

Københavns Kommune

Teknik- og Miljøforvaltningen

Fortovsordningen

Indholdsfortegnelse

	<u>Side</u>
1. Indledning og formål	1
2. Konklusion	1
2.1 Faktiske omkostninger	1
2.2 Modregning	2
2.3 Afgrænsning	2
3. Bemærkninger til de enkelte år – grundlag for konklusionen	3
3.1 For de konkrete år/perioder	3
3.2 Opgjort besparelse gennem effektiviseringer	6
3.3 Betaling opkrævet fra grundejere	7
3.4 Modregning	7
4. Afslutning	8

1. Indledning og formål

Vi er blevet anmodet om at foretage en særskilt vurdering af nogle konkrete forhold omkring Fortovsordningen i Københavns Kommune.

Baggrunden herfor er ifølge oplyst drøftelser i TMU den 11. oktober 2018 omkring TMF's oplæg til tilbagebetaling til grundejerne i fortovsordningen.

De konkrete forhold, vores vurdering omhandler, tager udgangspunkt i nedenstående kommissorie, som er godkendt af TMF:

Deloitte foretager en vurdering af, om grundlaget for opgørelse af tilbagebetalingsbeløbet tager udgangspunkt i de faktiske opgjorte omkostninger. Derudover foretages en vurdering af, om det af kommunen opgjorte tilbagebetalingsbeløb – med de af kommunen valgte forudsætninger – kan opgøres til 17,5 mio.kr. eller til 25,5 mio.kr. (det af TMF opgjorte beløb som følge af effektiviseringen i perioden 2015-2107 uden modregning af driftsunderskud for perioden).

Deloitte foretager ikke en konkret beregning af tilbagebetalingsbeløb.

Udgangspunktet for vores vurdering er indstillingen til TMU om ”Tilbagebetaling til grundejerne i fortovsordningen”, hvor tilbagebetalingsbeløbet er opgjort til 17,5 mio.kr.

2. Konklusion

2.1 Faktiske omkostninger

Vores vurdering af om grundlaget for opgørelse af tilbagebetalingsbeløbet tager udgangspunkt i de faktiske omkostninger giver anledning til følgende:

Udgangspunktet for opgørelsen af udgifterne til fortovsordningen er en kalkuleret/beregnet takst for timepris for ansatte og maskintimer sammenholdt med det opgjorte/registrerede tidsforbrug på opgaven (bortset fra 2011/12, hvor udgangspunktet er de realiserede/bogførte udgifter).

Efter vores opfattelse kræver anvendelsen af en kalkuleret/beregnet takst, at:

- det anvendte grundlag for skøn (for fx fordelingsnøgler mv.) er tilstede/kan dokumenteres,
- grundlaget for de faktorer (fx timepriser), der indgår i beregning af taksterne, er dokumenterede,
- der foretages en årlig ”genberegning” af taksten i forhold til realiserede/faktiske omkostninger.

Vi har anmodet TMF om dokumentation for grundlaget for det i indstillingen opgjorte tilbagebetalingskrav. Vi har gennemgået det modtagne materiale. Vores gennemgang af opgørelserne har givet anledning til følgende væsentlige observationer:

- grundlaget for væsentlige skøn kan ikke dokumenteres (fx fordelingsnøglen på 74% mellem fordelingen af det skatte- og brugerfinansierede renhold),
- grundlaget for opgørelser af de anvendte priser for perioden 2013-2015 kan ikke dokumenteres,
- der er ikke foretaget en årlig ”genberegning”/efterkalkulation af den anvendte takst i forhold til realiserede/faktiske omkostninger/aktivitetsniveau mv.

Anvendelse af ”kalkuleret takst” som grundlag kan være en grundlæggende metode til opgørelse af udgiften til ordningen. De grundlæggende forudsætninger herfor, der skal sikre, at disse svarer til de faktiske omkostninger mv., er på væsentlige områder dog ikke til stede/klart dokumenterede.

Efter vores opfattelse er grundlaget for de i indstillingen opgjorte udgifter således ikke baseret på de faktiske omkostninger.

2.2 Modregning

Vores vurdering af, hvorledes modregning bør foretages, giver anledning til følgende:

Det er vores generelle vurdering, at såfremt underskuddet havde været opgjort på grundlag af de faktiske omkostninger, kunne der have været foretaget mod-/indregning af de tidligere opgjorte underskud for fortovsordningen i de enkelte år som følge af, at det var ”genberegning” af de faktiske udgifter. Og beløbet kunne dermed have taget udgangspunkt i det af TMF opgjorte beløb på 17,5 mio.kr.

Som anført ovenfor (under punkt 2.1) er det opgjorte underskud ikke opgjort ud fra de faktiske omkostninger, hvorfor tilbagebetalingsbeløbet efter vores vurdering i stedet for bør tage udgangspunkt i det af TMF opgjorte effektiviseringsbeløb på 25,5 mio.kr. Hvorvidt de 25,5 mio.kr. er det endelige/korrekte beløb, kan vi dog ikke vurdere. Opgørelse af det endelige tilbagebetalingsbeløb bør afvente den igangsatte undersøgelse, der ifølge det oplyste foretages af Bech Bruun.

2.3 Afgrænsning

Det er væsentligt at bemærke, at vi med ovenstående ikke har taget stilling til et eventuelt samlet tilbagebetalingsbeløb, idet dette bør afvente den igangværende undersøgelse, der foretages af Bech Bruun, samt at grundlaget/forudsætningerne for beregning af de faktiske omkostninger ikke er behørigt dokumenteret.

Vi kan oplyse, at vi har foretaget en vurdering af metoden og grundlaget, men der er ikke foretaget revision af beløbene.

Vi kan ligeledes oplyse, at vores vurdering alene er foretaget i forhold til de to problemstillinger omtalt i kommissoriet (anvendt faktiske udgifter og om der må foretages modregning).

Vi har således eksempelvis ikke vurderet, hvornår udbudspligt er gældende og den eventuelle konsekvens heraf, ligesom vi ikke har vurderet effektivitet samt den økonomiske styring i øvrigt mv. på fortovsordningen.

3. Bemærkninger til de enkelte år – grundlag for konklusionen

3.1 For de konkrete år/perioder

Nedenfor er anført vores kommentarer til de forskellige år/perioder:

For 2011 og 2012

I indstillingen til Teknik- og Miljøudvalget er udgifterne på henholdsvis 54.528 t.kr. og 58.701 t.kr. medtaget ud fra den af EY – i rapport af 24. juli 2013 med titlen ”Vurdering af kostægthed vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens fortovsrenholdelse for private grundejere ” – foretagne opgørelse.

I denne er der taget udgangspunkt i de realiserede omkostninger på ordningen korrigeret for blandt andet beregning af overheadomkostninger mv. Ifølge rapporten er overheadomkostningerne i størrelsesordenen 6,5 mio.kr. oplyst af TMF.

EY anfører, at de ”....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.”*

Senere i samme rapport anføres: ”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.”

Omkostningerne for de to år har således taget udgangspunkt i de realiserede/bogførte udgifter kombineret med skøn. Som angivet har der ikke været muligt at efterprøve flere af de foretagne skøn, ligesom grundlaget for overheadomkostningerne savnes (baserer sig ifølge EY alene som oplyst af TMF).

Ved opgørelsen af timeantallet er fra og med 2012 anvendt fordelingsnøgle mellem det skattefinansierede og brugerfinansierede renhold på 74% (se herom senere – i 2013).

For 2013-2015

I indstillingen til Teknik- og Miljøudvalget er de af TMF samlede udgifter for årene opgjort til respektive 55.767/59.701/64.616 t.kr.

Fra og med 2013 er opgørelsesprincippet for udgiften ændret.

For 2013 er det første gang, der ikke tages udgangspunkt i de realiserede/bogførte omkostninger for året. Der anvendes i stedet en kalkuleret timepris multipliceret med antallet af timer registreret anvendt til opgaven.

Ifølge det oplyste fra TMF tager grundlaget udgangspunkt i *"Lønprognose for 2012, november 2012 (timeregistrerende specialarbejdere)"*.

Hvordan dette er fremkommet kan ikke dokumenteres. TMF anfører således, at man ikke kan se nogle steder, *".. hvordan man præcis er kommet frem til denne lønprognose"*.

Den kalkulerede omkostning for 2014 og 2015 tager udgangspunkt i en kalkuleret timepris/enhedspris foretaget i 2013. For 2014 og 2015 er der alene foretaget en løn-/prisfremskrivning af den beregnede takst for 2013.

Grundlaget for opgørelsen af enhedsprisen for maskiner for 2013-2015 kan ifølge det oplyste fra TMF ikke dokumenteres.

Der er således oplyst, at *"Før 2016 var der ikke en samlet beregning af maskinpriserne. Priserne blev i stedet beregnet for hvert enkelt stykke materiel. Disse beregninger skete mere decentralt, og vi har ikke kunnet spore noget materiale, som giver et samlet overblik over baggrunden for de forskellige maskinpriser."*

Endvidere indgår der ved opgørelsen af timeantallet en fordelingsnøgle mellem det skattefinansierede og brugerfinansierede renhold på 74%. Denne fordelingsnøgle er anvendt – uden ændringer - i perioden 2012-2017.

Forvaltningen har ifølge oplyst, *"... ikke nogen dokumentation ud over omtalen i E&Y's rapport fra 2013. De 74 pct. var i en årrække genstand for drøftelser på såkaldte fortovsseminar, men der er ikke dokumentation for indholdet af drøftelserne på disse i nyere tid."*

I EY's rapport vedrørende *"Vurdering af kostæghed vedrørende Teknik- og miljøforvaltningens fortovsrenholdelse for private grundejere"* anføres der dels, at *"....Vi har fået oplyst, at den reviderede"*

fordelingsnøgle er opgjort på grundlag af individuelle skøn fra områdelederne, hvorpå der er beregnet et almindeligt gennemsnit.”

og dels videre i samme rapport:

”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% til fortovene, og ligger derfor tæt op ad den anvendte fordeling på 74%. 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.”

Det må således konkluderes, at der for denne væsentlige fordelingsnøgle ikke foreligger følgende:

- Egentlig dokumentation for fordelingsnøglen
- Dokumentation for, at EY’s anbefalinger – og efter vores opfattelse også relevante anbefalinger – i rapporten herom er foretaget, nemlig:
 - at *”...genberegne fordelingsnøglen årligt.”*
 - at det *”.... fremover vil være en mere valid metode at beregne fordelingsnøglen som et vægtet gennemsnit.”*, idet *” .. områdernes omfang og geografi varierer...”*

Vi kan således ikke vurdere, om der er foretaget genberegning/efterkalkulation af priser i forhold til de realiserede omkostninger. Samtidigt ses de anvendte fordelingsnøgler ikke at være revurderet.

Manglende genberegning/efterkalkulation af foretagne takster/skøn kan medføre, at dette ikke belyser, hvis aktivitetsniveauet har ændret sig, fx ved anskaffelser på maskinområdet/timefordelingen mv.

Den anvendte kalkulerede takst anvendt ved opgørelsen af udgifterne er således ikke nødvendigvis udtryk for den faktiske/realiserede omkostning.

For 2016 og 2017

I indstillingen til Teknik- og Miljøudvalget er udgiften for årene opgjort til respektive 60.712/64.844 t.kr.

For årene 2016 og 2017 tager beregningen af de faktiske omkostninger udgangspunkt i de realiserede timer/enheder ganget med den kalkulerede omkostning pr. time/enhed.

Den kalkulerede omkostning for 2016 har taget udgangspunkt i en kalkuleret timepris/enhedspris foretaget i 2015. For 2017 har den kalkulerede timepris alene taget udgangspunkt i den for 2016 med tillæg af en løn-/pristalsregulering.

Der indgår også for 2016 og 2017 en fordelingsnøgle ved opgørelsen af timeantallet mellem det skattefinansierede og brugerfinansierede renhold på 74%. For nærmere omtale se afsnittet ovenfor for 2013-2015.

Der er således ikke foretaget genberegning/efterkalkulation af priser i forhold til de realiserede omkostninger, ligesom de anvendte fordelingsnøgler ikke er revurderet.

Manglende genberegning/efterkalkulation af foretagne skøn kan medføre, at dette ikke belyser, hvis aktivitetsniveauet har ændret sig fx ved anskaffelser på maskinområdet/timefordelingen mv.

Den anvendte kalkulerede takst anvendt ved opgørelsen af udgifterne er således ikke nødvendigvis udtryk for den faktiske/realiserede omkostning.

3.2 Opgjort besparelse gennem effektiviseringer

TMF har foretaget opgørelse af den mulige økonomiske effektiviseringer for perioden 2015-2017, som ikke indgik i det oprindelige opkrævede/kalkulerede takstgrundlag. Beløbet kan ifølge TMF opgøres til at være i størrelsesordenen 25,5 mio.kr.

TMF har endvidere anmodet EY om vurdering heraf.

EY anfører i deres rapport af 17. august 2018 at:

- *”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.”*
- *”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.”*
- *”Opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet er behæftet med den naturlige usikkerhed, der er forbundet med ledelsens vurderinger og skøn samt implementeringen af omstillingsbesparelserne.”*

Der indgår således vurderinger og skøn i opgørelsen, der ikke er mulige at efterprøve.

3.3 Betaling opkrævet fra grundejere

Der foretages en fordeling af takster mellem fx A og B gader.

Ifølge oplyst af forvaltningen: ” *Forvaltningen er ikke længere i besiddelse af de bagvedliggende data, bag fordelingen i A og B gader*”.

Der er således ikke mulighed for at efterprøve grundlaget for fordelingen.

Den opgjorte ”Betaling opkrævet fra grundejere” er baseret på årets takster godkendt i sammenhæng med budgettet. De opkræves/indgår dog først af ejendomsskattebilletten for det efterfølgende år. Således er fx taksterne godkendt for 2017 først anvendt på ejendomsskattebilletterne for 2018 og opkræves først dette år.

Ved opkrævning af grundejerne for fx 2017, som foretages på ejendomsskattebilletten for 2018, fremgår der ikke altid hvilket år opkrævningen vedrører, For opkrævning af ydelserne ”Renhold fortov Strøget”, ”Renhold øvrige gader” samt ”Renhold A-delt ansvar, forsøg” er der således ikke anført, hvilket år opkrævningen vedrører. Dette fremgår alene af kommunens hjemmeside.

3.4 Modregning

Det er i 2018 opgjort, at der fejlagtigt ikke var indregnet en effektivitetsgevinst for 2015-2017.

Denne er i henhold til ovenstående opgjort til at være i størrelsesordenen 25,5 mio.kr.

Som anført i EY’s rapport: ”*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.*”

Vi er enige med advokatfirmaet Nielsen Nøragers holdning i notat af 21. august 2018 omkring modregning af underskud de enkelte år, når udgangspunktet er de faktiske omkostninger. Det er således også vores generelle vurdering, at såfremt underskuddet havde været opgjort på grundlag af de faktiske omkostninger, kunne der have været foretaget mod-/indregning af de tidligere opgjorte underskud for fortovsordningen i de enkelte år som følge af, at det var ”genberegning” af de faktiske udgifter. Og beløbet kunne dermed have været det af TMF opgjorte beløb på 17,5 mio.kr.

Som det fremgår ovenfor, og hvor det væsentligste kan sammenfattes således:

- grundlaget for væsentlige skøn kan ikke dokumenteres (fx fordelingsnøglen på 74% mellem fordelingen af det skatte- og brugerfinansierede renhold samt fordelingen af **takster mellem A- og B-gader**),
- grundlaget for opgørelser af de anvendte priser for perioden 2013-2015 kan ikke dokumenteres,
- der er ikke foretaget en årlig ”genberegning”/efterkalkulation af den anvendte takst i forhold til realiserede/faktiske omkostninger/aktivitetsniveau mv.

er det dog vores opfattelse, at det af TMF opgjorte underskud ikke tager udgangspunkt de faktiske omkostninger, hvorfor tilbagebetalingsbeløbet efter vores vurdering i stedet for bør tage udgangspunkt i det af TMF opgjorte effektiviseringsbeløb på 25,5 mio.kr. Hvorvidt de 25,5 mio.kr er det endelige/korrekte beløb, kan vi dog ikke vurdere. Opgørelse af det endelige tilbagebetalingsbeløb bør afvente den igangsatte undersøgelse, der ifølge det oplyste foretages af Bech Bruun.

4. Afslutning

Hvis ovenstående giver anledning til spørgsmål eller der er behov for en uddybning, står vi gerne til rådighed.

København, den 26. november 2018

Deloitte

Statsautoriseret Revisionspartnerselskab


Lars Kronow
statsautoriseret revisor


Keld Østerdal
statsautoriseret revisor