og afskedigelse af medarbejderne.
<i>Hvordan fastlægges den interne revisions budget?</i>	Den interne revision vil årligt skulle udarbejde bidrag til kommunens budget i lighed med de stående udvalg.	Den interne revisions budget vil indgå som en del af Økonomiudvalgets samlede budget.	Den interne revisions budget vil indgå som en del af udvalgenes samlede budget.
<i>Hvilke forudsætninger er der knyttet til modellen?</i>	Modellen forudsætter dispensation fra den kommunale styrelseslov.	Modellen kræver ingen dispensation fra styrelsesloven.	Modellen kræver ingen dispensation fra styrelsesloven.
<i>Hvilke fordele er der knyttet til modellen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Meget stor uafhængighed i forhold til udvalgene, borgmestrene og forvaltningerne - Stor faglig bæredygtighed i løsningen af opgaverne - Samling af viden og 	<ul style="list-style-type: none"> - Stor uafhængighed i forhold til udvalgene, borgmestrene og forvaltningerne - Stor faglig bæredygtighed i løsningen af opgaverne - Samling af viden og kompetencer i en enhed, herunder grundlag for 	<ul style="list-style-type: none"> - Stor detailviden om forvaltningernes økonomi og økonomistyring - Kort responstid ift. iværksættelsen af tiltag - Forudsætter ikke dispensation fra styrelsesloven

	<p>kompetencer i en enhed, herunder grundlag for udvikling af medarbejdernes kompetence</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ensartethed i metode og systematik i opgaveløsningen. - Reduktion af omkostninger til ekstern revision 	<p>udvikling af medarbejdernes kompetence</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ensartethed i metode og systematik i opgaveløsningen. - Forudsætter ikke dispensation fra styrelsesloven - Reduktion af omkostninger til ekstern revision 	
<p><i>Hvilke ulemper er der knyttet til modellen?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Risiko dobbeltarbejde pga. afgrænsningsproblemer i relation til den eksterne revisions lovpligtige opgaver - Manglende detailviden om forvaltningernes økonomi og økonomistyring - Risiko for lang responstid ift. iværksættelse af tiltag - Kræver dispensation fra styrelsesloven 	<ul style="list-style-type: none"> - Risiko for dobbeltarbejde pga. afgrænsningsproblemer i relation til den eksterne revisions lovpligtige opgaver - Manglende detailviden om forvaltningernes økonomi og økonomistyring 	<ul style="list-style-type: none"> - Manglende uafhængighed i forhold til udvalgene, borgmestrene og forvaltningerne - Manglende faglig bæredygtighed i løsningen af opgaverne - Spredning af viden og kompetencer i forskellige enheder - Risiko for anvendelse af forskellige metoder og systematik i opgaveløsningen. - Ingen reduktion i omkostninger til ekstern revision