



Til Teknik- og Miljøudvalget

25. april 2019

Teknik- og Miljøforvaltningens gennemgang af konklusionerne fra de fire rapporter

Sagsnr.
2019-0110867

Dokumentnr.
2019-0110867-3

Der er refereret til de fire undersøgelser på forskellig vis, hvilket afspejler dels forskel i undersøgelsesrapporternes karakter og dels forskel i den forudgående behandling af rapporterne.

Intern Revisions undersøgelse af 22. maj 2018

Intern Revisions første undersøgelse blev iværksat på baggrund af en whistleblowerhenvendelse til Borgerrådgiven den 15. november 2017, som Intern Revision fik overdraget 20. november 2017. De væsentligste konklusioner fremgår af tabel 1, med citater fra rapportens konklusion.

Tabel 1: Væsentligste konklusioner fra Intern Revisions rapport af 22. maj 2018

<i>Hvorvidt Teknik- og Miljøforvaltningen på et tidligere tidspunkt efter lovens ikrafttræden pr. 1. juli 2015 burde have konkurrenceudsat ordningen og sikret, at det arbejde som forvaltningen udfører på grundejernes regning, er til billigst mulige pris, må bero på en juridisk afklaring.</i>
<i>Resultatet af udbuddet bekræfter således efter vores opfattelse, at whistleblowerens påstand, om at borgerne har betalt for meget for ydelsen, er korrekt, idet renholdet kan udføres til en billigere pris.</i>
<i>Vi vurderer derfor, at det er overvejende sandsynligt, at Teknik- og Miljøforvaltningen bliver mødt med et betydeligt krav om tilbagebetaling som følge af opkrævning af for høje tekster</i>
<i>Det kan ikke udelukkes, at det vil have betydning for en eventuel tilbagebetaling, at Teknik- og Miljøforvaltningen i april 2017 fik kendskab til, at prissætningen i fortovsordningen med stor sandsynlighed var for høj, og at forvaltningens vurdering af, at de indhentede kontrolpriser var urealistiske, var forkert.</i>
<i>Rækkevidden af bestemmelsen i vejlovens §137 og dermed omfanget af et eventuelt tilbagebetalingskrav vil efter vores vurdering kræve en juridisk afklaring og vil sandsynligvis først blive endelig afklaret i forbindelse med konkrete afgørelser af sager om krav om tilbagebetaling.</i>
<i>Såfremt der skal foretages en vurdering af muligheden for placering af ansvar, i forhold til whistleblowers påstand om, at fire navngivne personer fra forvaltningens ledelse kan have haft kendskab til forholdet og sandsynligvis har forsøgt at holde dette skjult, bør der efter vores vurdering- i regi af Økonomiforvaltningen- iværksættes en uvildig juridisk undersøgelse og herunder foretages en vurdering af, hvorvidt sagen bør give anledning til ansættelsesretlige sanktioner.</i>

Vi anbefaler i lyset af denne sag, at Teknik- og Miljøforvaltningen overvejer, hvorvidt bestemmelsen i vejloven om at sikre den billigste pris, når arbejde udføres for borgernes regning, har betydning for andre ordninger.

Vi vurderer endvidere, at udbudsresultatet vil have væsentlig økonomisk betydning for den resterende del af fortovsordningen. Dels for grundejerne i form af den fremtidige betaling. Dette ud fra det forhold, at der ikke sagligt kan opkræves forskellig pris fra grundejere i og uden for den konkurrenceudsatte del af ordningen. Dels for Teknik- og Miljøforvaltningens økonomi som følge af ovenstående.

Intern Revision, udvidet undersøgelse af 3. oktober 2018

Revisionsudvalget besluttede den 6. juni 2018, at undersøgelsen af whistleblowersagen skulle følges op 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 forvaltningens kontrolbud.*”

Intern Revisions væsentligste kritikpunkter, som også er blevet forelagt for Teknik- og Miljøudvalget den 12. november 2018, er gennemgået i tabel 2:

Tabel 2 Væsentligste konklusioner fra Intern Revisions rapport af 3. oktober 2018

Manglende genberegning af væsentlige fordelingsnøgler anvendt ved beregning af takster
Forvaltningen har ikke været tilstrækkelig opmærksom på anbefalinger fra Ernst & Young givet i 2013 i rapport om fortovsordningen, herunder anbefaling om regelmæssig genberegning af fordelingsnøgler.
Subsidiering af det skattefinansierede renhold
Medarbejderen (whistleblower), som henvendte sig til borgerrådgiveren 15. november 2017, anførte, at penge, der modtages for renhold i fortovsordningen, i stedet bliver brugt til at finansiere det almindelige daglige renhold. Ifølge Intern Revision bekræfter revisionens gennemførte undersøgelser whistleblowerens påstand om, at grundejerne har betalt for meget for fortovsrenholdet. Intern Revision har som overordnet konklusion, at overfaktureringen er blevet anvendt i Byens Drift, og at der således er sket en subsidiering af de skattefinansierede opgaver, herunder det almindelige renhold af veje, cykelstier og pladser, på bekostning af det brugerfinansierede renhold (fortovsordningen).
Forskellen på 25,5 mio. kr. mellem de opkrævede indtægter og priserne i Teknik- og Miljøforvaltningens kontrolbud
Forvaltningen 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: <ul style="list-style-type: none">- Løvpustere har fra 2015 gradvist erstattet håndsnappere.

- Ny arbejdstidsaftale, optimering af placering af driftspladser, ruteoptimering gennem GPS i køretøjer m.v.
- Fra 2016 ledelsestiltag samt digitalisering af sikkerhedstjek af materiel.

Intern Revision kritiserer, at forvaltningens opgørelse af effektiviseringer i perioden 2015-2017 er foretaget skønsmæssigt, og at den hovedsageligt er baseret på faglige vurderinger og i mindre grad på verificerbar dokumentation.

Dermed stiller Intern Revision også spørgsmålstegn ved forvaltningens opgørelse af tilbagebetalingskravet. Intern Revision konkluderer således, at det ikke er muligt at bekræfte, hvorvidt værdiansættelsen af effektiviseringer på 25,5 mio. kr. er korrekt.

Teknik- og Miljøforvaltningens model for opgørelse af tilbagebetaling til grundejere

Forvaltningen har opgjort besparelserne 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.

Intern Revision vurderer ikke, at der er hjemmel til at modregne beregnede underskud, der er en følge af u hensigtsmæssig økonomistyring, i en fejlagtig takstberegning. Intern Revision lægger bl.a. til grund for vurderingen, at driftsbevillinger er ét-årige, og at indtægtsbudgettet sætter rammerne for udgifterne på de brugerfinansierede områder.

Uhensigtsmæssig model for takstberegning, overhead og bevillingsstyring

Modellen for takstberegning har, ifølge Intern Revision, givet følgende uønskede effekter:

- Uhensigtsmæssige incitament, da øgede udgifter blot fører til øgede takster.
- Uklarhed og uhensigtsmæssige incitament, da området kan disponere over overheadindtægter, som er finansieret af grundbevillinger på andre områder (fx Teknik- og Miljøforvaltningen, Stab).
- Økonomisk gevinst ved at løse opgaven i eget regi (pga. samme overhead).
- Et højt overhead, som gør det svært at vinde udbud.
- Den manglende transparens i bevillingerne på indtægtsdækkede områder udgør en væsentlig risiko for økonomien ved nedgang i indtægterne.

Generel økonomistyring og ledelsesmæssigt tilsyn

Der har ikke fundet en tilstrækkelig økonomisk styring sted i Teknik- og Miljøforvaltningen i relation til fortovsordningen, ligesom det ledelsesmæssige tilsyn har været mangelfuldt.

Forvaltningen har ikke været tilstrækkelig opmærksom på anbefalinger fra Ernst&Young givet i 2013 i rapport om fortovsordningen, herunder anbefaling om regelmæssig genberegning af fordelingsnøgler (jf. det allerede nævnte), regelmæssig efterkalkulation af fortovsstaksterne samt benchmarking af omkostningsniveau.

Forvaltningen har således ikke kunnet fremlægge dokumentation for de anvendte

fordelingsnøgler i takstberegningen (jf. det tidligere beskrevne).

Der er ikke foretaget årlige efterkalkulationer, der viser de reelle regnskabsresultater på området, hvilket kunne have afdækket de gennemførte effektiviseringer tidligere.

Der har ikke været nok fokus på mange klager gennem årene over for høje takster.

Der har ikke været sammenlignet med omkostningsniveauet for lignende opgaver, som forvaltningen løser i eget regi eller gennem udbud.

Forvaltningen burde have reageret allerede på indhentede kontrolpriser i foråret 2017, der viste, at fortovsrenholdet kunne varetages til langt lavere priser.

Deloitte, undersøgelse af 26. november 2018

Undersøgelsen blev besluttet af Teknik- og Miljøudvalget 11. oktober 2018. Efterfølgende er et kommissorium, som fremgår af rapporten, aftalt mellem Deloitte og Teknik- og Miljøforvaltningen:

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.

Citater fra undersøgelsen er angivet med kursiv.

Deloitte konstaterer, at udgangspunktet for forvaltningens opgørelse af omkostningerne til fortovsordningen er en kalkuleret/beregnet timepris for ansatte og maskiner, som ganges med det antal timer, som medarbejderne har registreret på henholdsvis arbejdstid og brug af maskiner. Deloitte anerkender, at anvendelse af en beregnet takst kan være en grundlæggende metode til opgørelse af omkostningerne i fortovsordningen.

Ifølge Deloitte er de grundlæggende forudsætninger for at kunne anvende en sådan beregnet timepris dog ikke til stede, fordi der mangler dokumentation på væsentlige områder. Deloitte vurdering af forvaltningens metode og grundlag 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 samt fordelingen af takster mellem A-gader 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."*

Efter Deloitte's vurdering er forvaltningens opgørelse af fortovsregnskaberne således ikke baseret på de faktiske omkostninger. Deloitte anfører, at *"såfremt det registrerede driftsunderskud 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 tilbagebetalingsbeløbet kunne dermed have taget udgangspunkt i det af TMF opgjorte beløb på 17,5 mio.kr."*

Da det registrerede underskud efter Deloitte's opfattelse ikke er opgjort ud fra de faktiske omkostninger, er det Deloitte's vurdering, at tilbagebetalingsbeløbet i stedet bør tage udgangspunkt i det af Teknik- og Miljøforvaltningen opgjorte effektiviseringsbeløb på 25,5 mio. kr. Samtidigt anfører Deloitte: *"Hvorvidt de 25,5 mio. kr. er det endelige/korrekte beløb, kan vi ikke vurdere. Opgørelsen af det endelige tilbagebetalingsbeløb bør afvente den igangsatte undersøgelse, der ifølge det oplyste foretages af Bech Bruun."*

Bech Bruuns undersøgelse af 25. marts 2019

Undersøgelsen blev igangsat af Økonomiudvalget den 14. august 2018 ved følgende beslutning:

at det godkendes, at der indhentes en uvildig advokatundersøgelse- og vurdering af,

- a) om Teknik- og Miljøforvaltningens varetagelse og administration af kommunens fortovsordning har været i strid med vejlovgivningen, herunder om Teknik- og Miljøforvaltningen har opkrævet for høje takster hos de grundejere, som kommunen som vejmyndighed har pålagt, at deres forpligtelse til renholdelse skal udføres af kommunen for grundejernes regning, jf. vejlovens § 64 og § 72, stk. 1, og i bekræftende fald,
- b) om direktionen i Teknik- og Miljøforvaltningen har eller burde have været bekendt hermed, og i givet fald fra hvilket tidspunkt,
- c) om borgmesteren for Teknik- og Miljøforvaltningen og Teknik- og Miljøudvalget er eller burde være blevet orienteret herom og i givet fald fra hvilket tidspunkt, samt

- d) en vurdering i givet fald af, om det bør give anledning til ansættelsesretlige konsekvenser.

Bech Bruuns væsentligste kritikpunkter af forvaltningen af ordningen er gengivet i tabel 4 med citater i kursiv fra rapportens konklusionsafsnit.

Tabel 4: Væsentligste konklusioner fra Bech Bruuns undersøgelse af 25. marts 2019

Administration af fortovsordningen - opkrævninger
<i>Det er hovedkonklusionen i vores rapport, at Teknik- og Miljøforvaltningen ("TMF") har opkrævet mere fra de grundejere, der var omfattet af fortovsordningen i den periode, som har været genstand for vores undersøgelse, end vejlovgivningen tillod. Vi kan ikke med sikkerhed fastslå, hvor lang tid en sådan ulovlig opkrævning har fundet sted, men det må antages, at priserne i hvert fald efter 2012 ikke længere var en dokumenterbar refleksion af de direkte og indirekte udgifter, der var forbundet med renholdelsen af fortovene.</i>
<i>(.) TMF's priser under fortovsordningen inkluderede et ikke-ubetydeligt "overhead" til dækning af administration m.v. Det er ved fastsættelsen af "overhead" ikke nærmere specificeret eller dokumenteret, hvilke omkostninger der blev dækket ved denne indtægt, eller hvorvidt disse omkostninger kunne henføres til det konkrete renholdelsesarbejde. Det er vores vurdering, at der ikke har været hjemmel i vejloven til at opkræve "overhead" på den skete måde. TMF har henvist til, at de har indregnet et "overhead" i overensstemmelse med de regler, der gælder for kalkulation af omkostninger, når en kommune afgiver et kontrolbud i konkurrence med private. Det er vores opfattelse, at disse regler ikke finder anvendelse, når opgaven er at beslutte, hvor meget grundejere skal betale for en ydelse, de er blevet pålagt efter vejlovgivningen.</i>
<i>Som sagen er oplyst for os, er dele af det overskydende beløb anvendt til drift og vedligeholdelse af de offentlige veje, som er skattefinansierede, og til dækning af administrative omkostninger, der ikke reflekterer den renholdelsesopgave, som grundejerne var påbudt, hvilket ikke er en lovlig anvendelse af indtægter fra en brugerfinansieret ordning</i>
<i>Det er således vores samlede opfattelse, at TMF's administration af fortovsordningen har været i strid med vejlovgivningen.</i>
Manglende opfølgning på EY-rapport fra 2013
<i>Vi kan konstatere, at der ikke blev fulgt op på de anbefalinger, som Ernst & Young ("EY") fremkom med i 2013 vedrørende undersøgelser af grundlaget for omkostningsberegningerne og effektiviteten i fortovsordningen. Det er vores opfattelse, at den manglende opfølgning er en af hovedårsagerne til, at det ikke på et tidligere tidspunkt blev klart, at TMF's regnskaber ikke var retvisende.</i>
Effektiviseringer
<i>Det kan konstateres, at de effektiviseringer i udførelsen af renholdelsen, der blev iværksat, ikke medførte lavere priser for grundejerne i ordningen. Tværtimod blev priserne i perioden 2013-2018 hvert år hævet i takt med pris- og lønudviklingen, uden</i>

at TMF kontrollerede, om de underliggende forudsætninger for det regnskabsmæssige resultat var korrekte, og uden at der derved blev taget hensyn til en række effektiviseringer af driften, som burde være kommet grundejerne til gode i form af lavere priser. Den nødvendige undersøgelse blev først gennemført i 2018, hvor TMF skulle afgive et kontrolbud i forbindelse med det udbud, der førte til privatisering af dele af fortovsrenholdelsen. Undersøgelsen viste, at de faktiske omkostninger (med tillæg af et betydeligt "overhead") var ca. 30% lavere end den pris, der aktuelt blev opkrævet.

Organisering af administrationen af fortovsordningen

Vi har konstateret, at ansvaret for fortovsordningen - i hvert fald fra 2014 og fremefter - har været fordelt på en sådan måde, at ingen reelt har haft tilstrækkeligt overblik over og indblik i fortovsordningen. Således var drift, udvikling og økonomi i fortovsordningen delt ud på forskellige organisatoriske enheder. Videre må det lægges til grund, at der er sket et betydeligt videnstab i forbindelse med en gennemført reorganisering i 2014.

Markedstest og kontrol af priser

I efteråret 2016 blev det besluttet, at TMF skulle overtage renholdelsen af fortove i et område, der tidligere havde været omfattet af et forsøg. Efter det for os oplyste om det faktiske forløb er det vores vurdering, at TMF i hvert fald på dette tidspunkt var forpligtet til at sikre, at opgaven blev løst "billigst muligt", og dermed skulle konkurrenceudsætte renholdelsesopgaven på de konkrete strækninger efter proceduren i vejlovens §137.

Det er vores vurdering, at den af TMF gennemførte markedstest i 2017 ikke var i overensstemmelse med procedurekravene i vejlovens §137, idet de indhentede kontrolpriser ikke kunne etablere et retsforhold, hvorefter tilbudsgiverne var forpligtede til at udføre arbejdet i henhold til de afgivne tilbud.

Endvidere er det vores opfattelse, at det forhold, at alle de i april 2017 indkomne kontrolbud lå endog meget væsentligt under TMF's priser, burde have medført, at der (straks) blev iværksat en undersøgelse af, om TMF's egne priser var retvisende. Det var således ikke tilstrækkeligt, at der (alene) blev foretaget en undersøgelse af forudsætningerne for kontrolpriserne.

På baggrund af de indkomne kontrolpriser igangsatte TMF et udbud af dele af fortovsordningen. Udbuddet blev offentliggjort i januar 2018. Selvom udbudsprocessen sandsynligvis kunne have været gennemført hurtigere, har vi ikke grundlag for at konkludere, at TMF brugte unødigt lang tid til forberedelsen heraf.

Det er vores vurdering, at TMF (flere gange) havde anledning til at undersøge, om priserne under fortovsordningen var retvisende, og det er vores bedømmelse, at en sådan tilbundsående undersøgelse i hvert fald burde have været iværksat primo 2017, da kontrolpriserne blev modtaget.

Praksisændringen i Vejdirektoratet

Som led i undersøgelsen har vi konstateret, at Vejdirektoratet i 2013 ændrede praksis i

forbindelse med en konkret sag fra Randers. Den ændrede praksis betød, at et antal grundejere, der af TMF var pålagt at betale for vintervedligeholdelse og renholdelse af fortove, ikke længere skulle tilpligtes at betale, herunder til fortovsordningen. Vi har som led i vores undersøgelse afdækket, at TMF's praksis ikke blev tilpasset ændringen, ligesom der ikke er sket tilbagebetaling til de berørte grundejere. TMF har imidlertid ikke kunnet give os oplysninger, der dokumenterer, hvad der reelt blev foretaget i anledning af praksisændringen. TMF har oplyst, at det undersøges, om der er grundejere, der burde være udgået af fortovsordningen, og som i denne sammenhæng uretmæssigt har betalt hertil.

Forvaltningens oplysninger til borgmesteren og til Teknik- og Miljøudvalget

Vi har konstateret, at de oplysninger, som TMF har givet Teknik- og Miljøudvalget ("TMU") og borgmesteren om fortovsordningen i flere tilfælde ikke har været retvisende eller fyldestgørende.

Dette gælder bl.a. i forhold til orienteringer om konklusionerne i EY's rapporter fra 2013, der fremdrages gentagne gange i de følgende år til støtte for, at der ikke blev opkrævet for meget (snarere for lidt) under fortovsordningen. Vi kan ikke konstatere, om fejlene skyldes misforståelser opstået tidligt i forløbet, som blot efterfølgende gentages, eller om der dækkes over usikkerhederne ved fortovsordningen ved at overdrive rapporternes konklusioner og udelade usikkerhedsmomenter i rapporterne. Vi har konstateret, at der ved to lejligheder i indstillinger til TMU er citeret fra EY's rapporter på en måde, der ikke er retvisende. Det gælder for indstillingen til TMU's møde den 7. oktober 2013 og for en evalueringsrapport, der blev behandlet på TMU's møde den 20. juni 2016.

Vi kan konstatere, at TMU og borgmesteren ikke blev orienteret om, at opkrævningerne under fortovsordningerne ikke var i overensstemmelse med vejlovgivningen. Vi har dog ikke grundlag for at konkludere, at medarbejderne i TMF var af den opfattelse, at administrationen var ulovlig.

TMU blev heller ikke orienteret om, at Vejdirektoratets ændring af praksis i 2013 havde betydning for et antal grundejere i fortovsordningen, der kunne have krav på tilbagebetaling.

I en indstilling til TMU's møde den 31. oktober 2016, hvor det blev besluttet at indstille forsøgsordningen, blev der udeladt oplysninger om, at der var juridisk tvivl om holdbarheden af den valgte fremgangsmåde ved gennemførelsen af markedstesten af priserne i fortovsordningen.

I forbindelse med indhentelsen af kontrolpriserne i 2017 blev borgmesteren orienteret om, at de indkomne priser lå "væsentlig under" TMF's egne priser. I orienteringen til TMU var det imidlertid angivet, at priserne lå "et stykke under" TMF's egne priser. Dette var ikke en retvisende orientering af TMU. Det er vores vurdering, at TMF ved den nævnte orientering burde have givet TMU en retvisende orientering om differencen mellem kontrolpriserne og TMF's priser (TMF var 485 % dyrere end den billigste kontrolpris).

TMF har dermed ikke levet op til de forvaltningsretlige og kommunalretlige regler.