KØBENHAVNS KOMMUNE
Intern Revision

NOTAT

Dato: 2. august 2019

Kontaktperson: Jesper Andersen

Teknik- og Miljøforvaltningen

Screening af takstberegninger for 2020

Vi har foretaget en screening af de takster, som Teknik- og Miljøforvaltningen har beregnet for 2020. Jævnfør det fremsendte bilag vedrørende Takster i 2020 er der i alt 125 takster.

Herudover har vi gennemlæst de udarbejdede Retningslinjer for omkostningsberegning af overhead og takster i TMF.

Konklusion

Forvaltningen skriver i sin indstilling at *"Der er tale om en stor og ressourcekrævende omlægning af takstarbejdet i forvaltningen, og der pågår et fortsat arbejde med at implementere principperne og udvikle metoder og dokumentation"*.

Vores screening har bekræftet, at den regnearksskabelon som EY har udarbejdet af EY og som skal medvirke til at sikre dokumentation, transparens og gøre materialet mere reviderbart, kun anvendes i begrænset omfang. Det betyder, at det er vanskeligt for Intern Revision at sikre fuldstændigheden og dermed validere de takster som beregnes som kostægte priser.

På baggrund af screeningen af taksterne er det vores vurdering at:

- Forvaltningen bør implementere den vedtagne skabelon fuldt ud og tilvejebringe den nødvendige fuldstændighed og transparens i den dokumentation, der ligger til grund for takstberegningerne – med fokus på de takster hvor det er påkrævet.
- Rådhusbidrag ikke bør indgå i takstberegningen vedrørende de kommunale monopolområder
- Der regnskabsmæssigt skal foretages overførsel af Rådhusbidrag, hensættelse til tjenestemandspensioner og renter ved anvendelse af interne kommunale overførsler mellem den indtægtsdækkede aktivitet og den almindelige fællesaktivitet som bør ligge under et andet bevillingsområde.

Intern Revision

Suhmsgade 4, 2. sal
1125 København K

- Krematorier bør ligge i egen bevilling, idet indtægterne overstiger udgifterne på grund af afskrivning på anlæg
- Enkelte væsentlige områder vedrørende opgaver, som sælges på markedsvilkår, bør juridisk vurderes i forhold til lovlighed (kommunalfuldmagtsreglerne)
- Overførsel af Interne-, og Projektudgifter fra drift til anlæg bør kun være direkte henførbare udgifter

Konsekvens:

- Flere takster vurderes at være for høje og bør nedsættes hvilket kan henføres til Rådhusbidrag og konkrete forhold vedrørende Krematorier
- Justering i forhold til ovenstående vil øge forvaltningens budgetudfordring, som i indstillingen er anført til 10,1 mio.kr.
- En væsentlig del af den øgede udfordring er bevillingsmæssige ændringer, og justeringerne kan eventuelt genbevilges til forvaltningens driftsbudget

Ovenstående vil medføre behov for ændringer i forvaltningens retningslinjer, som fremgår i afsnittet omkring Gennemgang af Retningslinjer for omkostningsberegning af overhead og takster i TMF, hvor vi også har anført en kommentar omkring afgivelse af tilbud baseret på fastpris.

I forlængelse af denne screening af takstberegningerne vil IR efter aftale med Revisionsudvalget gennemføre revision af takstberegningerne i efteråret 2019.

Screening af takstberegningerne (borgerrettede)

Takster (kommunale opgaver, monopol)

Omfanget af takster er væsentligt reduceret, og således fremgår 125 takster i takstkataloget for 2020. De 125 takster kan opdeles på 96 takster vedrørende kommunale opgaver (monopol) og 29 takster vedrørende opgaver, som sælges på markedsvilkår (kommunalfuldmagtsreglerne).

- De 96 takster vedrørende kommunale opgaver kan henføres til:
    - 30 takster Forsyningsområdet (hvile-i-sig-selv) budget 732 mio.kr.
    - 28 takster Betalingsparkering budget 484,7 mio.kr.
    - 4 takster Parkeringsafgifter (fastsættes af anden myndighed) budget 158,4 mio.kr.
    - 23 takster Kirkegårde budget 42,1 mio.kr.
    - 5 takster fastsættes på baggrund af billigst mulige pris (fortorvsordningen) budget 17,2 mio.kr.

- 4 takster for Afgift for råden over offentlig vej budget 10,5 mio.kr.
- 1 takst Administrationsgebyr ved støttesagsbehandling budget 5,8 mio.kr.
- 1 takst Tvangsbøde ved manglende byggeskadeforsikring budget 0 kr.

Forsyningsområdet omfatter affald, rottebekæmpelse og modtagelse af forurenet jord. Hvile-i-sig-selv betyder at udgifter og indtægter over en årrække skal gå i 0. Således fastsættes taksterne udfra en prognose der skal sikre balance mellem indtægter og udgifter. Særlovgivning regulerer hvilke udgifter der indgår i taksterne og den regnskabsmæssige håndtering mellem det skatte- og brugerfinansierede område.

31 af taksterne vedrørende parkering er politisk fastsat udfra niveauet for den adfærdsregulering, der er behov for, og der beregnes således ikke kostægte priser.

5 takster vedrørende fortorvsordningen med et indtægtsbudget på 17,2 mio.kr. kan henføres til udbud af ordningen incl. et administrationsgebyr på max. 9%.

Taksten vedrørende Tvangsbøder vedrørende manglende byggeskadeforsikring har ikke givet indtægter i de senere år.

Således har screeningen vist, at der "kun" er behov for kostægte priser vedrørende 29 takster vedrørende parkering, Kirkegårde, afgift for råden over vej og administrationsgebyr vedrørende støttesagsbehandling, hvor kommunen har monopol på at udføre opgaverne, svarende til et samlet budget på 58,4 mio.kr.

Screeningen af de foreliggende overordnede takstberegninger på de opgaver hvor kommunen har monopol på at udføre opgaverne, har givet anledning til følgende væsentlige kommentarer:

Forvaltningen indregner en omkostning vedrørende Rådhusbidrag, 20,3% af lønudgifterne til tjenestemænd (pensionsbidrag) og i enkelte tilfælde forrentning jævnfør et af forvaltningen vedtaget princip Totalomkostningsmetoden. Totalomkostningsmetoden er efter IR's opfattelse den metode, der anvendes vedrørende Forsyningsområdet og ydelser som leveres på markedsvilkår (kommunalfuldmagtsreglerne).

Indregning af Rådhusbidrag, bør som udgangspunkt kun ske, såfremt der er tale om et område under Forsyningsområdet og eller ydelser leveret efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvor disse omkostninger tillægges for at sikre mod konkurrenceforvridning, idet der ikke er tale om en omkostning, der "kommer til" eller "falder bort" med opgaven.

Rådhusbidrag er som udgangspunkt en skattefinansieret fællesomkostning, som kommunen har som Myndighed.

20,3% af lønudgiften vedr. tjenestemænd og forrentning kan efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde medtages på de kommunale monopolopgaver udfra "falde bort" princippet.

Når der indregnes Rådhusbidrag, udgifter til pension til tjenestemænd og forretning skal omkostningerne overføres til de respektive fra konto 6, under et andet bevillingsområde og konto 7 Renter. Således nedbringes de reelle omkostninger kommunens har til fælles omkostninger (rådhusbidrag, tjenestemandspensioner og renter).

Det anbefales, at følgende princip følges:

"Overførsel af Rådhusbidrag, bidrag til fællesudgifter, renter og lignende skal ske ved anvendelse af interne kommunale overførsler mellem den indtægtsdækkede aktivitet og den almindelige fællesaktivitet, under et andet bevillingsområde".

Afskrivninger på bygninger og installationer indgår i enkelte takstberegninger. Eksempelvis Krematorier under Kirkegårde og dette område bør ligge i egen bevilling idet der i taksten indgår afskrivning af væsentlige beløb vedrørende bygninger og installationer som bør tilgå kassen til fremtidige reinvesteringer på området.

Takster (markedsvilkår)

- De 29 takster vedrørende opgaver som sælges på markedsvilkår (kommunalfuldmagtsreglerne) kan henføres til:
    - 5 takster vedrørende Container til storskrald budget 3,2 mio.kr.
    - 4 takster vedrørende Afgift for råde over parkareal budget 0,2 mio.kr.
    - 19 takster vedrørende Takster for kommercielle aktiviteter i parker og lign. budget 2,1 mio.kr.
    - 1 takst vedrørende Diverse gravstedsydelser budget 9,3 mio.kr.

De 29 takster skal beregnes efter totalomkostningsmetoden.

De væsentligste takster vedrørende Container til storskrald og takster vedrørende gravstedsydelser bør juridisk vurderes i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

Screening af takstberegningerne (Intern handel)

Det er anført i forvaltningens retningslinjer at *"Retningslinjerne gælder for borgerrettede takster fra 2020 mens de ændrede principper for intern handel først vil træde i kraft fra 2021 efter at fælles retningslinjer på tværs af Københavns kommune er blevet udarbejdet i 2020"*.

Endvidere fremgår af retningslinjerne *"Dette betyder, at der ikke medtages rådhusbidrag i nogen intern handel, men at der medtages TMF fælles overhead ved afregning imellem forvaltninger og imellem styringsområder. Uden medtagelse af TMF fælles overhead vil der ellers ske en krydssubsidiering af fx anlægsområdet som i stort omfang trækker på den fælles administration i TMF stab (herunder IT og ejendomsudgifter)"*.

At tale om krydssubsidiering mellem drift og anlægsområdet er efter vores opfattelse en misforståelse, da der er tale om skattefinansierede områder i begge tilfælde. Det afgørende er, at der er transparens i, hvad der indgår i de Interne udgifter/Projektudgifter som forvaltningen medtager, når der søges anlægsbevilling, således at politikerne får indsigt i hvad de bevilger i forbindelse hermed. P.t. er der ikke transparens i, hvad der indgår i anlægsregnskaberne under Interne udgifter/Projektudgifter.

Hensættelse til tjenestemandspension bør aldrig indgå, ligesom det er vores opfattelse, at kun direkte henførbare lønudgifter m.v. til specialarbejdere/gravemester der bør overføres til anlæg. Udgifterne til Projektleder m.v. kan vurderes. Alt andet bør være en udgift under driften, som kommunen afholder som en del af myndighedsopgaven. Det vil også være mere tydeligt hvad de enkelte anlæg reelt koster, og der bliver ikke mulighed for "kassetænkning" mellem drift og anlæg.

Det er dog i sidste ende en politisk beslutning, hvad der kan indgå.

IR vil i samarbejde med ØKF i efteråret 2019 se på nye regler for anlægsbevillinger/regnskaber i kommunen. I den forbindelse vil forholdet omkring transparens i de Interne udgifter/Projektudgifter blive inddraget.

Gennemgang af Retningslinjer for omkostningsberegning af overhead og takster i TMF

Teknik- og Miljøforvaltningen har udarbejdet Retningslinjer for omkostningsberegning af overhead og takster i TMF. Retningslinjerne tager udgangspunkt i gældende regler og den præcisering af reglerne, som IR har foretaget.

Det skal bemærkes, at IR i efteråret 2019 i samarbejde med ØKF vil udarbejde forslag til bilag til Indtægtscirkulæret, som præciserer retningslinjer for omkostningsberegning i KK.

Vi har gennemlæst TMF´s retningslinjer og har på nuværende tidspunkt følgende væsentlige kommentarer:

Ad 1 Indledning

Det er anført at *"Retningslinjerne gælder for borgerrettede takster fra 2020, mens de ændrede principper for intern handel først vil træde i kraft fra 2021 efter, at fælles retningslinjer på tværs af Københavns kommune er blevet udarbejdet i 2020"*.

Der henvises til det tidligere anførte under Screening af takstberegningerne (Intern handel).

Ad 4 Rådhusbidrag m.v.

Der henvises til ovenstående afsnit vedrørende Takster hvor det anbefales at følgende princip følges:

"Overførsel af administrations-, Rådhusbidrag, bidrag til fællesudgifter, renter og lignende skal ske ved anvendelse af interne kommunale overførsler mellem den indtægtsdækkede aktivitet og den almindelige fællesaktivitet".

Hvis ovenstående princip ikke følges, opkræver takstområdet indtægter til dækning af omkostninger, som området reelt ikke afholder. Dette medfører en betydelig risiko for, at der sker en krydssubsidiering mellem det brugerfinansierede takstområde og det skattefinansierede område, såfremt indtægterne anvendes til at finansierer opgaver på det skattefinansierede område, hvilket ikke er i overensstemmelse med lovgivningen. Ved at følge ovenstående princip kan det dokumenteres, at der ikke sker en krydssubsidiering mellem områderne.

Ad Bilag 5: Særlige problemstillinger

Efter IR´s vurdering er denne formulering ikke i overensstemmelse med de gældende regler:

"Salg af ovenstående ydelser skal ske til markedsprisen, der som minimum skal dække kostprisen, idet det ellers vil være konkurrenceforvridende. Der kan være særlige situationer, hvor det er

vanskeligt at afgøre, hvad den egentlig kostpris er. Sådanne situationer kræver en konkret økonomisk og juridisk vurdering. ***Såfremt det kan dokumenteres, at der via de godkendte budgetter allerede er dækning for de beregnede omkostninger, kan det være hensigtsmæssigt at sælge overskudskapacitet".***

Kommunernes adgang til salg af overskudskapacitet (til private og andre offentlige myndigheder) er en del af kommunalfuldmagtsreglerne. Den overskudskapacitet, der er tale om, er typisk overskud af arbejdskraft, materialer eller lokaler.

Salg af overskudskapacitet er grundlæggende i strid med hovedreglen om forbud mod profitformål og hovedreglen om, at kommuner ikke må drive erhvervsaktiviteter som handel og industri mv. I udgangspunktet gælder derfor, at en kommune, der har et større produktionsapparat, end den selv kan udnytte, ikke har adgang til at sælge den overskydende kapacitet til andre myndigheder eller private. Som udgangspunkt skal kommunal overskudskapacitet afvikles, og den må ikke opretholdes til at skaffe kommunen indtægter.

Når tilsynsmyndighederne alligevel har accepteret, at kommunerne i et begrænset omfang må sælge overskudskapacitet til andre – og dermed varetager opgaver, der egentlig ikke er kommunale – skyldes det værdispildsbetragtninger og hensynet til en økonomisk rationel udnyttelse af kommunale og samfundsmæssige ressourcer. Når det skal vurderes, om salg af overskudskapacitet er lovlig, sker der således primært en afvejning mellem hensynet til at undgå værdispild på den ene side og hensynet til det private erhvervsliv på den anden side. I det omfang der er tale om en tilfældig overskudskapacitet, som er opstået utilsigtet i forbindelse med varetagelse af i øvrigt lovlige kommunale opgaver, er det almindeligt anerkendt, at værdispildsbetragtningerne kan føre til, at salg af overskudskapacitet er lovlig. En "tilfældig" overskudskapacitet kan f.eks. være en periodisk overskudskapacitet, f.eks. når kapaciteten skal dimensioneres ud fra spidsbelastningssituationer. De betingelser, for at salg af overskudskapacitet kan bringes i anvendelse, er traditionelt sammenfattende følgende:

- Overskudskapaciteten må ikke være dimensioneret med det formål at varetage ikke-kommunale opgaver
- Overskudskapaciteten må af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kunne afskaffes
- Opgaven må ikke allerede varetages på en rimelig måde af private erhvervsdrivende
- Salg af overskudskapacitet skal ske til markedspris

Der henvises endvidere til kommunens regelsæt Cirkulære vedrørende Indtægter.

Ad. Salg til fastpris

Det er vores opfattelse, at nedenstående bør ændres således, at det ikke er muligt at afgive tilbud baseret på fast pris i konkurrence med private medmindre der er tale om en politisk beslutning om eget bud på en udbudt opgave. Jævnfør gældende lovgivning og som det er anført i nedenstående skal priserne på de enkelte opgaver være kostægte og det er meget vanskeligt ved afgivelse af tilbud baseret på fast pris. Tilbud bør altid afgives efter medgået tid.

1.1 "Salg til fast pris
Der kan være en problemstilling, såfremt tilbud skal sammenlignes med private, som afgiver tilbud baseret på fast pris, idet dette ikke umiddelbart er en mulighed for en kommunal enhed. Afgiver man et tilbud baseret på en fast pris, og det viser sig omkostningerne bliver væsentligt højere, har kommunen reelt givet støtte til egen udfører i konkurrence med private. Det skal kunne dokumenteres at fakturering til fast pris gennemsnitligt set ikke giver underskud ved salg til private og kommunale forsyningsvirksomheder".