

Københavns Kommune · Revisionsdirektoratet



Folketingets Kommunaludvalg
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Dato: 6. marts 2007

J.nr.: 5-360/2007

Lovforslag L 168 om ændring af lov om kommunernes styrelse, lov om regioner og nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab og lov om statsautoriserede og registrerede revisorer. (Øgede krav til den kommunale og regionale revisions sagkundskab og uafhængighed, ophævelse af den særlige revisionsordning i Københavns Kommune, offentliggørelse af vederlag m.v.).

Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune skal herved tillade sig at henlede Kommunaludvalgets opmærksomhed på direktoratets vedlagte kommentarer af 29. januar 2007 til Københavns Kommunes beslutningsgrundlag for "Ændring af Københavns Kommunes særlige revisionsordning".

Det er Revisionsdirektoratets klare opfattelse, at kommunens beslutning hviler på et ufyldstgørende grundlag.

Der henvises bl.a. til, at det grundige udredningsarbejde i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Udvalg om den kommunale revision ikke omfattede Københavns Kommunes særlige revisionsordning.

Dette forstærkes derved, at den særlige revisionsordning i Københavns Kommune er at sidestille med statens revisionsordning med Rigsrevisionen og statsrevisorerne og således ikke ligner den øvrige kommunale revision.

Direktøren

Stormgade 20, 3.
1555 København V

Telefon
33 66 24 00

Direkte telefon
33 66 24 01

Telefax
33 66 70 04

E-mail
jch@rd.kk.dk

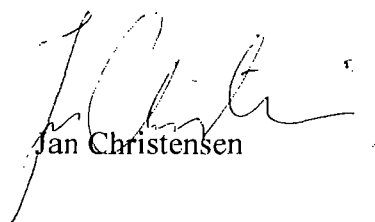
Samtidig peges der i kommentarerne på følgende to helt centrale problemstillinger:

- Forventningen på sigt om indførelsen af lovpligtig udvidet forvaltningsrevision, så kommunal revision i Danmark ikke fortsat som det eneste sted i sammenlignelige lande mangler denne kritiske form for revision. Med kommunalreformen med større kommuner har spørgsmålet fået øget aktualitet siden indførelsen i 1998 af den lovpligtige løbende forvaltningsrevision.
- Anvendelsen i offentlig revision af de internationale revisionsstandarder udarbejdet af INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), der er en sammenlutning af rigsrevisioner i stater, der er medlem af FN. Den Europæiske Revisionsret er også medlem.

Derimod er de statsautoriserede og registrerede revisorers standarder i Danmark ikke udarbejdet med sigte på den offentlige revision og omfatter således ikke juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

De private revisorer vil derfor ikke i forvaltningsrevisionen udtale sig med høj grad af sikkerhed, men alene med begrænset sikkerhed, da forvaltningsrevisionen ikke opfattes som en del af den sædvanlige revision af årsregnskabet.

Med venlig hilsen



Jan Christensen

**Revisionsdirektoratets kommentarer til Økonomiforvaltningens indstilling
til Økonomiudvalget**

om

Ændring af Københavns Kommunes særlige revisionsordning

Økonomiforvaltningens indstilling

1. Økonomiforvaltningen foreslår, at der skabes hjemmel til, at Københavns Kommune med virkning fra 1. januar 2010 i lighed med andre kommuner selv kan vælge sin revision.

Den særlige revisionsordning for Københavns Kommune i styrelseslovens § 42 a ophæves dermed.

Kort beskrevet er det særlige ved revisionsordningen bl.a.:

- Revisionsdirektoratet har en stærk og speciel grad af uafhængighed i forhold til kommunen.
- Revisionsopgaverne omfatter – ud over den lovpligtige løbende forvaltningsrevision – også udvidet forvaltningsrevision, der udføres i form af kritiske større undersøgelser.

Revisionsdirektoratets uafhængighed og forvaltningsrevision svarer til Rigsrevisionens i den statslige revision.

Økonomiforvaltningens forslag betyder, at Københavns Kommunes revision ikke længere vil være at sidestille med den statslige revision, men vil være den samme som i de øvrige kommuner, hvor den private revisorlovs bestemmelser vil gælde fremover, jf. lovforslaget om øgede krav til den kommunale revisions sagkundskab og uafhængighed.

Revisionsdirektoratets manglende involvering i processen

2. Tirsdag den 23. januar 2007 blev Revisionsdirektoratet præsenteret for Økonomiforvaltningens udvalgsindstilling. Onsdag den 24. januar 2007 blev indstillingen fremsendt til Økonomiudvalget.

Revisionsdirektoratet har ikke på nogen måde været involveret i processen ved udarbejdelsen af indstillingen. Der har ikke været lejlighed til at fremkomme med faktuelle bemærkninger eller synspunkter til indstillingen.

Det er utilfredsstillende for Revisionsdirektoratet og dets medarbejdere, at høring eller simpel kontradiktion ikke har fundet sted.

Revisionsdirektoratets kommentarer til beslutningsgrundlaget

3. Det er Revisionsdirektoratets klare opfattelse, at indstillingen hviler på et ufyldstgørende grundlag.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets lovforslag om øgede krav til den kommunale revisions sagkundskab og uafhængighed hviler på en betænkning af 22. december 2006 fra Udvalget om den kommunale revision – udvalget blev nedsat den 7. maj 2003 (udvalgsarbejdet blev sat i bero i 2 år som følge af kommunalreformen).

Udvalgets grundige udredningsarbejde omfattede ikke Københavns Kommunes særlige revisionsordning.

Udvalget har derfor ikke haft lejlighed til at tage stilling til afvejningen af fordele og ulemper mellem de to organisatoriske modeller for tilrettelæggelsen af den offentlige revision i Danmark:

- Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune og Rigsrevisionen.
- Revisionsvirksomhed med udgangspunkt i den private revisorlov for statsautoriserede og registrerede revisor.

Tidligere vurderinger af Revisionsdirektoratets omkostninger og virksomhed har mundet ud i, at en grundigere analyse var nødvendigt for beslutningsgrundlaget. Senest har Rambøll Management i notat af 22. marts 2006 konkluderet:

"Der bør gennemføres en grundigere analyse af omkostninger og gevinster ved at opretholde et eget Revisionsdirektorat i Københavns Kommune – og at man herunder bør undersøge markedspriser på sammenlignelige ydelser fra private revisionsfirmaer til en stor, potentiel kunde som Københavns Kommune."

4. Da der ikke er gennemført en grundigere analyse, mangler der i beslutningsgrundlaget stillingtagen til bl.a.:

- Svækkelsen af den kritiske revision ved bortfaldet fremover af de kritiske større undersøgelser, som Revisionsdirektoratet af egen drift iværksætter. Undersøgelser som af Revisionsudvalget og øvrige BR-medlemmer er blevet tillagt meget høj nytteværdi i en så stor kommune som København.

Ved bortfald af den udvidede forvaltningsrevision bevæger Københavns Kommune sig ned på niveauet for de øvrige kommuner.

Det må forventes, at på sigt vil den udvidede forvaltningsrevision blive lovpligtig, da kommunal revision i Danmark ikke fortsat som det eneste sted i sammenlignelige lande kan mangle denne kritiske form for revision.

- Den stærke grad af uafhængighed, da der i den nuværende konstruktion ligger en garanteret uafhængighed mellem Revisionsdirektoratet og den øvrige kommune,

idet der ikke eksisterer en forretningsmæssig afhængighed, som der gør for et privat revisionsfirma.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er en større grad af uafhængighed i den statslige revisionsordning og ordningen for Københavns Kommune end den øvrige offentlige revision, jf. Rigsrevisionens notat af 3. november 2004 til statsrevisorerne om "Revisionsordningerne for den statslige revision, den kommunale revision og den privatpraktiserende revisor, der udfører revision af statslige, selvejende institutioner – en sammenligning".

- Værdien af det unikke kendskab til Københavns Kommunes organisation, styring og politiske forhold.
- Fordelen med en revisionskompetence, der også nemt bliver anvendt som sparingspartner.
- Spidskompetence ved juridisk-kritisk revision på særlige lovområder.
- Aktiv deltager i Certificeringsordningen for Offentlig Revision (COR), hvor Rigsrevisionen og Kommunernes Revision også er deltagere.
- Anvendelsen af de internationale revisionsstandarder, hvor de private revisorers standarder i Danmark ikke er udarbejdet til juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. De private revisorer vil derfor ikke i forvaltningsrevisionen udtale sig med høj grad af sikkerhed, men alene med begrænset sikkerhed.

5. Økonomiforvaltningens begrundelse for ændringen af revisionsordningen hviler ifølge indstillingen på følgende to hovedargumenter:

1. Nye udfordringer for revisionen der følger dels af kommunens overgang til omkostningsbaserede budgetter og regnskaber samt omkostningsbaseret styring dels det forhold, at kommunen indgår som partner i flere og flere forskellige selskabstyper.
2. Kommunens omkostninger til revision.

Kommentarer ad 1

Argumentet med de omkostningsbaserede regnskaber mv. stiller direktoratet sig uforstående overfor, da direktoratet ikke har hørt om problemer ved medvirken til tilrettelæggelsen af kommunens praksis eller i forbindelse med den udførte revision. Direktoratet har tilstrækkelig kompetence til denne opgave med statsautoriseret og registrerede revisorer samt med cand.merc.aud.er og HD'er i regnskabsvæsen.

For så vidt angår kommunen som partner i forskellige selskabstyper skal det blot nævnes, at revisionen af disse selskaber oftest revideres af en statsautoriseret revisor og ikke af kommunens revisor.

Kommentarer ad 2

Revisionsdirektoratet anerkender Økonomiforvaltningens opdaterede tabel (fra rapport udarbejdet i 2004 af revisionsfirmaet Grant Thornton) over revisionsudgifterne, der viser, at Københavns Kommune ligger markant over niveauet i de øvrige 6-byer i regnskab 2005 både på udgifter pr. indbygger og udgifter pr. årsværk.

Derimod anerkender direktoratet ikke, at det er den rette opgørelsesmetode, da den rette metode er at sammenligne udgifterne i forhold til kommunens samlede regnskab. Det er jo regnskabet, der er genstanden for revisionens arbejde. Samtidig synes det at være en mangel, at der ikke er foretaget sammenligning med større nordiske byer, hvor niveauet er som i København.

Økonomiforvaltningen tager selv et generelt forbehold, da der ikke er foretaget en tilbundsående opsplitning af udgifterne, ligesom andre forhold spiller ind ved benchmarkingen, fx omfanget af revisors forvaltningsrevision og rapportering.

Samme forbehold blev også taget af Grant Thornton i rapporten fra 2004. På grund af dette forbehold blev rapporten ikke tillagt vægt ved Revisionsudvalgets beslutning af tiltag i 2004 på baggrund af en gennemført brugertilfredshedsundersøgelse blandt Borgerrepræsentationens medlemmer og forvaltningernes direktioner.

Benchmarkingen af revisionsudgifterne er metodemæssigt forbundet med betydelige vanskeligheder. "Sandheden" opnås først ved gennemførelse af en udbudsforretning.

6. Revisionsdirektoratet noterer med tilfredshed, at Økonomiforvaltningens indstilling ikke i sin begrundelse anvender sagen om merforbruget i Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Dette er også i overensstemmelse med, at Revisionsdirektoratet i sin udførlige redegørelse af 24. november 2006 til Revisionsudvalget har konkluderet, at de udførte revisionsarbejder vedrørende Børne- og Ungdomsforvaltningen for regnskabsårene 2002-2005 og foreløbigt i 2006 har opfyldt revisionskravene i lovgivningen og god offentlig revisionsetik.

Revisionsudvalget tilsluttede sig på sit møde den 4. december 2006 fuldt ud direktoratets redegørelse og konklusion.

Revisionsdirektoratets forslag

7. Et fyldestgørende og sagligt beslutningsgrundlag om ændringen af den særlige københavnske revisionsordning burde hvile på:

1. Et udredningsarbejde om fordele og ulemper ved de to modeller for tilrettelæggelsen af den offentlige revision (Revisionsdirektoratet/Rigsrevisionen contra revisorlovens bestemmelser).
2. Gennemførelse af en udbudsforretning hos private revisionsfirmaer, hvor Revisionsdirektoratet afgav et kontrolbud.

Styrelsesloven foreslås ændret således, at den nye Borgerrepræsentation i 2010 gennemfører en udbudsforretning og med kontrolbud fra Revisionsdirektoratet.

Ændringen af revisionen har virkning fra 1. januar 2012, da den øvrige kommunale revision også ændres på dette tidspunkt. Revisionsdirektoratet får dermed mulighed for at indrette sig på udbudsrunderen, ligesom Kommunernes Revision får ro til omdannelsen til den private revisorlov.

Såfremt det private revisionsfirma får opgaven, ophører Revisionsdirektoratet med at eksistere ved udgangen af 2011. I modsat fald gentages udbudsforretningen efter 4 år.

Personalemæssige aspekter

8. Revisionsdirektoratet har med tilfredshed noteret sig, at Økonomiforvaltningen i givet fald vil udfolde betydelige bestræbelser for at sikre direktoratets medarbejdere beskæftigelse fremover.

Med venlig hilsen

Jan Christensen