

**INTERN REVISION**

21. september 2023

**SÆRLIG UNDERSØGELSE**

**AFSENDER**

Jesper Andersen  
Thomas Christensen  
Allan Bojer



# **Budgettering af parkerings- indtægter**

Teknik- og Miljøforvaltningen

**2023**

**MODTAGER**

Adm. Direktør Søren Wille  
Direktør Michel Schilling

**Indholdsfortegnelse**

1.	INDLEDNING.....	3
2.	SAMMENFATNING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER.....	5
3.	BAGGRUND .....	7
3.1	DEN CENTRALE STYRING OG AFREGNING AF PARKERINGSINDTÆGTER .....	7
3.2	KORREKTIONER PÅ RISIKOLISTEN .....	7
3.3	BUDGET OG FORBRUGSUDVIKLING .....	8

## 1. INDLEDNING

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen gennemført en undersøgelse af Teknik- og Miljøforvaltningens (TMF) budgettering af parkeringsindtægter.

Parkeringsindtægterne består af indtægter fra betalingsparkering og parkeringsafgifter og udgør en samlet nettoindtægt på ca. 580 mio. kr.

I de senere år har parkeringsindtægterne figureret på Risikolisten. Risikolisten er en månedlig status på områder i kommunen med et forventet merforbrug på mere end 10 mio. kr., som ikke forventes at kunne løftes indenfor forvaltningens egen ramme.

### **Formål, metode og afgrænsning**

Undersøgelsens overordnede formål er at vurdere årsagerne til, og konsekvenserne af, at parkeringsindtægterne i de senere år har været overvurderet.

Anbefalinger og konklusioner vil have et konkret og handlingsorienteret sigte.

Undersøgelsen afgrænses til en gennemgang af budgetteringen af betalingsparkering og P-afgifter på bevillingen Parkering.

Undersøgelsen er understøttet af følgende aktiviteter:

- Dialog med Økonomiforvaltningen (ØKF) om den centrale styring og afregning af indtægter vedrørende betalingsparkering.
- Gennemgang af seneste års risikolister/korrektioner vedrørende parkeringsindtægter.
- Gennemgang af budget og forbrugsudviklingen i perioden 2020-2023.
- Møder/dialog med TMF vedrørende budgetteringsmetoderne generelt, herunder budget- og prognosemodellens opbygning og anvendelse.

**Rapportering**

Rapporten forelægges Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i TMF. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringssvar, der vedrører de faktiske forhold, der beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger. Undtagelsen hertil er alene gjort, hvor den enkelte bemærkning helt eller delvist har omfattet forhold af faktisk karakter.

Rapporten vil desuden - som følge af Økonomiudvalgets lovpligtige indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for alle kommunens administrationsområder - blive sendt til ØKFs direktion til eventuel videre foranstaltning over for Økonomiudvalget.

## 2. SAMMENFATNING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER

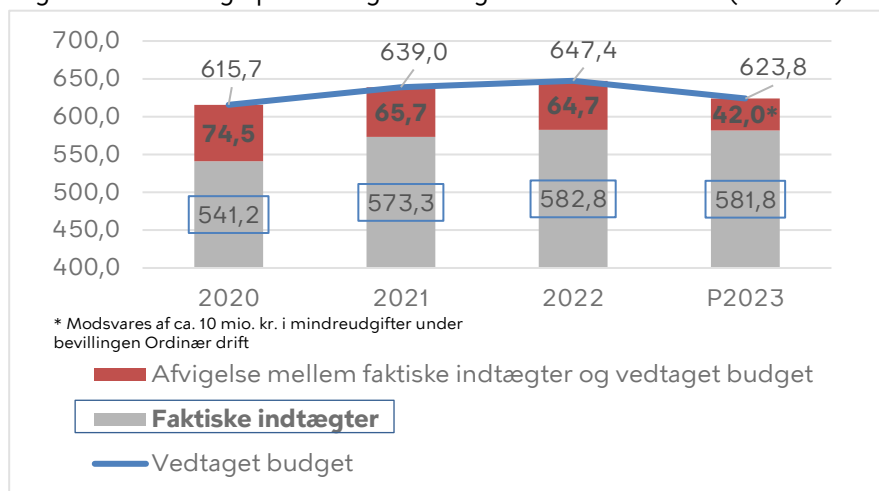
Københavns Kommune (KK) har årligt parkeringsindtægter for netto ca. 580 mio. kr., som kan henføres til bevillingen Parkering. Parkeringsindtægterne kommer fra betalingsparkering ca. 490 mio. kr. og parkeringskontrol ca. 90 mio. kr.

Hvis parkeringsindtægterne overvurderes i budgettet og TMF ikke kan løfte udfordringen inden for egen ramme, kan mindreindtægter over 10 mio. kr. meldes ind på Risikolisten. Udfordringer på Risikolisten finansieres enten via Servicebufferpuljen eller Puljen til uforudsete udgifter.

Vores gennemgang af budget- og regnskabstal for de senere år viser, at budgettet på bevillingen Parkering har haft begrænset anvendelighed som styringsværktøj.

Gennemgangen af de faktiske parkeringsindtægter i regnskab 2020 - 2022 viser, at disse årligt har ligget mellem 65 og 75 mio. kr. under det vedtagne budget, jf. figur 1.

Figur 1. Udvikling i parkeringsindtægter R2020-P2023 (Mio. kr.)



En del af forklaringen bag dette kan, ifølge forvaltningen, findes i et ændret parkeringsmønster som følge af Covid-19, politiske beslutninger, flere el-biler m.v. Forvaltningen blev i 2020 og 2021 kompensert i forhold til Covid-19.

Forvaltningen har løftet forventede mindreindtægter for 42 mio. kr. på risikolisten i 2023. Heraf inddækkes ca. 10 mio. kr. af mindreudgifter på bevillingen Ordinær drift.

I Augustindstillingen til budget 2024 er budgettet til betalingsparkering reduceret med 26 mio. kr. som følge af lavere aktivitet og 39 mio. kr. som følge af politiske beslutninger. Dette virker efter vores opfattelse fornuftigt men forudsætter fuld indfasning af de politiske beslutninger efter planen i 2024. Omvendt er budgettet til betalingsparkering opskrevet med ca. 43

mio. kr. i forbindelse med Budget 2024 som følge af genindførelsen af betaling for elbiler.

IR er enige i, at det kan være vanskeligt at forudsige udviklingen i parkeringsindtægterne og udarbejde et retvisende budget.

Med henblik på at forbedre præcisionen i budgetteringen anbefales, at:

- der udvises større forsigtighed i forbindelse med de skøn der anvendes ved udarbejdelsen af budgettet.
- den forventede ind- og udfasning i forbindelse med konkrete projekter dokumenteres.
- bruttoprincippet efterleves ved budgettering af udgifter og indtægter vedrørende parkeringskontrol.

### 3. BAGGRUND

#### 3.1 Den centrale styring og afregning af parkeringsindtægter

Indtægtsbudgettet på bevillingen Parkering består af indtægter fra betalingsparkering og nettoindtægter fra parkeringskontrol.

KK modregnes i bloktilskuddet til staten for den del af indtægterne fra betalingsparkering, som overstiger ca. 330 kr. pr. borger i KK, svarende til ca. 215 mio. kr. Størrelsen af budgettet til betalingsparkering er derfor som udgangspunkt en måltalsproblematik. Budgettet til parkeringskontrol består af indtægter fra P-afgifter fratrukket afregning til Rigspolitiet for 50% af de inddrevne afgifter, der overstiger 25 mio. kr.

Hvis parkeringsindtægterne overvurderes i budgettet, og TMF ikke kan løfte udfordringen inden for egen ramme, kan mindreindtægter over 10 mio. kr. meldes ind på Risikolisten. Merindtægter over 10 mio. kr. vil ligeledes skulle løftes på Risikolisten.

Udfordringer på Risikolisten finansieres enten via Servicebufferpuljen eller Puljen til uforudsete udgifter. Det er derfor vigtigt, at budgettet på bevillingen Parkering er anvendeligt som styringsværktøj, selv om området kan virke vanskeligt at forudsige.

#### 3.2 Korrektioner på risikolisten

Forvaltningen har løbende løftet korrektioner vedrørende parkeringsområdet på risikolisten. Derudover blev forvaltningen tildelt 44,2 mio. kr. i Covid-kompensation i løbet af 2020 og 49 mio. kr. i 2021, jf. tabel 1.

Tabel 1. Risikolisten august 2023 - Parkering. (Mio. kr.)

År	Område	Forklaring	Beløb
2023	Betalingsparkering	Stigning i antal nulemissionskøretøjer	16
2023	P-afgifter*	Skylde primært forsinket oprettelse af 15 nye tidsbegrænsede parkeringszoner	37
2023	Afregning*	Mindreforbrug vedrørende afregning til Rigspolitiet	-11
2023	Ordinær drift*	Mindreforbrug på løn til parkeringsvagter	-10
2022	Betalingsparkering **	Lavere aktivitetsniveau som følge af stigning i hjemmearbejde og mulig stigning i antallet af elbiler	37
2021	<b>Covid-19 kompensation</b>	Lavere aktivitet, som følge af COVID-19 nedlukninger	49
2020	<b>Covid-19 kompensation</b>	Lavere aktivitet, som følge af COVID-19 nedlukninger	44
2019	Betalingsparkering	Mindresalg i selvbetjeningsløsningen, flere beboerbiler i miljøvenlige kategorier samt mindresalg af gadeparkering	15
2018	Betalingsparkering **	Mindresalg i selvbetjeningsløsningen, flere beboerbiler i miljøvenlige kategorier samt mindresalg af gadeparkering	28
2018	Parkeringskontrol **	Mindreindtægter parkeringsafgifter og mindreudgifter som følge af lavere afregning til Rigspolitiet	-15
2018	Afskrivninger **	Merforbrug vedrørende afskrivninger	7

\* Udfordringen blev håndteret i forbindelse med midtvejsreguleringen

\*\* Udfordringen blev håndteret i forbindelse med 2. sag om bevillingsmæssige ændringer

Covid-kompensationen i 2020 og 2021 kan have medvirket til at sløre mangler i budgetmodellen/forudsætningerne.

Ses der bort fra 2020 og 2021 har forvaltningen i de øvrige år løbende løftet indtægtsudfordringer vedrørende parkeringsindtægter på mellem 15 og 37 mio. kr. på risikolisten.

I 2022 løftede forvaltningen risikoen for mindreindtægter som følge af Covid-19 og lavere betalingsaktivitet vedrørende nul-emissions køretøjer. Dette resulterede i, at indtægtsbudgettet samlet blev korrigeret med 37 mio. kr.

Også i 2023 har forvaltningen løftet en samlet risiko for mindreindtægter på 42 mio. kr., som dog delvist modsvares af et mindreforbrug på ca. 10 mio. kr. på bevillingen Ordinær drift. Den samlede indtægtsudfordring var dermed på ca. 32 mio. kr. i august 2023, heraf ca. 16 mio. kr. vedrørende betalingsparkering og 16 mio. kr. vedrørende parkeringskontrol.

På betalingsområdet har forvaltningen, siden 2021, anvendt en prognosemodel til at estimere indtægterne i løbet af budgetåret og dermed behovet for eventuelle korrektioner til budgettet. Prognosen baseres på regnskabs-tal og dermed den faktiske udvikling i indtægterne.

På baggrund heraf løftede forvaltningen en indtægtsrisiko på 10-20 mio. kr. i februar 2023. Risikoen blev i august præciseret til 16,1 mio. kr. og skyldes, ifølge forvaltningen, at et stigende antal parkanter skifter til køretøjer, der er fritaget fra betaling.

I tillæg hertil løftede forvaltningen i august 2023 en samlet risiko for mindreindtægter vedrørende parkeringskontrol på 15,6 mio. kr.

Denne risiko skyldes ifølge forvaltningen blandt andet en forsinket oprettelse af 15 nye parkeringszoner. Forvaltningen blev tildelt 8,5 mio. kr. i forbindelse med midtvejsreguleringen. Disse midler er efterfølgende blevet anvendt til at kompensere for nævnte mindreindtægter.

### **3.3 Budget og forbrugsudvikling**

Siden 2021 har forvaltningen benyttet en aktivitetsbaseret budgetmodel til at beregne indtægtsgrundlaget på betalingsområdet for det kommende år. På parkeringskontrolområdet foretages budgetteringen ved at rulle tidligere års basisbudgetter.

Indtægtsbudgetterne korrigeres i forbindelse med budgetforhandlingerne for politiske beslutninger, der vedrører nedlæggelse af parkeringspladser, udvidelse af parkeringszoner, ændring af takster mv.

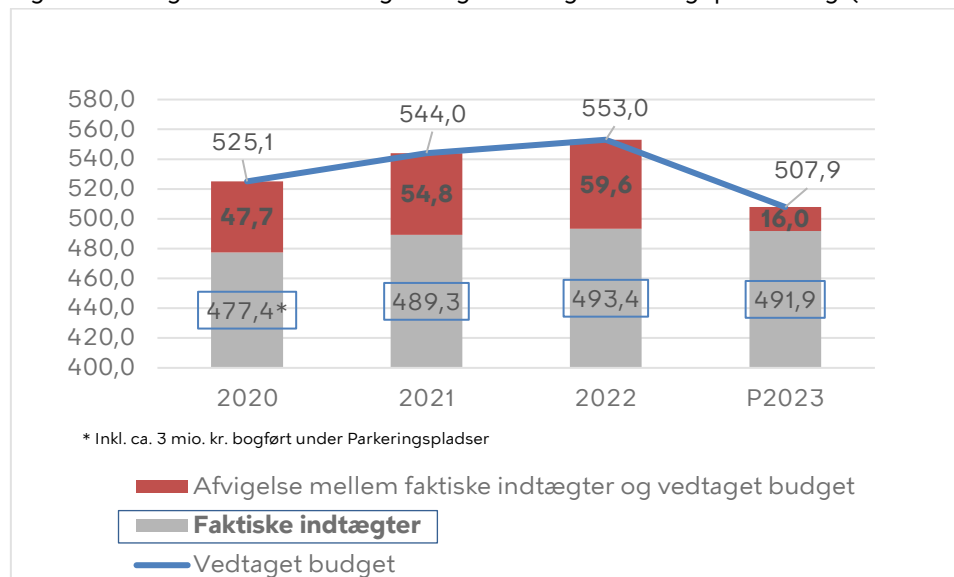
Forvaltningen oplyser i den forbindelse, at budgetteringen kompliceres af et ændret parkeringsmønster som følge af Covid-19, flere elbiler m.v.



### Betalingsparkering

Vores gennemgang viser, at det faktiske indtægtsniveau har været relativt konstant i perioden 2020-2022, samt at det vedtagne budget gennemsnitligt har ligget ca. 50 mio. kr. over de faktiske indtægter, jf. figur 2.

Figur 2. Budgetterede indtægter og forbrug. Betalingsparkering (mio. kr.)



I forbindelse med Budget 2023 blev der foretaget en teknisk korrektion af indtægtsbudgettet for betalingsparkering på 44,2 mio. kr. Korrektionen begrundes af forvaltningen med lavere aktivitet som følge af et fald i parkerede emissionsudledende køretøjer og en øget grad af hjemmearbejde.

Som nævnt ovenfor har forvaltningen efterfølgende løftet en risiko for yderligere mindreindtægter på 16 mio. kr. på risikolisten.

Da det beregnede indtægtsgrundlag (det tekniske indtægtsbudget) beslutes i forbindelse med Augustindstillingen, fastsættes indtægtsniveauet via budgetmodellen på baggrund af de første 4 måneder i det foregående år.

Budgetmodellen er relativt kompleks og manuel og beregner indtægtsgrundlaget med udgangspunkt i politisk fastsatte takster og aktivitetsdata.

Dertil kommer forudsætninger om priselasticitet for at tage højde for, hvordan takstændringer påvirker efterspørgslen. I tillæg hertil foretages en række manuelle korrektioner relateret til oprettelse/nedlæggelse af parkeringspladser eller udvidelse af parkeringszoner, som er politisk besluttet, men hvor beslutningen ikke er slået igennem i aktivitetsdata endnu.

Med Augustindstillingen til budget 2024 er budgettet reduceret med yderligere 26 mio. kr. som følge af lavere aktivitetsniveau i tillæg til ca. 39 mio. kr. som følge af politiske beslutninger.

Budgetmodellen har i tidligere år haft en tendens til at overvurdere indtægtsniveauet, hvor det historiske indtægtsniveau har været en bedre indikator for det fremtidige indtægtsniveau.

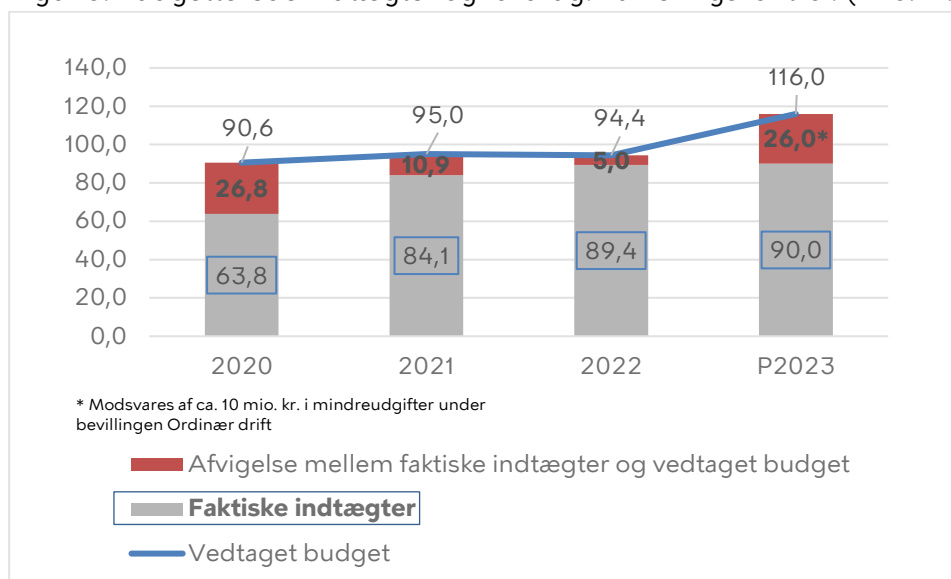
Budgetmodellens præcision har ifølge forvaltningen været udfordret af, at der i 2020 blev indført gratis parkering for elbiler samtidigt med at andelen af elbiler i Københavns Kommune og omegn efterfølgende steg.

Med den netop indgåede budgetaftale 2024 indføres der igen betaling for gadeparkering af el-biler fra 1. januar 2024 med ensartede takster for el- og fossildrevne biler. Budgettet til betalingsparkering er i den forbindelse opskrevet med ca. 43 mio. kr.

### Parkeringskontrol

Mens indtægtsbudgettet vedrørende betalingsparkering er nedjusteret i forbindelse med budget 2023 (og 2024), så ligger 2023 budgettet for parkeringskontrol ca. 30% over det historiske indtægtsniveau fra 2021 og 2022, jf. figur 3.

Figur 3. Budgetterede indtægter og forbrug. Parkeringskontrol. (mio. kr.)



En del af forklaringen bag dette skyldes en planlagt etablering af 15 nye tidsbegrænsede parkeringszoner. Forskellen skyldes imidlertid også, at det vedtagne budget i 2021 og 2022 lå 5-10% over det faktiske indtægtsniveau. I 2020 var indtægtsniveauet, i modsætning til betalingsparkering, særligt påvirket af Covid-19.

Gennemgangen viser, at budgetpræcisionen kompliceres af usikkerhed om indfasning af nye initiativer, hvilket blandt andet underbygges af, at forvaltningen i maj 2023 løftede forventede mindreindtægter på risikolisten, blandt andet som følge af en forsinket indfasning af parkeringszonerne.

Gennemgangen viser yderligere, at afregningen til Rigspolitiet er budgetteret med samme beløb (61,4 mio. kr.) i alle år siden 2020, mens indtægtsbudgettet vedrørende P-afgifterne har været stigende, jf. figur 4.

Figur 4. Parkeringskontrol. Budget 2020-2023. Mio. kr.

	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Indtægter	152,0	156,4	156,4	177,4
Udgifter	61,4	61,4	62,0*	61,4
Nettoindtægter	90,6	95,0	94,4	116,0

\* Senere korrigeret til 61,4 mio. kr.

Da afregningsgrundlaget til Rigspolitiet udgøres af 50% af de inddrevne afgifter, der overstiger 25 mio. kr., bør der være en tilnærmelsesvist lineær sammenhæng mellem udviklingen i indtægterne fra P-afgifter og udviklingen i udgifterne til afregning med Rigspolitiet.

Indtægtsstigningen på 21 mio. kr. i 2023 er derfor udtryk for, at der er lavet en nettobudgettering af de forventede indtægter og udgifter, der vedrører udvidelsen af parkeringszoner. Indtægtsstigningen indeholder derved både indtægterne fra parkeringskontrol og udgifterne til afregning med Rigspolitiet.

Konsekvensen af denne budgetteringspraksis er, at indtægterne og udgifterne ikke kan følges, hvorved budgettets anvendelighed som styringsredskab begrænses. Yderligere vurderes det at være i modstrid med bevillingsreglerne.