

Årsrevisionsprotokollat

til

Økonomiudvalget

vedrørende

Økonomiforvaltningen

Revisionen af regnskab 2007

4. juli 2008

Indholdsfortegnelse

	Side
<u>1. Orientering til udvalget om årsrevisionsprotokollatet</u>	3
<u>2. Indledning</u>	8
<u>3. Københavns Kommunes årsregnskab 2007</u>	9
<u>3.1 Revisionspåtegning</u>	10
<u>3.2 Ledelsens regnskaberklæring</u>	13
<u>3.3 Årsregnskabet formelle rigtighed</u>	14
<u>3.4 Økonomiforvaltningens varetagelse af de koordinerende økonomiopgaver</u>	18
<u>3.5 Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune</u>	23
<u>3.6 Overholdelse af lånebekendtgørelsen</u>	32
<u>4. Økonomiudvalgets årsregnskab 2007</u>	35
<u>5. Basisrevision</u>	37
<u>5.1 Forretningsgange</u>	37
<u>5.2 Benchmarking af økonomistyringen</u>	41
<u>5.3 Forvaltningens kontrol over for decentrale enheder</u>	43
<u>5.4 Årsregnskabet, herunder ledelsens regnskaberklæring</u>	44
<u>5.5 Balancen</u>	48
<u>5.6 Bevillingskontrol</u>	52
<u>5.7 Anlæg</u>	57
<u>5.8 Eftersyn af likvide midler</u>	58
<u>5.9 Særligt risikofyldte områder mv.</u>	59
<u>6. Revision af særlige regnskabsområder</u>	60
<u>6.1 IT-anvendelse</u>	60
<u>7. Opfølgning af større undersøgelser</u>	83
<u>8. Andre opgaver</u>	85

1. Orientering til udvalget om årsrevisionsprotokollatet

Revisionsdirektoratet har afsluttet revisionen af Økonomiudvalgets regnskab for 2007. Resultatet af revisionen er indeholdt i dette årsrevisionsprotokollat for 2007 til Økonomiudvalget.

Protokollatet redegør for resultatet af direktoratets udførte revision ved anvendelsen af følgende 3 rubriceringer:

- Revisionsbemærkninger. Afgives fx ved væsentlige fejl i regnskabet, manglende overholdelse af lovgivning mv. samt ved væsentlig uhensigtsmæssig administration. Supplerende angives normalt revisionens opfattelse af tiltag til overvejelse.
- Anbefalinger. Kan fremsættes af direktoratet til hjælp for kommunens overvejelser, når revisionen finder, at det er hensigtsmæssigt med tiltag til forbedring af administrationen.
- Kommentarer. Benyttes normalt, når den udførte revision har givet den opfattelse, at administrationen på de udvalgte områder er tilfredsstillende.

Økonomiudvalget skal i august 2008 træffe en egentlig beslutning om, hvad der skal foretages i anledning af den enkelte revisionsbemærkning og anbefaling fra Revisionsdirektoratet.

Økonomiudvalget skal endvidere følge op på, om de besluttede foranstaltninger bliver implementeret på rette måde og i rette tid.

Dette sker bl.a. ved Økonomiforvaltningens forelæggelse af en midtvejsopfølgning i januar-februar 2009, hvor der tages udgangspunkt i årsrevisionsprotokollatet og Økonomiudvalgets besvarelse heraf samt Revisionsudvalgets bemærkninger i revisionsbetænkningen (behandles af Borgerrepræsentationen i december 2008).

Revisionsdirektoratet foretager opfølgning på tiltagene og rapporterer herom i årsrevisionsprotokollatet for 2008 til Økonomiudvalget. Udvalget behandler dette i

august 2009.

Revisionsbemærkninger

1. Revisionsdirektoratet finder det påkrævet, at det igangsatte projektarbejde om udvikling og tilpasning af kommunens styringsværktøjer også sikrer realisering af særberetningens anbefalinger, så der kan ske en modernisering og styrkelse af kommunens interne kontrol. Herunder bør overvejes strukturen i Kasse- og Regnskabsregulativet og dets relationer til Budget- og Regnskabshåndbogen. Det foreslås, at direktoratets synspunkter indgår i arbejdet. (Der henvises til side 21).
2. Revisionsdirektoratet skal henstille, at Økonomiforvaltningen forbedrer styringen af dagpengerefusionsområdet ved at indføre en regnskabspraksis, hvorefter refusionskrav bogføres som tilgodehavende, så snart et krav fremsættes. Det henstilles endvidere, at Økonomiforvaltningen fortsat medvirker til at sikre, at KMD-lønsystemet leverer et hensigtsmæssigt grundlag til brug for forvaltningernes opfølgning af, at berettigede dagpengerefusioner tilgår kommunen. (Der henvises til side 30).
3. Revisionsdirektoratet skal på ny henstille, at Økonomiforvaltningen sikrer dokumentation af, at Børne- og Ungdomsforvaltningen implementerer grundlaget for overholdelse af en aftale fra 1992 om pensionsforpligtelser på folkeskoleområdet. (Der henvises til side 31).
4. Revisionsdirektoratet skal udtale kritik i anledning af, at Økonomiforvaltningen – uanset direktoratets erindringer herom – ikke har fremsendt væsentlig rapportering om bl.a. afstemning af balancekonti og IT-revisionserklæring i relation til lønadministrationen. (Der henvises til side 31).
5. Revisionsdirektoratet henstiller, at Økonomiforvaltningen ud over den interne kontrol med overholdelse af forretningsgange med hjemmel i Rammebilagene budgetprocedure, bevillingsregler og budgetoverholdelse også tilrettelægger en intern kontrol med overholdelsen af de øvrige forretningsgange. Der henvises i øvrigt til afsnit 3.4 om Økonomiforvaltningens varetagelse af de koordinerende økonomiopgaver. (Der henvises til side 40).
6. Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at der var konti, som Økonomiforvaltningen ikke kunne afstemme eller specificere inden

regnskabsafslutningen. Desuden var udarbejdede afstemninger/specifikationer behæftet med væsentlige mangler. (Der henvises til side 51).

7. Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at Økonomiforvaltningen ikke har udarbejdet anlægsregnskaber for 19 bevillinger, der er afsluttet i perioden 2002-2007. Anlægsregnskaberne bør behandles i Økonomiudvalget med henblik på en samlet godkendelse og efterfølgende sendes til Revisionsdirektoratet til revision af hver anlægsbevilling. (Der henvises til side 57).
8. Revisionsdirektoratet skal henstille, at Økonomiforvaltningen foretager interne eftersyn i Borgerservicecentrene, og at eftersynene indgår i et ledelsestilsyn. (Der henvises til side 58).
9. Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at Økonomiforvaltningen endnu ikke har ajourført den skriftlige forretningsgang for udbetaling af vederlag til medlemmer af Borgerrepræsentationen, herunder tilrettelagt en kontrol med korrekt anvendelse af satser og udbetaling af vederlag. (Der henvises til side 59).
10. Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at Økonomiforvaltningen kun i 2 ud af 6 tilfældigt udvalgte stikprøver var i stand til at dokumentere brugeroprettelser og tildelte adgange til egne systemer og data. Direktoratet har i denne anledning meddelt forvaltningen en række forslag til forbedring af administrationen af området. (Der henvises til side 72).
11. Revisionsdirektoratet skal henstille, at der udarbejdes en aktivitets- og tidsplan til sikring af realiseringen af anbefalingerne i særberetningen om kommunens generelle økonomistyring, herunder om Budget- og Regnskabshåndbogen. (Der henvises til side 83).

Anbefalinger

1. Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der udarbejdes korrigerende posteringer, hvis udarbejdelsen af regnskabet viser, at bogføringen er fejlbehæftet. Registreringen kan separeres fra den øvrige bogføring ved at ske i periode 14. Posteringerne er omfattet af kommunens og Økonomiudvalgets regler om attestation og anvisning. Det skal sikre, at alle regnskabets udgifter og indtægter er

underlagt ledelsens tilrettelæggelse af regnskabsarbejdet og delegering og dermed accept af de foretagne rettelser. (Der henvises til side 17).

2. Revisionsdirektoratet påskønner udviklingen af fælles værktøjer til brug for udviklingen af økonomistyringen, men direktoratet er af den opfattelse, at der bør foretages måling i form af benchmarking til brug for de enkelte forvaltningers egen evaluering af styringsniveauet i såvel centrale som decentrale niveauer i forvaltningen. Direktoratet anbefaler, at økonomichefkredsen drøfter dette spørgsmål. (Der henvises til side 22).
3. Det anbefales, at Regnskabscirkulæret fremover oplyser, hvilket regnskabsmateriale der skal forelægges udvalgene i forbindelse med forelæggelsen af årsregnskabet. (Der henvises til side 22).
4. Revisionsdirektoratet forudsætter, at Økonomiforvaltningen i den bebudede tilretning af Generelle retningslinier for anvendelsen af Københavns Kommunes personaleadministrative system indarbejder direktoratets synspunkter, herunder at retningslinierne sendes til udtalelse i Revisionsdirektoratet inden iværksættelsen. (Der henvises til side 31).
5. Revisionsdirektoratet konstaterer, at der ikke i regnskabet er redegjort for merudgiften vedrørende Pumpehusvej. I denne anledning anbefaler direktoratet til overvejelse, at en hensigtsmæssig styring af anlægsområdet sker ved, at der til hver af de 3 rådighedsbeløbsbevillinger afgives forklaring om årsagen til væsentlige afvigelser mellem bevilling og forbrug, og at der er sammenhæng med tilsvarende akkumulerede oplysninger i anlægsoversigten. Endvidere bør anlægsoversigten suppleres med redegørelser for reelle væsentlige afvigelser mellem årets budget og forbrug for de enkelte anlægsbevillinger. (Der henvises til side 56).
6. Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der i forbindelse med den fornyede risikovurdering etableres en samlet oversigt over forvaltningernes anvendte IT-systemer, herunder især IT-regnskabssystemer, jf. Kasse- og Regnskabsregulativets Rammebilag om Kontrolforanstaltninger for brugen af Edb-regnskabssystemer. (Der henvises til side 60).
7. Revisionsdirektoratet har anbefalet en række tiltag, som Økonomiforvaltningen i samarbejde med Borgerrepræsentationens Sekretariat bør etablere med henblik på

generelt at forbedre kommunens administration af sine adgange til systemer og data. (Der henvises til side 72).

8. Revisionsdirektoratet har anbefalet Koncernservice en række forslag til brug for tilrettelæggelsen af de generelle IT-kontroller. Det anbefales endvidere, at der udarbejdes en konkret aktivitets- og tidsplan for gennemførelse af kontrollerne. (Der henvises til side 82).

2. Indledning

Dette revisionsprotokollat indledes i afsnit 3 med en redegørelse for den udførte revision af Københavns Kommunes samlede årsregnskab for 2007 i form af revisionspåtegning samt bemærkninger og anbefalinger.

I de følgende afsnit redegøres der for den udførte revision af Økonomiudvalgets regnskab for 2007 samt konklusionerne hertil.

Den udførte revision

Revisionen er udført dels i årets løb dels i forbindelse med regnskabsafslutningen. Revisionen er foretaget i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, jf. Revisionsvedtægten for Københavns Kommune.

Dette indebærer, at det ved revisionen er efterprøvet, om forvaltningens regnskabstal er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet heraf, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, Borgerrepræsentationens beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (finansiel revision).

Endvidere er det efterprøvet, om udførelsen af Borgerrepræsentationens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde (forvaltningsrevision).

I det følgende redegøres der for den udførte revision og resultatet af revisionen.

3. Københavns Kommunes årsregnskab 2007

Det reviderede regnskab

Vi har afsluttet revisionen af Københavns Kommunes årsregnskab for 2007, som omfatter både et udgiftsbaseret og et omkostningsbaseret regnskab.

Det udgiftsbaserede regnskab

Det udgiftsbaserede regnskab viser drifts-, refusions-, og anlægsudgifter samt skatteindtægter og ekstraordinære indtægter på netto 8.091 mio. kr.

Det omkostningsbaserede regnskab

Det omkostningsbaserede regnskab viser et resultatet på 8.029 mio. kr.

Balancen viser samlede aktiver på 61.450 mio. kr. og en egenkapital på 26.982 mio. kr.

3.1 Revisionspåtegning

Som resultat af den udførte revision vil vi, såfremt Borgerrepræsentationen godkender det foreliggende årsregnskab, forsyne det med følgende revisionspåtegning:

"Til Københavns Borgerrepræsentation.

Vi har revideret regnskabet for Københavns Kommune for regnskabsåret 1. januar - 31. december 2007, der aflægges efter den kommunale styrelseslov.

Københavns Kommunes ansvar for årsregnskabet

Københavns Kommune har ansvaret for at udarbejde og aflægge et årsregnskab, der giver et retvisende billede i overensstemmelse med de kommunale regnskabsregler. Dette ansvar omfatter udformning, implementering og opretholdelse af interne kontroller, der er relevante for at udarbejde og aflægge et årsregnskab, der giver et retvisende billede uden væsentlig fejlinformation, uanset om fejlinformationen skyldes besvigelser eller fejl samt valg og anvendelse af en hensigtsmæssig regnskabspraksis og udøvelse af regnskabsmæssige skøn, som er rimelige efter omstændighederne. Herudover er det Københavns Kommunes ansvar, at de dispositioner, der er omfattet af årsregnskabet, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Revisors ansvar og den udførte revision

Vort ansvar er at udtrykke en konklusion om årsregnskabet på grundlag af vor revision. Vi har udført vor revision i overensstemmelse med danske revisionsstandarder og god offentlig revisionsskik. Disse standarder kræver, at vi lever op til etiske krav samt planlægger og udfører revisionen med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed for, at årsregnskabet ikke indeholder væsentlig fejlinformation.

En revision omfatter handlinger for at opnå revisionsbevis for de beløb og oplysninger, der er anført i årsregnskabet. De valgte handlinger afhænger af revisors vurdering,

herunder vurderingen af risikoen for væsentlig fejlinformation i årsregnskabet, uanset om fejlinformationen skyldes besvigelser eller fejl. Ved risikovurderingen overvejer revisor interne kontroller, der er relevante for Københavns Kommunes udarbejdelse og aflæggelse af et årsregnskab, der giver et retvisende billede, med henblik på at udforme revisionshandlinger, der er passende efter omstændighederne, men ikke med det formål at udtrykke en konklusion om effektiviteten af Københavns Kommunes interne kontrol. En revision omfatter endvidere stillingtagen til, om den af ledelsen anvendte regnskabspraksis er passende, om de af ledelsen udøvede regnskabsmæssige skøn er rimelige samt en vurdering af den samlede præsentation af årsregnskabet. Revisionen omfatter desuden en vurdering af, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabet, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere efterprøves det, om forvaltningen af midlerne er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Det er vor opfattelse, at det opnåede revisionsbevis er tilstrækkeligt og egnet som grundlag for vor konklusion.

Forbehold

Vi har den 19. februar 2008 som resultatet af revisionen af åbningsbalancen pr. 1. januar 2007 forsynet den med følgende forbehold, hvis virkninger også er gældende for balancen den 31. december 2007:

"Vi har konstateret, at grunde og bygninger på 17.759 mio. kr. i flere tilfælde indeholder værdien af grunde 2 gange. Vi har opgjort overvurderingen heraf til 818,6 mio. kr. Beløbene er eksklusive afskrivninger for perioden 2004-2006.

Der er endvidere konstateret tilfælde med undervurdering på i alt 54 mio. kr. som følge af, at bygninger og grunde ikke er indregnet i åbningsbalancen.

Der er ikke forelagt dokumentation for 39 mio. kr. svarende til Kommune Teknik Københavns andel af tekniske anlæg.

Aktiver under udførelse på 79 mio. kr., jf. børneplanen, der var indeholdt i ultimobalancen for 2006, er ikke medtaget i åbningsbalancen for 2007. Der er ikke forelagt dokumentation for, at igangværende arbejder skal udgå af åbningsbalancen.

Hensatte pensionsforpligtelser vedrørende tjenestemænd på 24.326 mio. kr. indeholder ordninger, hvor staten dækker hele eller dele af kommende pensionsudgifter. Der foreligger ikke oplysninger, som har gjort det muligt at estimere omfanget heraf. Det er dog vores opfattelse, at der er tale om meget væsentlige beløb, der burde have reduceret de hensatte pensionsforpligtelser."

Konklusion

Det er vor opfattelse, at årsregnskabet – bortset fra virkningen af det i forbeholdet anførte – giver et retvisende billede af Københavns Kommunes aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 2007 samt af resultatet af Københavns Kommunes aktiviteter for regnskabsåret 1. januar - 31. december 2007 i overensstemmelse med den kommunale styrelseslov."

Københavns Kommunes tiltag i anledning af forbeholdet

Som led i kommunalreformen anmodede Velfærdministeriet alle kommuner om at udarbejde en åbningsbalance pr. 1. januar 2007, som skulle forsynes med en revisionspåtegning.

Vi har i den forbindelse udarbejdet en Revisionsberetning til Borgerrepræsentationen om Revisionen af åbningsbalancen pr. 1. januar 2007, som Borgerrepræsentationen behandlede på sit møde den 3. april 2008 (BR 151/08).

Borgerrepræsentationen godkendte Økonomiudvalgets indstilling med de af revisionen tilknyttede bemærkninger og de i Københavns Kommunes besvarelse nævnte initiativer, som skal sikre en retvisende balance for regnskab 2008.

Det følger af Borgerrepræsentationens beslutning, at balancen i 2007 indeholder

fejlene fra åbningsbalancen, og at fejlene forventes at være korrigerede i regnskab 2008.

3.2 Ledelsens regnskaberklæring

Til brug for revisionen af årsregnskabet har vi i overensstemmelse med god offentlig revisionskik anmodet den daglige ledelse i samtlige forvaltninger om at bekræfte regnskabet fuldstændighed, herunder oplysninger om finansieringsaftaler, pantsætninger, forpligtelser, risici vedrørende uopfyldte kontrakter, retssager, begivenheder efter balancetidspunktet, andre vanskeligt reviderbare områder samt besvigelser og fejl.

Samtlige regnskaberklæringer er gennemgået og har ikke givet anledning til yderligere revisionshandlinger.

3.3 Årsregnskabet formelle rigtighed

Velfærdsministeriet har i Budget- og Regnskabssystemet for kommuner fastsat bestemmelser om form og indhold i kommunale årsregnskaber.

Økonomiudvalget har den 4. december 2007 godkendt et Regnskabsdirektive med retningslinier for udvalgenes regnskabsaflæggelse for 2007 og for kommunens samlede regnskab.

Økonomiudvalget har i mødet den 22. april 2008 oversendt Københavns Kommunes regnskab for 2007 til Borgerrepræsentationen, som på mødet den 15. maj 2008 har overgivet regnskabet til revision.

a. Det udgiftsbaserede regnskab skal ifølge Budget- og Regnskabssystemet for kommuner indeholde:

- Regnskabsopgørelse.
- Finansieringsoversigt.
- Oversigt over overførte uforbrugte bevillinger.
- Regnskabsoversigt.
- Bemærkninger til regnskabet.
- Anlægsregnskaber.

Københavns Kommunes udgiftsbaserede regnskab 2007 viser i hovedtal netto (mio. kr.):

	Regnskab
Indtægter	25.433
Driftsudgifter	24.047
Driftsresultat før finansiering	1.386
Renteindtægter mv.	628
Resultat af ordinær driftsvirksomhed	2.014
Anlægsudgifter	611
Resultat af det skattefinansierede område	1.403
Indtægt ved forsyningsvirksomheder	8
Resultat før ekstraordinære poster	1.411
Ekstraordinære indtægter	6.680

Resultat	8.091
-----------------	--------------

b. Det omkostningsbaserede regnskab skal ifølge Budget- og Regnskabssystemet for kommuner indeholde:

- Anvendt regnskabspraksis.
- Resultatopgørelse.
- Balance.
- Omregningstabel.
- Pengestrømsopgørelse.
- Anlægsoversigt.
- Garantier, eventualrettigheder og -forpligtelser.

Resultatopgørelsen for 2007 for Københavns Kommune viser følgende hovedposter (i mio. kr.):

	Regnskab
Indtægter	34.733
Driftsudgifter	33.362
Driftsresultat før afskrivninger	1.371
Afskrivninger	648
Resultat af primær drift	723
Finansielle nettoindtægter	587
Resultat for ekstraordinære poster	1.349
Ekstraordinære indtægter	6.680
Årets resultat	8.029

Den omkostningsbaserede balance for 2007 for Københavns Kommune viser følgende hovedtal (i mio. kr.):

	Ultimo 2007
Materielle anlægsaktiver	17.965
Immaterielle anlægsaktiver	4
Finansielle anlægsaktiver	31.781
Anlægsaktiver i alt	49.750

Omsætningsaktiver	11.700
Aktiver i alt	61.450
Egenkapital	26.982
Hensatte forpligtelser	23.883
Langfristede gældsforpligtelser	5.474
Nettogæld vedrørende fonds, legater, deposita	22
Kortfristede gældsforpligtelser	5.089
Passiver i alt	61.450

Årsregnskabet skal endvidere indeholde følgende oversigter og redegørelser:

- Personaleoversigt.
- Udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.
- Omkostningskalkulationer ved kommunal leverandørvirksomhed af personlig og praktisk bistand.

c. Vi har påset, at Københavns Kommunes regnskab for 2007 er aflagt som foreskrevet i Velfærdsministeriets bestemmelser og Københavns Kommunes Regnskabscirkulære. Vi har endvidere stikprøvevist efterprøvet rigtigheden de supplerende økonomioplysninger i de obligatoriske oversigter til regnskabet.

Vi har endelig stikprøvevist kontrolleret den talmæssige sammenhæng mellem bogføringen i KØR og regnskabet.

Vi har konstateret:

Uoverensstemmelse mellem det omkostningsbaserede regnskab og bogføringen

Afstemningen mellem bogføringen og det omkostningsbaserede regnskab viste følgende forskel i opgørelsen af årets resultat:

Årets resultat ifølge regnskabet	8.029 mio. kr.
Resultat ifølge bogføringen	<u>7.962 mio. kr.</u>
Forskel	67 mio. kr.

Bogføringen viser et resultat på 67 mio. kr. mindre end det omkostningsbaserede regnskab. Det skyldes, at følgende bogførte udgifter ikke er indregnet i årets resultat: Reduktion af udgifter til tjenestemandspensioner 65 mio. kr. Arbejder for fremmed regning 2 mio. kr.

Det er oplyst, at reduktionen af udgifter til tjenestemandspensioner skyldes en for tidlig og dermed fejlagtig indregning af hensættelse til fremtidige pensioner og usikkerhed om, hvorvidt opgørelsen af udbetalte pensioner skulle ske ud fra art 5.1 Tjenestemandspensioner eller funktion 6.52.72 Tjenestemandspensioner. Arbejder for fremmed regning på 2 mio. kr. er ved en fejl ikke medtaget i resultatopgørelsen.

Ændringen i det omkostningsbaserede regnskab er sket uden tilsvarende bogføring og uden dokumentation af ledelsens accept af den foretagne ændring.

Forskellen på 67 mio. kr. har også indvirkning på omregningstabellen, der viser sammenhængen mellem det udgiftsbaserede regnskab og det omkostningsbaserede regnskab. I omregningstabellen indgår resultatopgørelsen med 8.029 mio. kr. svarende til det udarbejdede omkostningsbaserede regnskab.

Det skal oplyses, at forholdet alene har indvirkning på det omkostningsbaserede regnskab og har således ikke indvirkning på bevillingsregnskabet.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der udarbejdes korrigerende posteringer, hvis udarbejdelsen af regnskabet viser, at bogføringen er fejlbehæftet. Registreringen kan separeres fra den øvrige bogføring ved at ske i periode 14.

Posteringsreglerne er omfattet af kommunens og Økonomiudvalgets regler om attestation og anvisning. Det skal sikres, at alle regnskabs udgifter og indtægter er underlagt ledelsens tilrettelæggelse af regnskabsarbejdet og delegering og dermed accept af de

foretagne rettelser.

3.4 Økonomiforvaltningens varetagelse af de koordinerende økonomiopgaver

a. Ved brev af 19. december 2007 anmodede Revisionsdirektoratet samtlige forvaltninger om at redegøre for nogle forhold til brug for forberedelsen af revisionen af Københavns Kommunes årsregnskab for 2007. Forholdene omhandlede bl.a. følgende basale revisionsområder: Forretningsgange, herunder forvaltningens kontrol over for decentrale enheder, Benchmarking af økonomistyringen og Årsregnskabet.

Ad Forretningsgange

Revisionsdirektoratet har som led i revisionen af regnskabet for 2007 hos de enkelte forvaltninger indhentet oversigter over de forretningsgangsbeskrivelser, der er udarbejdet i henhold til kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ (senest enkelte justeringer i oktober 2006 af regulativet fra 1998) og de tilhørende Rammebilag samt oversigter over eventuelle øvrige forretningsgangsbeskrivelser. Endvidere bad direktoratet oplyst seneste ajourføringsdato for de enkelte forretningsgange, og hvorledes forvaltningernes direktioner i praksis har tilrettelagt den interne kontrol med at påse, at forretningsgangsbeskrivelserne bliver overholdt.

Revisionsdirektoratets sammenfattende vurdering af forvaltningernes udmøntning af kravene i Kasse- og Regnskabsregulativet:

- Forvaltningerne anvender ikke i alle tilfælde strukturen i Kasse- og Regnskabsregulativet ved udmøntningen heraf i de konkrete forretningsgangsbeskrivelser. Dette medfører, at det kan være vanskeligt umiddelbart at afgøre, om alle de krævede forretningsgange er udarbejdet.
- Det vurderes, at der er behov for, at Rammebilagene intern kontrol generelt og kontrolforanstaltninger for brugen af edb-regnskabssystemer mere klart angiver for hvilke områder, der skal udarbejdes forretningsgange. Dette vil medvirke til at sikre, at alle væsentlige regnskabsområder i såvel resultatopgørelse som balance, herunder anvendelsen af it-regnskabssystemer, bliver dækket af forretningsgange. Endvidere er der behov for at tydeliggøre begrebet intern kontrol.
- Der er behov for en tydeligere og mere systematisk kommunikation af

Økonomiforvaltningens generelle krav og vejledninger til udarbejdelsen af forretningsgange, fx Generelle retningslinier for anvendelse af Københavns Kommunes Personaleadministrative system (Fremgår ikke af Budget- og Regnskabshåndbogen). Endvidere er forretningsgangsbeskrivelserne generelt ikke justeret for konsekvenserne af etableringen af Koncernservice, ligesom ansvaret for udarbejdelsen af forretningsgange som følge af ændringerne af opgavevaretagelsen bør præciseres.

- Der er i flere tilfælde behov for at præcisere de centrale forvaltningers forpligtelse til at overvåge, at de udarbejdede forretningsgange bliver overholdt i tilfælde af delegation af opgaverne, jf. Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag for intern kontrol generelt. Forvaltningerne har i stor udstrækning delegeret ansvar og opgaver til underliggende enheder i forvaltningerne. Dette fordrer indledningsvist, at der udarbejdes de fornødne forretningsgange, og at der for at sikre en forsvarlig opgavevaretagelse udøves en vist tilsyn med overholdelsen af disse. Generelt gælder det, at jo mere specifikke retningslinier for udøvelse af opgaverne, der gives, jo mere kan tilsynet indskrænkes. Omvendt gælder det, at behovet for tilsyn øges, når forretningsgangene er sparsomme. Tilsynet kan udøves på forskellig måde, fx ved egentlig stedlig kontrol, afholdelse af møder, eller gennemgang af relevante rapporter. Endelig bør det kunne dokumenteres, at tilsynet har fundet sted.

På baggrund af forvaltningernes redegørelser for tilrettelæggelsen af den øvrige kontrol i forvaltningerne finder Revisionsdirektoratet anledning til at påpege, at tilstedeværelsen af de fornødne retningslinier og et efterfølgende tilsyn med overholdelsen heraf også bør gælde for andre forretningsgangsbeskrivelser end de, der forudsættes udarbejdet i Kasse- og Regnskabsregulativet, fx forretningsgange for løsning af opgaver i henhold til særlovgivning, eller andre aktiviteter hvor der ikke eksisterer forretningsgangsbeskrivelser.

Det tilsyn, som centralforvaltningerne skal tilrettelægge og udøve, er et selvstændigt

ansvar og dermed uafhængigt af udøvelsen af det almindelige ledelsesansvar i de decentrale enheder.

Med henblik på at bistå forvaltningernes ledelser i styringen af, hvorvidt der foreligger de fornødne forretningsgange samt det overordnede ledelsestilsyn med overholdelsen heraf, kan det som metode overvejes at inddrage risikovurderinger som led i strategisk og operationel controlling, jf. Økonomiforvaltningens pjece om controlling i Københavns Kommune.

b. Revisionsdirektoratet afgav i oktober 2005 en særberetning om Københavns Kommunes generelle økonomistyring. Heri opfordrede direktoratet til, at der blev igangsat et arbejde som bl.a. inddrog følgende synspunkter i beretningen i en fortsat udvikling af kommunens økonomistyring:

- Opdatering og modernisering af kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ med dets rammebilag samt Budget- og Regnskabshåndbogen.
- Modernisering af kommunens tilrettelæggelse af intern kontrol, herunder inddragelse af nyere udvikling i risikostyring.
- Udarbejdelse af fælles – eventuelt vejledende – forretningsgange, jf. rammebilag.

Revisionsudvalget tilsluttede sig Revisionsdirektoratets opfattelse.

Økonomiudvalget tog Økonomiforvaltningen indstilling om besluttede foranstaltninger til efterretning, herunder at forvaltningen forventede på baggrund af anbefalingerne at indbyde alle kommunens forvaltninger til et tværgående projektsamarbejde om initiativer til styrkelse af kommunens generelle økonomistyring.

Borgerrepræsentationen tog på sit møde den 12. oktober 2006 revisionsberetningen og Økonomiudvalgets besluttede foranstaltninger til efterretning.

Et notat af 7. februar 2007 til Økonomichefkrædsen indeholdt et udkast til kommissorium og forslag til projekter bl.a. udvikling og tilpasning af kommunens

styringsværktøjer.

I revisionsbetænkningen for 2006 fra november 2007 er omtalt en opfølgning af sagen. Det fremgår heraf, at Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at Økonomiudvalget medio juni 2007 ikke har modtaget en opfølgning på særberetningen om kommunens generelle økonomistyring.

Økonomiudvalget godkendte Økonomiforvaltningens beklagelse af den manglende orientering om opfølgningen af særberetningen. Der blev i et bilag til indstillingen til Økonomiudvalget givet en beskrivelse af de tiltag, som er igangsat som opfølgning på særberetningen. Økonomiforvaltningen vil løbende orientere Økonomiudvalget og Revisionsdirektoratet om status på de tværgående indsatsområder: "Styrke kommunens interne kontrol", "Implementering af Budgetmodel", "Afbureaukratisering og regelforenkling", Fælles uddannelse for økonomimedarbejdere på tværs af forvaltningerne" og "Styrket IT-understøttelse af ledelsesinformation".

Revisionsudvalget understregede betydningen af, at realiseringen af særberetningens anbefalinger bliver gennemført snarest muligt.

I Økonomiudvalget midtvejsopfølgning den 4. marts 2008 er oplyst, at Borgerrepræsentationen vedtog i forbindelse med behandlingen af budget 2008 at iværksætte en række tværgående initiativer til forbedring af kommunens grundlæggende økonomistyring: styrke kommunens interne kontrol (intern revision), implementering af budgetmodul, afbureaukratisering og regelforenkling samt fælles uddannelse af økonomimedarbejdere på tværs af forvaltningerne.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet finder det påkrævet, at det igangsatte projektarbejde om udvikling og tilpasning af kommunens styringsværktøjer også sikrer realisering af særberetningens anbefalinger, så der kan ske en modernisering og styrkelse af kommunens interne kontrol. Herunder bør overvejes strukturen i Kasse- og Regnskabsregulativet og dets relationer til Budget- og Regnskabshåndbogen. Det foreslås, at direktoratets synspunkter indgår i arbejdet.

Ad Benchmarking

c. I besvarelsen af Revisionsdirektoratets brev af 19. december 2007 har flere forvaltninger redegjort for, hvorledes benchmarkingværktøjet anvendes som led i udviklingen af økonomistyringen. Nogle forvaltninger anvender ikke dette værktøj og har omtalt anvendelsen af andre økonomistyringsværktøjer samt henvist til kommende drøftelser i økonomichefkredsen om valget af fælles værktøjer til understøttelse af økonomistyringen, herunder benchmarkingværktøjet.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet påskønner udviklingen af fælles værktøjer til brug for udviklingen af økonomistyringen, men direktoratet er af den opfattelse, at der bør foretages måling i form af benchmarking til brug for de enkelte forvaltningers egen evaluering af styringsniveauet i såvel centrale som decentrale niveauer i forvaltningen. Direktoratet anbefaler, at økonomichefkredsen drøfter dette spørgsmål.

Ad Årsregnskabet

d. Revisionsdirektoratet har konstateret, at nogle forvaltninger ved forelæggelsen af årsregnskabet for udvalget ikke har vedlagt de obligatoriske oversigter, som forvaltningerne ifølge Regnskabscirkulæret skal indberette til Økonomiforvaltningen til brug for kommunens samlede årsregnskab.

Oversigterne indeholder økonomidata til brug for bedømmelse af økonomien og bør efter direktoratets opfattelse derfor medsendes til udvalget i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet.

Anbefaling

Det anbefales, at Regnskabscirkulæret fremover oplyser, hvilket regnskabsmateriale der skal forelægges udvalgene i forbindelse med forelæggelsen af årsregnskabet.

3.5 Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune

a. Indledning

I resultatopgørelsen i Københavns Kommunes regnskab for 2007 indgår samlede lønudgifter på 13,1 mia. kr. (inklusive selvejende institutioner). De samlede udgifter til tjenestemandspensioner har udgjort netto 0,9 mia. kr.

I balancen i kommunens regnskab indgår betydelige poster vedrørende tilgodehavender og gæld, der kan henføres til lønområdet.

I det følgende redegøres indledningsvis for resultatet af opfølgningen af revisionen af 2006. Dernæst redegøres for revisionen af 2007, herunder revisionen af balanceposter, IT mv., opgørelser af tilskud fra staten samt oplyses om oprydningen efter Accenture. Afslutningsvis gives konklusioner i form af revisionsbemærkninger og anbefalinger.

b. Opfølgning af revisionen af 2006

Generelle retningslinier for anvendelse af Københavns Kommunes personaleadministrative system

Revisionsudvalget fandt det stærkt beklageligt, at Økonomiudvalget ikke havde draget omsorg for, at Økonomiforvaltningen har levet op til gældende krav om udarbejdelse af generelle retningslinier for kommunens interne kontrol på et risikofyldt og udgiftstungt område, jf. revisionsbetænkningen for 2006, s. 6.

Ifølge Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning af revisionen af 2006 den 4. marts 2008 (ØU 69/2008) har Økonomiforvaltningen (Koncernservice) oplyst: "Generelle retningslinier version 2 er udsendt til forvaltningerne. Der sker meget på området, herunder nye systemer, nye arbejdsgange og ændrede snitflader. Koncernservice har i februar 2008 i samarbejde med forvaltningerne igangsat en proces, der sikrer en løbende udvikling af retningslinierne, således at de kontinuerligt udvikles sammen med systemer, arbejdsgange og snitflader, og understøtter ensartede processer på tværs af kommunen."

Økonomiforvaltningen (Koncernservice) har i marts 2008 supplerende oplyst, at der pågår en proces, hvor kommunen blandt andet får nye rapportmuligheder (nyt system), og nye muligheder i indberetningsportalen. Derfor er der lagt op til en proces, hvor Økonomiforvaltningen, i samarbejde med de driftsansvarlige i forvaltningerne, vil revidere retningslinierne i takt med udviklingen i de tekniske muligheder. Retningslinierne er derfor gældende som de ligger nu, men de vil sandsynligvis blive tilrettet efter sommerferien 2008.

Revisionsdirektoratet finder det positivt, at "Generelle retningslinier for anvendelse af Københavns Kommunes personaleadministrative system" nu er udsendt.

Revisionsdirektoratet har i flere omgange drøftet indholdet af disse retningslinier med Økonomiforvaltningen. De udsendte retningslinier har imidlertid ikke i den foreliggende form været fremsendt til udtalelse i Revisionsdirektoratet inden udsendelsen til forvaltningen som foreskrevet i Kasse- og Regnskabsregulativet. Efter direktoratets opfattelse savnes i retningslinierne omtale af bl.a. afstemning af lønsystemet med bogføringen i KØR, arkiveringsbestemmelser, opfølgning af opkrævningen af dagpengerefusioner, tjenestemandpensioner og generelt opdatering af retningslinierne i forhold til anvendelsen af Københavns Kommunes Lønportal.

Dagpengerefusion

Revisionsdirektoratet anbefalede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at Økonomiforvaltningen medvirker til at sikre, at KMD-lønsystemet leverer et hensigtsmæssigt grundlag til brug for forvaltningernes opfølgning af, at berettigede dagpengerefusioner tilgår kommunen.

Af Økonomiudvalgets besvarelse af 11. september 2007 fremgår det bl.a., at vilkår og procedurer for KMD's håndtering af kommunens indtægter fra dagpengerefusioner foreligger. Der foreligger procedurer og værktøjer til forvaltningernes indhentning af refusioner. KMD's opgaver og ansvar angående dette er udelukkende

procesunderstøttende. Det er forvaltningens personalemedarbejders registrering af refusionsberettiget fravær i vagtplansystemet, der initierer refusionsprocessen, og det er forvaltningens personalemedarbejders kontering af de modtagne refusioner i lønsystemet med deraf følgende korrekt bogføring i KØR, der afslutter den. De procesmæssige opgave- og ansvarsskift mellem KMD og forvaltningerne afhænger af det konkrete forløb med indhentning af medarbejderens bekræftelse/underskrift.

Det er endvidere Økonomiforvaltningens opfattelse, at de foreliggende procedurer og værktøjer ikke er optimale. Der forekommer forsinkelser i processen, så fristen for fremsættelse af krav overskrides, og refusionskrav dermed afvises. Disse overskridelser hidrører væsentligst fra, at indhentning af medarbejderes underskrift på refusionskravet er tidrøvende med rykkerprocedurer. Dokumentationskravene for refusion er blevet ændret. Det er nu muligt ved anvendelse af en virk.dk-procedure at udelade indhentningen af medarbejderes underskrift. Muligheden for at indføre denne nye proces i kommunen vurderes. Økonomiforvaltningen forventede, at dette vil kunne indebære en væsentlig smidigere proces og en reduktion af tabte potentielle refusioner. Dataproblemer med identifikation/kompatibilitet mellem virk.dk og kommunen som følge af, at kommunen er syv virksomheder i virksomheden, forhindrer en umiddelbar implementering. Mulige løsninger af dette vurderes pt.

Ifølge Økonomiforvaltningens opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at grundlaget for den enkelte institutions opfølgning af, at de fremsatte refusionskrav honoreres, forbedres i form af automatiske advis-lister og i form af en dertil hørende smidigere proces for kontering i lønsystemet af de modtagne refusioner. I dag er institutionens/forvaltningens opfølgningsgrundlag egne registreringer af fremsatte refusionskrav. Kommunen har rejst spørgsmålet overfor KMD. Der er pt. ikke systemmæssigt grundlag hos KMD for løbende at ajourføre og rapportere en sådan advis-liste. Der er ikke konkrete planer for en forbedring på dette område.

Det var sammenfattende Økonomiforvaltningens vurdering, at indførelse af en procedure uden indhentning af medarbejderens underskrift vil være det enkelt-tiltag,

der økonomisk og administrationsmæssigt vil have den største effekt. Koncernservice arbejder videre med de nævnte to og andre forbedringsområder.

Af Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning den 4. marts 2008 henvises til den tidligere omtalte omlægning af refusionsindhentningen til nye systemer (KMD og Virk.dk) med dertil hørende procedurer. Implementeringen heraf er planlagt afsluttet i alle forvaltninger ultimo februar 2008.

Revisionsdirektoratet er enig med Økonomiforvaltningen i, at det vil være hensigtsmæssigt, at grundlaget for opfølgning af, at de fremsatte refusionskrav honoreres, forbedres i form af automatiske advis-lister. Direktoratet finder det dog ikke optimalt, at der ikke kan gennemføres en tilpasning af lønsystemet, der kan muliggøre dette.

Revisionsdirektoratet har som led i revisionen af lønområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen foretaget en stikprøve i opkrævningen af dagpengerefusioner. Direktoratet konstaterede ved gennemgangen tilfælde med væsentlige tab af berettigede refusioner. Børne- og Ungdomsforvaltningen har oplyst, at der forventes en reduktion i antallet af tabte refusioner efter overgangen til indberetningen af fraværsoplysningerne til portalen Virk.dk, idet der fremover sker en elektronisk videresendelse af dagpengeoplysninger til den ansattes bopælskommune.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at styringen af refusionsområdet ville kunne styrkes yderligere, hvis refusionen indtægtsføres og registres som tilgodehavende, så snart refusionskravet fremsendes, jf. endvidere Rammebilag for regnskab i årets løb.

Plan for styring og opfølgning af KMD A/S's opgaver

Revisionsdirektoratet henstillede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at der blev udarbejdet de bebudede vilkår og procedurer for KMD's håndtering af kommunens indtægter samt den bebudede handlingsplan for styring og

opfølgning af KMD's opgaver med lønanvisningen.

Det fremgår af Økonomiudvalgets besvarelse af 11. september 2007, at der er etableret et særligt driftssamarbejdsforum mellem KMD Lønservice og Økonomiforvaltningen. Dette forum har blandt andet som opgave at færdiggøre en checkliste for KMD's rapportering og Økonomiforvaltningens opfølgning. Det omfatter blandt andet fastsættelse af omfang og indhold af rapportering ved årsregnskabsafslutning og ved halvårs- og kvartalsregnskabsafslutning vedrørende organisationsnummer 11750 og 11050, samt tidsplanskoordinering til kommunens årskalenderen. Handlingsplanen/årskalenderen vil foreligge november 2007.

Endvidere blev oplyst: Med hensyn til vilkår og procedurer for KMD's håndtering af kommunens indtægter (og udgifter): Hvad angår refusioner henvises til tidligere kommentarer om, at processer er etablerede, og at KMD i øvrigt ikke på vegne kommunen foretager økonomiske dispositioner men udelukkende leverer IT-systemer og administrativt arbejde.

I Økonomiudvalget midtvejsopfølgning den 4. marts 2008 blev det oplyst, at det er aftalt, at KMD's rapportering i forbindelse med årsregnskab 2007 er en afstemning og specifikation for kontiene i organisationsnummer 11750 og 11050 (i lighed med 2006). Det er aftalt, at KMD udarbejder tilsvarende ved halvåret. For den løbende drift foreligger der KMD-udarbejdede kalenderfastsatte procedurer for ansvarsskiftene mellem KMD og forvaltningerne for den månedsvise cyklus med rettelse af fejllister/fejlposteringer fra lønsystemet. Endelig fremgår det, at Økonomiforvaltningen ikke har til hensigt at monitorere de rent KMD interne forretningsgange.

Revisionsdirektoratet har forgæves søgt at fremskaffe den oplyste checkliste for KMD's rapportering og handlingsplan/årskalender.

Direktoratet finder, at Økonomiforvaltningen som led i styringen af outsourcingen af lønområdet bør have tilrettelagt procedurer, der følger op på, at KMD A/S leverer de aftalte ydelser.

Opgørelser af tilskud fra staten

I årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2/2006 af 22. juni 2006) henstillede Revisionsdirektoratet, at Økonomiforvaltningen som ansvarlig for opgørelse af tilskud til lærerpensioner fra staten sikrer dokumentation af, at Børne- og Ungdomsforvaltningen implementerer et grundlag for at overholde aftalen fra 1992 om pensionsforpligtelse på folkeskoleområdet.

Af Økonomiudvalgets besvarelse af 11. september 2007 fremgår det bl.a., at Økonomiforvaltningen vil følge op overfor Børne- og Ungdomsforvaltningen. Der foreligger ikke – Økonomiforvaltningen bekendt – hos Børne- og Ungdomsforvaltningen særlige procedurer, der kvalitetssikrer og dokumenterer, at Børne- og Ungdomsforvaltningen opgørelser er fuldstændige og retvisende. Økonomiforvaltningen har flere gange efterspurgt dette. Økonomiforvaltningen vil følge op overfor Børne- og Ungdomsforvaltningen. Der er som nævnt afregnet til og med 2005. Økonomiforvaltningen kan oplyse, at KMD Lønservice i juni 2007 har rykket Børne- og Ungdomsforvaltningen for opgørelsen vedrørende 2006.

Af Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning den 4. marts 2008 fremgår det, at Økonomiforvaltningen igen har rykket Børne- og Ungdomsforvaltningen for implementering af særlige procedurer til sikring af korrekt håndtering af pensionsår optjent under orlov for visse tjenestemænd. Børne- og Ungdomsforvaltningen har ikke reageret.

KMD pensionsanvisning udarbejder refusionsopgørelser på grundlag af de konkrete oplysninger om orlov med fastholdelse af pensionsoptjening, som man modtager fra Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har den 16. april 2008 modtaget opgørelsen af tilskud til lærerpensioner for 2006, men savner supplerende oplysninger. Økonomiforvaltningen

oplyste i denne forbindelse, at Børne- og Ungdomsforvaltningen fortsat ikke kan dokumentere implementeringen aftalen fra 1992 om pensionsforpligtelse på folkeskoleområdet. Opgørelsen for 2007 er ikke modtaget.

Opgørelsen af sociale medarbejderpensionister for 2. halvår 2006 er modtaget og gennemgået af Revisionsdirektoratet. Opgørelsen indeholdt imidlertid fejl, som Økonomiforvaltningen ville korrigere i opgørelsen. En korrigeret opgørelse er imidlertid ikke modtaget. Ifølge Økonomiforvaltningen indgår fra 1. januar 2007 opgørelsen af de sociale medarbejderpensioner i en samlet opgørelse, jf. bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 965 af 14. oktober 2005 om tjenestemandsforsikringer i forbindelse kommunalreformen.

c. Revisionen af 2007

Revisionsdirektoratet har til brug for revisionen af 2007 anmodet Økonomiforvaltningen (Koncernservice) om følgende:

- KMD A/S's Erklæring om IT-sikkerhedskrav i relation til lønadministrationen for Københavns Kommune, jf. aftale mellem Københavns Kommune og KMD A/S om varetagelsen af lønadministrative opgaver.
- KMD A/S's notater om afstemninger af balancekonti vedrørende lønområdet (Brugernummer 11750) og tjenestemandspensioner (Brugernummer 11050), herunder resultatet af Økonomiforvaltningens ledelsesmæssige tilsyn hermed.
- Endeligt notat om oprydningen vedrørende Accenture (Brugernummer 11725).

Revisionsdirektoratet har uanset erindringer til Koncernservice herom den 9. april 2008 og den 15. maj 2008 ikke modtaget nævnte væsentlige rapporteringer om afstemning af balancekontiene og IT-revisionserklæringen i relation til lønadministrationen. Direktoratet har derfor måttet afslutte revisionen uden denne dokumentation.

d. Oprydningen efter Accenture

I indstillingen til Borgerrepræsentationen om Københavns Kommunes regnskab 2007 (BR 232/2008) af 15. maj 2008 er der redegjort for lønoprydningen efter Accenture, jf. Bilag 2 Forklaringer til regnskab 2007. Den følgende redegørelse er et uddrag heraf.

Ifølge Økonomiforvaltningens redegørelse er arbejdet med udredning af udeståender fra Accentures løndrift tilendebragt i 2007. I kommunens balance ultimo 2007 henstår følgende:

- Tilgodehavende på 7,6 mio. kr. vedrørende løndebitorer, som er til opkrævning i opkrævningsenheden under Kultur- og Fritidsforvaltningen.
- Tilgodehavende på 1,4 mio. kr. vedrørende for meget indbetalt pensionsbidrag. Tilgodehavendet forventes opkrævet i første halvår 2008.
- Banksaldo på 1,7 mio. kr., som lukkes, når de sidste indbetalinger fra pensionselskaberne indgår.

Der udestår endvidere et tilgodehavende på 0,7 mio. kr. vedrørende 9 løndebitorer, hvor det i øjeblikket vurderes, om tilbagebetalingskravene kan fastholdes. Sagerne overdrages til opkrævningsenheden under Kultur- og Fritidsforvaltningen eller afskrives, når der er truffet endelig beslutning i de enkelte sager.

Resultatet inklusive renter for 2007 er et overskud på 26,3 mio. kr., som dels opstår ved en indtægtsføring på 27 mio. kr., som modsvarer en manglende nedskrivning af en gældspost i regnskab 2006. Derudover består resultatet af -0,7 mio. kr., som er summen af en række mindre bevægelser blandt andet bestående af indtægter vedrørende for store hensættelser til skyldig ferie i perioden 2003-2005, afskrivning på løndebitorer, renteomkostninger og diverse omkostninger.

e. Konklusioner

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet skal henstille, at Økonomiforvaltningen forbedrer styringen af dagpengerefusionsområdet ved at indføre en regnskabspraksis, hvorefter refusionskrav

bogføres som tilgodehavende, så snart et krav fremsættes. Det henstilles endvidere, at Økonomiforvaltningen fortsat medvirker til at sikre, at KMD-lønssystemet leverer et hensigtsmæssigt grundlag til brug for forvaltningernes opfølgning af, at berettigede dagpengerefusioner tilgår kommunen.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet skal på ny henstille, at Økonomiforvaltningen sikrer dokumentation af, at Børne- og Ungdomsforvaltningen implementerer grundlaget for overholdelse af en aftale fra 1992 om pensionsforpligtelser på folkeskoleområdet.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet skal udtale kritik i anledning af, at Økonomiforvaltningen – uanset direktoratets erindringer herom – ikke har fremsendt væsentlig rapportering om bl.a. afstemning af balancekonti og IT-revisionserklæring i relation til lønadministrationen.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet forudsætter, at Økonomiforvaltningen i den bebudede tilretning af Generelle retningslinier for anvendelsen af Københavns Kommunes personaleadministrative system indarbejder direktoratets synspunkter, herunder at retningslinierne sendes til udtalelse i Revisionsdirektoratet inden iværksættelsen.

3.6 Overholdelse af lånebekendtgørelsen

Vi har undersøgt, om Københavns Kommune har overholdt bestemmelserne om kommunernes låntagning, jf. Velfærdsministeriets bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv.

a. Budget- og Regnskabssystem for kommuner indeholder i afsnit 10.3 Vejledning om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv. af 23. august 2000.

Det fremgår af vejledningen (s. 17), at lånereglerne omfatter en generel adgang til at foretage konvertering af lån, hvorefter en kommune kan optage lån, hvis provenu fuldt ud anvendes til indfrielse af eksisterende lån. Denne adgang er begrundet i hensynet til at gøre det muligt for kommunerne at opnå en mere fordelagtig rente. Derimod er det ikke hensigten, at konvertering skal kunne medføre en øjeblikkelig likviditetsgevinst. Det bemærkes, at refinansiering af afdrag på eksisterende lån ikke er mulig.

Det fremgår endvidere af vejledningen (s. 18), at løbetiden på et lån aldrig kan overstige sammenlagt 25 år, dog kan lån til opførelse eller erhvervelse af almene ældreboliger have længere løbetid indenfor den grænse, der er fastsat i almenboligloven. Det præciseres hermed, at der eksempelvis ikke er adgang til at konvertere et 25-årigt realkreditlån eller et 25-årigt lån i Kommunekredit med en restløbetid på 10 år til et nyt lån med en løbetid på 20 år. Ved omlægning af lån er det således en betingelse, at summen af de gamle og nye låns løbetider ikke overstiger de afdragstider, der er forudsat i lånebekendtgørelsens § 8, stk. 1 og 2.

Ifølge vejledningen skal kommunen i regnskabsbemærkningerne for det år, hvor konverteringen er foregået, redegøre for, hvilken restløbetid, der var tilbage på det oprindelige lån. Dette gælder for hvert lån og for hver konvertering.

Ved en samtidig konvertering af flere lån til et nyt lån skal restløbetiden beregnes som en vægtet sum af de enkelte låns restløbetider. Ved konvertering af lån skal provenuet af det nye lån i øvrigt fuldt ud anvendes til indfrielse af eksisterende lån.

Indfrielse af gamle lån og optagelse af nye lån skal ske inden for samme regnskabsår.

b. Borgerrepræsentationen har den 29. marts 2007 godkendt en indstilling om, at Økonomiforvaltningen bemyndiges til at optage et nyt 25-årigt serielån på 200 mio. kr. til refinansiering af afdrag på den langfristede gæld (BR 122/07).

Det er ifølge lånevejledningen ikke i overensstemmelse med reglerne, at refinansiere afdrag på eksisterende lån.

Økonomiforvaltningen har hertil oplyst, at formuleringen "refinansiering af afdrag på eksisterende lån" er misvisende, men er anvendt som forklaring overfor det politiske niveau, og ikke har den praktiske og juridiske implikation, som Revisionsdirektoratet tillægger formuleringen. Der er i praksis sket det, at der på baggrund af indstillingen BR 122/07 er optaget et nyt lån med træk på lånerammen. Samtidigt er budgettet til afdrag på gælden steget fra 88 mio. kr. til 288 mio. kr. I sag BR 123/07 forøges afdragsbudgettet med yderligere 200 mio. kr. ved træk på kassen (til 488 mio. kr.).

Økonomiforvaltningen er af den opfattelse, at en kommune kan refinansiere afdrag på eksisterende lån via ny låneoptagelse, selvom afdrag på langfristet gæld ikke er låneberettiget, såfremt kommunen har ledig låneramme fra afholdte låneberettigede udgifter, der ikke er finansieret via lånoptagelse.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at BR beslutningen reelt set omhandler udnyttelse af resterende udisponerede låneramme for 2006 ved optagelse af fastforrentet 25-årigt serielån på 200 mio. kr., i overensstemmelse med lånebekendtgørelsen.

c. Borgerrepræsentationen godkendte den 29. marts 2007 (BR 129/07) en indstilling fra Økonomiudvalget om at delegere bemyndigelsen til omlægning af lån til Økonomiudvalget. Økonomiudvalget har den 4. september 2007 (ØU 287/2007) godkendt omlægning af 3 eksisterende lån på 1,2 mia. kr. til et nyt serielån.

Som tidligere nævnt fremgår det af lånevejledningen, at kommunen i regnskabsforklaringerne for det regnskabsår, hvor konverteringen er foregået, skal redegøre for, hvilken restløbetid, der var tilbage på det oprindelige lån. Dette gælder

for hvert lån og for hver konvertering.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at regnskabsforklaringerne ikke indeholder en redegørelse for restløbetid på de lån, der blev konverteret.

Økonomiforvaltningen har hertil oplyst, at omlægning af lånene er sket i overensstemmelse med lånebekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3, men, at forvaltningen beklageligvis ikke har været opmærksom på formuleringen i vejledningen om, at restløbetiderne på lånene der er omlagt skal fremgå af regnskabsbemærkningerne, hvilket er taget til efterretning med henblik på korrekt håndtering ved fremtidige omlægninger af lån.

Kommentar

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at administrationen af lånebekendtgørelsen er tilfredsstillende, og direktoratet forventer, at der som bebudet fremover i regnskabsforklaringerne oplyses om restløbetider på omlagte lån.

4. Økonomiudvalgets årsregnskab 2007

Det reviderede regnskab

Vi har afsluttet revisionen af Økonomiudvalgets årsregnskab for 2007, som har omfattet både et udgiftsbaseret regnskab og et omkostningsbaseret regnskab.

Det udgiftsbaserede regnskab. Drifts-, anlægs- og finansposter viser indtægter på netto 25.026 mio. kr.

Det omkostningsbaserede regnskab. I overensstemmelse med kommunens Regnskabscirkulære er der for 2007 ikke udarbejdet en resultatopgørelse for det enkelte udvalg, men alene samlet for Københavns Kommune. Der er alene udarbejdet en balance for hvert udvalg.

Økonomiudvalgets balance viser samlede aktiver på 39.546 mio. kr. og en egenkapital på 15.279 mio. kr.

Den udførte revision

Revisionen er udført dels i årets løb dels i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Ved brev af 19. december 2007 anmodede Revisionsdirektoratet samtlige forvaltninger om at redegøre for nogle forhold til brug for forberedelsen af revisionen af Københavns Kommunes årsregnskab for 2007. Forholdene omhandlede følgende basale revisionsområder: Forretningsgange, Benchmarking af økonomistyringen, Forvaltningens kontrol over for decentrale enheder, Årsregnskabet, Balancen og Regnskabs gennemgang.

Revisionen er foretaget i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, jf. Revisionsvedtægten for Københavns Kommune.

Dette indebærer, at det ved revisionen er efterprøvet, om forvaltningens regnskabstal er

rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet heraf, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, Borgerrepræsentationens beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (finansiel revision).

Endvidere er det efterprøvet, om udførelsen af Borgerrepræsentationens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde (forvaltningsrevision).

I det følgende redegøres der for den udførte revision og resultatet af revisionen.

5. Basisrevision

5.1 Forretningsgange

a. Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ fastsætter, at der på Økonomiudvalgets foranstaltning skal udarbejdes supplerende og uddybende rammebilag til regulativet, som indeholder retningslinier for de enkelte økonomiske og administrative områder. Rammebilagene skal opfattes som mindstekrav til kontrolforanstaltninger mv. for de administrative opgaver i kommunen.

Forvaltningerne skal udarbejde og vedligeholde forretningsgangsbeskrivelser under hensyntagen til reglerne i rammebilagene. Samtidig har de ansvaret for at tilrettelægge den økonomiske kontrol i form af forretningsgangsbeskrivelser – herunder at påse at de fastsatte forretningsgangsbeskrivelser og arbejdsbeskrivelser overholdes og vedligeholdes. Forretningsgangsbeskrivelser og væsentlige ændringer sendes til udtalelse i Revisionsdirektoratet inden iværksættelsen.

Revisionsdirektoratet anser forretningsgangsbeskrivelserne for at være af central betydning for forvaltningernes sikring af, at de budget- og regnskabsmæssige opgaver bliver varetaget på en korrekt og hensigtsmæssigt måde.

Revisionen af 2007

Forvaltningen har i svar af 7. marts 2008 på vores anmodning af 19. december 2007 om oplysninger til Revisionsdirektoratet om tilrettelæggelsen af den interne kontrol i form af forretningsgange og om overholdelsen heraf oplyst, at forvaltningen har indgået aftale med revisionselskabet KPMG om at bistå med en analyse af forvaltningens forretningsgange.

b. Det fremgår af KPMG's analyse af 6. marts 2008, at ud over analysen af forvaltningens forretningsgange har revisionselskabet også givet en overordnet vurdering af kvaliteten af de foreliggende forretningsgange og ved forespørgsler i forvaltningen konstateret om forretningsgangene efterleves i praksis.

I det følgende gengives revisionselskabets konklusion:

I forbindelse med etablering af Koncernservice (KS) og andre organisationsændringer er der en del forretningsgange, der ikke er ajourførte i overensstemmelse hermed. Dette kan give uklarheder, men generelt er det vores opfattelse, at det ikke har væsentlig betydning i forbindelse med den praktiske efterlevelse af forretningsgangene.

KS har igangsat et projekt omkring udfærdigelse af en del procesbeskrivelser, som vil erstatte de forvaltningsspecifikke forretningsgange og i stedet være tværgående procesbeskrivelser gældende for de områder, som KS administrerer for flere af kommunens forvaltninger. Dette projekt forventes færdiggjort ultimo marts måned 2008. De omtalte procesbeskrivelser var vedlagt som bilag 3.

Efter færdiggørelsen vil KS udarbejde en status på de forretningsgange, som KS udarbejder, og som er gældende for alle forvaltningerne. Denne meddelelse forventedes afsluttet i uge 10 – den 7. marts 2008.

Det oplyses om Brandvæsenets forretningsgange, at de er af noget ældre dato og kan henføres til de i Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) gældende forretningsgange.

Brandvæsenet har hertil oplyst, at der er behov for at udarbejde nye forretningsgange, bl.a. mangler der forretningsgangsbeskrivelse om brugen af Navision bogføringssystem, hvilket vurderes som mere væsentlig. Endvidere oplyses, at der ikke foreligger forretningsgange med hjemmel i Rammebilaget kontrolforanstaltninger for bruges af edb-systemer og Rammebilaget regnskab i åres løb.

Afsluttende oplyser revisionselskabet:

"Generelt er det KPMG's opfattelse, at Kasse- og Regnskabsregulativet med tilhørende bilag bør underlægges en grundig revurdering og modernisering. Baggrunden herfor er bl.a., at

- En stor del af rammebilagene er af ældre dato.
- Etableringen af KS, hvilket betyder, at mange forretningsgange bliver tværgående for alle forvaltningerne.

- Rammebilagene er efter vores opfattelse upræcise og lægger op til forvaltningernes egne vurderinger af væsentlighed og risiko.
- Etableringen af KS kontra decentraliseringen medfører behov for ændrede styringsprincipper.
- Regulativet bør ses i sammenhæng med kommunens politikker på væsentlige områder."

c. Revisionselskabet har følgende kommentarer til de enkelte forretningsgange i Økonomiforvaltningen:

Stillingshierarkiet med hjemmel i Rammebilaget intern kontrol generelt, indeholder ubegrænset anvisningsret til alle kontorchefer. Den ubegrænsede anvisningsret til kontorchefer vil blive opdateret i forbindelse med implementering af workflowsystemet.

Den stikprøvevise kontrol af anvisning og attestation er ikke iværksat på grund af manglende uklarhed over, hvilken enhed der skulle udføre kontrollen efter etableringen af KS.

I henhold til IT-sikkerhedsregulativet skal der udarbejdes en oversigt over de systemansvarlige. Oversigten er ikke udarbejdet.

Der mangler en kasseinstruks for de 6 kontantkasser i Borgerservice.

d. Økonomiforvaltningens direktion har udpeget kontorchefer i henholdsvis Koncernservice, Ledelsessekretariatet og Brandvæsenet som ansvarlige for at sikre, at de forretningsgangsbeskrivelser, der skal udarbejdes i henhold til Kasse- og Regnskabsregulativet, foreligger og er ajour.

e. Vi har fra forvaltningen modtaget en oversigt over de udarbejdede forretningsgange

med hjemmel i rammebilagene og de øvrige forretningsgange. Oversigten indeholder angivelse af seneste ajourføringsdato.

Vi har vurderet, at de udarbejdede øvrige forretningsgange er dækkende og ajour.

f. Forvaltningen har oplyst, at forretningsgangene, der er udstedt med hjemmel i Rammebilagene om budgetprocedure, bevillingsregler og budgetoverholdelse er ajour. Vi har taget forvaltningens oplysninger til efterretning.

Det er konstateret, at der ikke er oplyst om tilrettelæggelsen af interne kontroller i de øvrige forretningsgange, som er etableret med hjemmel i de øvrige rammebilag.

g. Til brug for vores bedømmelse og rapportering til Revisionsudvalget om KPMG's rapports betydning for fremdriften af arbejdet med at styrke økonomistyringen, skal vi anmode om, at besvarelsen af dette protokollat indeholder oplysninger om Koncernservice udfærdigelse og eventuelle initiering af procesbeskrivelserne og de manglende forretningsgange, herunder kommentarerne til de enkelte forretningsgange.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet henstiller, at Økonomiforvaltningen ud over den interne kontrol med overholdelse af forretningsgange med hjemmel i Rammebilagene budgetprocedure, bevillingsregler og budgetoverholdelse også tilrettelægger en intern kontrol med overholdelsen af de øvrige forretningsgange.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.4 om Økonomiforvaltningens varetagelse af de koordinerende økonomiopgaver.

5.2 Benchmarking af økonomistyringen

a. Økonomiforvaltningen har stillet et benchmarkingværktøj til rådighed, hvor økonomistyringen vurderes ud fra 11 nøgleområder, der er grupperet på 5 niveauer. Placeringen på de 5 niveauer udtrykker i hvilken grad kriterierne for god økonomistyring er opfyldt.

De 5 niveauer i benchmarkingværktøjet er: Ad hoc (niveau 1), Finansiell kontrol (niveau 2), Aktivitetsstyring (niveau 3), Balanceret resultatstyring (niveau 4) og Strategisk udvikling (niveau 5).

Økonomichefkredsens mål er, at alle kommunens forvaltninger og større institutioner opfylder kravene til økonomistyringsniveau 3 – Aktivitetsstyring.

Revisionsdirektoratet anser benchmarkingværktøjet for at være et godt middel til brug for den fortsatte og nødvendige udvikling af økonomistyringen og har undersøgt i hvilket omfang, forvaltningen anvender dette.

Opfølgning af revisionen af 2006

b. Revisionsdirektoratet anbefalede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2 af 22. juni 2007), at Økonomiforvaltningen foretog benchmarking af økonomistyringen, når reorganiseringen af økonomifunktionen var gennemført, så økonomichefernes mål om økonomistyringsniveau 3 kan opfyldes.

Økonomiforvaltningen oplyste hertil, at forvaltningen ikke havde aktuelle planer om at gennemføre en ny benchmarking i 2007.

Revisionen af 2007

c. Forvaltningen har i et svar af 7. marts 2008 på vores anmodning af 19. december 2007 om oplysninger til Revisionsdirektoratet om benchmarking af økonomistyringen oplyst, at der er implementeret flere værktøjer til kvalitetsløft i ressourcestyringen og henvist til tidligere oplysninger om, at benchmarkingværktøjet er aftalt drøftet i økonomichefkredsen i løbet af 2008.

Kommentar

Revisionsdirektoratet har i dette protokollats afsnit om Københavns Kommunes årsregnskab 2007 oplyst, at benchmarkingværktøjet er aftalt drøftet i økonomichefkredsen i løbet af 2008.

5.3 Forvaltningens kontrol over for decentrale enheder

a. Økonomisk decentralisering er et bærende ledelsesværktøj i Københavns Kommune. Delegeringen er forskelligt organiseret. Det overordnede ansvar for en hensigtsmæssig økonomistyring, herunder for tilrettelæggelsen af en god intern kontrol, er dog fortsat placeret hos den øverste ledelse i centralforvaltningen. Den øverste ledelse har således til opgave at udforme rammer, der udstikker råderummet og kravene til de decentrale/underliggende enheder.

Rammerne og kontrollen med overholdelsen heraf kan være tilrettelagt på flere forskellige måder. Fx kan den centrale forvaltning have organiseret sig med en særlig kontrolenhed, som har fået pålagt kontrolopgaver i forskelligt omfang over for de decentrale enheder.

Revisionen af 2007

b. Forvaltningen har i svar af 7. marts 2008 på vores anmodning af 19. december 2007 om oplysninger til Revisionsdirektoratet om forvaltningens kontrol med decentrale enheder oplyst, at kontrollen er omfattet af et situationsbestemt tilsyn, hvor der med udgangspunkt i periodevise analyser og budgetopfølgninger foretages grundigere gennemgang af eventuelle problemområder. Som eksempler herpå er vedlagt oplysninger om de kontroller, der følger af forretningsgange udstedt med hjemmel i Rammebilagene om budgetprocedure, bevillingsregler og budgetopfølgning.

Kommentar

Revisionsdirektoratet har i dette protokollats afsnit 3.4 om Økonomiforvaltningens varetagelse af de koordinerende økonomiopgaver påpeget nogle forhold til overvejelse fx om controlling til sikring af tilstedeværelsen af nødvendige forretningsgange for udførelsen af de væsentlige aktiviteter i de decentrale enheder og tilrettelæggelsen af et overordnet ledelsestilsyn med overholdelsen heraf.

5.4 Årsregnskabet, herunder ledelsens regnskabserklæring

5.4.1 Årsregnskabets formelle rigtighed

Velfærdsministeriet har i Budget- og Regnskabssystemet for kommuner fastsat bestemmelser om form og indhold af kommunale årsregnskaber.

Økonomiudvalget har den 4. december 2007 godkendt et Regnskabsdirektorat med retningslinier for udvalgenes regnskabsaflæggelse for 2007.

Økonomiudvalget godkendte regnskabet for 2007 på sit møde den 1. april 2008.

a. Økonomiudvalgets udgiftsbaserede regnskab for 2007 i hovedtal viser nettoindtægter på 25.056 mio. kr., – endvidere er oplyst sammenligningstal for 2006:

	Regnskab 2007	Regnskab 2006
Drift inkl. pensionsudgifter	1.750	1.737
Anlæg	-207	-225
Finansposter	-26.569	-33.513
I alt	-25.026	-32.001

Nedgangen i finansposter skyldes færre skatteindtægter.

b. Der skal endvidere aflægges et omkostningsbaseret regnskab bestående af en balance, en anlægsnote og en beskrivelse af den anvendte regnskabspraksis.

Balancen for Økonomiudvalget viser for 2007 følgende hovedposter i mio. kr. – endvidere er der oplyst sammenligningstal for 2006:

	Ultimo 2007	Ultimo 2006
Materielle anlægsaktiver	55	125
Finansielle anlægsaktiver	27.903	2.949
Anlægsaktiver i alt	27.958	3.074
Omsætningsaktiver	11.588	6.871
Aktiver i alt	39.546	9.945
Egenkapital	15.279	-8.973
Hensatte forpligtelser	15.633	15.468
Langfristede gældsforpligtelser	4.606	1.760
Kortfristede gældsforpligtelser	4.027	1.690
Nettogæld vedrørende fonds, legater, deposita mv.	1	0
Passiver i alt	39.546	9.945

Stigningen i de finansielle anlægsaktiver skyldes, at kommunens ejerandele i aktieselskaber er overført fra Teknik- og Miljøudvalget til Økonomiudvalget, optagelse i regnskabet af kommunens tilbagekøbsrettigheder og stiftelsen af Metroselskabet.

c. Udvalgets regnskab skal indeholde en redegørelse for væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal. Ifølge Regnskabscirkulæret skal de enkelte forvaltninger endvidere bidrage med en række økonomiplysninger til Økonomiforvaltningen til brug for Københavns Kommunes samlede regnskab.

Ifølge Velfærdsministeriets Budget- og Regnskabssystem for kommuner skal kommunens samlede årsregnskab indeholde følgende oversigter og redegørelser:

- Personaleoversigt.
- Garantier, eventualrettigheder og -forpligtelser.
- Udførelse af opgaver for andre myndigheder.
- Omkostningskalkulationer ved kommunal leverandørvirksomhed af personlig og praktisk bistand.
- Anlægsregnskaber.

Følgende oversigter er påkrævet ifølge Regnskabscirkulæret:

- Deponering og indgåede lejeaftaler.
- Tilskudsmidler.
- Selskabsdeltagelse.
- Låneberettigede udgifter.

Opfølgning af revisionen af 2006

d. Revisionsdirektoratet henstillede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at samtlige obligatoriske oversigter til regnskabet sendes til Revisionsdirektoratet, så disse kan indgå i regnskabet.

Økonomiforvaltningen har den 11. september 2007 erklæret sig enig heri og oplyst, at forvaltningen fremtidigt sørger for, at dette sker fremadrettet startende med regnskab 2007.

Revisionen af 2007

e. Vi har påset, at udvalgets regnskaber for 2007 er aflagt som foreskrevet i Velfærdsministeriets bestemmelser og Københavns Kommunes Regnskabscirkulære. Vi har endvidere stikprøvevist efterprøvet, at forvaltningens supplerende økonomioplysninger til brug for de obligatoriske oversigter til kommunens samlede regnskab er korrekte og fyldestgørende. Vi har endelig kontrolleret den talmæssige sammenhæng mellem bogføringen i KØR og regnskabet.

Revisionsdirektoratet har i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2007 konstateret, at der ikke forelå oplysninger om følgende obligatoriske oversigter:

- Garantier, eventualrettigheder og -forpligtelser.
- Omkostningskalkulationer ved kommunal leverandørvirksomhed.
- Deponering og indgåede aftaler.
- Tilskudsmidler.

Revisionsdirektoratet forventer, at det fremover udtrykkeligt oplyses, såfremt de obligatoriske oversigter ikke er relevante.

5.4.2 Ledelsens regnskabserklæring

Ledelsen har over for os oplyst, at der dem bekendt ikke påhviler andre forpligtelser end de i regnskabet anførte. Ledelsen har afgivet en erklæring herom.

5.5 Balancen

a. Balancen indeholder oplysninger om værdien af grunde, bygninger, tekniske anlæg, maskiner, inventar mv. samt om værdien af finansielle aktiver og forpligtelser.

Behandlingen af posterne i balancen har væsentlig betydning for forvaltningens mulighed for at kunne opgøre og specificere sine rettigheder, herunder tilgodehavender samt sine forpligtelser. Endvidere har rigtigheden af balanceposterne både likviditetsmæssig betydning og betydning for rigtigheden af driftsregnskabet og dermed overholdelsen af bevillingerne.

Kravene til forvaltningerne er:

- Anlægskartoteket i KØR's Anlægsmodul skal ved regnskabsafslutningen være ajourført. Registreringer i Anlægsmodulet danner grundlag for det omkostningsbaserede regnskab.
- Der skal mindst én gang om måneden foretages afstemning af likvide konti samt specifikation af tilgodehavender og gæld. I forbindelse med afslutningen af årsregnskabet skal der foreligge afstemning/specifikation af samtlige konti, jf. Kasse- og Regnskabsregulativets Rammebilag for regnskab i årets løb. Det skal fremgå af afstemningsmaterialet, at der er foretaget en ledelsesmæssig vurdering heraf, jf. Regnskabscirkulæret. Endvidere skal det oplyses i regnskabsforklaringerne, såfremt der i forvaltningerne er statuskonti, der ikke som foreskrevet er afstemt og specificeret, herunder oplyses om den regnskabsmæssige usikkerhed som følge heraf.

Opfølgning af revisionen af 2006

b. Revisionsdirektoratet henstillede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at reglerne i kommunens Regnskabscirkulære om afstemning/specifikation af balancekonti følges, herunder at interne mellemværender ikke indgik i kommunens balance, men sikres udlignet i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Økonomiforvaltningen har i forbindelse med opfølgningen på årsrevisionsprotokollatet

den 4. marts 2008 (ØU 69/2008) oplyst, at Økonomiforvaltningen i forbindelse med regnskabscirkulæret for 2007 vil indskærpe, at reglerne for afstemning/specifikation af balancekonti følges.

Revisionen af 2007

c. Revisionsdirektoratet afgav den 19. februar 2008 en beretning om revisionen af Københavns Kommunes åbningsbalance pr. 1. januar 2007 til Borgerrepræsentationen, jf. bestemmelserne herom i Budget- og Regnskabssystem for kommuner.

Revisionen viste, at åbningsbalancen indeholdt væsentlig fejlinformation, hvilke medførte, at direktoratet tog et forbehold i revisionspåtegningen til åbningsbalancen.

Der henvises til herom til afsnit 3.1 om revisionspåtegningen på Københavns Kommunes samlede regnskab.

d. Vi har ved stikprøver kontrolleret, at posterne i balancen er afstemt/specificeret som foreskrevet. Endvidere har vi kontrolleret, at afstemninger/specifikationer indeholder dokumentation for en ledelsesmæssig vurdering af materialet.

Vi har endvidere ved stikprøver påset, at posterne i balancen er indregnet og værdiansat i overensstemmelse med retningslinierne i Velfærdsministeriets Budget- og Regnskabssystem for kommuner samt Københavns Kommunes regnskabspraksis og bestemmelser i Kasse- og Regnskabsregulativet samt Regnskabscirkulæret.

e. Forvaltningen har i svar af 7. marts 2008 på vores anmodning af 19. december 2007 om oplysninger til Revisionsdirektoratet om balancen oplyst, at revisionsfirmaet Basico var hyret til at bistå med afstemning og specifikation af balancekontiene.

I det følgende gengives forvaltningens oplysninger, om konti det ikke var muligt at specificere og afstemme inden regnskabsafslutningen:

Kontantkasser i Borgerservicecentrene. Det system, der var indkøbt til at håndtere kontanterne i Borgerservicecentrene, havde været ramt af systemfejl. En saldo

(opfattes af Revisionsdirektoratet som de kontante beholdninger) på 305.119 kr. var derfor ikke specificeret.

Mellemregningskonto mellem Brandvæsenet og Skorstensfejrvæsenet.

Mellemregningen på 15,4 mio. kr. kunne ikke afstemmes. Det er oplyst, at den samlede risiko ikke udgør mere end 0,5 mio. kr. (opfattes af Revisionsdirektoratet som kommunens risiko for tab).

Momskonto i Brandvæsenet. Det har ikke været muligt at afstemme Brandvæsenets momskonti inden for de tidsrammer, der er fastsat i Regnskabscirkulæret. Momskontoen udgør ca. 850.000 kr. og sandsynliggøres i forlængelse af afstemningen af mellemregningskontoen.

Revisionsdirektoratet skal oplyse, at vi i forbindelse med revisionen af 2006 gjorde opmærksom på, at Brandvæsenets konti for indgående moms og udgående moms ikke var modregnet i forbindelse med afregningen til SKAT. Det blev hertil oplyst, at dette ikke var korrekt, idet der faktisk var afregnet rigtigt i forhold til SKAT. Revisionsdirektoratet havde dog ikke haft mulighed for at se afregningen i KØR, idet Brandvæsenet havde været bagud med bogføringen som følge af implementeringen af Navision. Brandvæsenet vil naturligvis sørge for, at det ikke sker igen.

f. Ved revisionen af balancekonti er der konstateret følgende:

VM-konto 9.22.01 Kontante beholdninger

Borgerservicecentrenes kassebeholdning udgjorde ifølge bogholderiet 6,2 mio. kr. ved udgangen af 2007. Der foreligger ikke afstemninger eller specifikationer heraf. Det er tidligere nævnt, at der var en saldo på kontantkasserne på 305.119 kr., der ikke kunne specificeres.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at der føres en manuel kasserapport i Borgerservicecentrene, indtil det indkøbte system tages i anvendelse og fungerer tilfredsstillende.

VM-konto 9.28.15 Andre Tilgodehavender

Posten indeholder en gæld eller en indtægt på 7,7 mio. kr. uden yderligere oplysninger

til identifikation af saldoen.

VM-konto 9.28.17 Mellemlregning med foregående og følgende år

Den foreliggende specifikation indeholder oplysninger om transaktioner i Borgerservicecentrene men ikke oplysninger om, hvad der skal ske med saldoen eller årsagen til, at beløbet er bogført på kontoen.

VM-konto 9.32.21 Aktier og andelsbeviser mv.

Det fremgår af Budget- og Regnskabssystem for kommuner, at saldoen for noterede aktier skal svare til kursværdien pr. 31. december. Kursreguleringen foretages over balancekonto 9.75.99.

For selskaber foretages indregningen efter den indre værdis metode opgjort i henhold til senest aflagte årsregnskab, som kommunen har kapitalandele i. Et selskabs indre værdi er dets egenkapital. Metoden indebærer, at der i balancen skal indregnes en andel af selskabets indre værdi svarende til kommunens ejerandel.

Revisionsdirektoratet har ikke fået forelagt beregningerne og dokumentationen for de opgjorte indre værdier. Direktoratet forventer, at de forelagte specifikationer vedlægges beregninger over selskabernes indre værdier.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at der var konti, som Økonomiforvaltningen ikke kunne afstemme eller specificere inden regnskabsafslutningen. Desuden var udarbejdede afstemninger/specifikationer behæftet med væsentlige mangler.

5.6 Bevillingskontrol

a. Københavns Kommunes bevillingsregler er oplyst i kommunens budget for 2007.

Bevillingsreglerne indeholder:

- Bevillinger og bevillingsniveau.
- Styringsområder og styringsparametre.
- Bevillingsbindinger.
- Tillægsbevillinger.
- Efterregulering.
- Budgetopfølgning.
- Øvrige bevillingsmæssige forhold.

Et væsentligt forhold er, at en bevilling vedtaget af Borgerrepræsentationen er bindende. Dette betyder, at der kun kan afholdes merudgifter (eller oppebæres indtægter), såfremt der er indhentet en tillægsbevilling fra Borgerrepræsentationen

Ifølge Regnskabscirkulæret skal der redegøres for væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal samt for væsentlige afvigelser i forhold til budgetforudsætningerne. Som hovedregel skal således forklares:

- Afvigelse på mere end 5 mio. kr. på funktionsniveau.
- Afvigelser mellem budgetteret og realiseret aktivitet.
- Afvigelser mellem budgetterede og realiserede enhedspriser.
- Afvigelser mellem budgetterede og realiserede mål og resultater (kvantificerbare).

Revisionen af 2007

b. I de specielle bemærkninger til regnskabet for Økonomiudvalget er der redegjort for afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

For de enkelte bevillinger er der følgende afvigelser (mio. kr.):

Bevilling	Nettobevilling	Afvigelse 1)
Rammestyrede områder		
Økonomisk forvaltning	494	-56
Københavns Brandvæsen	20	-2
Fælles Ramme Puljer	448	15
Koncernservice	-9	-12
Lønpulje	21	-23
Forsikringer	11	-8
Arbejdsskadepuljen	8	-16
Efterspørgselsstyrede overførsler		
Pensionsudgifter	859	-47

1) Merudgifter er anført som positivt beløb.

I oversigten er ikke medtaget anlæg og finansposter som følge af de særlige bevillingsregler for disse områder.

Vi har som led i bevillingskontrollen fokuseret på følgende:

- Er der væsentlige beløbsmæssige afvigelser.
- Skulle afvigelsen/erne have været konstateret til brug for ansøgning af tillægsbevilling i Borgerrepræsentationen, jf. oktoberprognosen.
- Er forklaringerne af afgivelserne korrekte og fyldestgørende.

Væsentlige beløbsmæssige afvigelser

c. Vi har konstateret væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal for følgende bevillinger (mio. kr.):

Bevilling	Nettobevilling	Afvigelse
Økonomisk forvaltning	494	-56
Fælles Ramme Puljer	448	15

Økonomisk forvaltning. Det fremgår af regnskabsforklaringerne, at det samlede mindreforbrug primært skyldes aktivitetsforskydninger. De væsentligste

aktivitetsforskydninger skyldes løn og personale (10,6 mio.kr.), betalingsforskydninger i Koncernservice (12,6 mio. kr.), aktivitetsforskydninger af igangsættelse af økonomiske analyser og projekter (6,2 mio. kr.) og IT-projekter (12,4 mio. kr.).

Fælles Ramme Puljer. Ifølge regnskabsforklaringerne skyldes merforbruget dels fejlkontering dels et stigende antal barslende og flere gravide med graviditetsgener end forventet i budgettet. Der er taget skridt til at sikre at det korrekte budgetniveau for 2008 og frem.

d. Rammebelagte områder anlæg

Bevilling	Nettobevilling	Afvigelse
Salg af rettigheder mv.	-211	-54
Økonomisk Forvaltning anlæg	113	-55
Pulje – uforudsete udgifter	106	-106

Økonomiudvalget har den 29. november 2005 (ØU 505/2005) i bilag 4 konsolideret kommunens overførselsregler, som udvalget vedtog i januar 2005 (ØU 43/2005). Reglerne blev opdateret i forbindelse med Økonomiudvalgets godkendelse af tilføjelser til de eksisterende regler (ØU 438/05).

Det fremgår af overførselsreglerne, at udvalgene ifølge kommunens bevillingsregler kan ansøge om at overføre midler mellem budgetårene på de rammestyrede udgiftsområder (drift og anlæg). Overførselsadgangen giver udvalgene fleksibilitet og mulighed for hensigtsmæssig økonomisk styring mellem årene.

Herefter følger en præcisering af principperne for overførsler og de tilfælde, hvor udvalgene ikke kan forvente overførsel mellem årene. Der kan således ikke forventes overførsel som følge af øgede indtægter fra ejendomssalg og mindreforbrug på Økonomiudvalgets pulje til uforudsete udgifter (anlæg). Endvidere fremgår det, at mindreforbrug på områder, der i budgettet er lånefinansieret eller indgår som en del af kommunens samlede låneramme, hvor mindreforbruget som udgangspunkt i stedet anvendes til at reducere låneoptagelse det følgende år. Det gjaldt p.t. byfornyelse på tidspunktet for udarbejdelsen af konsolideringsreglerne.

Det fremgår af Økonomiudvalgets indstilling til Årsregnskab 2007 (ØU 108/2008 af 1. april 2008), at der på de rammebelagte anlægsområder var et mindreforbrug på 214,7 mio. kr. Mindreforbruget fordelte sig på følgende større poster:

- Merindtægt på salg af rettigheder mv. på 53,9 mio. kr.
- Mindreforbrug på Økonomisk forvaltning, anlæg på 55 mio. kr., hvilket skyldes manglende udmøntning af Puljen til helhedsorienteret Byudvikling.
- Mindreforbrug vedrørende fælles anlægspuljer på 105,8 mio. kr., vedrørende Puljen til uforudsete udgifter

Økonomiforvaltningen ville i forbindelse med regnskabet og efterfølgende i den ordinære overførselssag søge mindreforbruget overført til 2008. Overførslen skal primært dække projekter og opgaver, der ikke er afsluttet i 2007 mv.

I forbindelse med aflæggelsen af regnskabet anbefalede Økonomiforvaltningen, at der søgtes overført uforbrugte midler fra 2007 til 2008 for i alt 74,9 mio. kr. vedrørende anlægskonti. Overførslerne vedrørte – jf. indkaldelsescirkulæret herom – projekter, som allerede var prioriteret af Borgerrepræsentationen. (Helhedsorienteret byudvikling 50 mio. kr., BR 477/06; Erhvervscenter 0,314 mio. kr., BR 28/07; Jordkøbspuljen 24,4 mio. kr. BR 477/06; Kløvermarken 0,202 mio. kr. BR 505/07).

Med henvisning til konsolideringsreglerne finder Revisionsdirektoratet det tvivlsomt, om der i den almindelige overførselssag kan søges overførsel af mindreforbruget på det rammebelagte anlægsområde.

Det skyldes, at Revisionsdirektoratet opfatter nettomerindtægten på 53,9 mio. kr. for salg af rettigheder som fx frikøb af tilbagekøbsklausuler på linje med ejendomssalg. Dette støttes af regnskabsforklaringens oplysninger til anlægsbevillingen "Salg af rettigheder m.v.", hvorefter merindtægten på 69,6 mio. kr. lægges i kassen.

Merudgiften på 15,7 mio. kr. på anlægsbevillingen "Salg af rettigheder m.v." (69,6-53,9) indeholder et mindreforbrug på 0,2 mio. kr. til Kløvermarken, der overføres til det følgende år, jf. BR 505/07. Herefter er der en merudgift på 15,5 mio. kr., der består

af merudgifter til Pumpehusvej på 17,7 mio. kr. og mindreudgifter i forbindelse med salg og frikøb på 1,8 mio. kr.

Der er således ingen oplysninger i regnskabet om årsagen til merforbruget på 17,7 mio. kr. til Pumpehusvej.

Mindreforbruget på økonomisk forvaltning, anlæg på 55 mio. kr. skyldes hovedsageligt en ikke udmøntet pulje til helhedsorienteret byudvikling (50 mio. kr.).

Revisionsdirektoratet finder, at forudsætningen, for at en ikke udmøntet pulje til helhedsorienteret byudvikling med et mindreforbrug på 58,8 mio. kr. kan indgå i den ordinære overførelsessag, er, at det af regnskabsforklaringerne fremgår, at mindreforbrug ikke er lånefinansieret eller indgår som en del af kommunens samlede låneramme, hvor mindreforbruget som udgangspunkt i stedet anvendes til at reducere låneoptagelse det følgende år. Det gælder p.t. byfornyelse.

Mindreforbruget vedrørende fælles anlægspuljer udgør 105,8 mio. kr., der skyldes mindreforbrug til uforudsete udgifter (75,2 mio. kr.), som lægges i kassen. Også mindreforbrug på puljen til trafik/nye boliger/renholdelse på (6,2 mio. kr.) lægges i kassen, hvorimod mindreforbruget til jordkøb (24,4 mio. kr.) søges overført til næste år, jf. BR 477/06.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet konstaterer, at der ikke i regnskabet er redegjort for merudgiften vedrørende Pumpehusvej. I denne anledning anbefaler direktoratet til overvejelse, at en hensigtsmæssig styring af anlægsområdet sker ved, at der til hver af de 3 rådighedsbeløbsbevillinger afgives forklaring om årsagen til væsentlige afvigelser mellem bevilling og forbrug, og at der er sammenhæng med tilsvarende akkumulerede oplysninger i anlægsoversigten. Endvidere bør anlægsoversigten suppleres med redegørelser for reelle væsentlige afvigelser mellem årets budget og forbrug for de enkelte anlægsbevillinger.

5.7 Anlæg

Revisionen af 2007

Københavns Kommunes regnskab 2007 indeholder en oversigt over de anlægsbevillinger (s. 216-217), der administreres af Økonomiforvaltningen.

Det fremgår af oversigten, hvornår anlægsbevillingerne er afsluttet eller forventes afsluttet.

Under Økonomiforvaltningens ressort henstår 19 bevillinger, som er afsluttet i perioden 2002-2007.

Revisionsdirektoratet har ikke modtaget regnskaberne for disse bevillinger, selv om det af Budget- og Regnskabshåndbogen fremgår, at anlægsregnskab skal aflægges og sendes til revision senest 6 måneder efter afslutningen af et anlægsarbejde.

Uanset at de årlige regnskabsforklaringer har indeholdt oplysninger om bevillingerne, finder Revisionsdirektoratet, at der skal udfærdiges anlægsregnskaber, som skal behandles af Økonomiudvalget og efterfølgende sendes til Revisionsdirektoratet.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at Økonomiforvaltningen ikke har udarbejdet anlægsregnskaber for 19 bevillinger, der er afsluttet i perioden 2002-2007.

Anlægsregnskaberne bør behandles i Økonomiudvalget med henblik på en samlet godkendelse og efterfølgende sendes til Revisionsdirektoratet til revision af hver anlægsbevilling.

5.8 Eftersyn af likvide midler

Det er oplyst til Revisionsdirektoratet, at der ikke er foretaget interne kasseeftersyn i Borgerservicecentrene.

Revisionsdirektoratet finder, at god intern kontrol forudsætter interne kasseeftersyn af væsentlige likvide beholdninger.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet skal henstille, at Økonomiforvaltningen foretager interne eftersyn i Borgerservicecentrene, og at eftersynene indgår i et ledelsestilsyn.

5.9 Særligt risikofyldte områder mv.

Opfølgning af revisionen af 2006

Vederlag til Borgerrepræsentationens medlemmer

I årsrevisionsprotokollatet for 2006 (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007) fandt Revisionsdirektoratet det beklageligt, at Økonomiforvaltningen ikke havde ajourført den skriftlige forretningsgang for udbetaling af vederlag til medlemmer af Borgerrepræsentationen, herunder tilrettelagt en kontrol med korrekt anvendelse af satser og udbetaling af vederlag. Det blev foreslået, at forretningsgangen præciserer opgave- og ansvarsfordelingen mellem Borgerrepræsentationens Sekretariat, Center for HR og Koncernservice, herunder ansvaret for at gældende bestemmelser implementeres i sagsbehandlingen. Endvidere bør der etableres en intern kontrol til sikring af korrekt beregning af vederlagssatser.

Af Økonomiudvalgets besvarelse af 11. september 2007 fremgår det, at Økonomiforvaltningen forventede, at nye forretningsgange vil være fastlagt skriftligt inden udgangen af 2007. Ifølge Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning den 4. marts 2008 har Borgerrepræsentationen den 13. december 2007 godkendt de nye retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen (BR 630/07).

Revisionsdirektoratet skal gøre opmærksom på, at direktoratets rejste problemstillinger ikke er løst ved udarbejdelsen af nævnte retningslinier. Borgerrepræsentationens Sekretariat er gjort bekendt hermed.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at Økonomiforvaltningen endnu ikke har ajourført den skriftlige forretningsgang for udbetaling af vederlag til medlemmer af Borgerrepræsentationen, herunder tilrettelagt en kontrol med korrekt anvendelse af satser og udbetaling af vederlag.

6. Revision af særlige regnskabsområder

6.1 IT-anvendelse

a. Opfølgning af revisionen af 2006

Risikoanalyse af IT-anvendelsen

Revisionsdirektoratet anbefalede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 til Økonomiudvalget (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at der snarest foretages en fornyet risikoanalyse af kommunens samlede IT-anvendelse, der både omfatter en vurdering af trusler og kommunens evne til at imødegå disse trusler.

I Økonomiudvalgets møde den 4. marts 2008 blev der foretaget en opfølgning af revisionssagerne for 2006. Det fremgår heraf, at Borgerrepræsentationens Sekretariat generelt kan tilslutte sig Revisionsdirektoratets anbefalinger. Sekretariat finder det imidlertid mest hensigtsmæssigt, at risikovurderingerne afventer udarbejdelsen af det nye IT-Sikkerhedsregulativ med tilhørende procedurebeskrivelser og vejledninger.

Når dette arbejde er afsluttet, vil der kunne hentes hjælp til udarbejdelsen af analyserne, således at det sikres, at forvaltningerne/IT-sikkerhedsområderne anvender en ensartet risikovurderingsmodel.

Efter godkendelse af det nye IT-Sikkerhedsregulativ vil der følgende i en periode blive lavet en informations- og oplysningskampagne.

Herefter vil man følge bestemmelserne om risikovurderinger i det nye regulativ.

Revisionsdirektoratet har med tilfredshed noteret sig Økonomiforvaltningens synspunkter.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der i forbindelse med den fornyede risikovurdering etableres en samlet oversigt over forvaltningernes anvendte IT-systemer, herunder især IT-regnskabssystemer, jf. Kasse- og Regnskabsregulativets Rammebilag om Kontrolforanstaltninger for brugen af Edb-regnskabssystemer.

Sikkerhed for IT-systemer

Revisionsdirektoratet henstillede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 til Økonomiudvalget (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at kommunen for at opnå den fornødne grad af sikkerhed for de anvendte IT-systemers interne kontroller fremover sikrer, at kommunens IT-leverandører/databehandlere specifikt erklærer sig om tilstedeværelse og dokumentation af virkemåden for en række vitale kontroller i de årlige type B-erklæringer for IT-systemernes applikationskontroller (interne kontroller).

Ved Økonomiudvalgets opfølgning af revisionssager for 2006 på mødet den 4. marts 2008 blev oplyst følgende:

- I det omfang der ikke allerede foreligger tilfredsstillende RS 3411 type B erklæringer for de systemer, som Økonomiforvaltningen er kontraktpart på, vil Koncernservice kontakte leverandørerne herom.
- Forvaltningerne er kontraktpart på en række fagspecifikke IT-systemer. Koncernservice vil orientere forvaltningerne om Revisionsdirektoratets anbefalinger for kommunen som helhed.
- Koncernservice vil for KMD's erklæring om IT-sikkerhedskrav i relation til lønadministrationen for Københavns Kommune fremadrettet anmode KMD om, at erklæringen afgives som en RS 3411 type B erklæring.

Revisionsdirektoratet har for Økonomiforvaltningen og Koncernservice præciseret formuleringen af erklæringskravet for en RS 3411 type B erklæring i forbindelse med forvaltningens planlægning af driftsudbuddet for kommunens hovedsystemer.

Kommentar

Som nævnt under afsnittet om Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune har Revisionsdirektoratet ikke for 2007 modtaget en RS 3411 type B erklæring fra KMD A/S i relation til lønadministrationen for Københavns Kommune.

Revisionsdirektoratet har derfor ikke grundlag for at vurdere, om Økonomiforvaltningens bebudede tiltag er blevet gennemført i dette tilfælde.

Licensstyring

Revisionsdirektoratet anbefalede i årsrevisionsprotokollatet for 2006 til Økonomiudvalget (Nr. 2/2006 af 22. juni 2007), at alene kommunens centrale IT-sikkerhedsfunktion i Koncernservice varetager den formelle kommunikation med softwareleverandører og kvalitetssikrer alle oplysninger til disse, herunder i forbindelse med fremtidige softwarelicens-review samt fører en samlet journal over kommunikation og udveksling af data med pågældende leverandører. Der blev endvidere anbefalet en række konkrete tiltag.

Ved Økonomiudvalgets opfølgning af revisionssager for 2006 på mødet den 4. marts 2008 blev det oplyst, at Økonomiforvaltningen er enig i, at kommunen skal have behørig procedurer for anskaffelse og installation af rettighedsbelagt software og have behørig dokumentation af aftaler, installationer, licensafregninger mv. Økonomiforvaltningen vil pålægge Koncernservice at afklare, i hvilket omfang koncernservice skal varetage disse opgaver på vegne af forvaltningerne.

Økonomiforvaltningen oplyste videre, at såfremt forvaltninger i øvrigt måtte ønske, at Koncernservice skal udføre licensstyring på vegne af forvaltningerne fx i forbindelse med fagspecifikke systemer, vil de pågældende forvaltninger kunne få opgaven løst af Koncernservice mod betaling.

Ifølge Økonomiforvaltningen pågår der drøftelser mellem Koncernservice og Økonomiforvaltningen om bl.a. omfang af licensstyring, som Koncernservice skal udføre i forbindelse med fællessystemer.

Økonomiforvaltningen bemærker, at den konkrete udformning af dokumentationen udover Revisionsdirektoratets anbefalinger skal tage udgangspunkt i de dokumentationskrav, der er indeholdt i aftalerne med softwareleverandørerne.

Koncernservice vil udvikle og implementere de nødvendige procedurer og systemer, der udspringer af ovenstående. Der foreligger p.t. ikke tidsplaner for dette.

Kommentar

Revisionsdirektoratet noterer med tilfredshed Økonomiforvaltningens synspunkter.

b. Revisionen af 2007

Revision af administrationen af adgange til systemer og data

Revisionsdirektoratet har ud fra en vurdering af risici ved kommunens administration af tildelte brugeradgange til systemer og data (autorisationer/transaktionskoder) foretaget en gennemgang af de kontroller, forvaltningernes IT-sikkerhedsledere i denne forbindelse skal udføre efter det Regulativ for IT-sikkerhed i Københavns Kommune (oktober 2002), som var gældende for 2007.

Revisionsdirektoratets gennemgang har omfattet IT-sikkerhedsledernes kontroller, dokumentationen af de tildelte autorisationer, samt kontrol af den brugeradministration (Adgangssikkerhed), der siden 1. april 2007 er udført af Koncernservice – kommunens nye fælles IT-driftsenhed.

Gennemgangen er foretaget i samråd med den overordnede IT-sikkerhedsfunktion i Borgerrepræsentationens Sekretariat og er sket sideløbende med kommunens arbejde med et nyt IT-Sikkerhedsregulativ.

IT-sikkerhedsledernes ansvar for udførelse af de kontroller, der har været omfattet af Revisionsdirektoratets gennemgang, er principielt uændret i kommunens nye regulativ, der trådte i kraft den 15. maj 2008.

Resultatet af gennemgangen af de enkelte forvaltningers kontroller og dokumentation, rapporteres til de respektive udvalg i årsrevisionsprotokollaterne for 2007. Redegørelsen i dette protokollat indeholder en sammenfatning af gennemgangen i forvaltningerne med særlig vægt på Økonomiforvaltningen.

Autorisationer omfattet af gennemgangen

Revisionsdirektoratets gennemgang har omfattet:

- Autorisationer til udbetalingsystemerne KMD Løn, KMD Aktiv (Sociale ydelser) samt Sociale Pensioner. Gennemgangen har omfattet Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF), Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF) og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF).
- Autorisationer til øvrige systemer og data (opdatering/forespørgsel) i Børne- og Ungdomsforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Økonomiforvaltningen (ØKF), Socialforvaltningen (SOF), Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF).
- Autorisationer i SKAT TS-tele – i Kultur- og Fritidsforvaltningen, Borgerservice (Økonomiforvaltningen), Socialforvaltningen samt Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har fra KMD A/S den 28. januar og 12. februar 2008 modtaget en række datasæt fra kommunens overordnede adgangskontrolsystem ZI-sikkerhedssystemet (RACF – Resource Access Control Facility) fordelt pr. sikkerhedslederområde (forvaltning). Disse data indholder oplysninger om bl.a. kommunens aktive brugere (brugeridenter) samt deres tildelte autorisationer/transaktionskoder (opdatering/forespørgsel) til kommunens egne forskellige systemer og data.

Sideløbende har systemejerne givet oplysning om adgange til de 3 udbetalingsystemer.

Revisionsdirektoratet har udvalgt 60 tilfældige stikprøver. 6 brugeridenter med adgange for hvert af de 3 udbetalingsystemer og 6 brugeridenter med adgange til kommunens øvrige systemer og data for hver af de 7 forvaltninger. De modtagne data er analyseret via revisionsværktøjet IDEA.

Derudover har Revisionsdirektoratet udvalgt 21 tilfældige stikprøver med brugeridenter med adgange til systemer og data via en anden offentlig myndighed – SKAT TS-tele. Denne udvælgelse er foretaget på baggrund af udtræk af personkoder (brugeridenter) fra SKAT's adgangskontrolsystem (AU-systemet).

Dokumentation af adgange til systemer og data

For de 60 udvalgte brugeridenter vedrørende kommunens egne systemer og data har Revisionsdirektoratet skriftligt anmodet forvaltningernes IT-sikkerhedsledere om dokumentation for følgende opgaver og kontroller, jf. §§ 15 og 32 i Regulativ for IT-sikkerhed i Københavns Kommune (oktober 2002):

- Arbejdsleders og sikkerhedsleders godkendelse af de givne autorisationer.
- At de givne autorisationer matcher de pågældende personers arbejdsområde, og at sikkerhedsleder har foretaget kontrol med dette.
- At der er fastlagt regler for tildeling af autorisationer/transaktionskoder til sikkerhedslederen.
- At der er udarbejdet en beskrivelse af autorisationsproceduren i samarbejde med systemejer, og at sikkerhedsleder har foretaget kontrol med dette.

I den udstrækning det har været muligt, er der foretaget interview af IT-sikkerhedslederne om opgaver og kontroller generelt.

Forvaltningernes dokumentation af adgange har foreligget på følgende måder:

- Autorisationsblanketter godkendt af autorisationsansvarlige, IT-sikkerhedsleder eller dennes stedfortræder.
- Mail der dokumenterer, at de tildelte autorisationer er godkendt af en autorisationsansvarlig.

I en vis udstrækning er tidligere mail-korrespondance relateret til de udvalgte stikprøver medsendt som supplerende dokumentation.

I det følgende er givet forvaltningers generelle oplysninger i relation til følgende opgaver og kontroller:

Arbejdsleders og sikkerhedsleders godkendelse af de givne autorisationer

Forvaltningerne har generelt oplyst, at det enten er IT-sikkerhedslederen eller de

autorisationsansvarlige/sikkerhedsansvarlige, som denne har udpeget, der godkender oprettelser af brugere samt tildeling af adgange til systemer og data. Dokumentationen udarbejdes på grundlaget af autorisationsanmodninger, hvoraf det fremgår, hvilke adgange der er givet bemyndigelse til.

I Økonomiforvaltningen foretages autorisation af medarbejdere af en arbejdsleder eller en af denne udpegede person.

IT-sikkerhedsleder eller dennes stedfortræder i Koncernservice (Brugeradministration) varetager autorisationsopgaven, jf. Økonomiforvaltningens regler i sikkerhedsinstruksen.

Autorisationen sker ved hjælp af særligt udviklet webservice på KKnet i forbindelse med: Ansættelse, Ændring og sletning, og Fratrædelse.

Systemet er opbygget, så kun autoriserede personer kan benytte de omtalte tjenester. Tjenesterne er endvidere opbygget, så relevante instanser modtager en e-mail med oplysninger til videre foranstaltning.

Udgangspunktet er, at alle autorisationer iværksættes og nedlægges via dette system. Det hænder dog, at enkelte autorisationer foretages uden om systemet via e-mail fra arbejdsleder eller en af denne udpeget person til Økonomiforvaltningens sikkerhedsorganisation eller Koncernservices brugeradministration.

Autorisation/nedlæggelse heraf iværksættes af Koncernservices brugeradministration, og dokumentationen for autorisationen forefindes elektronisk i forbindelse med indberetningen.

Økonomiforvaltningen har før idriftsættelse af systemet i juni 2005 foretaget autorisation via mail og brev. Denne dokumentation blev arkiveret i et selvstændigt papirarkiv. Økonomiforvaltningen har med beklagelse konstateret, at dokumentationen vedrørende autorisationer fra før juni 2005 er bortkommet i forbindelse med interne flytninger.

Da personaleudskiftningen i Økonomiforvaltningen siden juni 2005 imidlertid har været betydelig, er andelen af nuværende medarbejdere, hvor dokumentationen for

autorisationen mangler, formentlig begrænset.

Økonomiforvaltningen har anført, at der i forbindelse med en nærtstående udskillelse af Koncernservice som systemmæssigt selvstændigt sikkerhedsområde, vil blive iværksat følgende tiltag:

- En generel høringsrunde/kontrol til alle Økonomiforvaltningens kontorer om medarbejderes eksisterende autorisationer.
- Kontakt af Koncernservices brugeradministration med henblik på at sikre, at der er implementeret tilstrækkelige forretningsgange med henblik på fremsøgning af dokumentation for givne autorisationer og således, at det sikres, at data ikke bortkommer.

Økonomiforvaltningen har til Revisionsdirektoratets konkrete forespørgsel oplyst, at det derfor ikke har været muligt at levere den efterspurgte dokumentation for alle 6 personer fra arbejdslederne. Den fremfundne dokumentation for tildelte autorisationer er fremsendt via post.

Revisionsdirektoratet har gennemgået denne dokumentation, der omfatter perioden efter juni 2005 og kan konstatere, at disse adgange er dokumenteret af forvaltningens autorisationsansvarlige.

At de givne autorisationer matcher de pågældende personers arbejdsområde og at sikkerhedsleder har foretaget kontrol med dette

Forvaltningerne har generelt oplyst, at dokumentation af at de tildelte autorisationer matcher de pågældende personers arbejdsområde, og at sikkerhedsleder har foretaget kontrol med dette, sker enten i forbindelse med brugeroprettelser, ved stikprøvevis gennemgang af autorisationer eller oprydning i brugergrupper i samarbejde med systemejer og eventuelt pågældende arbejdsleder.

Forvaltningerne har oplyst, at kontrollen udføres ved gennemgang af daglige sikkerhedsrapporter fra KMD (ZI-sikkerhedssystemet), og at sikkerhedsarbejdet udføres i den udstrækning, der er ressourcer til det.

I Økonomiforvaltningen foretages autorisationen som tidligere omtalt af en af en arbejdsleder udarbejdet autorisationsmeddelelse, idet arbejdslederen ved autorisationsanmeldelse og eventuelt i samarbejde med Økonomiforvaltningens sikkerhedsorganisation indmelder de fornødne transaktioner og eventuelt organisatoriske begrænsninger til Koncernservices brugeradministration. Derefter skønner brugeradministrator i Koncernservice, om den givne autorisation synes i overensstemmelse med medarbejderens arbejdsområde og retter i modsat fald henvendelse til arbejdslederen.

At der er fastlagt regler for tildeling af autorisationer/transaktionskoder til sikkerhedslederen

Kun én forvaltning har oplyst herom, og i dette tilfælde er der ikke p.t. fastsat sådanne regler. Ifølge pågældende forvaltning vil området blive gennemgået efter vedtagelsen af kommunens nye IT-Sikkerhedsregulativ.

Økonomiforvaltningen har oplyst, at regler/vejledning for tildeling af autorisation/transaktionskoder til IT-sikkerhedsleder udarbejdes af systemejer i samarbejde med sikkerhedsleder i forbindelse med etablering/udvikling af systemer. Reglerne herom er uddybet i Sikkerhedsinstruks for Økonomiforvaltningen.

At der er udarbejdet en beskrivelse af autorisationsproceduren i samarbejde med systemejer, og at sikkerhedsleder har foretaget kontrol med dette

Kun én forvaltning har oplyst herom. I denne forvaltning gælder det for alle systemer, at det er systemejer, der bestiller brugerprofiler og brugergrupper hos forvaltningens IT-sikkerhedsleder. IT-sikkerhedslederen opretter disse grupper og profiler og informerer Koncernservice herom. Sikkerhedslederen kontrollerer herefter jævnligt, om autorisationsproceduren overholdes i Koncernservice.

I Økonomiforvaltningen sker autorisationsproceduren i overensstemmelse med

ovennævnte forretningsgangsbeskrivelse via webservice, som løbende tilpasses. Derudover følges systemejerens vejledninger for autorisation til systemet. Der er ikke udarbejdet interne retningslinjer for autorisation til systemerne, men systemejer kontaktes altid, såfremt der er tvivl om den givne instruks. Området vil endvidere blive gennemgået i forbindelse med den af Borgerrepræsentationens Sekretariat udarbejdede implementeringsplan for nyt IT-Sikkerhedsregulativ.

IT-sikkerhedsleder tilstræber til en hver tid at være ajour med hvilke systemer, der idriftsættes eller udvikles for at sikre, at fornødne vejledninger er/bliver udarbejdet.

Økonomiforvaltningen anfører i relation til IT-sikkerhedslederens kontroller af, at givne autorisationer matcher de pågældende personers arbejdsområde, at Koncernservice brugeradministration skønner om den givne autorisation synes i overensstemmelse med medarbejderens arbejdsområde og retter i givet fald henvendelse til arbejdsleder såfremt der ikke synes at være overensstemmelse.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at Koncernservice brugeradministrator ikke foretager denne vurdering, da dette ansvar alene påhviler Økonomiforvaltningens IT-sikkerhedsleder, jf. bestemmelser herom i Sikkerhedsregulativet.

Resultatet af undersøgelsen af forvaltningernes dokumentation af de 60 tilfældige brugeridenters adgange til kommunens egne systemer og data fremgår af følgende tabeller:

Table 1: Adgange til udvalgte udbetalingssystemer (18 brugeridenter)

Forvaltning	Udbetalingssystem	Antal brugere i stikprøven	Antal brugere godkendt af arbejdsleder/IT-sikkerhedsleder
BUF	KMD Løn	6	3
BIF	KMD Aktiv	6	2
SUF	Sociale Pensioner	6	0

Revisionsdirektoratet kan her konstatere, at kun 5 ud af 18 brugeres adgange er godkendt af arbejdsleder/IT-sikkerhedsleder.

Antallet af autorisationer/transaktionskoder for de 18 brugeridenter har ikke kunnet identificeres.

Tabel 2: Adgange til kommunens øvrige systemer og data (42 brugeridenter)

Forvaltning	Antal brugere i stikprøven	Antal brugere godkendt af arbejdsleder/IT-sikkerhedsleder	Antal autorisationer/transaktionskoder i stikprøven	Antal godkendte i stikprøven
BIF	6	1	4.193	563
BUF	6	0	3.078	-
KFF	6	6	1.426	490
ØKF	6	2	1.817	50
SOF	6	5	3.900	1824
SUF	6	0	1.943	-
TMF	6	5	1.122	-

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at kun 19 ud af 42 brugeres adgange er godkendt af arbejdsleder/IT-sikkerhedsleder. For Økonomiforvaltningen var adgangene oprettet før 2005.

På grundlag af de datasæt vi har modtaget fra KMD er i tabellen oplyst antallet af autorisationer/transaktionskoder.

På grundlag af forvaltningernes fremsendte dokumentation har Revisionsdirektoratet opgjort antallet af de tilsvarende godkendte autorisationer/transaktionskoder. Opgørelsen er sket ud fra tilgængelige oplysninger om tildelte brugergrupper med tilhørende autorisationer/transaktionskoder.

På baggrund af undersøgelsen finder Revisionsdirektoratet anledning til at anbefale:

- At Økonomiforvaltningen i samarbejde med Borgerrepræsentationens Sekretariat, der varetager kommunens overordnede IT-sikkerhedsfunktion snarest sikrer, at forvaltningernes IT-sikkerhedsledere tilvejebringer dokumentation af

brugeridenternes aktuelle adgange ved en systematisk gennemgang af samtlige brugeridenter, tildelte autorisationer/transaktionskoder med tilhørende brugergrupper/brugerprofiler etc. for alle organisatoriske enheder under forvaltningernes sikkerhedsområder.

- At det af dokumentationen for hver enkelt brugerident fremgår, hvilke autorisationer/transaktionskoder, brugergrupper, brugerprofiler etc. den enkelte forvaltnings IT-sikkerhedsfunktion har godkendt i forbindelse med: Oprettelse af brugeridenten, Ændringer af adgange og ved Sletning af brugeridenten.
- At forvaltningernes IT-sikkerhedsledere til enhver tid kan dokumentere, hvilke autorisationer/transaktionskoder der er indeholdt i de enkelte brugergrupper, samt hvilke rettigheder disse koder giver i de tilhørende systemer med hensyn til: Opdatering af og Forespørgsel på systemets data.
- At dokumentationen fremover udarbejdes og opbevares således, at samtlige brugeridenter og disses adgange til systemer og data indenfor de enkelte sikkerhedsområder opbevares i mindst 5 år efter brugeridentens sletning, og indtil denne frigives til fornyet anvendelse via kommunens overordnede ZI-sikkerhedssystem.
- At forvaltningernes IT-sikkerhedsledere og autorisationsansvarlige erhverver et større kendskab til hvilke adgange til systemer og data, der er tjenstligt behov for i relation til den enkelte brugeridents arbejdsområder.
- At forvaltningernes IT-sikkerhedsledere til Koncernservice løbende ajourfører oplysning om navnene på de personer, der er udpeget som autorisationsansvarlige, og for hvilke områder disse personer kan anmode Koncernservice om oprettelse af autorisationer/transaktionskoder.
- At forvaltningernes IT-sikkerhedsledere løbende foretager kontrol med de af Koncernservice tildelte autorisationer/transaktionskoder indenfor forvaltningens sikkerhedsområde (kontrol med de autorisationsansvarliges anmodninger til Koncernservice).
- At kommunens IT-sikkerhedsledere fremover kan dokumentere samtlige brugeroprettelser (brugeridenter) samt adgange til systemer og data indenfor de

enkelte sikkerhedsområder, og at dokumentationen herfor opbevares i mindst 5 år efter brugeridentens sletning, og indtil denne frigives til fornyet anvendelse via kommunens overordnede ZI-sikkerhedssystem.

- At kommunens IT-sikkerhedsledere tildeles forespørgselsadgange i kommunens overordnede ZI-sikkerhedssystem, og øvrige relevante adgangskontrolsystemer, så de i praksis kan varetage de ansvarsopgaver, der følger af kommunens nye Sikkerhedsregulativ.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at Økonomiforvaltningen kun i 2 ud af 6 tilfældigt udvalgte stikprøver var i stand til at dokumentere brugeroprettelser og tildelte adgange til egne systemer og data. Direktoratet har i denne anledning meddelt forvaltningen en række forslag til forbedring af administrationen af området.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet har anbefalet en række tiltag, som Økonomiforvaltningen i samarbejde med Borgerrepræsentationens Sekretariat bør etablere med henblik på generelt at forbedre kommunens administration af sine adgange til systemer og data.

c. Kommunens administration af adgange til SKAT TS-tele

Revisionsdirektoratet har i 2007 foretaget en gennemgang af kommunens administration, herunder dokumentation for tildelte autorisationer til SKAT TS-tele – anden offentlig myndigheds systemer og data.

Baggrunden for gennemgangen er Københavns Kommunes aftale fra 2001 med Told- og Skattestyrelsen om direkte opkobling samt selvstændig autorisation af kommunens ansatte til anvendelse af diverse skattesystemer via TS-tele.

Revisionsdirektoratets gennemgang har tidligere været rapporteret til Økonomiudvalget og efter fusionen med SKAT i 2005 til Kultur- og Fritidsudvalget, der overtog de resterende opgaver fra kommunens skatteforvaltning.

Ansvar for Københavns Kommunes aftale om AU-systemet og direkte opkobling til SKAT overgik fra 1. april 2007 til Koncernservice – den nyoprettede enhed for bl.a. IT-drift i Københavns Kommune.

Revisionsdirektoratets gennemgang af dokumentationen af tildelte adgange til SKAT for 2007 har taget udgangspunkt i de adgange kommunen ultimo 2007 havde tildelt brugere via autorisationssystemet AU.

Ved gennemgangen har direktoratet i alt udtaget 21 tilfældige stikprøver.

Efter en vurdering af den tilvejebragte dokumentation kan det for kommunen som helhed konstateres:

- Kommunen overholder de formelle krav, der er angivet i aftalen med SKAT.
- Det er primært arbejdsleder, der godkender de givne autorisationer til medarbejderne.
- Dokumentationen af tildelte adgange bør forbedres.
- Forvaltningernes løbende kontrol med anvendelsen af de tildelte systemadgang kan ikke vurderes.

Resultatet af undersøgelsen af dokumentationen af brugeridenter i de enkelte forvaltninger fremgår af følgende tabel.

Kommunens adgange til SKAT TS-tele (21 brugeridenter)

Forvaltning	Antal brugere i stikprøven	Antal brugere godkendt af arbejdsleder/IT-sikkerhedsleder
ØKF	5	4
KFF	5	3
SUF	6	4
SOF	5	1

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at kun 12 ud af de 21 tilfældige brugeres adgange er godkendt af arbejdsleder/IT-sikkerhedsleder.

Direktoratet har i forbindelse med gennemgangen derudover konstateret, at ansvaret for kommunens anvendelse af SKAT TS-tele ikke formelt er afklaret.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har som kommunens overordnede IT-sikkerhedsfunktion haft kontakt til SKAT senest med hensyn til spørgsmål om ibrugtagning af et nyt webbaseret system fra marts 2008 via SKAT's extranet til medarbejdercertifikater med digital signatur.

Det nye system afløser kommunens tidligere anvendelse af SKAT's AU-system.

I forbindelse med ovennævnte gennemgang har Revisionsdirektoratet spurgt til og fået forevist forvaltningernes muligheder for kontrol med de adgange, der ved såkaldte Alias tildeles i det nye system.

Det er i denne forbindelse konstateret, at kommunens adgange i SKAT's system ikke kan separeres på de enkelte forvaltninger, og at systemet ikke umiddelbart indeholder muligheder for, at der kan dannes rapporter over brugernes anvendelse af de tildelte adgange.

I det nye system er kommunens tildeling af adgange begrænset til de af SKAT foruddefinerede Alias, der indeholder forskellige typer af adgange til forskellige skattesystemer.

Revisionsdirektoratet finder, at Økonomiforvaltningen bør afklare behovet for, at kommunen udpeger en formel systemejer, der kan fungere som kontaktperson for kommunens anvendelse af systemet. Det bør ligeledes afklares, om SKAT's nye system kan ændres, så kommunen forbedrer mulighederne for kontrol med, at de af SKAT foruddefinerede adgange også matcher de enkelte brugeres arbejdsopgaver.

Kommentar

Revisionsdirektoratets har anbefalet en række tiltag til forbedring af kommunens generelle kontrol og dokumentation med tildelte adgange til systemer og data, som også bør gælde for kommunens anvendelse af adgange til SKAT TS-tele.

d. Revision af generelle IT-kontroller i Koncernservice

Revisionsdirektoratet har ud fra en vurdering af risici i forbindelse med kommunens reorganisering af IT-området ved dannelsen af en nye fælles IT-driftsenhed pr. 1. april 2007 foretaget en gennemgang af Koncernservices generelle interne kontroller i relation til IT-driftsmiljøet.

Direktoratet har bl.a. som reaktion på disse vurderede risici valgt at foretage en gennemgang af følgende hovedområder:

- Drift af datacentre og netværk.
- Anskaffelse, ændringer og vedligeholdelse af systemsoftware.
- Adgangssikkerhed.
- Anskaffelse, udvikling og vedligeholdelse af applikationssystemer.

Som led i gennemgangen blev Koncernservice for en række delområder under hvert hovedområde den 1. november 2007 bl.a. anmodet om at besvare en række generelle spørgsmål om hvilke fysiske, organisatoriske, manuelle og programmerede kontroller, der er etableret for IT-driftsmiljøet i Koncernservice. Ved besvarelsen skulle Koncernservice have særlig fokus på tilstedeværende risici i relation til: Funktionsadskillelse, Ændringsstyring og Adgangskontrol.

Revisionsdirektoratet har ved flere møder med Koncernservices IT-ansvarlige drøftet formålet med og indholdet af gennemgangen.

Direktoratets gennemgang af Koncernservices generelle IT-kontroller er sket sideløbende med kommunens arbejde med et nyt IT-Sikkerhedsregulativ, der også omfatter regler for Koncernservices rolle som kommunens IT-driftsansvarlige enhed.

Koncernservices redegørelse for de generelle IT-kontroller

Koncernservice har den 22. februar 2008 besvaret Revisionsdirektoratet spørgsmål i

generelle termer.

I besvarelsen anføres det bl.a., at Koncernservice af hensyn til driftsstabilitet, organisationstilpasninger og sikring af den daglige drift ved overtagelsen af driften fra kommunes forvaltninger pr. 1. april 2007 besluttede, at videreføre driften "as is" – altså i overensstemmelse med hidtidig praksis i de afgivende forvaltninger, og efter de forretningsgangsbeskrivelser som eksisterede i disse, da Koncernservice blev etableret. Koncernservice har således i videst muligt omfang videreført de sikringsforanstaltninger og driftsmæssige kontroller, som hidtil blev udført af de enkelte forvaltninger.

Koncernservice oplyser generelt, at de forventer at kunne dokumentere og belyse følgende delområder enten som led i de af Koncernservice igangsatte projekter og processer, jf. senere, eller som led i Borgerrepræsentationens Sekretariats foreslåede handlingsplan for implementering af nyt IT-Sikkerhedsregulativ i Københavns Kommune:

Ad. Drift af datacentre og netværk

Generelt

- Koncernservices IT-sikkerhedspolitik for drift af datacentre og netværk.
- Risikovurdering af de ydelser der leveres til kommunens forvaltninger.
- Periodisk vurdering af IT-sikkerhedspolitikken.

Koncernservices kontroller for drift af kommunens datacentre og netværk

- Overblik over forretningsgange og kontroller for drift, overvågning, registrering og opfølgning på relevante hændelser.
- Overblik over beskyttelsesforanstaltninger mod skader forårsaget af fx brand, vandskade, strømafbrydelse, tyveri eller hærværk.
- Procedure for sikkerhedskopiering, reetablering samt plan for IT-beredskab lever op til de af Koncernservices og systemejernes stillede krav.

- Overblik over tiltag til sikring mod tab af autenticitet, integritet, uafviselighed, sporbarhed, tilgængelighed samt fortrolighed.
- Koncernservices kontrol med eksterne driftsleverandørers overholdelse af persondatalovens § 42, stk. 1.
- Koncernservices egen overholdelse af persondatalovens § 42, stk. 1.

Ad. Anskaffelse, ændringer og vedligeholdelse af systemsoftware

- Etablering af forretningsgange og kontroller for systemudvikling og -vedligeholdelse af systemsoftware.

Ad. Adgangssikkerhed

Koncernservices kontroller i relation til kommunens adgangssikkerhed:

- Forretningsgange for Brugeradministrationsområdet.
- Indgåelse af aftaler med forvaltninger om uddybende forretningsgange mv.
- Egne forretningsgange og kontroller for tildeling, opfølgning og vedligeholdelse af adgangsrettigheder til systemer og data for Koncernservices medarbejdere.

Ad. Anskaffelse, udvikling og vedligeholdelse af applikationssystemer

- Etablering af forretningsgange og kontroller for udvikling og vedligeholdelse af applikationssystemer.

Koncernservice har oplyst, at følgende projekter og processer bl.a. er igangsat med henblik på at sikre implementering af dele af de af Revisionsdirektoratet fremførte spørgsmål, og for at sikre at nogle af de rejste spørgsmål vil blive behandlet og beskrevet:

- Ny servicemodel.
- Serverkonsolidering.
- Systemansvar.
- Organisering af Koncernservice IT-drift efter ITEL-principper.
- Dokumentation af opgavesnit på systemer.
- Koncernservices sikkerhedsorganisation.

Ad. Ny servicemodel

Projektet skal i løbet af de næste 6 måneder sikre, at de vigtigste ydelser og leveranceprocesser i Koncernservice bliver beskrevet, og at der etableres de

nødvendige procesmæssige og organisatoriske foranstaltninger med henblik på kontrol og vedligeholdelse af disse processer, herunder interne aftaler mellem enhederne, der sikrer opfyldelse af servicemål i SLA'er.

På længere sigt skal projektet sikre et fuldt ydelseskatalog og dokumenterede leveranceprocesser for alle ydelser.

Ad. Serverkonsolidering

Projektet har til formål at samle kommunes nuværende ca. 800 fysiske servere på få men store servere. Dette vil ske ud fra en virtualiseringsstrategi, som er baseret på brug af VM ware. En konsolidering vil endvidere resultere i, at kommunen kan nedlægge sine nuværende ca. 15 serverlokationer og fremover operere med to lokationer, hvoraf den ene skal fungere som primær lokation og den anden som recovery lokation.

Som et led i projektet anskaffes desuden et centralt Storage og backupmiljø som erstatning for de mange forskelligartede storagesystemer, som anvendes i dag. Dette storage vil rumme alle data fra de ca. 800 servere, som hostes af Koncernservice. Storage vil være spejlet mellem de to lokationer, så data altid vil være tilgængelige i tilfælde af nedbrud på en lokation.

Med henblik på at sikre overholdelsen af blandt andet DS484 standarden og krav til compliance anskaffes der software, som skal sikre, at storage kan leve op til disse krav.

Ad. Systemansvar

Projektet skal bl.a. bidrage til udarbejdelse af en liste over systemer og afklaring af, hvem der er systemejer og systemforvalter samt udarbejdelse af driftshåndbog for hvert af systemområderne. Projektet omfatter:

- Dokumentation af gældende aftaler. Juridiske (ansvar, omfang og tid) og økonomiske bindinger.
- Udarbejdelse af fælles leverandørkodeks.
- Skabe overensstemmelse mellem det nye sikkerhedsregulativ og systemansvar i

Koncernservice.

- Opstil kompetence, kvalifikationsprofil og opgaveportefølje for systemejer og systemforvalter.

Ad. Organisering af Koncernservice IT-drift efter ITIL-principper

Efter samling af Leverancecenter IT og Kundecenter IT samt fastlæggelse af en første teamorganisation, skal arbejdsgange/processer defineres og implementeres. Disse processer skal baseres på "best practice" dvs. ITIL på IT-området. Etablering af fælles arbejdsgange/processer er en forudsætning for at kunne høste en række synergieffekter og endvidere en forudsætning for at kunne opnå en revisionserklæring på IT-området mv.

Formålet med projektet er således at skabe et processkelet i Leverancecenter IT og Kundecenter IT, som kan være grundlag for en videreudvikling på området i forhold til en mere tværgående implementering af ITIL og efterfølgende LEAN optimering. Det er endvidere formålet, at få en fastlagt en dokumentationsstandard i forhold til processer, hvilket også er relevant i forhold til de revisionsmæssige hensyn. Endelig er det med henblik på at styrke det styringsmæssige formålet at implementere processerne som work-flow i Remedy (Det Action Request System (ARS) Koncernservice anvender til IT Service Management – udviklet af det amerikanske selskab Remedy).

Ad. Dokumentation af opgavesnit på systemer

Koncernservice er p.t. ved at udarbejde oversigter over de forvaltningerne driftede systemer samt ydelsesbeskrivelser for alle enkeltsystemer, som driftes af Koncernservice for forvaltningerne.

Ydelsesbeskrivelser oplister Koncernservices henholdsvis forvaltningernes forpligtelser i forhold til det enkelte system. Disse beskrivelser forventedes færdige for alle forvaltninger ultimo april 2008.

Koncernservice har oplyst, at Børne- og Ungdomsforvaltningen har meddelt, at forvaltningen ikke har systemer, der driftes af Koncernservice.

Ad. Koncernservices sikkerhedsorganisation

Koncernservice har i forbindelse med etableringen aftalt med Borgerrepræsentationens Sekretariat, at der for Koncernservice blev etableret en selvstændig IT-sikkerhedslederorganisation.

Overborgmesteren har således medio juni 2007 udpeget en IT sikkerhedsleder og en stedfortrædende sikkerhedsleder. Begge er organisatorisk placeret i Koncernservices forretningsstøtte og er dermed organisatorisk adskilt fra de øvrige IT driftsenheder.

I forbindelse med etableringen af IT-sikkerhedsorganisation blev det besluttet, at arbejdet indtil indførelsen af kommunens nye sikkerhedsregulativ (vedtaget 15. maj 2008) skulle videreføres "as-is" og i overensstemmelse med Økonomiforvaltningens retningslinjer.

IT-sikkerhedsarbejdet har i høj grad været præget af:

- Løsning af ad hoc opgaver.
- Problemstillinger vedrørende løsning af brugeradministrationsopgaver internt i Koncernservice og på tværs af forvaltningerne.
- Nye systemløsninger.
- Vejledning af IT-driftspersonel.
- Deltagelse i Lean Projekter i Koncernservices brugeradministration.
- Sikkerhedsarbejde i almindelighed.
- Skabelse af rammer for nyt sikkerhedsregulativ i samarbejde med Borgerrepræsentationens Sekretariat.

Koncernservices IT-sikkerhedsorganisation forventer i høj grad at blive involveret i en lang række af de processer og dokumentationsopgaver, der er beskrevet under de 4 hovedområder af de generelle IT-kontroller i Koncernservice.

Afslutningsvis har Koncernservice anført, at Revisionsdirektoratets spørgsmål vedrørende de generelle IT-kontroller vil blive benyttet som sikring af, at de enkelte områder bliver beskrevet i overensstemmelse med revisionsmæssige og Sikkerhedsregulativets krav.

Revisionsdirektoratet er bekendt med de store udfordringer, der har været forbundet med overtagelsen af ansvaret for kommunens forskellige netværk samtidig med indførelsen af et nyt sikkerhedsregulativ. Direktoratet har derfor forståelse for, at det af praktiske hensyn i en overgangsfase har været nødvendigt at bibeholde den tidligere IT-drift med tilhørende sikringsforanstaltninger.

Revisionsdirektoratet skal dog anbefale, at Koncernservice i forbindelse med implementeringen af kommunens nye IT-Sikkerhedsregulativ opprioriterer hovedområdet Drift af datacentre og netværk, så IT-sikkerhedsniveauet snarest bliver fastlagt inden for Koncernservices eget område og i forhold til kommunens netværk, netværksudstyr og servere mv., som ejes af Koncernservice.

Revisionsdirektoratet skal på baggrund af gennemgangen af administrationen af forvaltningernes autorisationer endvidere anbefale, at Koncernservice også opprioriterer hovedområdet Adgangssikkerhed.

Direktoratet noterer med tilfredshed, at Koncernservice vil have særligt fokus på spørgsmålet om forretningsgange og kontroller for tildeling, opfølgning og vedligeholdelse af adgangsrettigheder til systemer og data for Koncernservices egne medarbejdere.

Direktoratet anbefaler, at Koncernservice i forbindelse med indførelse af de nævnte forretningsgange for Koncernservices kontroller i relation til kommunens adgangssikkerhed – for såvel brugeradministrationen, der udføres for forvaltningerne som for Koncernservices adgangsrettigheder til egne medarbejdere – supplerer med følgende:

- Forretningsgang for opbevaring og dokumentation af kommunens samlede brugeroprettelser (brugeridenter) og tildelte adgange til systemer og data indenfor de enkelte sikkerhedsområder. Det skal sikres, at dokumentationen herfor opbevares i mindst 5 år efter brugeridentens sletning, og indtil denne frigives til fornyet anvendelse via kommunens overordnede ZI-sikkerhedssystem. Forretningsgangen skal tillige sikre, at IT-sikkerhedsledernes dokumentation for Koncernservices brugeradministration ikke bortkommer i den førnævnte periode, og at dokumentationen på forlangende kan fremskaffes.
- Forretningsgange for logiske adgangskontroller (Policy i kommunens AD) og forretningsgange for fysiske adgangskontroller (Elektroniske adgangskort/nøgler til lokaliteter, serverrum, etc.), der i kombination skal begrænse risikoen for uautoriseret adgang til systemer og data.
- Funktionsadskillelse i Koncernservice for IT-funktionerne Udvikling og Drift (Leverancecenteret) samt Support og Brugeradministration (Kundecenteret), indførelse af de fornødne adgangskontroller til sikring heraf, samt interne kontroller af hvorvidt de tildelte rettigheder underbygger den organisatoriske funktionsadskillelse.

Revisionsdirektoratet finder generelt besvarelsen af direktoratets spørgsmål om Koncernservices generelle IT-kontroller tilfredsstillende, herunder Koncernservices tilkendegivelse af, at ville dokumentere og belyse de manglende 14 delområder af de generelle IT-kontroller via indførelse af forskellige projekter og processer.

Koncernservice har foreslået, at der etableres et samarbejde med Revisionsdirektoratet og i fornødent omfang Borgerrepræsentationens Sekretariat med henblik på at sikre, at revisionsmæssige hensyn efterleves og implementeres. Revisionsdirektoratet deltager naturligvis gerne i dette arbejde.

Anbefaling

Revisionsdirektoratet har anbefalet Koncernservice en række forslag til brug for

tilrettelæggelsen af de generelle IT-kontroller. Det anbefales endvidere, at der udarbejdes en konkret aktivitets- og tidsplan for gennemførelse af kontrollerne.

7. Opfølgning af større undersøgelser

a. I revisionsbetænkningen for 2006, s. 6-7, understregede Revisionsudvalget betydningen af, at realiseringen af anbefalingerne i særberetningen om kommunens generelle økonomistyring, der blev afgivet den 27. oktober 2005, bliver gennemført snarest muligt.

Det fremgår af Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning den 4. marts 2008, at Borgerrepræsentationen i forbindelse med behandlingen af budget 2008 vedtog at iværksætte en række tværgående initiativer til forbedring af kommunens grundlæggende økonomistyring: styrke kommunens interne kontrol (intern revision), implementering af budgetmodul, afbureaukratisering og regelforenkling samt fælles uddannelse af økonomimedarbejdere på tværs af forvaltningerne.

Økonomiforvaltningen har i et bilag til indstillingen uddybet nævnte initiativer.

Revisionsbemærkning

Revisionsdirektoratet skal henstille, at der udarbejdes en aktivitets- og tidsplan til sikring af realiseringen af anbefalingerne i særberetningen om kommunens generelle økonomistyring, herunder om Budget- og Regnskabshåndbogen.

b. Det fremgår af årsrevisionsprotokollatet for 2006, at Revisionsudvalget havde henstillet, at Økonomiudvalget fastsatte nærmere retningslinier for kommunens indtægtsadministration, herunder om hjemmelsgrundlag, kalkulationer og takststørrelse.

Revisionsdirektoratet var blevet inddraget i udarbejdelsen af retningslinierne for kommunens indtægtsadministration. Direktoratet bad i protokollatet oplyst, hvornår retningslinierne forventedes at foreligge.

Ifølge Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning den 4. marts 2008 forventedes retningslinierne vedtaget i februar 2008 som en del af indkaldescirkulæret.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at "Retningslinier for indtægtsadministration" findes

på KKnet under Økonomiportalen – Budget 2009.

c. I årsrevisionsprotokollatet for 2006 bad Revisionsdirektoratet oplyst, hvornår et nyt regelsæt om kommunens udgifter til gaver givet af borgmestre forventedes udsendt til forvaltningerne. Behovet for et nyt regelsæt var foranlediget af direktoratets større undersøgelse om kommunens udgifter til gaver givet af borgmestre.

Det fremgår af Økonomiudvalgets midtvejsopfølgning den 4. marts 2008, at udvalget vedtog et nyt regelsæt den 8. januar 2008, og at regelsættet herefter er udsendt til forvaltningernes sekretariater.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at "Retningslinier for repræsentation, gaver mv." findes i Budget- og Regnskabshåndbogen på KKnet.

8. Andre opgaver

8.1 Revisorerklæringer

Direktoratet har i 2007 afgivet revisorerklæring på følgende regnskabsopgørelser:

- Regnskabsopgørelse for Interreg III A Øresundsregionen – UddannelsesPortalenØresund – afsluttende regnskab.
- Økonomi og Erhvervsministeriet – Regnskab for år 2005 for projektet Øresunddirekt.
- Regnskabsopgørelse for BSR Interreg III B – Corridor af Innovation and Cooperation – Regnskabsrapport nr. 4 og nr. 5.
- Regnskabsopgørelse for Interreg III A – Øresundsoverblik – Rapport nr. 5 og det afsluttende regnskab.
- Interreg III B – Baltic Metropolises Innovation Strategy – Rapport nr. 5 og nr. 6.
- Efterregulering af den delingsaftale (BR 244/07) som Københavns Kommune, Staten og Region Hovedstaden indgik om overdragelse og modtagelse af aktiver og passiver, rettigheder og pligter i forbindelse med kommunalreformen.
- Saldoopgørelse af momsrefusion ultimo regnskabsåret 2007.

Saldoopgørelse af momsrefusion ultimo regnskabsåret 2007. I forbindelse med afgivelse af påtegningen oplyste vi Koncernservice om, at der var tvivl om, kommunens praksis for brugen af art 5.9.

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

4. juli 2008

Tommy Jacobsen