



RAPPORT

Teknik- og Miljøforvaltningen Fortovsordningen 2018

INTERN REVISION

Jesper Andersen
Tommy Jakobsen

MODTAGER

Administrerende direktør Pernille Andersen
Direktør Torben Gleesborg

Indholdsfortegnelse

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INDLEDNING OG FORMÅL | 3 |
| 2. KONKLUSION | 4 |
| 3. DELKONKLUSIONER..... | 5 |
| 4. FORTOVSRREGNSKABER | 10 |
| 5. EKSTERN VURDERING AF TAKSTER OG EFFEKTIVITET | 11 |
| 6. BEREGNING AF TAKSTER 2013-2017 | 14 |
| 7. KLASSIFICERING AF A-GADER OG B-GADER..... | 14 |
| 8. OMKOSTNINGSUDVIKLINGEN OG KAPITALISERING AF EFFEKTIVISERINGER..... | 15 |
| 9. KONSEKVENSER FOR DEN SAMLEDE ØKONOMI I BYENS DRIFT | 17 |
| 10. KLAGER OVER FORTOVSDORDNINGEN..... | 19 |

Bilag 1 Vurdering af kostægthed vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens fortovsrenholdelse for private grundejere – EY 24. juli 2013

Bilag 2 Vurdering af effektivitet vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens gaderenholdelse – EY 24. juli 2013

Bilag 3 Tilbagebetalingsbehov til grundejerne – EY 17. august 2018

1. INDLEDNING OG FORMÅL

Intern Revision (IR) afgav den 22. maj 2018 en rapport om administrationen af fortovsordningen. Undersøgelsen der lå til grund for rapporten var foranlediget af en henvendelse fra Københavns Kommunes Borgerrådgiver, som via kommunens whistleblowerordning havde modtaget en anonym henvendelse fra en ansat i kommunen, der havde indgivet oplysninger vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens (TMF) administration af fortovsordningen.

Undersøgelsen bekræftede whistleblowerens påstand om, at borgerne har betalt for meget for ydelsen i fortovsordningen, idet renholdet kan udføres til en billigere pris.

Revisionsudvalget behandlede den 6. juni 2018 IR's rapport og besluttede, at whistleblowersagen følges op af IR med en udvidet undersøgelse og vurdering af, hvorledes overfaktureringen af fortovsordningen har været anvendt, herunder få belyst forskellen mellem de opkrævede indtægter og priserne i TMF's kontrolbud.

Rapporten forelægges Revisionsudvalget.

Rapporten vil endvidere – som følge af Økonomiudvalgets lovpligtige varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens personaleforhold indenfor alle kommunens administrationsområder og tillige lovpligtige indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for alle kommunens administrationsområder – blive sendt til Økonomiforvaltningens direktion med henblik på eventuel forelæggelse og videre foranstaltninger vedrørende disse forhold for Økonomiudvalget.

2. KONKLUSION

Revisionsudvalget behandlede den 6. juni 2018 IR's rapport om en Whistleblower-sag vedrørende administration af fortovsordningen. Udvalget besluttede i den forbindelse, at IR skulle foretage en udvidet revisionsmæssig undersøgelse af fortovsordningen.

Undersøgelsen viser, at TMF ikke er i stand til at fremlægge dokumentation, der underbygger de to væsentligste anvendte fordelingsnøgler i takstberegningen (74 % fordeling mellem skattefinansieret og brugerfinansieret renhold og fordelingen af takster mellem A og B-gader). Forvaltningen kan således ikke dokumentere, hvorvidt det der er opkrævet, er de faktiske omkostninger til fortovsrenholdet.

TMF har opgjort, at grundejerne på grund af effektiviseringer i perioden 2015-2017 har betalt 25,5 mio. kr. for meget. Opgørelsen er foretaget skønsmæssigt og er hovedsageligt baseret på faglige vurderinger og i mindre grad på verificerbar dokumentation. Det kan således ikke udelukkes, at beløbet kan være større.

TMF har dog opgjort, at tilbagebetalingen til grundejerne er 17,5 mio. kr., idet der er modregnet et ikke dokumenteret driftsunderskud for perioden 2015 til 2017. Det er IR's opfattelse, at tidligere års merforbrug ikke kan modregnes i en fejlagtig beregnet takst flere år efter. Endvidere bemærkes det, at TMF i perioden ikke har foretaget efterkalkulationer, og således har forvaltningen ikke selv opgjort, hvorvidt der reelt har været et driftsunderskud.

Det står klart, at det beløb på 25,5 mio. kr., som forvaltningen har oplyst, at der er opkrævet for meget på grund af effektiviseringer, er anvendt til renhold på skattefinansierede områder, hvilket ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, og derfor også indgår i tilbagebetalingen til grundejerne. Såfremt det senere på grund af den manglende dokumentation som nævnt ovenfor viser sig, at der er opkrævet yderligere beløb for meget, skal det bemærkes, at dette ligeledes er anvendt til skattefinansieret renhold.

Endvidere har TMF's økonomistyring og ledelsesmæssige tilsyn for det første ikke sikret, at forvaltningen har kunnet tilvejebringe dokumentation for de anvendte fordelingsnøgler. For det andet er det ikke sikret, at der årligt er foretaget efterkalkulationer, der viser de reelle regnskabsresultater på området, hvilket kunne have afdækket de gennemførte effektiviseringer tidligere.

Endelig har forvaltningen ikke været tilstrækkelig opmærksom på følgende forhold:

- EY's anbefalinger i 2013 til forvaltningen om:
 - Genberegning af fordelingsnøglen årligt.
 - Identifikation og beskrivelse af relevante cases fra sammenlignelige byer i Danmark og udlandet.
 - Etablering af et dialogforum med udvalg af de mest relevante og interessante leverandører.

- Løbende test af omkostningseffektiviteten i benchmarkingøvelser internt og eksternt.
- Mange klager igennem årene over for høje takster.
- Indsigt i priserne i markedet via forvaltningens anvendelse af eksterne leverandører på andre renholdelsesområder
- Indhentede kontrolpriser i foråret 2017, der viste, at fortovsrenholdet kunne varetages til langt lavere priser.

Herudover har vores undersøgelse afdækket, at taksterne for de enkelte år er steget ud over almindelige pris- og lønstigninger, og at enheden Byens Drift har haft en økonomisk gevinst ved at fastholde ordningen i kommunalt regi.

Endelig skal det bemærkes, at Vejdirektoratet, jf. det oplyste, ikke forventes at træffe afgørelse om rækkevidden af vejloven i forhold til udbudspligt, og således forventes det, at spørgsmålet om udbudspligt, og hvorvidt TMF har opkrævet for meget for ydelser vedrørende fortovsordningen, først vil blive afgjort i en eventuel civil retssag.

Vi anbefaler, at konklusionerne i denne rapport indgår i den uvildige advokatundersøgelse, som Økonomiudvalget har igangsat vedrørende administration af fortovsordningen i TMF.

3. DELKONKLUSIONER

Væsentlige fordelingsnøgler anvendt ved beregning af taksterne i fortovsordningen

- Omkostningerne i fortovsregnskabet opgøres på grundlag af anvendte timer for henholdsvis medarbejdere og maskiner samt timepriser for disse ressourcer. Omkostningerne henføres i perioden 2011-2017 til fortovsregnskabet efter følgende fordelingsnøgler:
 - Fortov 100 %
 - Pladser og gågader 74 %
 - Væg til væg fladerenhold 74 %

Fordelingsnøglen på 74 % har været uændret siden 2012, og der foreligger ingen dokumentation, der underbygger den anvendte fordelingsnøgle. EY har i rapporten Vurdering af kostæghed vedrørende TMF's fortovsrenholdelse for private grundejere (24. juli 2013) anført:

”Vi har fået oplyst, at den reviderede fordelingsnøgle er opgjort på baggrund af individuelle skøn fra områdelederne, hvorpå der er beregnet et almindeligt gennemsnit. Ved kontrol af den reviderede fordelingsnøgle har vi fået udleveret materiale fra en analyse af fordelingen på Nørrebro i november 2012. Denne analyse viser en fordeling på 75 pct. til fortovene, og ligger derfor tæt op ad den anvendte fordeling på 74 pct. Undersøgelsen er foretaget ved at medarbejdere fra Nørrebro har specificeret deres tidsforbrug på opgaver i en

periode på 14 dage. Medarbejdernes tidsforbrug på fortovsordningen set i forhold til det samlede antal effektive timer er sammenholdt med de nuværende fordelingsnøgler, og undersøgelsen viser, at timeregistreringen i hovedtræk giver et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler”.

EY har den 15. august 2018 på forespørgsel om, hvorvidt EY har forholdt sig til tidsstudiet i 2012 henvist til ovennævnte og har anført følgende som konklusion på udførte handlinger.

”Rapporten omtaler sammenholdelse af tidsstudiets resultat med den anvendte fordelingsnøgle. Tidsstudiets udarbejdelse er beskrevet i rapporten og EY må derfor have foretaget en gennemlæsning af tidsstudiet i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten. Gennemgang af arbejdsoplysninger vedrørende rapporten fra 2013 har ikke identificeret dokumentation for yderligere handlinger.”

Endvidere anbefalede EY i rapporten fra 2013: ”Da områdernes omfang og geografi varierer, er det Ernst & Young’s vurdering, at det fremover vil være en mere valid metode at beregne fordelingsnøglen som et vægtet gennemsnit. For at tage højde for løbende ændringer i forholdet ml. vej og fortov som følge af yderligere overgang af private veje til kommunalt vedligehold mm., bør det ligeledes overvejes at genberegne fordelingsnøglen årligt”.

- M2 taksten for A-gader er ca. 30 % højere end taksten for B-gader. Teknik- og Miljøudvalget besluttede på mødet den 16. september 2009, at TMF generelt bemyndiges til at administrere eksisterende ordninger ud fra kriterier lagt til grund for klassificeringen af A- og B-gader og eventuel opsigelse af udvalgte gader og ydelser i ordningen:

”De gader, der klassificeres som A-gader, er strøggader og gader med meget handelsliv. De gader, der klassificeres som B-gader, er gader med lidt eller intet handelsliv og gader, som er mindre befærdede”.

TMF har oplyst, at klassificeringen af gaderne i henholdsvis A-gader og B-gader er foretaget på baggrund af et individuelt skøn, og forskellen i pris er skønsmæssigt fastsat.

Hvorledes har overfaktureringen af fortovsordningen været anvendt herunder, hvorvidt er der i perioden fra juli 2015 frem til og med 2017 sket en subsidiering mellem det skattefinansierede renhold og det brugerfinansierede renhold (fortovsordningen).

IR konstaterer, at der på grund af effektiviseringer er opkrævet 25,5 mio. kr. for meget for perioden 2015-2017, som har været anvendt i Byens Drift, og at der således er sket en subsidiering af de skattefinansierede opgaveområder herunder det almindelige renhold på bekostning af det brugerfinansierede renhold (fortovsordningen).

Belysning af forskellen på 25,5 mio. kr. mellem de opkrævede indtægter og priserne i TMF's kontrolbud.

TMF afgav i forbindelse med konkurrenceudsættelse af en del af fortovsordningen i foråret 2018 et kontrolbud, som var ca. 30 % lavere, end de fastsatte og af Borgerrepræsentationen godkendte takster for 2018. Det lavere bud kan henføres til en række effektiviseringer:

1. Løvpustere har fra 2015 gradvist erstattet håndsnappere, hvilket udgør en betydelig del af den samlede ressourcebesparelse.
2. En række omstillingstiltag fra 2016 bl.a. ny arbejdstidsaftale, optimering af placering af driftspladser, ruteoptimering gennem GPS i køretøjer m.v.
3. Fra 2016 en række ledelsestiltag samt digitalisering af sikkerhedstjek af materiel.

TMF har anmodet EY om at foretage en overordnet vurdering af grundlaget og forudsætningerne for fortovsregnskaberne, opgørelsen af de økonomiske effektiviseringer samt opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. EY anfører i deres rapport Tilbagebetalingsbehov til grundejerne af 17. august 2018 "Ledelsens vurderinger og skøn har væsentlig indflydelse på opgørelsen af de skønsmæssige effektiviseringer og derved på opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. Ledelsens vurderinger og skøn er hovedsageligt baseret på faglige vurderinger og i mindre grad på verificerbar dokumentation. Det har derfor kun i mindre omfang været muligt at efterprøve de foretagne vurderinger og skøn". Endvidere oplyser EY: "Opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet er behæftet med den naturlige usikkerhed, der er forbundet med ledelsens vurderinger og skøn samt implementeringen af omstillingsbesparelserne". Endelig anfører EY, at de ikke har foretaget en revisionsmæssig gennemgang af den fremlagte dokumentation, herunder efterprøvet dokumentationens fuldstændighed eller afstemt til underliggende registreringer.

IR konstaterer, på baggrund af EY's rapport, at det ikke muligt at bekræfte, hvorvidt beløbet på 25,5 mio. kr., som forvaltningen har estimeret, der er opkrævet for meget, er korrekt.

Gennemgang af TMF's opgørelse af tilbagebetaling til grundejere

TMF har som anført ovenfor opgjort forvaltningens besparelser som følge af effektiviseringer til i alt 25,5 mio. kr. Tilbagebetalingsbeløbet til grundejerne er imidlertid reduceret til 17,5 mio. kr., idet forvaltningen har modregnet "faktiske" driftsunderskud for årene 2015-2017.

IR har følgende kommentarer til TMF's modregning af "faktiske" driftsunderskud:

- Det opgjorte underskud er ikke et faktisk opgjort driftsunderskud, men derimod et beregnet indtægtsniveau, der har været anvendt som et element i at beregne de fremtidige takster. Forvaltningen har således oplyst, at metoden er en måde at estimere en takstkorrektion, som fremover vil bringe området tættere på balance.
- Forvaltningens indregning af tidligere års "underskud" ved beregningen af takster er ikke anvendt konsistent, bl.a. ikke anvendt for 2018.
- Efter vores opfattelse er det således, at det kommunale bevillingssystem fastsætter, at driftsbevillinger er ét-årige, og at indtægtsbudgettet sætter rammerne for udgifterne på brugerfinansierede områder. Det kommunale årsbudget betyder, at de poster, som Borgerrepræsentationen har taget bevillingsmæssig stilling til, afgiver den bindende regler for næste års kommunale forvaltning. Ifølge kommunens bevillingsregler skal Borgerrepræsentationens godkendelse indhentes i sager om nye takster og ændring af allerede vedtagne takster.
- Der er ikke årligt foretaget efterkalkulation af, hvad der reelt har været af udgifter forbundet med forovsordningen.
- Det beregnede driftsunderskud på 10,5 mio. kr. i 2015 (Ca. 20 % af bruttoomsætningen) samt det forhold, at forvaltningens takster er væsentligt højere, end markedet kan tilbyde, tyder på manglende ledelse og styring af ressourcerne.
- Takster eller dele heraf som er opkrævet i strid med lovgivningen skal udbetales til de grundejere, som med urette er blevet opkrævet for meget. Økonomistyringsmæssige forhold som nævnt ovenfor bør efter vores opfattelse ikke indgå i vurderingen af tilbagebetalingen.

Andre relevante forhold vedrørende takstberegningen i perioden 2011-2017

- Taksterne for de enkelte år er som udgangspunkt fastsat ved en fremskrivning for pris- og lønstigninger. Herudover er der for nogle år foretaget en opregulering af taksterne ved indregning af tidligere års "underskud". Således tager beregningen af takster for 2017 udgangspunkt i taksterne for 2015, som først er fremskrevet med 3,63 % som almindelig pris- og lønfremskrivning. Herefter er der foretaget en yderligere opregulering på 11,02 %, som udgør et beregnet underskud i ordningen i perioden 2013-2015 på samlet 18,3 mio. kr. Metoden er ikke anvendt konsistent. TMF har oplyst, at metoden er en måde at estimere en takstkorrektion, som vil bringe området tættere på balance. Det er et beregningselement, der konkret tages stilling til, og der er ikke truffet beslutning om fast at se 3 år tilbage og indregne evt. løbende underskud.

Det er IR's vurdering, at den anvendte metode for beregning af takster ikke giver incitament til en effektiv opgaveløsning, og at metoden har medført betydelige takststigninger i årene 2015 til 2017.

- Indtægter og udgifter er ved regnskabsårets afslutning omposteret til den autoriserede funktion Arbejder for fremmed regning i 2 sumposteringer. Ifølge de autoriserede konteringsregler bør funktionen "gå i 0", idet kommu-

nerne kun bør have mindre uvæsentlige forskelle mellem udgifter og indtægter i forbindelse med arbejder, kommunen udfører for private. I 2015 er forskellen 10,5 mio. kr. svarende til ca. 20 % af bruttoomsætningen.

- TMF burde have haft kendskab til, at niveauet for brugerbetalingen var for højt, dels fra egne skattefinansierede renholdelsesopgaver under Byens Drift dels fra de opgaveområder, der i en årrække har været udliciteret og løst af eksterne entreprenører. Endvidere viste forvaltningens indhentede kontrolpriser i foråret 2017, som forvaltningen fandt urealistiske, at fortovsrenholdet kunne varetages til langt lavere priser.
- TMF har oplyst, at en lang række klagesager over fortovsordningen, herunder klager over manglende konkurrenceudsættelse behandles af Vejdirektoratet. IR er bekendt med, at Vejdirektoratet, henset til den forestående generelle revurdering af fortovsordningen i København, har tilskrevet TMF om, at direktoratet påtænker at sætte den igangværende behandling af indkomne sager i bero.

Såfremt klagesagerne sættes i bero, vil en endelig afklaring af rækkevidden af bestemmelserne i vejloven om at sikre grundejerne den billigste pris, herunder omfanget af eventuelt yderligere tilbagebetalingskrav, efter vores opfattelse først kunne endeligt afklares ved en eventuel civil retssag.

- Borgerrepræsentationen besluttede den 21. juni 2018, at den samlede fortovsordning skulle udliciteres. Det samlede indtægtsbudget for fortovsordningen er for 2018 på ca. 63 mio. kr. TMF har oplyst, at beslutningen vil betyde, at der skal afvikles 71 udførende og 11 administrative stillinger i Byens Drift. Dette medfører dog kun en besparelse på ca. 35 mio. kr. TMF har oplyst, på hvilke områder de resterende besparelser skal hentes.

IR vurderer, at TMF vil få en yderligere økonomisk udfordring årligt på ca. 10 mio. kr., som er opkrævet til dækning af diverse overhead, der i forvejen er dækket af grundbevillinger på andre områder. Der foretages ikke afregning eller budgetmæssig regulering for overhead, som således er til rådighed for Byens drift. Forholdet belyser endvidere, at Byens Drift igennem årene har haft en økonomisk gevinst af tilsvarende størrelsesorden ved at varetage fortovsordningen i kommunalt regi. TMF har efterfølgende oplyst, at besparelsen på de ca. 10 mio. kr. vil blive foretaget på andre områder i forvaltningen.

4. FORTOVSREGNSKABER

Ifølge Budget- og Regnskabssystem for kommuner skal udgifter og indtægter i forbindelse med arbejder, som kommunen udfører for private, registreres på funktion 2.22.03 Arbejder for fremmed regning. Funktionen bør "gå i 0" ved årsregnskabet.

Udgifterne i fortovsregnskabet opgøres på grundlag af registrerede anvendte timer for henholdsvis medarbejdere og maskiner samt timepriser for disse ressourcer. Udgifterne henføres til fortovsregnskabet efter følgende fordelingsnøgler:

- Fortov 100 %
- Pladser og gågader 74 %
- Væg til væg fladerenhold 74 %

Indtægterne i fortovsregnskabet er fastsat på grundlag af m2-takster godkendt af Borgerrepræsentationen (BR) og fortovsarealer. Indtægterne opkræves, efter fradrag af et opkrævningsgebyr, hos grundejerne det følgende år sammen med ejendomsskatten.

Følgende oversigt viser de beregnede resultater af fortovsordningen for 2013 til 2017. Et negativt resultat er udtryk for underskud.

| 1.000 kr. | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| Indtægter | 54.221 | 52.669 | 54.100 | 59.147 | 61.179 |
| Udgifter | -55.767 | -59.701 | -64.616 | -60.712 | -64.844 |
| Resultat | -1.546 | -7.032 | -10.516 | -1.565 | -3.665 |

Kilde: TMF

Nye timepriser for medarbejdere og maskiner i 2016

TMF foretog til brug for beregning af omkostningerne i fortovsordningen for 2016 en fornyet beregning af timepriser for medarbejdere og maskingrupper samt overhead.

Forvaltningen anmodede Revisionspartnerselskabet Deloitte om at foretage en overordnet gennemgang af timeprisberegningerne med det formål at vurdere, om de udførte beregninger er i overensstemmelse med bekendtgørelse og vejledning om kommunernes og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud.

Det er overordnet Deloitte's konklusion, at de endeligt udarbejdede modeller ikke er i strid med gældende regler for udarbejdelse af omkostningsbaserede time- og maskinpriser samt overheadberegninger.

Deloitte anfører endvidere at:

"Modellerne er baseret på beregning af timepriser for forskellige personale- og maskingrupper. TMF har valgt denne model som følge af, at det er et begrænset antal aktiviteter, (primært fortovsordningen), der efter det oplyste er omfattet af beregningerne.

Vi må på baggrund af vores gennemgang konkludere, at de nuværende regneark er vanskelige at overskue, og at de vil være vanskelige at genanvende ved efterfølgende beregninger som følge af ændring af forudsætninger mv. De er samtidig meget personafhængige, og det vil, efter vores opfattelse, være vanskeligt for andre at arbejde videre med disse”.

5. EKSTERN VURDERING AF TAKSTER OG EFFEKTIVITET

Efter udvidelse af fortovsordningen i 2010 med dele af Nørrebro og Vesterbro fremkom der en del kritik fra bl.a. de store boligselskaber med egne driftsfolk, som fandt ordningen dyr, og som derfor havde bedt kommunen om at redegøre for balancen mellem udgifter og indtægter samt omkostningseffektivitet.

TMF anmodede derfor medio 2013 revisionsfirmaet EY om at gennemføre en revisionsmæssig undersøgelse af ordningen. Undersøgelsen udmøntede sig i to rapporter:

1. Vurdering af kostæghed vedrørende TMF's fortovsrenholdelse for private grundejere
2. Vurdering af effektivitet vedrørende TMF's gaderenholdelse

Rapporterne om undersøgelsen af økonomien i fortovsordningen blev efter indstilling fra forvaltningen taget til efterretning af Teknik- og Miljøudvalget i forbindelse med udvalgets behandling den 7. oktober 2013 af en sag om forsøg med ændring af fortovsordningen.

Rapporterne er vedlagt herværende rapport som bilag 1 og 2.

Reglerne om prissætning af ydelserne på renholdet på daværende tidspunkt var, ”at kommunen fordeler udgifterne”. Ved en ændring af vejloven med virkning pr. 1/7 2015, blev dette suppleret med, at kommunen skal sikre, at arbejdet udføres billigst muligt ved gennemførelse af den procedure, der er anvist i loven.

I det følgende er fra EY's rapportering gengivet uddrag fra ledelsesresume og væsentlige anbefalinger:

Vurderingen af kostæghed

Formålet med EY's undersøgelse har været at vurdere, om de private grundejeres betaling for renhold er i overensstemmelse med reglerne og i forlængelse heraf, om de private grundejere subsidierer den almindelige og skattefinansierede renholdelse.

Det er EY's samlede vurdering, at der overordnet ikke er allokeret for mange omkostninger til fortovsregnskaberne for 2011 og 2012, og mere specifikt, at den betaling, som de private grundejere i 2011 og 2012 er blevet opkrævet for renhold sandsynligvis ikke er højere, men derimod lavere, end reglerne tillader. Der er således efter EY's bedste vurdering ikke sket en subsidiering af den almindelige

og skattefinansierede gaderenholdelse ved betaling fra private grundejere i 2011 og 2012.

Kostægtedsvurderingen giver anledning til en række opmærksomhedspunkter, hvoraf de væsentligste fremhæves her:

- Fremadrettet anvendelse af tidsregistrering til brug for fordeling af omkostninger til fortovsordningen og andre aktiviteter forudsætter, at medarbejderne er bekendt med vigtigheden af en retvisende aktivitetsregistrering og i praksis anvender aktivitetskoderne ensartet, samt at der fra ledelsens side løbende følges op på tidsregistreringens pålidelighed. Et alternativ til detaljeret tidsregistrering er udelukkende at anvende foruddefinerede og sagligt underbyggede fordelingsnøgler, som regelmæssigt revurderes i forhold til udviklingen i de enkelte aktiviteter.
- Fordelingsnøgler bør anvendes kontinuerligt, og ændringer heri skal afspejle ændringer i aktiviteter. Det er således vigtigt, at fordelingsnøglerne underbygges og der foreligger notater eller lignende dokumentation, som beskriver beregningernes forudsætninger.
- For at sikre et retvisende billede af et afgrænset område som fortovsordningen, er det vigtigt, at overheadomkostninger ligeledes medtages i de enkelte aktiviteters regnskaber. Overheadomkostningerne har i fortovsregnskabet en væsentlig påvirkning på de samlede omkostninger.

I afsnittet Væsentlige fordelingsnøgler er yderligere anført følgende:

”Fordeling af direkte udgifter i fortovsordningen

Fordelingen af de direkte udgifter i forhold til fortovsordningen, sker ud fra de i tast-selv registrerede timer. Der anvendes i fordelingen timer registreret på følgende hovedaktiviteter:

- 7203, Fortov
- 7206, Pladser og gågader
- 7210, Væg til væg fladerenhold

Der er i regnskabsåret 2012 anvendt en fordelingsnøgle på Væg til væg fladerenhold og Pladser og gågader på 74 pct., som vedrører fortovsordningen, mod 80 pct. i 2011. Den ændrede fordelingsnøgle afspejler efter det oplyste, at Københavns Kommune de senere år har overtaget mange private veje, hvorfor fortovenes relative andel er reduceret. Vi har fået oplyst, at den reviderede fordelingsnøgle er opgjort på baggrund af individuelle skøn fra områdelederne, hvorpå der er beregnet et almindeligt gennemsnit.

Ved kontrol af den reviderede fordelingsnøgle har vi fået udleveret materiale fra en analyse af fordelingen på Nørrebro i november 2012. Denne analyse viser en fordeling på 75 pct. til fortovene, og ligger derfor tæt op ad den anvendte fordeling på 74 pct. Undersøgelsen er foretaget ved at medarbejdere fra Nørrebro har specificeret deres tidsforbrug på opgaver i en periode på 14 dage. Medarbejdernes tidsforbrug på fortovsordningen set i forhold til det samlede antal effektive

timer er sammenholdt med de nuværende fordelingsnøgler, og undersøgelsen viser, at timeregistreringen i hovedtræk giver et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler”.

IR's kommentarer

Vi tager EY's samlede vurdering til efterretning. EY forholder sig dog ikke konkret til fordelingsnøglen, som anvendes til at fordele udgifterne mellem det skattefinansierede renhold og det renhold, der finansieres ved betaling fra private grundejere. Fordelingsnøglen er efter vores opfattelse meget væsentlig i forhold til at dokumentere, at der ikke sker en subsidiering mellem de to ordninger, og at grundejerne ikke betaler for meget. Forvaltningen oplyser, at de 74 pct. stadig anvendes som fordelingsnøgle. Vi har efterspurgt dokumentationen for beregning af fordelingsnøglen, som efter det oplyste, er det oprindelige tidsstudie fra 2012.

Forvaltningen oplyser, ”at det har ganske enkelt ikke været muligt at fremskaffe dokumentation for tidsstudierne. Der er ikke tvivl om, at de har fundet sted, og det kan tidligere ansatte også huske – og tidsstudierne nævnes jo eksplicit i EY-rapporten – men vi kan ikke fremfinde dokumentationen. Det skal ydermere nævnes, at der efter 2013 har været to store organisationsændringer, hvilket vanskeliggør sporbarheden. Vi har også haft fat i EY og de medarbejdere, som forestod analysen og skrev rapporten, men de kan heller ikke fremfinde dokumentation i deres arkiver.

Det kan i øvrigt nævnes, at der hvert år har været en ledelsesdialog om fordelingsnøglen på de 74 %, hvor de relevante fagchefer (enhedschefer og centerchefer) har vurderet, om nøglen fortsat var dækkende. Der forefindes dog ikke dokumentation herfor”.

Det skal bemærkes, at EY ikke har foretaget en følsomhedsanalyse på denne væsentlige fordelingsnøgle, og at forvaltningen ikke har fulgt følgende anbefaling fra EY:

”Da områdernes omfang og geografi varierer, er det Ernst & Young's vurdering, at det fremover vil være en mere valid metode at beregne fordelingsnøglen som et vægtet gennemsnit. For at tage højde for løbende ændringer i forholdet ml. vej og fortov som følge af yderligere overgang af private veje til kommunalt vedligehold mm., bør det ligeledes overvejes at genberegne fordelingsnøglen årligt”.

Vurderingen af effektivitet

Formålet med EY's undersøgelse har været at vurdere, hvorvidt prissætningen og omkostningerne på området svarer til markedsprisen hos tilsvarende udbydere af gaderenholdelse. TMF ønsker desuden en vurdering af mulighederne for en differentieret opgaveløsning.

EY vurderer samlet at det ikke har været muligt at etablere et troværdigt grundlag for en udfordring og revurdering af TMF's nuværende leverancemodel. Det er dog vurderingen at den gennemførte benchmarkanalyse ikke giver anledning til kritik af TMF's omkostningsniveau på gaderenhold selv om analysen indikerer at omkostningseffektiviteten ligger i den lave ende af det anvendte pris- og omkostningsspænd. Det er dog EY's overbevisning, at denne indikation bør undersøges

yderligere gennem en mere specifik markedsanalyse baseret på sammenlignelige geografier, opgavetyper, serviceniveauer, kvalitetsmålsætninger og omfang.

TMF anbefales derfor at fortsætte sin afsøgning af markedsmulighederne indenfor fortovsrenhold, herunder:

1. Identifikation og beskrivelse af relevante cases fra sammenlignelige byer i Danmark og udlandet
2. Etablering af dialogfora med et udvalg af de mest relevante og interessante leverandører
3. Løbende test af omkostningseffektiviteten i benchmarkingøvelser internt og eksternt

Ovenstående initiativer vurderes umiddelbart at kunne give TMF det nødvendige grundlag for løbende at vurdere og dokumentere sin omkostningseffektivitet og dermed udfordre og udvikle sin arbejdstilrettelæggelse.

IR's kommentarer

TMF får i 2013 ikke som ønsket en vurdering af mulighederne for en differentieret opgaveløsning ud fra perspektivet egenproduktion eller udlicitering. Benchmarkingøvelsen indikerer, at omkostningseffektiviteten ligger i den lave ende, og EY giver klare anbefalinger om at fortsætte sin afsøgning af markedsmulighederne.

Endvidere er der i forvaltningen områder, hvor driftsopgaver er udbudt til eksterne entreprenører, f.eks. Renhold af Amager, Drift af Indre Søer samt Krogebjergparken. M2-prisen for renhold er oplyst til 5,22 kr. og den gennemsnitlige m2-pris for parkarealer er oplyst til 11,75 kr. i 2017. Der er samlet udliciteret for ca. 12 mio. kr., hvilket er ca. 4 % af de samlede udgifter til drift af byens rum. Således har TMF haft mulighed for at vurdere egen omkostningseffektivitet i forhold til markedet på egne udliciterede områder.

6. BEREGNING AF TAKSTER 2013-2017

M2-takster for fortovsrenhold godkendes årligt af BR i forbindelse med vedtagelsen af kommunens budget. Taksterne for perioden 2013-2017 er årligt fremskrevet med forventninger til pris- og lønstigninger. TMF har herudover for 2016 og 2017 foretaget en yderligere opregulering af taksterne, som er beregnet ud fra et indeks af de beregnede regnskabsresultater for fortovsordninger for foregående år. Således er der i taksten for 2017 ud over pris- og lønstigninger indregnet 11,02 % (indeksring af underskud i de beregnede fortovsregnskaber for 2013-2015).

7. KLASSIFICERING AF A-GADER OG B-GADER

BR har for alle fortove omfattet af fortovsordningen godkendt følgende takster for 2017 (Takstkatalog i Københavns Kommunes vedtagne budget for 2017):

- A-gader pr. m2 165,45 kr.
- B-gader pr. m2 124,81 kr.

M2 taksten for A-gader er således ca. 30 % højere end taksten for B-gader.

Teknik- og Miljøudvalget besluttede på mødet den 16. september 2009, at TMF generelt bemyndiges til at administrere eksisterende ordninger ud fra kriterier lagt til grund for klassificeringen af A- og B-gader og eventuel opsigelse af udvalgte gader og ydelser i ordningen.

Af indstillingen fremgår at:

- ”De gader, der klassificeres som A-gader, er strøggader og gader med meget handelsliv.
- De gader, der klassificeres som B-gader, er gader med lidt eller intet handelsliv og gader, som er mindre befærdede”.

Vi har anmodet TMF om en uddybning af de kriterier, der ligger til grund for klassificeringen af A- og B-gader, herunder oplysninger om, hvorvidt der ligger objektive kriterier til grund for prisforskellen på ca. 30 %.

Det er oplyst, at klassificeringen af gaderne i henholdsvis A- og B-gader er foretaget på baggrund af et individuelt skøn, og forskellen i pris er skønsmæssigt fastsat.

8. OMKOSTNINGSUDVIKLINGEN OG KAPITALISERING AF EFFEKTIVISERINGER

Ved konkurrenceudsættelsen af en del af fortovsordningen i foråret 2018 afgav TMF et kontrolbud, som var ca. 30 % lavere end de takster, som BR har godkendt for 2018. TMF var blevet opmærksom på, at der har været gennemført en række effektiviseringer, der ikke var taget højde for ved opgørelsen omkostningerne i fortovsregnskaberne, og som heller ikke har været taget i betragtning ved takstberegningerne for en periode. Derimod er der som nævnt taget højde for effektiviseringerne i forvaltningens kontrolbud.

Kontrolbududdet har medført spørgsmål om, hvorvidt der er opkrævet for meget hos grundejerne.

Grundlaget for opgørelsen af de økonomiske effektiviseringer på fortovsrenholdelse ved gennemførte omstillinger, den teknologiske udvikling samt ledelsestiltag er en model opstillet af TMF.

TMF har anmodet EY om at foretage en overordnet vurdering af grundlaget og forudsætningerne for fortovsregnskaberne, opgørelsen af de økonomiske effektiviseringer og opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet.

EY's vurdering fremgår af rapporten Tilbagebetalingsbehov til grundejerne af 17/8 2018, der er vedlagt som bilag 3 til nærværende rapport.

I det følgende gengives væsentlige uddrag fra EY's rapport afsnit 2 Grundlaget for udarbejdelse af rapport om tilbagebetalingsbehov til grundejerne:

”Vores arbejde har ikke omfattet følgende:

- Kontrol af, at omkostningerne i fortovsregnskaberne for perioden 2011 til 2017 er opgjort af TMF i henhold til gældende lovgivning, herunder vejloven.
- Juridisk vurdering af, om underskud for årene 2015 til 2017 kan modregnes ved opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. TMF har indhentet særskilt juridisk bistand til vurdering heraf.

Ledelsens vurderinger og skøn har væsentlig indflydelse på opgørelsen af de skønsmæssige effektiviseringer og derved på opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. Ledelsens vurderinger og skøn er hovedsageligt baseret på faglige vurderinger og i mindre grad på verificerbar dokumentation. Det har derfor kun i mindre omfang været muligt at efterprøve de foretagne vurderinger og skøn.

Vores arbejde er ikke en erklæringsopgave med sikkerhed, og vi udtrykker derfor ingen revisions- eller reviewkonklusion. Vi har ikke foretaget en revisionsmæssig gennemgang af den fremlagte dokumentation, herunder efterprøvet dokumentationens fuldstændighed eller afstemt til underliggende registreringer i it-systemer m.v.”

Af rapportens afsnit 3 Ledelsesresume fremgår:

”TMF har opgjort tilbagebetalingsbehovet til grundejerne til i alt 17,5 mio. kr. for årene 2016 og 2017.

Vores gennemgang af grundlaget og forudsætningerne anvendt ved opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet til grundejerne har givet anledning til følgende konstateringer:

- Fortovsregnskaberne udviser betydelige underskud for perioden 2011 til 2015 og giver derfor ikke grundlag for tilbagebetaling til grundejerne før for årene 2016 og 2017.
- Omstillingstiltag er indregnet med fuld effekt for budgetåret og udviser således den maksimale forventede besparelse, der kan henføres til fortovsrenholdelsesordningen. Dette bevirker, at tilbagebetalingsbeløbet er maksimeret i forhold til effekten af omstillingsbesparelserne.
- Opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet er behæftet med den naturlige usikkerhed, der er forbundet med ledelsens vurderinger og skøn samt implementeringen af omstillingsbesparelserne.”

Af rapportens afsnit 6 Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne fremgår:

”Fortovsregnskabet for 2015 udviser efter korrektion for skønnet besparelse ved anvendelse af løvpuster fortsat et underskud på 7,9 mio. kr. Det er derfor forsvarligt af TMF at konkludere, at der ikke er tilbagebetalingskrav for 2015 og tidligere.”

TMF anmodede om IR's kommentarer til EY's rapport til brug for forvaltningens indstilling til Teknik- og Miljøudvalget om tilbagebetaling til grundejerne.

IR's kommentarer

Efter IR's opfattelse er der ikke hjemmel til at modregne beregnede underskud (merforbrug), der er en følge af uhensigtsmæssig økonomistyring, i en fejlagtig takstberegning. Vi anmodede derfor TMF om at tilvejebringe hjemmelsgrundlaget for den anvendte metode. TMF forelagde spørgsmålet for advokatpartnerselskabet Nielsen Nørager (NN), der i et notat af 14/8 2018 har anført, at det efter NN's vurdering ikke kræver et særligt hjemmelsgrundlag at modregne forvaltningens driftsunderskud i forbindelse med opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet til grundejerne. NN oplyser i et supplerende notat af 21/8 2018: "På det foreliggende grundlag mener vi ikke, at der er det fornødne grundlag for en konklusion om, at kommunen har pligt til (og dermed ret) til at tilbagebetale et beløb, der er højere end de faktiske omkostninger, sådan som Intern Revisions opfattelse fører til."

Det er efter IR's opfattelse fortsat tvivlsomt, hvorvidt det er korrekt at foretage modregning af for meget opkrævede beløb i beregnede underskud i fortovsordningen. IR lægger bl.a. til grund for vurderingen, at driftsbevillinger ét-årige, og at indtægtsbudgettet sætter rammerne for udgifterne på de brugerfinansierede områder.

IR henviste endvidere til, at NN i et notat af 15/5 2018 til TMF om kommunens pligt til konkurrenceudsættelse, jf. vejlovens § 137, stk. 1 og 2, har anført, at bestemmelsen kan forstås som en pligt, når der træffes nye afgørelser vedr. fortovsordningen. I taksten for 2017 anvender TMF en ny timeprisberegning, som er medvirkende til, at taksterne for 2017 opreguleres med 14,65 % i forhold til 2015. Vi har anbefalet TMF at undersøge, om en fornyet timeprisberegning kan sidestilles med en ny afgørelse og dermed pligt til konkurrenceudsættelse. NN har i denne anledning i notat af 14/8 2018 anført, at det forhold, at Københavns Kommune med virkning fra 2017 genberegner prisen for bl.a. kommunens renholdesydelse under fortovsordningen, ikke kan anses for at være en ny afgørelse om at udføre arbejder for grundejernes regning efter vejlovens § 64 og § 72 (eller sidestilles med en sådan afgørelse), som i sig selv udløste en pligt for kommunen til at konkurrenceudsætte fortovsordningen.

9. KONSEKVENSER FOR DEN SAMLEDE ØKONOMI I BYENS DRIFT

Fortovsordningen har en samlet økonomi i 2018 på 63,2 mio. kr., som dækker både direkte og indirekte udgifter forbundet med ordningen. Borgerrepræsentationen besluttede den 21. juni 2018 at udlicitere hele fortovsordningen, hvilket betyder, at TMF, som konsekvens af bortfald af indtægterne, skal foretage budgætmæssige reduktioner på 63,2 mio. kr.

Ifølge TMF gennemføres besparelserne dels ved at reducere de generelle omkostninger, dels ved at nedlægge en række stillinger. Besparelser i forhold til TMF-overhead vil blive fordelt over hele forvaltningen.

Nedenstående oversigt viser de budgetmæssige reduktioner, der skal foretages som følge af bortfaldet af indtægterne fra fortovsordningen:

| Fordeling af udgiftsreduktioner | Mio. kr. | Kommentar |
|--------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Direkte og indirekte lønudgifter i Byens Drift | 35,3 | Løn til udførende og dertil hørende administrative / lederfunktioner |
| Øvrige udgifter i Byens Drift | 10,8 | Udgifter forbundet med mandskabsbygninger, bortskaffelse af affald, arbejdstøj og personlige værnemidler |
| Løn og andre udgifter i hele TMF | 7,0 | Udgifter forbundet med serviceunderstøttende funktioner (IT, TMF Stab / Sekretariat) |
| Løn og andre udgifter til materiel i Byens Drift | 9,4 | Udgifter forbundet med investeringer og drift af materiel |
| Borgerservice | 0,7 | Udgifter for opkrævning via ejendomsskatten |
| I alt | 63,2 | |

Ovenstående medfører, at TMF skal foretage nedlæggelse af stillinger (årsværk). I følgende oversigt er oplyst fordelingen af reduktionen af stillinger. Endvidere fremgår det, hvad stillingsnedlæggelserne modsvarer af i kr.

| Fordeling af stillingsreduktioner | Antal årsværk | Kr. |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Direkte og indirekte lønudgifter i Byens Drift | 71 udførende 11 administrative | 35,3 |
| Løn vedr. materiel i Byens Drift | 2,5 | 1,2 |
| Løn i TMF's øvrige enheder | 8 | 4,3 |
| I alt | 92,5 | 40,8 |

Forskellen imellem 63,2 mio. kr. og 40,8 mio. kr. (ca. 22,4 mio. kr.) vil ifølge TMF blive dækket via reducerede udgifter på følgende områder:

- Opsigelse af mandskabsbygninger (3,2 mio. kr.).
- Reduktion i investeringsbudgettet på nyt materiel (3,7 mio. kr.).
- Reparationer og vedligeholdelse af materiel (4,5 mio. kr.).
- Affaldshåndtering samt øvrige personalerelaterede udgifter, såsom arbejdstøj, personlige værnemidler, kompetenceudvikling, materialer mv. (5,3 mio. kr.).
- Udgifter til borgerservice for opkrævning via ejendomsskattebilletten (0,7 mio. kr.). Denne udgift vil på ny optræde fremover, som en del af de administrative udgifter forbundet med den fremtidige ordning, og vil blive tillagt grundejernes betaling, som vejloven giver mulighed for.
- Administrative udgifter mv. i Byens Drift, herunder betaling for opkrævning af fortovsrenhold på TMF-ejet arealer (2,2 mio. kr.).
- Afledte administrative udgifter i TMF stab, primært IT (0,4 mio. kr.).
- Endnu ikke fordelte udgifter, herunder KK rådhusbidrag (2,3 mio. kr.).

IR's kommentarer

Som det fremgår ovenfor er en del af udgifterne overhead udenfor Byens Drift. Byens Drift betaler ikke for disse ydelser, som finansieres af de respektive enheders egne grundbevillinger. Således er der reelt overskud i enheden/ordningen. Det er der i princippet ikke noget ulovligt i, og timeprisen er også vurderet ikke at være i strid med reglerne, jf. afsnit 4 om Deloitte's gennemgang af timepriser.

IR er af den opfattelse, at TMF's bevillings- og regnskabsmæssige håndtering, hvor der ikke er transparens i bevillinger og økonomien i enhedens forskellige indtægtsområder, udgør en væsentlig risiko for økonomien, når der er nedgang i de indtægtsdækkede aktiviteter.

Endvidere er udfordringerne ved en offensiv tilgang til overhead (35 %), at forvaltningen er sårbar ved en afprøvning af priserne i markedet evt. ved et udbud. Typisk vil forvaltningens takster ikke være konkurrencedygtige. Når der ikke foretages afregning eller budgetmæssig regulering af overhead, og Byens Drift beholder indtægterne inklusive overhead, har Byens Drift således fået yderligere midler, der kan anvendes. Det giver igen udfordringer, når opgaver bortfalder. Det kan samtidig konkluderes, at de opkrævede indtægter til dækning af overhead er anvendt til de aktiviteter, der er i Byens Drift, og at indtægter fra fortovsordningen således medvirker til subsidiering af det skattefinansierede renhold.

Vi vurderer, at bortfaldet af fortovsordningen betyder, at Byens Drift vil få en økonomisk udfordring årligt. Det er kun ca. 35 mio. kr., der kan opnås i besparelse ved at afvikle 71 udførende og 11 administrative stillinger. TMF har oplyst, på hvilke områder de resterende besparelser skal hentes.

10. KLAGER OVER FORTOVSDORDNINGEN

TMF fremlagde på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 29. januar 2018 et notat af 18. januar 2018, hvori der er redegjort for klager vedrørende fortovsordningen. Ifølge notatet er der i alt modtaget 61 klager over ordningen. Forvaltningen har efterfølgende over for os oplyst, at antallet af klager retteligt er 69.

Københavns Kommune,
Teknik- & Miljøforvaltningen,
Center for Renhold
24. juli 2013

FORTROLIG

Vurdering af kostægthed vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens fortovs- renholdelse for private grundejere

Indholdsfortegnelse

| | |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Indledning og formål | 3 |
| 2. Ledelsesresumé og væsentligste anbefalinger | 3 |
| 3. Proces for vurderingen | 5 |
| 4. Udført arbejde | 5 |
| 4.1 Tidsregistrering | 5 |
| 4.2 Fordelingsnøgler | 6 |
| 4.2.1 Væsentlige fordelingsnøgler | 7 |
| 4.2.2 Ikke væsentlige fordelingsnøgler | 8 |
| 4.3 Faktiske omkostninger | 8 |
| 4.3.1 Direkte omkostninger | 8 |
| 4.3.2 Indirekte omkostninger | 9 |
| 4.3.3 Øvrige forhold | 9 |
| 5. Samlet vurdering af kostægthed | 10 |
| 6. Anbefalinger | 11 |

1. Indledning og formål

Center for Renhold (CRE) i Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) varetager mod betaling renhold af offentlige fortove for en række private grundejere i kombination med den almindelige gaderenholdelse, som er skattefinansieret. Der er imidlertid rejst spørgsmål til, om den betaling, som de private grundejere opkræves for fortovsrenholdelsen, er korrekt.

På anmodning af TMF har Ernst & Young derfor foretaget en revisionsmæssig undersøgelse af ordningens kostægtighed for således at vurdere, om de private grundejeres betaling for renhold er i overensstemmelse med reglerne, og i forlængelse heraf, om de private grundejere subsidierer den almindelige og skattefinansierede gaderenholdelse. Som udgangspunkt for dette er der foretaget en overordnet vurdering af de samlede fortovsregnskaber for 2011 og 2012.

2. Ledelsesresumé og væsentligste anbefalinger

Det er på baggrund af kostægtighedsundersøgelsen Ernst & Young's samlede vurdering, at der overordnet ikke er allokeret for mange omkostninger til fortovsregnskaberne for 2011 og 2012, og mere specifikt, at den betaling, som de private grundejere i 2011 og 2012 er blevet opkrævet for renhold sandsynligvis ikke er højere, men derimod lavere, end reglerne tillader. Der er således efter vores bedste vurdering ikke sket en subsidiering af den almindelige og skattefinansierede gaderenholdelse ved betaling fra private grundejere i 2011 og 2012.

Ernst & Young har i forbindelse med den uvildige undersøgelse af fortovsregnskabet foretaget en efterprøvning af datagrundlaget herfor og taget udgangspunkt i følgende:

- Den af medarbejderne foretagne tidsregistrering i tast-selv
- Anvendte fordelingsnøgler til brug for fordeling af faktiske direkte og indirekte omkostninger
- Faktisk bogførte direkte og indirekte omkostninger for Center for Renhold

Undersøgelsesforløbet er foregået i en løbende dialog med TMF for at sikre involvering samt løbende indsamling og kvalificering af observationer og data.

I forhold til det af TMF udarbejdede fortovsregnskab, har vi i forbindelse med undersøgelsen konstateret enkelte faktiske og skønnede fejl, som har en væsentlig indflydelse på resultatet af fortovsordningen.

Disse fejl vedrører hovedsageligt anvendelse af forkert fordelingsnøgle til brug for fordeling af omkostninger vedrørende renhold på Amager, samt fordeling af overheadomkostninger fra TMF's stabsfunktioner, herunder CRS og FRH/ DIR, som ikke tidligere har været medtaget.

Vi har nedenfor overordnet specificeret påvirkningen af de fundne fejl:

| Fortovsregnskab, t.kr.: | <u>2012</u> | <u>2011</u> |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Oprindeligt resultat fortovsordning | -899 | 1.924 |
| Sum af faktiske fejl | 1.100 | 885 |
| Sum af skønnede fejl | -7.037 | -6.625 |
| | <hr/> | |
| Nyt resultat fortovsordning | -6.836 | -3.816 |
| | <hr/> | |

Endvidere har vi konstateret, at der blandt medarbejderne er stor forskel på, hvordan tidsregistreringskoderne anvendes i praksis og at områdeledelsernes kontrol med tidsregistreringen primært har fokuseret på korrekt registrering af arbejdstid og fravær, mens der har været begrænset eller ingen opmærksomhed om tidsregistreringens anvendelse i forbindelse med fordeling af omkostninger. Dette forhold kan potentielt påvirke pålideligheden af en beregnet omkostningsfordeling, såfremt der er stor forskel på registreret og faktisk anvendt tid på konkrete hovedaktiviteter. For at vurdere påvirkningen på omkostningsfordelingen af en evt. forskel mellem registreret og faktisk anvendt tid, dvs. fejlregistreringer, har vi udført en følsomhedsanalyse på tidsregistreringen. Denne viser, at der skal ske relativt store og konsekvente fejl i tidsregistreringen, før det påvirker den samlede vurdering af, om der er foregået en fejlagtig subsidiering af den almindelige og skattefinansierede gaderenholdelse ved betaling fra private grundejere i 2011 og 2012.

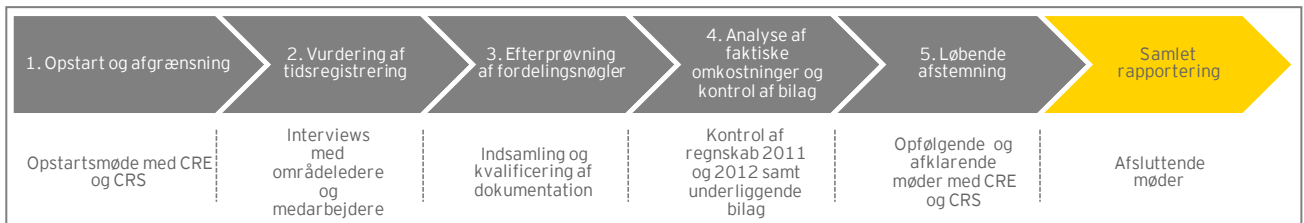
Kostægthedsvurderingen giver anledning til en række opmærksomhedspunkter, hvoraf de væsentligste fremhæves her:

- Fremadrettet anvendelse af tidsregistrering til brug for fordeling af omkostninger til fortovsordningen og andre aktiviteter forudsætter, at medarbejderne er bekendt med vigtigheden af en retvisende aktivitetsregistrering og i praksis anvender aktivitetskoderne ensartet samt at der fra ledelsens side løbende følges op på tidsregistreringens pålidelighed. Et alternativ til detaljeret tidsregistrering er udelukkende at anvende foruddefinerede og sagligt underbyggede fordelingsnøgler, som regelmæssigt revurderes i forhold til udviklingen i de enkelte aktiviteter.
- Fordelingsnøgler bør anvendes kontinuerligt og ændringer heri skal afspejle ændringer i aktiviteter. Det er således vigtigt, at fordelingsnøglerne underbygges og der foreligger notater eller lignende dokumentation, som beskriver beregningernes forudsætningerne.
- For at sikre et retvisende billede af et afgrænset område som fortovsordningen, er det vigtigt at overheadomkostninger ligeledes medtages i de enkelte aktiviteters regnskaber. Overheadomkostningerne har i fortovsregnskabet en væsentlig påvirkning på de samlede omkostninger.

3. Proces for vurderingen

Processen for vurdering af kostægheden i forhold til de private grundejeres betaling til fortovsordningen er foretaget over en periode på 7 uger, startende i uge 20, 2013.

I overordnede træk er kostæghedsvurderingen forløbet som vist på figuren nedenfor med glidende overgang mellem de enkelte procestrin.



4. Udført arbejde

I forhold til vurderingen af kostæghed har vi organiseret processen op i tre dele:

1. Gennemgang af processen for tidsregistrering for de medarbejdere der er tilknyttet fortovsordningen
2. Gennemgang af de anvendte fordelingsnøgler i forhold til fortovsordningen
3. Gennemgangen af faktiske omkostninger, både direkte og indirekte

Til brug for undersøgelsen har vi med afsæt i gængs revisionspraksis valgt at anvende et væsentlighedsniveau på 500.000 kr. Væsentlighedsniveauet er fastsat ud fra en vurdering af, at en ændring i 1 pct. af de samlede omkostninger på ca. 50 mio. kr. til fortovsordningen, ikke i nævneværdig grad vil påvirke vurderingen af, om fortovsregnskabet er retvisende.

4.1 Tidsregistrering

Registreret tid i tast-selv danner grundlag for fordeling af omkostninger til fortovsrenholdelse kontra øvrige områder i CRE og det er således væsentligt, at tidsregistreringen er pålidelig og stemmer overens med dels faktisk arbejdstid, dels faktisk udførte hovedaktiviteter.

Vores forståelse og vurdering af tidsregistreringen er baseret på beskrivelser af indhold og anvendelse af tast-selv systemet og ikke mindst en række interviews med områdeledere i Center for Renhold og en række af deres medarbejdere.

Overordnet har vi i forbindelse med de gennemførte interviews oplevet, at der er stor forskel på, hvordan tidsregistreringen anvendes i praksis.

Vores interviews med områdelederne viser, at der generelt føres kontrol med det samlede antal registrerede arbejdstimer i forhold til de udarbejdede arbejdsplaner, og der er derfor stor sikkerhed for, at det registrerede antal arbejdstimer er retvisende.

Efter det oplyste foretager områdelederne imidlertid sjældent en egentlig kontrol af, hvorvidt der sker en retvisende registrering på hovedaktiviteter. I de tilfælde, hvor der foretages en sådan kontrol, udføres den efter det oplyste ikke regelmæssigt, ligesom omfang og mulige konsekvenser heraf ikke vurderes tilstrækkeligt eller konsekvent.

Vores interviews med medarbejderne viser da også, at medarbejderne udelukkende får tilbagemelding fra områdelederne, hvis de har registreret forkert i forhold til ferie, afspadsring mv., mens registrering og fordeling af tid på hovedaktiviteter ikke er genstand for opmærksomhed. Områdelederne fører således ikke direkte kontrol med registreringen på forskellige hovedaktiviteter, men fokuserer på, at medarbejderne registrerer de korrekte antal arbejdstimer i forhold til arbejdsplanen.

Tilsvarende gælder det for medarbejderne, som generelt giver udtryk for, at deres fokus ligger på at registrere det korrekte antal arbejdstimer mm., fordi tidsregistreringen efter manges opfattelse kun anvendes til løn- og fraværsberegning. Mange medarbejdere er således ikke bevidste om vigtigheden i at registrere tid korrekt på aktivitetskoderne i relation til omkostningsfordelingerne. Samtidig giver mange medarbejdere udtryk for frustration over tidsregistreringsstationerne, som benyttes ved afslutning på arbejdsdagen. Det er oplevelsen, at der er for få registreringsstationer og at tast-selv systemet kører for langsomt.

Det er Ernst & Young's vurdering, at den oplevede praksis for anvendelse og opfølgning på tidsregistreringen blandt områdeledere og medarbejdere skaber usikkerhed om kvaliteten af de data, som anvendes til fordeling af omkostninger mellem områderne i CRE og dermed potentielt også den betaling, som pålægges private grundejere for renhold af offentlige fortove. Som det vil fremgå af afsnit 5, viser en følsomhedsanalyse dog, at der skal ske ganske betydelige og konsekvente fejl i tidsregistreringen, før det påvirker den overordnede vurdering af omkostningsfordelinger og kostægtedsvurdering.

4.2 Fordelingsnøgler

Som næste led i undersøgelsen har vi vurderet de af TMF fastsatte fordelingsnøgler. Der er anvendt en række fordelingsnøgler for udgifter i fortovsordningen for regnskabet 2011 og 2012, som vi med afsæt i ovenfor nævnte væsentlighedsniveau på 500.000 kr. har kategoriseret som følger:

Væsentlige fordelingsnøgler

- Fordeling af direkte udgifter i fortovsordningen
- Fordeling af udgifter til fortovsrenhold på Amager

Ikke væsentlige fordelingsnøgler

- Fordeling af lønudgifter til administrative medarbejdere
- Fordeling af udgifter til håndtering af affald og deponi
- Fordeling af udgifter kontorhold og personaleudgifter
- Fordeling af udgifter til brugerundersøgelser og målinger
- Fordeling af udgifter til vejpladsen på Hauser Plads
- Fordeling af udgifter til vinterrenhold.

4.2.1 Væsentlige fordelingsnøgler

Fordeling af direkte udgifter i fortovsordningen

Fordelingen af de direkte udgifter i forhold til fortovsordningen, sker ud fra de i tast-selv registrerede timer. Der anvendes i fordelingen timer registreret på følgende hovedaktiviteter:

- 7203, Fortov
- 7206, Pladser og gågader
- 7210, Væg til væg fladerenhold

Der sker således både en direkte registrering af timer på fortove og pladser/gågader og en "indirekte" registrering af timer på både kørebane, cykelstier og fortove, kaldet væg til væg fladerenhold.

Der er i regnskabsåret 2012 anvendt en fordelingsnøgle på Væg til væg fladerenhold og Pladser og gågader på 74 pct., som vedrører fortovsordningen, mod 80 pct. i 2011. Den ændrede fordelingsnøgle afspejler efter det oplyste, at Københavns Kommune de senere år har overtaget mange private veje, hvorfor fortovenes relative andel er reduceret. Vi har fået oplyst, at den reviderede fordelingsnøgle er opgjort på baggrund af individuelle skøn fra områdelederne, hvorpå der er beregnet et almindeligt gennemsnit. Da områdernes omfang og geografi varierer, er det Ernst & Young's vurdering, at det fremover vil være en mere valid metode at beregne fordelingsnøglen som et vægtet gennemsnit. For at tage højde for løbende ændringer i forholdet ml. vej og fortov som følge af yderligere overgang af private veje til kommunalt vedligehold mm., bør det ligeledes overvejes at genberegne fordelingsnøglen årligt.

Ved kontrol af den reviderede fordelingsnøgle har vi fået udleveret materiale fra en analyse af fordelingen på Nørrebro i november 2012. Denne analyse viser en fordeling på 75 pct. til fortovene, og ligger derfor tæt op ad den anvendte fordeling på 74 pct. Undersøgelsen er foretaget ved at medarbejdere fra Nørrebro har specificeret deres tidsforbrug på opgaver i en periode på 14 dage. Medarbejdernes tidsforbrug på fortovsordningen set i forhold til det samlede antal effektive timer er sammenholdt med de nuværende fordelingsnøgler, og undersøgelsen viser, at timeregistreringen i hovedtræk giver et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler.

Fordeling af udgifter til fortovsrenhold på Amager

Udgifterne vedrørende fortovsrenhold på Amager er fordelt med 21 pct. i fortovsregnskabet. Vi har kontrolleret fordelingen til kontrakten med den private leverandør HedeDanmark og afstemt de faktiske udgifter i regnskabet til opgørelse fra HedeDanmark. Ifølge kontrakten med HedeDanmark udgør fortovene dog kun 12 pct. af udgifterne til entreprenøren. Ernst & Young kan derfor konstatere, at der er sket fejl i beregningerne ved opgørelse af fortovsregnskabet svarende til 885 t.kr. i både 2011 og 2012, som er fordelt for meget til fortovsordningen.

4.2.2 Ikke væsentlige fordelingsnøgler

Foruden væsentlige fordelingsnøgler har vi overordnet forholdt os til øvrige, ikke væsentlige fordelinger, som i kraft af deres omfang og karakter ikke vurderes at kunne medføre væsentlige fejl og mangler i fortovsregnskabet.

Vurderingen er baseret på den foreliggende dokumentation og forklaringer fra medarbejdere med stor erfaring fra området, men fordelingsnøglerne har i været genstand for efterprøvning.

4.3 Faktiske omkostninger

De faktiske omkostninger omfatter direkte omkostninger, indirekte omkostninger og øvrige forhold.

4.3.1 Direkte omkostninger

Vi har sammenholdt alle direkte omkostninger i 2012 med 2011 og indhentet forklaring på større afvigelser, samt stikprøvevis kontrolleret bilag. Gennemgangen af omkostninger har ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger.

Vi skal dog bemærke, at TMF - og efter det oplyste Københavns Kommune generelt - anvender et udgiftsbaseret regnskabsprincip, hvilket medfører, at der potentielt kan være store udsving mellem de afholdte udgifter og de faktiske omkostninger. Et eksempel herpå er især udgifter til anlæg og maskiner, som i CRE's regnskab, og dermed også i fortovsregnskabet, er udgiftsført fuldstændigt ved købet, uagtet at maskinerne har en levetid på mere end et år. Som følge heraf kan der ske store udsving fra år til år, såfremt der er forskel på niveauet for nyinvesteringer mellem årene. Vi har foretaget en vurdering af niveauet for nyinvesteringer i 2011 og 2012, og samlet set er der en afvigelse mellem årene på ca. 600 t.kr. i fortovsregnskabet. Niveauet for nyinvesteringer i netop disse år synes derfor ikke at svinge unormalt.

Med henblik på at efterprøve niveauet for nyinvesteringer i 2011 og 2012 har vi foretaget en beregning af de skønnede årlige afskrivninger på fortovsordningens nuværende anlæg og maskiner. Denne beregning understøtter i al væsentlighed udgiftsniveauet i fortovsregnskabet for 2011 og 2012.

For fremover at validere omkostningsniveauet vedrørende maskiner og anlæg kan TMF anvende den faktiske tidsregistrering, som ligeledes foretages for maskiner mv.¹ Fordelingen af omkostninger ville således kunne ske ud fra en fastsat timepris pr. maskine, hvori maskinens levetid og vedligeholdelsesniveau mv. ville være indregnet.

Vi har i forbindelse med vores efterprøvning af de direkte omkostninger samlet set vurderet en faktisk fejl på i alt 215 t.kr. i 2012, mens der ikke kan konstateres tilsvarende fejl for 2011.

På baggrund af gennemgangen af direkte omkostninger kan vi dog samlet set konstatere, at de i fortovsregnskabet medtagne direkte omkostninger i al væsentlighed svarer til de faktiske omkostninger.

¹ En sådan tilgang forudsætter naturligvis, at tidsregistreringen vurderes at være valid.

4.3.2 Indirekte omkostninger

Siden afslutning på regnskab 2011 har TMF været opmærksom på, at fortovsregnskaberne udelukkende har omfattet indirekte omkostninger til administrativt personale i CRE, mens fortovsordningens forholdsmæssige andel af central administration (CSR, FRH/ DIR) hidtil ikke har været indregnet, da fordelingsprincipperne efter det oplyste har været under kvalificering.

Det er efter Ernst & Young's vurdering en fejl, at central administration ikke har været indregnet i omkostningsfordelingerne tidligere, men det bemærkes, at dette valg ikke er kommet de private grundejere til uberettiget økonomisk last.

Udgifterne til fortovenes andel af CRS overhead og FRH/DIR overhead er foreløbigt beregnet til henholdsvis 6,5 mio. kr. og 0,5 mio. kr. i 2012, i alt 6,9 mio. kr.²

Ernst & Young har forholdt sig til de overordnede principper, men ikke haft mulighed for at efterprøve de foreløbige overheadberegninger og tager derfor niveauet til efterretning og videre brug for vores endelige vurdering af kostægheden i forhold til fortovsordningen.

4.3.3 Øvrige forhold

Der er efter aflæggelse af det endelige fortovsregnskab fordelt yderligere udgifter til fortovsordningen. Disse omkostninger er ikke medtaget i en korrektion til det endelige fortovsregnskab. Vi har vurderet omfanget af de ikke medtagne omkostninger og konkluderet, at disse ikke har væsentlig indflydelse på fortovsregnskabet. Vi anbefaler dog, at alle omkostninger fremover medtages inden fortovsregnskabet afsluttes endeligt.

Den samlede påvirkning på fortovsregnskabet for 2012 er vurderet til 122 t.kr.

² Summation stemmer ikke grundet afrunding.

5. Samlet vurdering af kostægthed

Vi mener at det udførte arbejde er tilstrækkeligt til at vi kan udtale os om, hvorvidt der er allokeret for mange omkostninger til fortovsordningen for 2011 og 2012, set i forhold til den betaling, der er modtaget. Denne vurdering kan specificeres således:

| Fortovsregnskab, t.kr.: | 2012 | 2011 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| Indtægter fortovsregnskab | 51.865 | 50.712 |
| Direkte udgifter fortovsregnskab | -51.114 | -48.288 |
| Indirekte udgifter fortovsregnskab | -1.650 | -500 |
| Resultat fortovsordning | <hr/> -899 | <hr/> 1.924 |
| Faktiske fejl: | | |
| For høje udgifter til udbud Amager pga. forkert fordelingsnøgle (Ændret til faktiske udgifter) | 885 | 885 |
| Afstemningsdifferencer i forhold til ikke medtagne omkostninger | 215 | |
| Sum af faktiske fejl | <hr/> 1.100 | <hr/> 885 |
| Nyt resultat fortovsordning | 201 | 2.809 |
| Skønnede fejl: | | |
| Manglende allokering af udgifter, som følge af afstemningsdifference, transaktioner løn til administration | -122 | |
| Manglende allokering af fortovenes andel af CRS overhead (oplyst af TMF) | -6.456 | -6.327 |
| Manglende allokering af fortovenes andel af FRH og DIR overhead (oplyst af TMF) | -459 | -298 |
| Sum af skønnede fejl | <hr/> -7.037 | <hr/> -6.625 |
| Nyt resultat fortovsordning | <hr/> -6.836 | <hr/> -3.816 |

Det fremgår af oversigten, at der for både 2011 og 2012 vurderes at kunne allokeres omkostninger til fortovsordningen, som er væsentligt højere end de opkrævede indtægter fra private grundejere og derfor samlet set ikke balancerer.

Vi har som nævnt foretaget kostægthedsvurderingen med forbehold for, at vi ikke har haft mulighed for at efterprøve flere af de skøn, som er foretaget i forbindelse med udarbejdelse af fortovsregnskabet. Vi vurderer, at kostægthedsvurderingens væsentligste forbehold vedrører:

- Potentielt fejlbehæftet tidsregistrering
- Beregning af overheadomkostninger

For at vurdere deres potentielle betydning for kostægthedsvurderingen og dermed private grundejeres retvisende betaling, har vi udført følsomhedsanalyser på begge forbehold.

I forhold til registrering af tid på fortovsrenholdelse viser følsomhedsanalysen, at der skal ske en ganske betragtelig og konsekvent fejlregistrering af timer på hovedaktiviteter, før det har afgørende indflydelse på, om de private grundejere er blevet opkrævet for meget i betaling. Således vil en samlet fejlregistrering af 5.000 arbejdstimer påvirke resultatet af omkostningsfordelingen til private grundejere med ca. 2 mio. kr. Med et negativt resultat på knap 7 mio. kr. i 2012 - svarende til en nettoeffekt på knap 17.500 fejlregistrerede timer - finder Ernst & Young det ikke sandsynligt, at der er sket fejl i tidsregistreringen i et sådant omfang, at den samlede vurdering af, at de private grundejere snarere er blevet opkrævet for lidt end for meget for renhold af offentlige fortove, kan forkastes.

Tilsvarende er der foretaget en følsomhedsanalyse af det beregnede overhead til central administration. Her skal der være foretaget et fejlskøn på mere end 50 pct. af den centrale overhead, før de faktiske omkostninger vil være lavere end de opkrævede betalinger. Ernst & Young finder det derfor ikke sandsynligt, at overheadberegningerne indeholder en fejl i et sådant omfang, at den overordnede vurdering kan forkastes.

På baggrund af de nævnte forbehold kan Ernst & Young ikke endeligt og uforbeholdent konkludere, at kostægthedsvurderingen for 2011 og 2012 ikke er behæftet med fejl, men det er efter Ernst & Young's vurdering sandsynliggjort, at de samlede omkostninger til fortovsordningen i både 2011 og 2012 overstiger de opkrævede indtægter fra private grundejere.

6. Anbefalinger

I forbindelse med udførelse af kostægthedsvurderingen er Ernst & Young stødt på en række forhold, hvis effekt på den samlede vurdering kan enten indarbejdes, isoleres eller afvises ved nærmere analyse.

Det er dog Ernst & Young's anbefaling, at disse forhold fremadrettet bliver genstand for en række initiativer, således at de ikke på et senere tidspunkt udvikler sig til væsentlige og uforudsete fejlkilder i omkostningsberegningerne. Det drejer sig om følgende:

- A. Tidsregistrering.** Det er vores oplevelse, at der er behov for at stramme op på praksis vedr. tidsregistrering i relation til hovedaktiviteter. Dette bør give anledning til:
 - Oplysning til medarbejderne om vigtighed af retvisende tidsregistrering

- Oplysning om relevante aktivitetskoder og anvendelsen af disse, herunder udarbejdelse af let anvendelig skriftlig vejledning
- Jævnlig kontrol med anvendelse af aktivitetskoder ved områdelederne
- Overvejelser vedr. etablering af et mere brugervenligt tidsregistreringssystem og med lettere adgang (fx som redskab der kan medbringes i løbet af arbejdsdagen) eller
- Overvejelser vedr. faste aktivitetsregistreringer, så der kun skal registreres aktivt i tilfælde af afvigelser

Alternativet til opstramning på tidsregistrering er at fastholde den nuværende praksis, hvor registreringen for de flestes vedkommende reelt kun anvendes til at registrere arbejdstid og fravær. I stedet kvalificeres en nøgle til fordeling af den registrerede tid ved hjælp af gruppeinterviews med områdeledere og medarbejdere (eller anden kvalitativ tilgang) én gang årligt. Denne tilgang vil reducere medarbejderes og områdelederens daglige tidsforbrug til registrering og kontrol. Det er samtidig Ernst & Young's erfaring, at en kvalitativ vurdering af tidsforbrug generelt er på højde med kvaliteten af en nøjagtig og samvittighedsfuld tidsregistrering på daglig basis.

- B. **Fordelingsprincipper.** Det er vores oplevelse, at fordelingsprincipperne med fordel kan skærpes i relation til en række omkostninger:
- Nøgle til fordeling af hovedaktiviteterne Væg til væg fladerenhold og Pladser og gågader bør beregnes på baggrund af vægtede skøn på tværs af lokalområderne
 - Allokering af omkostninger til renhold vedr. Amager bør ske som faktiske omkostninger frem for en beregnet fordelingsnøgle
 - I relation til anlæg og maskiner bør der ved fortsat anvendelse af udgiftsbaserede regnskabsprincipper være opmærksomhed på, om der er væsentlig forskel på niveauet for nyinvesteringer mellem årene
 - Centrale overheadomkostninger bør indgå i beregningerne fremover
- C. **Dokumentation.** Det er vores oplevelse, at der mangler gennemsigtighed i principper og data bag en række fordelingsnøgler og der bør derfor være fokus på at sikre den fornødne dokumentation. Det gælder fx i relation til:
- Fordeling af udgifter til Hauser Plads og Vinterrenhold
 - Fordeling af løn til administrative medarbejdere i CRE
- D. **Omkostningsfordelingsmodel.** Overordnet er det Ernst & Young's anbefaling, at TMF anvender en samlet og gennemsigtig omkostningsfordelingsmodel på fortovsområdet, hvor samtlige data indgår og alle beregninger udføres. Endvidere bør modellen indeholde dokumentation for alle anvendte fordelingsnøgler.

Københavns Kommune,
Teknik- & Miljøforvaltningen,
Center for Renhold

24. juli 2013

FORTROLIG

Vurdering af effektivitet vedrørende
Teknik- og Miljøforvaltningens
gaderenholdelse

Indholdsfortegnelse

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Indledning og formål | 3 |
| 2. Ledelsesresumé og væsentligste anbefalinger | 3 |
| 3. Metode og tilgang | 4 |
| 4. Data og analyser | 5 |
| 5. Samlet vurdering af effektivitet | 10 |
| 6. Potentialer for differentieret opgaveløsning | 10 |
| 7. Anbefalinger | 10 |
| Bilag A: Markedsanalyse - Instruktion og kravspecifikation udsendt med spørgeskema | 12 |
| Bilag B: Markedsanalyse - Spørgeskema | 20 |

1. Indledning og formål

Center for Renhold (CRE) i Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) varetager mod betaling renhold af offentlige fortove for en række private grundejere i kombination med den almindelige gaderenholdelse, som er skattefinansieret. Der er imidlertid rejst spørgsmål til, om den betaling, som de private grundejere opkræves for fortovsrenholdelsen, er korrekt.

På anmodning af TMF har Ernst & Young derfor foretaget en revisionsmæssig undersøgelse af ordningens kostægthed for således at vurdere, om de private grundejeres betaling for renhold er i overensstemmelse med reglerne og i forlængelse heraf, om de private grundejere subsidierer den almindelige og skattefinansierede gaderenholdelse. Som udgangspunkt for dette er der foretaget en overordnet vurdering af de samlede fortovsregnskaber for 2011 og 2012.

I forlængelse af vurderingen af kostægthed, har TMF ønsket en effektivitetsvurdering af TMF's ydelser.

Effektivitetsvurderingen har til formål at vurdere, hvorvidt prissætningen og omkostningerne på området svarer til markedsprisen hos tilsvarende udbydere af gaderenholdelse.

TMF ønsker desuden en vurdering af mulighederne for en differentieret opgaveløsning.

2. Ledelsesresumé og væsentligste anbefalinger

Benchmarkinganalysen indikerer, at TMF's omkostningseffektivitet ligger i den lave ende af det anvendte pris- og omkostningsspænd. Det skal dog understreges, at det anvendte spænd ikke er et udtryk for hverken 'god' eller 'bedste' praksis samt at de anvendte benchmarks ikke er direkte sammenlignelige med TMF på alle de anvendte parametre.

Det er dog vores umiddelbare vurdering, at den gennemførte analyse ikke giver anledning til kritik af TMF's omkostningsniveau på gaderenhold. Det har dog ikke været muligt at understøtte denne vurdering ved hjælp af markedsanalysen.

Resultaterne af de gennemførte analyser har ikke indikeret et potentiale ved en differentieret leverancemodel. Det har således ikke været muligt at etablere et troværdigt grundlag for en udfordring og revurdering af TMF's nuværende leverancemodel.

TMF anbefales derfor at fortsætte sin afsøgning af markedsmulighederne indenfor fortovsrenhold, herunder:

1. Identifikation og beskrivelse af relevante cases fra sammenlignelige byer i Danmark og udlandet
2. Etablering af dialogfora med et udvalg af de mest relevante og interessante leverandører
3. Løbende test af omkostningseffektiviteten i benchmarkingøvelser internt og eksternt

Ovenstående initiativer vil umiddelbart kunne give TMF det nødvendige grundlag for løbende at vurdere og dokumentere sin omkostningseffektivitet og dermed udfordre og udvikle sin arbejdstilrettelæggelse.

3. Metode og tilgang

Vurderingen af TMF's omkostningseffektivitet bygger på to analyseelementer - en benchmarkanalyse og en markedsundersøgelse. De to analyser supplerer hinandens styrker og svagheder, og beskrives nærmere i afsnit 3.1 og 3.2.

Mulighederne for differentieret opgaveløsning har været diskuteret ud fra to perspektiver - differentieret serviceniveau og differentieret leverancemodel (egenproduktion eller udlicitering).

- Hvad angår muligheden for differentierede serviceniveauer, har Ernst & Young i udgangspunktet lagt op til en spørgeskemabaseret undersøgelse af behov og tilfredshed i de ejerforeninger, som serviceres af TMF. Derigennem er det muligt at identificere områder, hvor serviceniveauet potentielt kan justeres. Efter dialog med TMF står det klart, at niveauet for renholdelsen af fortove i København bestemmes fra politisk hold, og derfor ikke kan differentieres på baggrund af behov og ønsker hos de enkelte ejerforeninger. Af den årsag er det besluttet ikke at gennemføre en kundeundersøgelse blandt ejerforeningerne.
- Hvad angår muligheden for differentiering af leverancemodeller, baseres vurderingen på resultatet af benchmarkinganalysen og markedsanalysen samt de områder, hvor analyserne umiddelbart indikerer potentielle besparelser og/eller interessante løsninger.

3.1 Beskrivelse af benchmarkanalysen

Benchmarkinganalysen har til formål at vurdere TMF's omkostningsniveau baseret på nøgletal, og på den baggrund sandsynliggøre, hvorvidt TMF's omkostningsniveau virker højt eller lavt. Analysen fokuserer snævert på fortovsrenholdelse, der således anvendes som proxy for den generelle omkostningseffektivitet i TMF. Benchmarkinganalysens styrke er, at den giver et billede af reelle, afholdte omkostninger, mens dens svaghed er nøgletallenes direkte sammenlignelighed (fx kan opgaveomfang, geografi og serviceniveauer variere). De anvendte benchmarks stammer fra Ernst & Young's Facilities Management Benchmarkingprogram.

3.2 Beskrivelse af markedsanalysen¹

Markedsanalysen har til formål at supplere benchmarkinganalysen med konkrete priser for fortovsrenholdelse på et direkte sammenligneligt grundlag (serviceniveauer, opgaveomfang og volumener) og på den baggrund underbygge eller på anden måde perspektivere resultaterne fra benchmarkanalysen. Desuden indhentes priser på de øvrige renholdelsesaktiviteter, hvorved det bliver muligt at vurdere omkostningseffektiviteten på flere af TMF's ydelsesområder. Markedsanalysens styrke er, at leverandørernes pris-estimer vil være baseret på et grundlag (opgaveomfang, serviceniveauer etc.), som er direkte sammenligneligt med TMF. Markedsanalysen vil dog være behæftet med en række usikkerheder; herunder primært, at der er tale om ikke-bindende pris-estimer, hvilket kan betyde, at leverandørernes priser af strategiske årsager mm. muligvis er sat lavere end ved et egentligt udbud.

¹ Anvendt opgavebeskrivelse og spørgeskema brugt i forbindelse med markedsanalysen fremgår af bilag A og B

Markedsanalysen kan desuden ses som en mulighed for at holde TMF opdateret på (pris)udviklingen på det private leverandørmarked for renholdelsesydelser, og kan på den måde tjene som grundlag for TMF's løbende arbejde med at øge omkostningseffektiviteten i sine leverancer.

4. Data og analyser

4.1 Benchmarking af TMF

Benchmarkinganalysen er baseret på udvælgelse af tilgængelige nøgletal fra TMF og sammenlignelige nøgletal fra Ernst & Young's Facilities Management Benchmarkingprogram. De tilgængelige nøgletal for TMF fremgår af tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Bidragssatser på fortovstyper

| Fortovstype | Omfang (lbm eller m2) | Årlig pris pr. lbm eller m2 |
|-----------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Strøget (løbemeter) | 5.179 lbm | kr 135 - kr. 700 pr. lbm |
| Strædet (løbemeter) | 984 lbm | kr 609 pr. lbm |
| A-gader (m2) | 224.377 m2 | kr 135 pr. m2 |
| B-gade (m2) | 193.898 m2 | kr 102 pr. m2 |
| Øvrige gader (m2) | 12 m2 | kr 480 pr. m2 |
| Total omfang og vægtet gennemsnitspris | 424.450 lbm og m2 | kr 123 pr. lbm og m2 |

Kostægthedsvurderingen (beskrevet i separat rapport)² konstaterer, at det hidtidige beregningsgrundlag ikke har omfattet omkostninger til central overhead, svarende til 11 pct., hvilket betyder at de hidtil anvendte priser (som angivet i tabel 1) skal justeres - se tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Justering af TMF nøgletal

| TMF fortovstyper | Oprindeligt nøgletal (kr./m2 eller lbm) | Justering for overhead (11%) | Justeret nøgletal (kr./m2 eller lbm) |
|--------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| Strøget (pr. løbemeter) | kr 135 - kr. 700 | kr 15 - kr 79 | kr 150 - kr 779 |
| Strædet (pr. løbemeter) | kr 609 | kr 68 | kr 677 |
| A-gader (pr. m2) | kr 135 | kr 15 | kr 151 |
| B-gade (pr. m2) | kr 102 | kr 11 | kr 114 |
| Øvrige gader | kr 480 | kr 54 | kr 534 |
| Gennemsnitspriser | kr 123 | - | kr 136 |

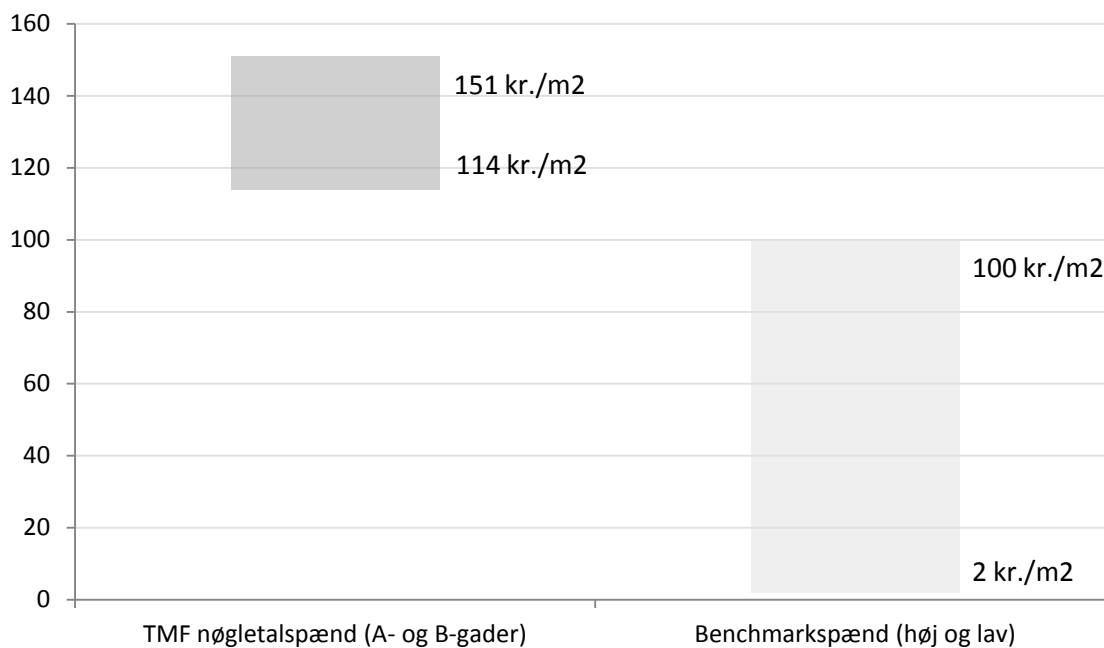
De tilgængelige benchmarks repræsenterer forskelle på centrale parametre som geografi, service- og kvalitetsniveauer samt opgaveomfang (m2), hvilket kommer til udtryk som et relativt stort spænd mellem det højeste benchmark (100 kr./m2 per år) og laveste (2 kr./m2 per år) benchmark. De laveste benchmarks repræsenterer typisk renhold på arealer med en meget lav belastning (typisk meget begrænset brug ud over af virksomhedens/organisationens egne ansatte), mens de højeste benchmarks

² Se rapporten: 'Vurdering af kostægthed vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens fortovsrenholdelse for private grundejere'

repræsenterer virksomheder og organisationer placeret i det centrale København med offentligt tilgængelige arealer.

Spændet mellem TMF's to laveste nøgletal (A- og B-gader) er angivet til venstre i figur 1 nedenfor, mens benchmarkspændet fremgår til højre i figuren.

Figur 1: Spænd mellem TMF's to laveste nøgletal sammenlignet med spænd mellem de tilgængelige benchmarks



De store forskelle på TMF's nøgletal og benchmarkgrundlaget understreger behovet for en kvalitativ vurdering og udvælgelse af egnede benchmarks.

Valget af sammenlignelige benchmarks er blevet foretaget på baggrund af fem parametre: Geografi, Opgavetyper, Serviceniveauer, Kvalitetsmålsætning og Omfang (m2). Dette har resulteret i et snævert fokus på TMF's nøgletal for B-gader samt de mest sammenlignelige eksterne benchmarks. Forskelle og ligheder er nærmere beskrevet nedenfor i tabel 3.

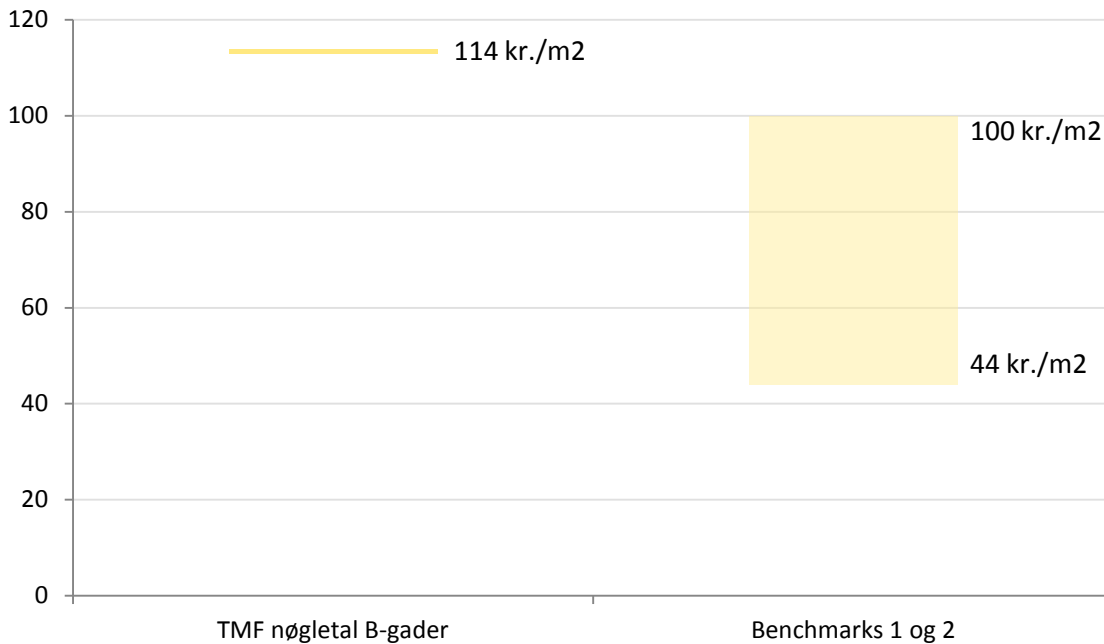
Tabel 3: Sammenligning af TMF nøgletal og eksterne benchmarks

| Parameter | TMF B-gader | Udvalgt benchmark 1 | Udvalgt benchmark 2 |
|--------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1. Geografi (belastning) | København (offentligt tilgængelige områder) | Kalvebod Brygge (offentligt tilgængelige områder) | Bernstorffsgade (offentligt tilgængelige områder) |
| 2. Opgavetyper | Renhold af fortove | Renhold af befæstede arealer inkl. tømning af affaldskurve | Renhold af befæstede arealer inkl. tømning af affaldskurve |
| 3. Serviceniveau (frekvens) | Tilsyn alle ugens dage | Tilsyn 3 gange om ugen | Tilsyn 2-3 gange om ugen |
| 4. Kvalitetsmålsætning (funktion) | Mindre stykker affald kan forekomme | Intet synligt affald | Mindre stykker affald kan forekomme |
| 5. Omfang (m2) | 193.898 | 23.073 | 3.600 |
| Nøgletal (kr./m2 på årsbasis) | kr 114 | kr 100 | kr 44 |

Det skal understreges, at de valgte benchmarks ikke er et udtryk for hverken 'god' eller 'bedste' praksis, men blot er udvalgt på baggrund af sammenlignelighed på de anvendte parametre.

Tallene i tabel 3 er illustreret i figur 2 nedenfor.

Figur 2: TMF nøgletal for B-gader og sammenlignelige benchmarks



De væsentlige forskelle på flere af parametrene (parameter 2, 3, 4 og 5) gør, at en direkte sammenligning mellem TMF's nøgletal og de to benchmarks ikke bør opfattes som andet end indikativ for omkostningseffektiviteten.

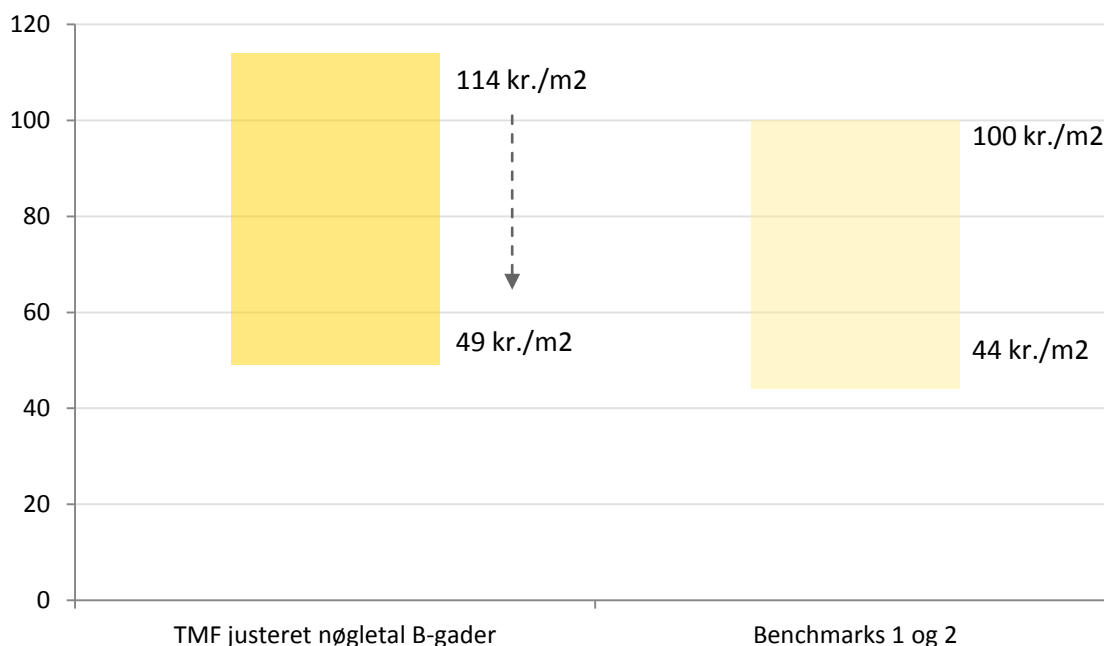
I et forsøg på at reducere forskellighederne er der i tabel 4 justeret for serviceniveauet (her defineret som frekvens) i TMF, således at der opnås en sammenlignelig frekvens. Justeringen hviler på en antagelse om, at frekvensen er en bestemmende faktor for den samlede tidsanvendelse og at den anvendte tid (såvel mandskabs- som maskintid) er den primære omkostningsdriver.

Tabel 4: Sammenligning af TMF nøgletal og eksterne benchmarks, serviceniveaue harmoniseret

| Parameter | TMF B-gader med justeret frekvens | Udvalgt benchmark 1 | Udvalgt benchmark 2 |
|--------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1. Geografi (belastning) | København (offentligt tilgængelige områder) | Kalvebod Brygge (offentligt tilgængelige områder) | Bernstorffsgade (offentligt tilgængelige områder) |
| 2. Opgavetyper | Renhold af fortove | Renhold af befæstede arealer inkl. tømning af affaldskurve | Renhold af befæstede arealer inkl. tømning af affaldskurve |
| 3. Serviceniveau (frekvens) | Tilsyn 3 gange om ugen | Tilsyn 3 gange om ugen | Tilsyn 2-3 gange om ugen |
| 4. Kvalitetsmålsætning (output) | Mindre stykker affald kan forekomme | Intet synligt affald | Mindre stykker affald kan forekomme |
| 5. Omfang (m2) | 193.898 m2 | 23.073 m2 | 3.600 m2 |
| Nøgletal (kr./m2 på årsbasis) | kr 49 | kr 100 | kr 44 |

Resultatet af denne justering bør ikke opfattes som et endeligt facit, men kan tjene som illustration af TMF's omkostningseffektivitet, der umiddelbart bevæger sig inden for et spænd, som kan sammenlignes med de valgte benchmarks - se figur 3 nedenfor.

Figur 3: TMF's nøgletal overfor udvalgte benchmarks



De anvendte parametre indikerer endog, at TMF bedst kan sammenlignes med det lave benchmark. Dette understøttes desuden af eksempler på, at TMF på markedsvilkår har været i stand til at vinde udbud af enkeltstående renholdelsesopgaver over private leverandører (fx i forbindelse med Distortion).

Det skal understreges, at en benchmarking på dette grundlag efter Ernst & Young's vurdering hverken kan eller bør anvendes som beslutningsgrundlag, men alene kan anvendes som en indikation på, at TMF's omkostningseffektivitet umiddelbart ikke giver anledning til kritik.

Det er dog samtidigt vores overbevisning, at denne indikation bør undersøges yderligere gennem en mere specifik markedsanalyse baseret på sammenlignelige geografier, opgavetyper, serviceniveauer, kvalitetsmålsætninger og omfang.

4.2 Markedsanalyse for TMF

Markedsundersøgelsen blev i uge 23 fremsendt til 7 udvalgte leverandører med 2 ugers frist for besvarelse. Leverandørerne var udvalgt i samarbejde med TMF og bestod af følgende:

- NCC
- HedeDanmark
- Arkil

- ISS
- Forenede Service
- Johnson Controls
- Coor Service Management

Resultatet af Markedsundersøgelsen er imidlertid ikke tilfredsstillende. Der er kun modtaget svar fra tre leverandører og heraf har kun én leverandør udarbejdet prisestimer. Samtidig giver leverandøren udtryk for, at en dybere forståelse for opgaven, herunder vejenes placering og belastning, vil være udslagsgivende for en mere nøjagtig justering af pris-estimatet.

Tre leverandører har svaret på henvendelsen med information om, at de ikke ønsker at besvare undersøgelsen, mens en enkelt leverandør ikke har reageret på henvendelsen.

På baggrund af det begrænsede datagrundlag finder Ernst & Young det metodisk vanskeligt at gengive og analysere de modtagne priser, mens leverandørernes kvalitative kommentarer og overvejelser omvendt giver nyttig input.

Alle leverandører, som har besvaret undersøgelsen, indikerer, at de ønsker at byde ind på eventuelt fremtidigt udbud.

I to af besvarelserne tilkendegiver leverandørerne desuden interesse og behov for at indgå i en mere specifik dialog om mulige partnerskabsscenerier direkte med opdragsgiver/udbyder. Det har dog ikke været muligt at efterprøve i en direkte dialog med leverandøren, da en sådan tilgang ville kompromittere TMF's ønskede anonymitet (TMF var anonymiseret i markedsundersøgelsesmateriale).

En af besvarelserne udtrykker eksplicit, at opgavens afgrænsning samt den frekvensbaserede kravspecifikation, der er anvendt i materialet og som leverandørerne bedes anvende som udgangspunkt for deres prisestimer, anses for at være begrænsende for leverandørens muligheder for at optimere leverancen over tid - dette benyttes som argument for ikke at indlevere prisestimer.

Fra samme leverandør anbefales det således, at opgavens omfang udvides til også at omfatte vintertjeneste og gartnerisk pleje samt at udbudsformen ændres fra frekvensbaseret til funktions/outputbaseret. Dette vil ifølge leverandøren give mulighed for at udnytte synergi på tværs af opgaver og er derfor også et incitament til løbende optimering af leverancerne.

På baggrund af leverandørernes respons på det fremsendte materiale kan det konstateres, at tidsrammen og den valgte tilgang til markedsundersøgelsen (herunder anonymiseringen af TMF, de frekvensbaserede opgavebeskrivelser, samt den manglende dialog med leverandørerne) har vist sig at være uegnet som udgangspunkt for indhentning af det ønskede data. Derfor kan det modtagne materiale heller ikke bidrage til en meningsfuld vurdering af TMF's omkostningseffektivitet.

Ernst & Young anbefaler derfor, at TMF overvejer sin fremtidige tilgang til markedet og anvender de forhåndenværende muligheder for at få en direkte, men uforpligtende dialog med markedet før indhentning af prisestimer eller konkrete tilbud.

Leverandørens prissætning er helt afhængig af en indgående kvalitativ forståelse for opgavens omfang og karakter, hvilket i dette tilfælde betyder, at fokus ikke blot kan være på frekvenser for renholdet, men også hvilke dele af byen som skal renholdes.

5. Samlet vurdering af effektivitet

Vurderingen af TMF's effektivitet baseres udelukkende på den gennemførte benchmarkanalyse. Dette skyldes, at markedsundersøgelsen ikke har givet de forventede og ønskede resultater i form af anvendelig og analyserbar data.

Benchmarkinganalysen indikerer, at TMF's omkostningseffektivitet ligger i den lave ende af det anvendte pris- og omkostningsspænd. Det skal dog understreges at det anvendte spænd ikke er et udtryk for hverken 'god' eller 'bedste' praksis samt at de anvendte benchmarks ikke er direkte sammenlignelige med TMF på alle de anvendte parametre.

Det er dog vores umiddelbare vurdering, at den gennemførte analyse ikke giver anledning til kritik af TMF's omkostningsniveau på gaderenhold.

Det har dog ikke været muligt at eftervise denne vurdering ved hjælp af markedsanalysen.

6. Potentialer for differentieret opgaveløsning

Potentialer for en differentieret opgaveløsning har været overvejet på to parametre - serviceniveauer og leverancemodell.

Potentialet for differentierede serviceniveauer er efter aftale med TMF ikke blevet undersøgt, da den eksisterende model i forvejen har indarbejdet differentierede serviceniveauer (A- og B-gader er et udtryk for denne differentiering).

Der har ikke kunnet identificeres et potentiale ved en differentieret leverancemodell på baggrund af den gennemførte benchmarkinganalyse og samtidigt har den begrænsede leverandørinteresse for markedsanalysen ikke muliggjort en efterprøvning af benchmarkinganalysens resultater.

Det har således ikke været muligt at etablere et troværdigt grundlag for en udfordring og revurdering af TMF's nuværende leverancemodell.

7. anbefalinger

Da det ikke har været muligt at eftervise benchmarkinganalysens resultater via en markedsanalyse med konkrete prisestimer, anbefales TMF på anden vis at fortsætte sin afsøgning af markedsmulighederne indenfor fortovsrenhold, fx gennem:

- Identifikation og beskrivelse af relevante cases fra sammenlignelige byer i såvel Danmark som udlandet (fx er Stockholm blevet nævnt i forbindelse med differentieret opgaveløsning).

- Etablering af dialogfora med et udvalg af de mest relevante og interessante leverandører med henblik på løbende afsøgning af markedsmulighederne inden for gaderenhold
- Løbende test af omkostningseffektiviteten i benchmarkingøvelser internt i TMF (der anvendes allerede nu leverandører på nogle områder), og eksternt mod markedet samt de mest relevante og sammenlignelige storbyer

Ovenstående initiativer vil umiddelbart kunne give TMF det nødvendige grundlag for løbende at vurdere og dokumentere sin omkostningseffektivitet og dermed udfordre og udvikle sin arbejdstilrettelæggelse.

Bilag A: Markedsanalyse - Instruktion og kravspecifikation udsendt med spørgeskema

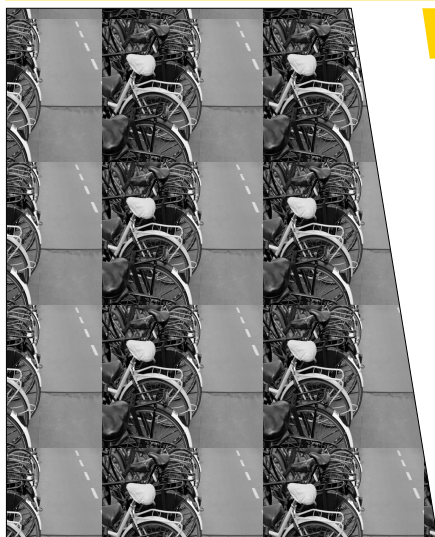


Undersøgelse af det private marked for gaderenhold

6. juni 2013

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Indholdsfortegnelse



1. Formål, vilkår og tidsplan
2. Beskrivelse af opgaven
3. Beskrivelse af omfanget
4. Svar på markedsundersøgelsen

Formål, vilkår og tidsplan

Formål

- ▶ Ernst & Young udfører på vegne af en anonym kunde en undersøgelse af det private marked for gaderenhold i Danmark.
- ▶ Kunden er en offentlig organisation i hovedstadsregionen, som ønsker at undersøge modenheden i det private marked for gaderenhold, samt få en indikation af det eksterne prisbillede for denne type opgave.

Vilkår

- ▶ Ved at deltage i denne markedsundersøgelse bidrager I som leverandør til at øge kundens kendskab til det private marked for gaderenhold, og støtter således evt. senere beslutninger om konkurrenceudsættelse og udlicitering.
- ▶ Alle dele af markedsundersøgelsen er frivillige at udfylde og har ingen bindende karakter for jer som leverandør, hvis kunden på et tidspunkt ønsker at konkurrenceudsætte gaderenhold.
- ▶ Alle informationer fra markedsundersøgelsen vil blive præsenteret for vores kunde i originalform. Af konkurrencehensyn sker den skriftlige afrapportering anonymt.
- ▶ Leverandørerne modtager ingen tilbagemelding på deltagelse i markedsundersøgelsen.

Tidsplan

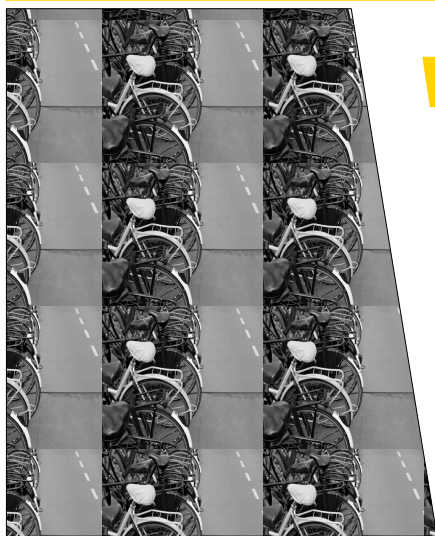
- ▶ For at deltage i markedsundersøgelsen skal hele eller dele af det vedlagde skema udfyldes og sendes til Ernst & Young senest torsdag 20. juni. Se side 14 for detaljeret beskrivelse.

N.B. Det understreges, at dette alene er en uforpligtende markedsundersøgelse for kunde og leverandør. Der er ikke tale om et udbud, ligesom markedsundersøgelsen ikke kan tolkes som en indikation på et kommende udbud.

3

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Indholdsfortegnelse



1. Formål, vilkår og tidsplan
2. **Beskrivelse af opgaven**
3. Beskrivelse af omfanget
4. Svar på markedsundersøgelsen

4

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

▶ Opgaven består af gaderenhold, hvilket omfatter:

- ▶ Manuel fejning
- ▶ Maskinel fejning
- ▶ Opsamling af affald
- ▶ Tømning af affaldskurve
- ▶ Ukrudtbekæmpelse

▶ Således omfatter opgaven ikke:

- ▶ Vintertjeneste (snerydning og glatførebekæmpelse)
- ▶ Vedligehold (af befæstede eller grønne arealer)
- ▶ Renhold af grønne arealer

▶ Arbejdet udføres som udgangspunkt hele året, såfremt vintertjenesten ikke forhindrer dette

Arealtyper som omfattes af opgaven

- ▶ Kørebaner, rendesten (kantstensflugter, afløbsrender), heller, rundkørsler, spærreflader, sideanlæg, sidevejstilslutninger, overkørsler, P-arealer
- ▶ Cykelstier/cykelbaner, div. stianlæg
- ▶ Torve, fortove, pladser og gangarealer (stier, befæstede flader ved byinventar, herunder glascontainere)
- ▶ Befæstede rabatter, vige- og vendepladser
- ▶ Gangtunneller og stibroer inkl. trapper

De forskellige opgave- og arealtyper beskrives på side 6-12

5

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

Kørebaner

- ▶ Ved kørebaner forstås alle arealer til motortrafik på offentlige veje samt mindre arealer på private fællesveje. Renhold af afløbsriste er også en del af renholdelsen.
- ▶ Alle A-arealer tilses 1-2 gange dagligt, og al affald, undtagen snavs, opsamles og bortkøres dagligt.
- ▶ Alle B-arealer tilses 1 gang dagligt, og al affald, undtagen snavs, opsamles og bortkøres dagligt.
- ▶ Snavs opuges i forbindelse med fejning, som udføres med udgangspunkt i nedenstående vejledende frekvens.

| | Kørsel med feje-maskine | Manuel fejning og/eller sugning ved inventar, hjørner mv. | Opsamling af større affald manuelt og med "snapper" |
|-----------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| A-arealer | 1 gang dagligt (mandag - søndag) | En gang dagligt | 2 gange dagligt (mandag - søndag) |
| B-arealer | En gang hver 2. uge | En gang i måneden | 4 gange om ugen |

6

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

Cykelstier / Cykelbaner

- ▶ Cykelstier/cykelbaner er både stier langs kørebane med kantsten mellem kørebane og cykelsti samt cykelstier/cykelbaner i eget tracé med græsribat mellem kørebane og cykelsti.
- ▶ Cykelbane, som er afmærket på kørebane, kan være adskilt fra kørebanen ved plantehuller/kasser, parkerede biler mv..
- ▶ Cykelstier og cykelbaner skal renholdes i fuld bredde.
- ▶ Snavs opsamles i forbindelse med fejning, som udføres med udgangspunkt i nedenstående vejledende frekvens.

| | Kørsel med feje-maskine | Manuel fejning og/eller sugning ved inventar, hjørner mv. | Opsamling af større affald med hånd og med "snapper" |
|-----------|-------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| A-arealer | 1-2 gange dagligt | 1 gang om ugen | 1 gang dagligt |
| B-arealer | 1 gang om ugen | 1 gang om måneden | 1 gang om ugen |

8

 ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

Torve, fortove, pladser og gangarealer

- ▶ Gangarealerne er fordelt på flere forskellige typer arealer med meget varierende udstrækning.
- ▶ Alle fortove og pladser skal renholdes i fuld bredde.
- ▶ Arealer rundt om glascontainere renholdes 1 gang ugentligt samtidig med at affaldskurv tømmes.
- ▶ A-arealer tilses mindst 2 gange dagligt, og al "almindeligt større affald", "farligt/generende affald", "stort affald" og "problemaffald" opsamles og bortkøres 2 gange dagligt.
- ▶ B-arealer tilses dagligt.
- ▶ Snavs opsamles i forbindelse med fejning, som udføres med udgangspunkt i nedenstående vejledende frekvens.

| | Kørsel med feje-maskine | Manuel fejning og/eller sugning ved inventar, hjørner mv. | Opsamling af større affald med hånd og med "snapper" |
|-----------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| A-arealer | Alle dage i ugen, en gang dagligt | Alle dage i ugen, en gang dagligt | Alle dage i ugen, 2 gange dagligt |
| B-arealer | En gang hver 2. uge | En gang i måneden | Alle hverdage |

9

 ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

Busstoppesteder, tunneller, stibroer og trapper

- ▶ Ved busstoppesteder, tunneller og stibroer for gående og cyklister (dvs. smalle tunneler, og/eller tunneller med trapper, som ikke giver plads til gennemkørsel med feje-sugemaskine) samt trapper må en stor del af renholdelsesindsatsen udføres manuelt. Omfanget af renhold er varierende afhængig af årstid, vejrlig og anlæggenes placering i byen.
- ▶ Ved busstoppesteder er det kun renholdelse af belægningen, der indgår. Renhold af selve buslæskærmene er uden for denne entreprise. Med til busstoppesteder regnes hele buslommen og fortovsarealet ud for den gule stribe langs kantsten.
- ▶ A-arealer tilses mindst 2 gange dagligt, og al "almindeligt større affald", "farligt/generende affald", "stort affald" og "problemaffald" opsamles og bortkøres 2 gange dagligt.
- ▶ B-arealer tilses dagligt.

| | | Manuel fejning og/eller sugning ved inventar, hjørner mv. | Opsamling af større affald med hånd og med "snapper" |
|----------------------|--|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Busstoppesteder | | 1-5 gange i ugen | En gang dagligt |
| Trapper | | 1-5 gange i ugen | En gang dagligt |
| Tunneler og stibroer | | 1-2 gange i måneden | 1-5 gange i ugen |

10

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

Tømning af affaldskurve

Arbejdet omfatter:

- ▶ Tømning af affaldskurve
- ▶ Tømning og isætning af plastposer
- ▶ Renhold af arealer omkring affaldskurve (2,0m. radius omkring affaldskurv)
- ▶ Udskiftning af defekte plastikindsatser
- ▶ Renhold af plastikindsatser på alle overflader

| | | Tømning af affaldsspand og opsamling af papir og affald omkring affaldsspand | Fejning af belægninger omkring affaldskurv og opsamling af alt affald, incl. "naturligt mindre affald" og øvrigt mindre affald |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centralt placerede affaldskurve ved torve og lignende | A-kurve | 2 gange dagligt om sommeren 1 gang dagligt om vinteren | 3 gange i ugen |
| Affaldskurve ved busstoppesteder | B-kurve | 1 gang dagligt | 1 gang i ugen |
| Mindre centralt placerede kurve | C-E-Kurve | 3 gange i ugen | 1 gang hver 14. dag |

11

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af opgaven

Ukrudtbekæmpelse

- ▶ Arbejdet omfatter bekæmpelse af ukrudt ved mekanisk-, termisk- eller manuel bekæmpelse eller ved dækning af særlige områder med skum af naturprodukter.
- ▶ Fjernelse af ukrudt sker på alle befæstede arealer. Det kan f.eks. være ukrudt ved kantsten, ukrudt i fuger ved såvel betonsten som granitsten og ukrudt på løse belægninger med grus eller stenmel.
- ▶ En del af belægningerne i vejarealerne er udsat for så stort slid, at ukrudtsbekæmpelse ikke er aktuelt, mens andre og mindre slidbelastede belægninger skal ukrudtsbekæmpes 8 – 10 gange årligt ved termisk og/eller mekanisk ukrudtsbekæmpelse

Opgavens omfang

Ukrudtsbekæmpelse af den enkelte strækning eller areal for henholdsvis:

- ▶ kørebane,
- ▶ cykelsti,
- ▶ pladser, fortove og andre gangareale
- ▶ befæstede helleanlæg og midterøer
- ▶ busstop, tunneller, stibroer og trapper
- ▶ ved affaldskurve
- ▶ ved glascontainere

12

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Indholdsfortegnelse



1. Formål, vilkår og tidsplan
2. Beskrivelse af opgaven
3. **Beskrivelse af omfanget**
4. Svar på markedsundersøgelsen

13

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Beskrivelse af omfanget

| Områdetype | Areatype | Volumen | Enhed |
|-------------------------------------------------|------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kørebaner | A-arealer | 370.000 | Lbm. Kørebane svarer til lbm. vej længde i vejfortegnelserne og omfatter alle kantsten langs kørebaner i begge retninger. |
| | B-arealer | 815.000 | |
| Cykelstier / Cykelbaner | A-arealer | 300.000 | Lbm. Cykelsti er anført som samlet sum af lbm. cykelsti i begge færdselsretninger. |
| | B-arealer | 240.000 | |
| Fortove, pladser og gangarealer | A-arealer | 220.000 | m ² |
| | B-arealer | 188.000 | |
| Befæstede helleanlæg og midter-øer | Helleanlæg med gående adgang | 80.000 | m ² |
| | Busstoppesteder | 1.800 | Stk. (inklusive trapper og riste) |
| Busstoppesteder, tunneller, stibroer og trapper | Trapper | 88 | |
| | Tunneler og stibroer | 44 | |
| Affaldskurve | A-kurve | 408 | Stk. |
| | B-kurve | 1.433 | |
| | C-E-Kurve | 1.350 | |
| Ukrudtbekæmpelse | Befæstede arealer | Se oven | N/A |

14

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Indholdsfortegnelse



1. Formål, vilkår og tidsplan
2. Beskrivelse af opgaven
3. Beskrivelse af omfanget
4. Svar på markedsundersøgelsen

15

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Svar på markedsundersøgelsen

- ▶ Markedsundersøgelsen besvares ved at udfylde det vedlagte excel-skema, som består af 5 dele:
 1. Interesseafklaring og kontaktoplysninger
 2. Spørgsmål til udførelse af opgaven
 3. Informationer om leverandøren
 4. Prisindikation
 5. Kundereferencer

- ▶ Alle dele af markedsundersøgelsen er frivillig at udfylde og har ingen bindende karakter for jer som leverandør, hvis kunden på et tidspunkt ønsker at konkurrenceudsætte gaderenhold.

- ▶ Seneste frist for besvarelse er 20. juni 2013

- ▶ Jeres bidrag sendes per e-mail til Frederik Krarup fra Ernst & Young.

- ▶ Spørgsmål til markedsundersøgelsen kan rettes til Frederik Krarup eller Christian Skoog.

- ▶ Kontaktoplysninger på Ernst & Young's medarbejdere:

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Frederik Krarup | Christian Skoog |
| Tlf. 30 10 54 08 | Tlf. 51 58 29 34 |
| E-mail: Frederik.Krarup@dk.ey.com | Email: Christian.J.Skoog@dk.ey.com |

Bilag B: Markedsanalyse - Spørgeskema

Undersøgelse af det private marked for gaderenhold

1. Interesseafklaring vedr. udførelse af renhold

Udfyld venligst kontaktformular, samt om I ville være interesseret i at byde på denne type opgave, såfremt den kom i udbud

- Ja, vi har en interesse i denne type opgave, og ville med stor sandsynlighed byde på opgaven, hvis den kom i udbud
- Vi ville eventuelt byde på denne type opgave, eller dele af opgaven, hvis den kom i udbud
- Nej, vi er ikke interesserede i denne type opgave

| Kontaktoplysning | Svar |
|-----------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Venligst udfyld de efterspurgte informationer i de gule felter</i> | |
| Virksomhedsnavn | |
| Kontaktperson | |
| Adresse | |
| Postnummer | |
| Telefon | |
| E-mail | |
| Webside | |

2. Informationer om leverandøren

| Spørgsmål | Svar |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Venligst udfyld de efterspurgte informationer i de gule felter</i> | |
| Etableringsår i Danmark | |
| Totale antal medarbejdere | |
| Antal medarbejdere, der arbejder med renhold | |
| Omsætning | |
| Beskriv kort, hvordan I arbejder med etiske regler og med overvågning og overholdelse af disse | |
| Har I retningslinjer for ansvarlig virksomhedsadfærd? | |
| Har I en proces for overførsel af personale? Hvis ja, beskriv da gerne kort processen og jeres erfaring fra tidligere projekter | |
| Er virksomheden medlem af nogen arbejdsgiverforening? Hvis ja, angiv venligst | |
| Hvis nej, er virksomheden da bundet af nogen centrale overenskomster? | |

Side 1

3. Spørgsmål til udførelse af opgaven

| Spørgsmål | Svar |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Venligst udfyld de efterspurgte informationer i de gule felter</i> | |
| Beskriv kort jeres erfaring med rengøring af veje, cykelstier, pladser og fortove | |
| Beskriv kort den påtænkte kombination af maskinel og manuel fejning samt opsamling af affald i relation til renhold af kørebaner og cykelstier | |
| Beskriv kort den påtænkte kombination af maskinel og manuel fejning samt opsamling af affald i relation til renhold af torve, fortove, pladser og gangarealer | |
| Hvordan sikrer I kvaliteten af jeres leverancer? | |
| Hvordan arbejder I med procesinnovation? | |
| Hvordan sikrer I et proaktiv partnerskab med jeres kunder? | |

4. Prisindikation

| Områdetype | Arealtype | Volumen | Enhed | Enhedspris | Totalpris | Kommentar |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------|------------|-----------|-----------|
| Kørebener | A-arealer | 370.000 | Lbm. | | | |
| | B-arealer | 815.000 | Lbm. | | | |
| Cykelstier / Cykelbaner | A-arealer | 300.000 | Lbm. | | | |
| | B-arealer | 240.000 | Lbm. | | | |
| Fortove, pladser og gangarealer | A-arealer | 220.000 | m ² | | | |
| | B-arealer | 188.000 | m ² | | | |
| Befæstede helleanlæg | Helleanlæg med gående adgang | 80.000 | m ² | | | |
| Busstoppesteder, tunneller, stibroer og trapper | Busstoppesteder | 1.800 | Stk. | | | |
| | Trapper | 88 | Stk. | | | |
| | Tunneler og stibroer | 44 | Stk. | | | |
| Affaldskurve | A-kurve | 408 | Stk. | | | |
| | B-kurve | 1.433 | Stk. | | | |
| | C-E-kurve | 1.350 | Stk. | | | |
| Ukrudt-bekæmpelse | Kørebener,, Cykelstier, Fortove, pladser og gangarealer, Helleanlæg, Busstoppesteder, tunneller, stibroer og trapper, ved affaldskurve og glascontainre | Se ovenfor | N/A | | | |

5. Kundereferencer

Angiv hvis muligt, én til tre referencer på tidligere/ nuværende kunder

| Reference kunde 1 | Svar |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Virksomhedsnavn | |
| Beskrivelse af opgaven (Hvad er omfanget af opgaven og hvilken volumen er der?) | |
| Årlig kontraktværdi | |

| Reference kunde 2 | Svar |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Virksomhedsnavn | |
| Beskrivelse af opgaven (Hvad er omfanget af opgaven og hvilken volumen er der?) | |
| Årlig kontraktværdi | |

| Reference kunde 3 | Svar |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Virksomhedsnavn | |
| Beskrivelse af opgaven (Hvad er omfanget af opgaven og hvilken volumen er der?) | |
| Årlig kontraktværdi | |

Københavns Kommune Teknik og Miljøforvaltningen

Tilbagebetalingsbehov til grundejerne

Overordnet vurdering af grundlaget og forudsætningerne for fortovsregnskaberne, opgørelse af de økonomiske besparelser samt opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov



Indhold

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1 | Indledning og formål | 2 |
| 2 | Grundlag for udarbejdelse af rapport om tilbagebetalingsbehov til grundejerne | 2 |
| 3 | Ledelsesresumé | 3 |
| 3.1 | Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne | 4 |
| 4 | Fortovsregnskaberne for perioden 2011 til 2017 | 4 |
| 4.1 | Indtægter | 5 |
| 4.2 | Omkostninger til fortovsrenholdelse – Grundlag | 5 |
| 4.3 | Omkostningsfordeling - Timeregistrering | 5 |
| 4.4 | Omkostningsfordeling - Timetakst | 5 |
| 4.5 | Omkostningsfordeling - Fordelingsnøgle | 6 |
| 5 | Sandsynliggørelse af økonomisk effekt af omstilling m.v. | 6 |
| 5.1 | Omstillingsprojekter - andel vedr. fortovsordning | 7 |
| 5.2 | Løvpustere - løbende implementering fra 2014 | 7 |
| 5.3 | Ledelsesmæssige tiltag | 7 |
| 5.4 | Effektivisering som følge af digitalt materieltjek | 8 |
| 6 | Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne | 8 |
| 7 | Bilagsoversigt | 8 |

1 Indledning og formål

Byens Drift i Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) varetager, mod betaling, renhold af offentlige fortove for grundejerne i kombination med den almindelige skattefinansierede gaderenholdelse.

TMF har gennemført en markedstest af priserne i fortovsordningen i april 2018 ved at udbyde ca. 1/3 af ordningen (Vesterbro, Indre Nørrebro, Holmbladsgade og Hamletsgade). TMF har afgivet et kontrolbud, der resulterer i en reduktion i udgifterne på 30 %

Kontrolbuddet har medført spørgsmål om, hvorvidt grundejerne er blevet opkrævet mere for fortovsrenholdelse end afholdte omkostninger.

2 Grundlag for udarbejdelse af rapport om tilbagebetalingsbehov til grundejerne

TMF har opstillet en model til opgørelse af de økonomiske effektiviseringer på fortovsrenholdelse ved gennemførte omstillinger, den teknologiske udvikling samt ledelsestiltag.

EY har på anmodning fra TMF foretaget en overordnet vurdering af grundlaget og forudsætningerne for fortovsregnskaberne, opgørelsen af de økonomiske effektiviseringer samt opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet udarbejdet af TMF.

Vores arbejde har omfattet følgende:

- ▶ En uvildig og kritisk stillingtagen til grundlag, forudsætningerne og ledelsesskøn anvendt af TMF.
- ▶ Gennemgang af opgørelsesprincipperne for fortovsregnskaberne, herunder de væsentligste forudsætninger og skøn anvendt historisk for fortovsregnskaberne.
- ▶ Gennemgang og vurdering af opgørelsesmodel for tilbagebetalingsbehovet til grundejerne.
- ▶ Gennemgang og vurdering af ledelsens skøn over effekten af effektiviseringstiltag, herunder foretaget sammenholdelse til foreliggende dokumentation.
- ▶ Kontrol af, at ledelsens forudsætninger og skøn er korrekt indarbejdet i opgørelsesmodellen for tilbagebetalingsbehovet til grundejerne.
- ▶ Kontrolberegning af opgørelsesmodellen for tilbagebetalingsbehovet til grundejerne.

Vores arbejde har ikke omfattet følgende:

- ▶ Kontrol af, at omkostningerne i fortovsregnskaberne for perioden 2011 til 2017 er opgjort af TMF i henhold til gældende lovgivning, herunder vejloven.
- ▶ Juridisk vurdering af, om underskud for årene 2015 til 2017 kan modregnes ved opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. TMF har indhentet særskilt juridisk bistand til vurdering heraf.

Vores gennemgang har fokuseret på forudsætningerne og grundlaget for opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet og har ikke omfattet stillingtagen og anbefalinger til TMF's nuværende forretningsgang m.v. for fortovsrenholdelsesordningen.

Ledelsens vurderinger og skøn har væsentlig indflydelse på opgørelsen af de skønsmæssige effektiviseringer og derved på opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. Ledelsens vurderinger og skøn er hovedsageligt baseret på faglige vurderinger og i mindre grad på verificerbar dokumentation. Det har derfor kun i mindre omfang været muligt at efterprøve de foretagne vurderinger og skøn.

Ledelsen har ansvaret for, at de forelagte vurderinger og anvendte skøn er valide og baseret på et fagligt grundlag.

Vores arbejde er ikke en erklæringsopgave med sikkerhed, og vi udtrykker derfor ingen revisions- eller reviewkonklusion. Vi har ikke foretaget en revisionsmæssig gennemgang af den fremlagte dokumentation, herunder efterprøvet dokumentationens fuldstændighed eller afstemt til underliggende registreringer i it-systemer m.v.

Nærværende rapport er udelukkende udarbejdet til brug for Københavns Kommunes Teknik og Miljøforvaltning.

3 Ledelsesresumé

TMF udfører fortovsrenholdelse som en del af den almindelige renholdelse af byen og har ingen medarbejdere, der kun arbejder med fortovsrenholdelse.

Omkostningerne forbundet med fortovsrenholdelse er derfor en delmængde af de samlede renholdelsesomkostninger og bliver allokeret til fortovsrenholdelse ved anvendelse af timeregistrering, beregnet timetakst inkl. overhead og fordelingsnøgler.

Der er væsentlige skøn forbundet med opgørelsen af omkostningerne allokeret til fortovsrenholdelse – og dermed grundlaget for opkrævning hos grundejerne.

Årsag til besparelse på 30 % af udgifterne til fortovsordningen

Kontrolbuddet fra TMF udviser en reduktion i udgifterne på 30 % der svarer til ca. 19 mio. kr. for 2018. Det er ledelsens vurdering, at omkostningsreduktionen fremkommer af følgende forhold:

| Årsag | Implementeringsperiode | Besparelse i 2018 t.kr. | Andel af besparelse |
|-----------------------------------|------------------------|-------------------------|---------------------|
| Løvpustere | 2015 - 2018 | 9.930 | 52 % |
| Omstillingsprojekter | 2016 - 2018 | 6.103 | 32 % |
| Ledelsesmæssige optimeringstiltag | 2016 – 2018 | 2.000 | 11 % |
| PUMA / Digital materiel check | 2018 | 872 | 5 % |
| Besparelser i alt | | 18.905 | 100 % |

Løvpustere

Løvpustere er blevet implementeret løbende efter de første forsøg med benzinpustere i 2012/2013. I dag anvendes el-pustere, som er effektive og med lang batteri-levetid. Anvendelsen af løvpuster effektiviserer væg-til-væg renhold, fordi medarbejderen med pusteren kan blæse affaldet ud på cykelsti eller vejbane, hvor en fejmaskine kan opsamle affaldet. Løvpustere får effekt fra 2015, hvor ledelsen af TMF skønner en effektivisering på 2,7 mio. kr. stigende til 5,5 mio. kr. i 2016, 9,5 mio. kr. i 2017 og 9,9 mio. kr. i 2018.

Omstillingsprojekter

TMF har de senere år løbende omstillet/effektiviseret driften, hvoraf 2,3 mio. kr. i 2016, 3,9 mio. kr. i 2017 og 6,1 mio. kr. i 2018 kan henføres til fortovsordningen. De væsentligste effektiviseringer er:

- Ny arbejdstidsaftale.
- Driftspladserne er blevet optimeret, så diverse faciliteter er tættere på arbejdsstederne.
- GPS i køretøjerne har muliggjort ruteoptimering, og styringen af reparationer og servicekontrakter udført af eksterne leverandører er optimeret.
- Fjernelse af den såkaldte overlapstid mellem dagholdet og aftenholdet på renhold.
- Digitale arbejdsgange (det såkaldte PUMA) har muliggjort understøttelse af planlægning og prioritering.

Ledelse – løbende optimeringstiltag

TMF har løbende implementeret forskellige ledelsesmæssige tiltag med det formål at øge effektiviteten, og det har givet en skønnet effektivisering på 0,5 mio. kr. i 2016 stigende til 1 mio. kr. i 2017 og 2 mio. kr. i 2018. Ledelsestiltagene omfatter bl.a.:

- Implementering af en ny teamkoordinatorrolle.
- En betydelig kompetenceudvikling af medarbejderne med fokus på arbejdsplanlægning, maskinhåndtering, servicekultur, teamforståelse for blandede fagligheder med det formål, at medarbejderne opnår et helhedsorienteret opgavesyn, bedre brug af digitale værktøjer m.m.
- Implementering af TRIO-samarbejde.
- Fokus på nedbringelse af sygefravær.

Digitalt materieltjek

Digitaliseringen af det obligatoriske sikkerhedstjek af materiel har gjort denne arbejdsgang mindre tidskrævende. Dette giver en anslået besparelse på ca. 0,9 mio. kr., men effektiviseringen er først slået igennem i 2018.

Der er redegjort for den beløbsmæssige effekt af implementeringen af de enkelte tiltag pr. år i vedlagte bilag 2, hvortil der henvises.

3.1 Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne

TMF har opgjort tilbagebetalingsbehovet til grundejerne til i alt 17,5 mio. kr. for årene 2016 og 2017. Tilbagebetalingsbehovet er gengivet nedenfor og fremgår af vedlagte bilag 4.

| t.kr. | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Resultat af fortovsregnskab | -10.516 | -1.565 | -3.665 |
| Skønnet effektiviseringer | | | |
| Omstillingsprojekter | 0 | 2.333 | 3.931 |
| Løvpustere | 2.718 | 5.484 | 9.526 |
| Ledelsesmæssige optimeringstiltag | 0 | 500 | 1.000 |
| PUMA / Digitalt materiel check | 0 | 0 | 0 |
| Korrigeret resultat for fortovsordning | -7.798 | 6.752 | 10.792 |
| Estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne - for 2016 og 2017 | | | 17.544 |

Vores gennemgang af grundlaget og forudsætningerne anvendt ved opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet til grundejerne har givet anledning til følgende konstateringer:

- ▶ Fortovsregnskaberne udviser betydelige underskud for perioden 2011 til 2015 og giver derfor ikke grundlag for tilbagebetaling til grundejerne før for årene 2016 og 2017.
- ▶ Omstillingstiltag er indregnet med fuld effekt for budgetåret og udviser således den maksimale forventede besparelse, der kan henføres til fortovsrenholdelsesordningen. Dette bevirker, at tilbagebetalingsbeløbet er maksimeret i forhold til effekten af omstillingsbesparelserne.
- ▶ Opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet er behæftet med den naturlige usikkerhed, der er forbundet med ledelsens vurderinger og skøn samt implementeringen af omstillingsbesparelserne.

4 Fortovsregnskaberne for perioden 2011 til 2017

Fortovsregnskaberne for perioden 2011 til 2017 fremgår af vedlagte bilag 1. Fortovsregnskaberne udviser hvert år i perioden 2011 til 2017 negative resultater (før den økonomiske effekt af effektiviseringerne – se ovenstående afsnit 3.1), der indikerer, at der er opkrævet mindre hos grundejerne end andelen af afholdte omkostninger ved gaderenholdelse.

Vi har påset, at indtægterne (de beregnede opkrævninger hos grundejerne) og de fordelte omkostninger er bogført i sumtotaler af TMF som fortovsordning.

De væsentligste elementer i fortovsregnskabet bliver gennemgået i det efterfølgende:

4.1 Indtægter

Indtægter opkræves hos grundejerne via ejendomsskatten baseret på forrige års afholdte omkostninger til fortovsrenholdelse. Opkrævningen sker på baggrund af, hvilken renholdelsesordning grundejeren er tilmeldt. TMF har fastlagt forskellige takster for m² fortov, facademeter på gågader, A-gader og B-gader m.v. Taksterne fremgår af vedlagte bilag 3.

Fortovsrenholdelsesomkostningerne fordeles ikke på renholdelsesordninger og opkrævningerne er derfor oprindeligt fastsat i forhold til de samlede omkostninger for alle renholdelsesordninger under fortovsrenholdelsen.

Taksterne er steget med 1,3 % i 2014, 1,9 % i 2015, 9,4 % i 2016 samt 5,2 % i 2017. Stigningerne skyldes stigning i de afholdte omkostninger til fortovsrenholdelse opgjort efter hidtidige timeregistreringer og fordelingsnøgler.

4.2 Omkostninger til fortovsrenholdelse – Grundlag

TMF udfører fortovsrenholdelse, som en del af den almindelige renholdelse af byen og har ingen medarbejdere, der kun arbejder med fortovsrenholdelse.

Omkostningerne forbundet med fortovsrenholdelse er derfor en delmængde af de samlede renholdelsesomkostninger afholdt af TMF, og omkostningerne bliver allokeret til fortovsrenholdelse ved anvendelse af timeregistrering, beregnet timetakst inkl. overhead og fordelingsnøgler.

4.3 Omkostningsfordeling - Timeregistrering

TMF har oplyst, at ledelsen primært har fokus på korrekt registrering af arbejdstid og fravær hos medarbejderne. Ledelsen foretager ikke en fokuseret opfølgning på fordelingen af timer på hovedaktiviteter, og der er derfor risiko for fejlkontering af timer pr. hovedaktivitet.

Den fordelingsmæssige fejl for Fortovsregnskabet i 2016 ved en fejlregistrering af 1.000 timer som Væg til Væg fladerenhold kan beregnes til 1.000 timer * timetakst på 474 = 474.000 * 48 % = 228 t.kr.

Fejlregistreringerne af timer på hovedaktiviteterne skal derfor være relativt store og konsekvente, for det medfører væsentlige fejl i fortovsregnskabet.

4.4 Omkostningsfordeling - Timetakst

TMF har ved opgørelse af omkostninger til fortovsrenholdelse anvendt følgende timetakster for specialarbejdere uden tillæg for overarbejde:

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------|------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Timetakst - normal | 362 | 370 | 435 | 440 | 449 | 474 | 484 | 491 |
| Udvikling i procent | | 2,2 % | 17,6 % | 1,1 % | 2,0 % | 5,6 % | 2,1 % | 1,4 % |

Timetaksten blev justeret væsentligt med virkning for 2013 baseret på resultatet af gennemgang af fortovsrenholdelsesregnskaberne for 2011 og 2012 udført af Ernst & Young.

Overhead er allokeret til fortovsrenholdelse ved tillæg til timetakst.

Timetaksten på 474 kr., der anvendes for 2016, er gennemgået og godkendt af Deloitte i februar 2016. Der er alene sket en indeksering af timetaksten for årene 2017 og 2018.

Vi har ikke fundet anledning til at foretage yderligere i relation til den anvendte timetakst for allokering af lønudgifter til fortovsrenholdelse.

4.5 Omkostningsfordeling - Fordelingsnøgle

Der anvendes følgende fordelingsnøgler på timer for hovedaktiviteterne:

| Konto | Aktivitet | Andel fortovsordning |
|-------|--------------------------|----------------------|
| 7203 | Fortov | 100 % |
| 7206 | Pladser og gågader | 74 % |
| 7210 | Væg til Væg fladerenhold | 74 % |

Medarbejderne registrerer under 15 % af de samlede timer på hovedaktiviteten Fortov, der henføres 100 % til fortovsordning. Hovedparten af alle timerregistreringer (over 85 %) er på hovedaktiviteterne Pladser og Gågader samt Væg til Væg fladerenhold, hvor det er nødvendigt at anvende en fordelingsnøgle.

Fordelingsnøglen for andelen af fortovsrenholdelse på 74 % har været uændret siden 2012, hvor den blev reduceret fra 80 % for 2011. Fordelingsnøglen blev dengang opgjort på baggrund af individuelle skøn fra ledelsen og beregnet som et almindeligt gennemsnit.

Fordelingsnøglen på 74 % blev ved tidsstudie på Nørrebro i 14 dage i 2012 verificeret af TMF og undersøgelsen viste, at timeregistreringen i hovedtræk gav et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler.

Fordelingsnøglen vil være påvirket af fortovens relative andel af det samlede areal for hovedaktiviteterne Pladser og Gågader samt Væg til Væg fladerenhold og især den teknologiske udvikling, der er sket i perioden fra 2012 til 2018.

Effekten på størrelsen af fordelingsnøglen ved indregning af kontrolbuddets besparelse på 30 % for de samlede udgifter (baseret på samlede udgifter i 2017) vil være, at fordelingsnøglen skal reduceres fra 74 % til ca. 48 %.

Det er ledelsens vurdering, at effektiviseringen ved teknologiske investeringer, herunder især løvpusterne hovedsageligt har haft effekt for fortovsrenholdelsen, idet de kun i begrænset omfang anvendes uden for fortovene.

5 Sandsynliggørelse af økonomisk effekt af omstilling m.v.

Ernst & Young's rapport fra 2013 konkluderede, at omkostningsallokeringen i al væsentlighed var korrekt for fortovsregnskaberne for 2011 og 2012.

Kontrolbuddet udarbejdet i 2018 af TMF er opgjort på baggrund af følgende:

- ▶ Tidsstudier af medarbejder- og maskintimer ved fortovsrenholdet af de arealer, der er omfattet af udbuddet.
- ▶ Tidsstudierne er justeret for større affaldspres generelt i sommermånederne, forskellig renholdelsesindsats på hverdage hhv. weekender, transporttid, bortskaffelse af affald og vask af maskiner samt uforudsete hændelser.
- ▶ Beregningerne er baseret på gældende timepriser for medarbejdere og maskiner, som er beregnet med virkning fra 2016.

Kontrolbuddet udviser en effektivisering i forhold til den nuværende opkrævning hos grundejerne på 30 % TMF vurderer, at kontrolbuddet er validt og beskriver den faktiske tidsanvendelse og øvrigt ressourceforbrug ved renholdelse af fortov i dag, baseret på den nuværende teknologi samt endnu ikke realiserede effektiviseringer for 2018.

TMF vurderer, at der er sket en samlet effektivisering af fortovsrenholdelsen på 30 % i forhold til resourceforbruget i 2012. Besparelsen på 30 % svarer til en reduktion af udgifterne for 2018 på ca. 19 mio. kr. for hele fortovsordningen.

TMF har i bilag 2 skønnet over realisationstidspunkterne og beløbsstørrelserne for de gennemførte effektiviseringer samt skønnet over de endnu ikke realiserede effektiviseringer for 2018.

Den skønnede effekt er baseret på dels budgetteret effekt af omstillinger samt den operative ledelses kvalitative vurdering af tidspunktet og størrelsen af effekten af effektiviseringerne. Der foreligger således ikke tidsstudier eller andre kvantificerbare målinger i perioden 2013 til 2017, der har kunnet efterprøves af EY.

TMF vurderer, at der ikke har været væsentlige ændringer i teknologi eller planlægning af arbejdsgange m.v., der har medført effektiviseringer og besparelser i årene 2013 og 2014. TMF lægger således til grund, at besparelserne er realiseret ved implementeringen af omstillingen, der blev igangsat med virkning for 2015.

TMF har i bilag 2 opgjort de skønnede effektiviseringer for fortovsrenholdelsen til i alt 18.905 t.kr. for 2018.

5.1 Omstillingsprojekter - andel vedr. fortovsordning

Budgetterede besparelser ved omstillingsstrategien for Center for Drift Indre for perioden 2016 til 2018 udgør 15,5 mio. kr.

Omstillingsstrategiens elementer er beskrevet under afsnit 3.1.

Fortovsregnskabernes andel af de budgetterede effektiviseringer for perioden 2016 til 2018 er beregnet som den forholdsmæssige andel af udgifter til Færdselsarealer og Affaldsbehandling i forhold til det samlede udgifts- og lønbudget Center for Drift Indre for 2017.

Ledelsen har foretaget en individuel gennemgang af de enkelte omstillingselementer og skønnet over andelen til fortovsrenholdelse.

Det skal bemærkes, at der er indregnet den fulde budgetterede økonomiske effekt af omstillingerne. Det viser sig ofte i praksis, at budgetterede besparelser realiseres senere eller med mindre beløb end forudsat på budgetteringstidspunktet.

Ledelsens indregning af den fulde budgetterede besparelse i budgetåret medfører, at tilbagebetalingsbehovet i bilag 4 er større end det ville have været, såfremt den realiserede besparelse er mindre og realiseret senere end forudsat på budgetteringstidspunktet.

5.2 Løvpustere - løbende implementering fra 2014

Løvpustere har ifølge TMF betydet en væsentlig effektivisering af timeforbruget på fortovsrenholdelse i årene 2015 til 2018. Løvpustere blev indført på forsøgsbasis i 2013/14 til erstatning af kost og snapper og medførte både en reduktion i tidsanvendelse samt en forbedret kvalitet af renholdelsen. Løvpustere er i dag implementeret i alle områder.

TMF vurderer, at den samlede effektivisering i 2018 udgør 30 % af den samlede tid benyttet til fortovsrenhold. Besparelsen ved overgangen fra kost og snapper til løvpuster er baseret på oplysninger fra enhedschefer og nøglepersoner. TMF vurderer samtidig, at implementering af løvpustere i perioden 2015 til 2018 har medført, at der er realiseret 27 % af besparelsen i 2015, 55 % af besparelsen i 2016 og 96 % af besparelsen i 2017 og 100 % i 2018.

Besparelsen i 2018 er beregnet som 30 % af timer registreret som Fortove, Væg til Væg fladerenholdelse og Pladser og Gågader for 2017 på i alt 127.000 timer, der kan henføres til fortovsordningen.

5.3 Ledelsesmæssige tiltag

TMF har ud over omstillingstiltag løbende implementeret forskellige ledelsesmæssige tiltag, med det formål at øge effektiviteten.

Ledelsestiltagene er oplyst til at omfatte følgende:

- ▶ Udarbejdet ny teamkoordinatorrolle i 2016
- ▶ Udarbejdet og gennemført teamkoordinatoruddannelse i efteråret 2017
- ▶ Siden 2016 afsat 1/3 af kompetenceudviklingsbudgettet på medarbejderseminarer med fokus på medarbejderrolle, teamforståelse og blandede fagligheder med det formål, at medarbejderne opnår et helhedsorienteret opgavesyn
- ▶ Arbejdet og implementeret TRIO-samarbejde
- ▶ Nedbringelse af sygefravær

TMF vurderer, at implementering af ledelsesmæssige tiltag i perioden 2016 til 2018 har medført, at der er realiseret en besparelse på henholdsvis 500 t.kr. og 1.000 t.kr. for 2016 og 2017.

Besparselsen for 2018 udgør 2.000 t.kr. og er beregnet til 12 min. om dagen for de 71 medarbejdere gange 300 arbejdsdage gange timetaksten på 491 kr. for 2018.

5.4 Effektivisering som følge af digitalt materieltjek

TMF vurderer, at besparelsen ved indførelse af digitalt materieltjek udgør 872 t.kr. og kan opgøres til 5 min. sparet tid dagligt for samtlige 71 medarbejdere gange 300 arbejdsdage gange timetaksten for 2018 på 491 kr.

6 Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne

TMF har opgjort tilbagebetalingsbehovet til grundejerne til i alt 17,5 mio. kr. for årene 2016 og 2017. Tilbagebetalingsbehovet fremgår af bilag 4.

Fortovsregnskabet for 2015 udviser efter korrektion for skønnet besparelse ved anvendelse af løvpuster fortsat et underskud på 7,9 mio. kr. Det er derfor forsvarligt af TMF at konkludere, at der ikke er tilbagebetalingskrav for 2015 og tidligere.

TMF har opstillet en beregningsmodel og foretaget korrektioner til resultaterne af de oprindelige fortovsregnskaber med de i dag konstaterede tidsmæssige besparelser ved anden teknologi og andre arbejdsdage. Det fremgår af det foregående, at korrektionerne i betydeligt omfang er baseret på ledelsens vurderinger og skøn, og at der ikke foreligger tidsregistreringer eller andet, der har kunnet efterprøves af EY.

Opgørelsen af tilbagebetalingskravet er behæftet med den naturlige usikkerhed, der følger af de foretagne vurderinger og skøn.

7 Bilagsoversigt

Bilag 1 - Fortovsordning med opkrævning hos grundejerne for perioden 2011 til 2017

Bilag 2 – Økonomisk effekt af omstillingstiltag, løvpustere og ledelsestiltag

Bilag 3 – Pris pr. meter fortov m.v. hos grundejerne for 2017

Bilag 4 - Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne

Københavns Kommune Teknik- og Miljø Forvaltningen - Byens Drift

Fortovsordning med opkrævning hos grundejerne for perioden 2011 til 2017.

| t.kr. | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| Indtæger opkrævet hos grundejerne | 50.712 | 51.865 | 54.221 | 52.669 | 54.100 | 59.147 | 61.179 | |
| Direkte og indirekte udgifter inkl. overhead | -54.528 | -58.701 | -55.767 | -59.701 | -64.616 | -60.712 | -64.844 | |
| Resultat fortovsordning | -3.816 | -6.836 | -1.546 | -7.032 | -10.516 | -1.565 | -3.665 | |

Forudsætninger anvendt til opgørelse af fortovsregnskaber

Optrækning hos grundejerne

| | | | | | | | | |
|------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--|
| Takst i kr. pr. kvm. - vægtet gennemsnit | 119 | 126 | 130 | 126 | 130 | 142 | 148 | |
| Optrævet areal | 424.450 | 412.636 | 418.057 | 417.749 | 416.473 | 416.341 | 413.610 | |
| Udvikling i procent | | 5,2% | 3,2% | -2,8% | 3,0% | 9,4% | 4,1% | |

Opgørelse af omkostninger

| | | | | | | | | |
|--------------------------------------------|-----|------|-------|------|------|------|------|------|
| Fordelingsprocent | 80% | 74% | 74% | 74% | 74% | 74% | 74% | |
| Timetakst - normal uden tillæg for overtid | 362 | 370 | 435 | 440 | 449 | 474 | 484 | 491 |
| Udvikling i procent | | 2,2% | 17,6% | 1,1% | 2,0% | 5,6% | 2,1% | 1,4% |

Verifikation af forudsætninger - (Angivet med grønt)

1. Fortovsregnskaberne for 2011 og 2012

Ernst & Young har i rapport fra 2013 foretaget en gennemgang og vurdering af fortovsregnskaberne og konkludere, at der er opkrævet mindre hos grundejerne end reglerne tillader.

Tidsstudier i 2013 konkluderer, at fordelingsnøglen på 74% var retvisende, baseret på en undersøgelse over 14 dage på Nørrebro udvisende en fordeling på 75%

Timetaksten for 2016 til opgørelse af omkostningerne forbundet med fortovsordningen er gennemgået af Deloitte i februar 2016.

Københavns Kommune Teknik- og Miljø Forvaltningen - Byens Drift

Skønnet besparelse af omstilling, løvpustere og ledelsestiltag

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
|------------------------------------------------------------------|-------------|-------|--------|--------|-------|
| 1. Omstillingsprojekter - andel vedr. fortovsordning | | 0 | 2.333 | 3.931 | 6.103 |
| 2. Løvpustere - løbende implementering fra 2015 | 2.718 | 5.484 | 9.526 | 9.930 | |
| 3. Ledelse - løbende optimeringstiltag - skønnet effekt fra 2016 | 0 | 500 | 1.000 | 2.000 | |
| 4. PUMA / Digitalt materiel check - skønnet effekt fra 2018 | 0 | 0 | 0 | 872 | |
| | <hr/> | | | | |
| Samlet besparelse | 2.718 | 8.317 | 14.457 | 18.905 | |
| | <hr/> <hr/> | | | | |

Beskrivelse af grundlag og forudsætninger for skønnet konsekvenser af tiltag og omstilling

Ad 1. Omstillingsprojekter - andel vedr. fortovsordning

1) 53% af budgettet i Center for Drift Indre kan henføres til renhold på færdselsarealer. Heraf kan 58% af budgettet på renhold af færdselsarealer henføres til fortovsordningen.

2) Budgetbesparelserne er følgende:

Omstillingsstrategi

Øvrige besparelseskra

I alt

| | 2016 | 2017 | 2018 | I ALT |
|--------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| Omstillingsstrategi | 4.700 | 3.400 | 3.500 | |
| Øvrige besparelseskra | 600 | 500 | 2.800 | |
| I alt | 5.300 | 3.900 | 6.300 | 15.500 |
| Andel til fortovsrenholdelse baseret på ledelsens vurderinger - for året | 2.333 | 1.598 | 2.172 | 6.103 |
| Andel i procent af samlet omstilling / besparelse - for året | 44% | 41% | 34% | 39% |

Ad 2. Løvpustere - løbende implementering fra 2015 - skøn

Samlet effektivisering i 2017 udgør 30% af samlet tid benyttet til fortovsrenhold. Beregnet som:

Samlet antal timer registreret som Væg-til-væg, Pladser & Gågader samt Fortov (127.336 timer for 2017) gange andel der hidrører fortovsrenhold (100% for Fortov og 48% for resten) = 97.374 timer. 30% heraf udgør 19.475 timer ganget med timepris på 491 kr.

Overgange fra snapper til puster dokumenteret ved indhentning af oplysninger fra enhedschefer og nøglepersoner.

Ad 3. Ledelse - løbende optimeringstiltag - skønnet effekt fra 2018

Effekten er beregnet som antal daglige minutter der vurderes være optimeret som følge af forskellige tiltag, der alle kredser omkring teamudvikling, blandede fagligheder og ledelse, heriblandt:

- Udarbejdet ny ambitiøs teamkordinatorrolle i 2016
- Udarbejdet og gennemført teamkordinatoruddannelse i efteråret 2017
- Siden 2016 Afset 1/3 af kompetenceudviklingsbudgettet på medarbejderseminar med fokus på medarbejderrolle, teamforståelse og blandede fagligheder forstået som helhedsorienteret opgavesyn
- Arbejdet og implementeret TRIO samarbejde

Beregning af effekt pr. år:

12 min. om dagen pr. ÅV beskæftiget med fortovsrenhold: 12 min. gange 300 arbejdsdage gange 71 medarbejdere gange 491 kr. (timepris 2018 niveau) - afrundet til 2.000.000 kr.

Ad 4. PUMA / Digitalt materiel check - skønnet effekt fra 2018

Effekten pr. år er beregnet som 5 min. sparet tid dagligt: = 5 min. gange 300 arbejdsdage gange 71 medarbejdere gange 491 kr. (jf ovenstående)

Københavns Kommune

Teknik- og Miljø Forvaltningen - Byens Drift

Pris pr. meter fortov mv. hos grundejerne for 2017

Udarbejdet af TMF

| Område | 2017 | | |
|-------------------------------|----------------------------|----------------------------------|-------------------|
| | Pris pr. m2/løb. Meter) | Antal enheder (m2/løb. meter) | Samlet indtægt |
| Renhold fortovstrøget, meter | 741,0 | 4.153 | 3.077.373 |
| Renhold fortov Strædet, meter | 743,0 | 856 | 636.017 |
| Renhold øvrige gader, meter | 586,0 | 12 | 7.031 |
| Renhold A-gade m2 | 165,5 | 214.239 | 35.445.843 |
| Renhold B-gade m2 | 124,8 | 161.286 | 20.130.106 |
| Renhold A-delt ansvar, forsøg | 59,6 | 5.627 | 335.144 |
| Renhold B-delt ansvar, forsøg | 44,9 | 18.241 | 819.568 |
| Renhold A - forsøg | | | |
| Renhold B - forsøg | | | |
| Renhold A 1/2 år Disp 1.7.17 | 82,7 | 5.791 | 479.060 |
| Renhold B 1/2 år Disp 1.7.17 | 62,4 | 3.405 | 212.489 |
| Diverse fortovsarealer manuel | | | 36.600 |
| Hovedtotal | | 413.610 | 61.179.231 |

Københavns Kommune Teknik- og Miljø Forvaltningen - Byens Drift

Opgørelse af estimeret tilbagebetalingsbehov til grundejerne

| t.kr. | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Resultat af fortovsregnskab | -10.516 | -1.565 | -3.665 |
| Skønnet besparelser | | | |
| 1. Omstillingsprojekter - andel vedr. fortovsordning | 0 | 2.333 | 3.931 |
| 2. Løvpustere - løbende implementering fra 2015 - skøn | 2.718 | 5.484 | 9.526 |
| 3. Ledelse - løbende optimeringstiltag - skønnet effekt fra 2016 | 0 | 500 | 1.000 |
| 4. PUMA / Digitalt materiel check - skønnet effekt fra 2018 | 0 | 0 | 0 |
| Korrigeret resultat for fortovsordning | -7.798 | 6.752 | 10.792 |
| Estimeret tilbagebetalingsbehov til private grundejere - for 2016 og 2017 | | | 17.543 |