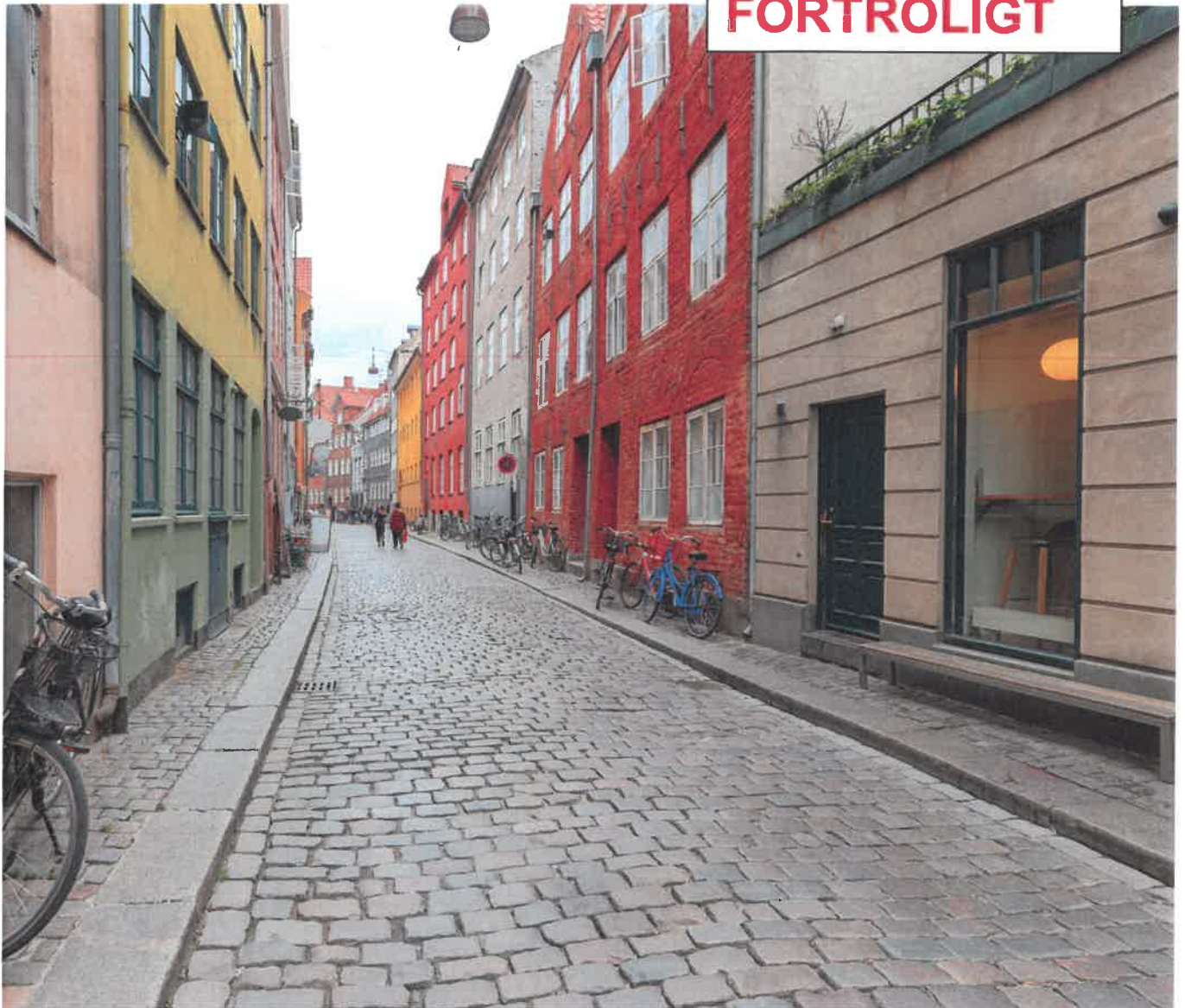


Bech·Bruun

FORTROLIGT



Advokatundersøgelse

Teknik- og Miljøforvaltningens administration
af fortovsordningen i Københavns Kommune

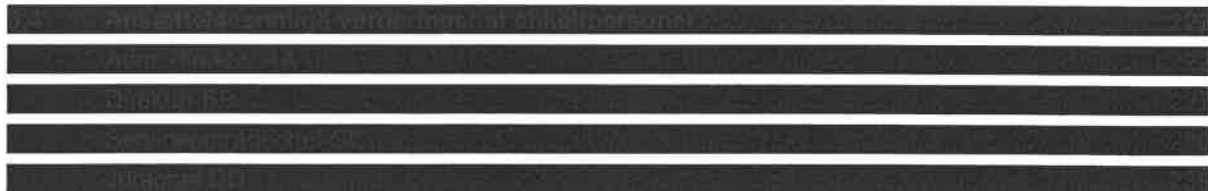
Anonymiseret udgave 25. marts 2019

Indholdsfortegnelse

1.	RESUMÉ.....	6
1.1	Administrationen af fortovsordningen.....	6
1.2	Forvaltningens oplysninger til borgmesteren og til Teknik- og Miljøudvalget	8
1.3	Vurderingen af enkeltpersoner	8
2.	SAGENS BEGYNDELSE	10
2.1	Henvendelsen, der indledte sagen	10
2.2	Intern Revisions foreløbige rapport	10
2.3	Intern Revisions endelige rapport	12
2.4	Begivenheder efter iværksættelsen af advokatundersøgelsen	13
3.	ADVOKATUNDERSØGELSE OG TILRETTELÆGGELSE HERAF	18
3.1	Bech-Bruuns opdrag.....	18
3.2	Materiale, der er indgået i undersøgelsen	18
3.3	Undersøgelsens genstand	21
3.4	Overvejelser om afgrænsning af de juridiske hovedproblemstillinger, der afdækkes med undersøgelsen.....	21
3.5	Strukturen for den efterfølgende del af rapporten.....	22
4.	ADMINISTRATION AF FORTOVSORDNINGEN.....	23
4.1	Taksterne i fortovsordningen.....	23
4.1.1	Administrationen af fortovsordningen 1992 – 2013.....	23
4.1.1.1	Etableringen af fortovsordningen	23
4.1.1.2	Priserne i fortovsordningen	25
4.1.1.3	Klager fra grundejerne 2011 - 2014	27
4.1.1.4	Orientering af det politiske niveau 2010 - 2014.....	30
4.1.1.5	EY's rapporter fra juli 2013.....	31
4.1.1.6	Sammenligning med HedeDanmark – renholdelsen på Amager	40
4.1.1.7	TMU's møde den 7. oktober 2013 – EY's rapporter og forsøgsordningen.....	42
4.1.1.8	Omfanget af fortovsordningen pr. 1. januar 2014	46
4.1.2	Forløbet i 2014	47
4.1.2.1	Reorganiseringen af TMF pr. 1. januar 2014	47
4.1.2.2	Fastsættelse i 2014 af takster i fortovsordningen for 2015	50
4.1.2.3	Klager fra borgere i 2014	55
4.1.2.4	Vedtagelsen af vejloven pr. 31. december 2014.....	56
4.1.3	Forløbet i 2015.....	57
4.1.3.1	Fastlæggelse i 2015 af takster for 2016.....	57
4.1.3.2	Møde mellem borgmester Morten Kabell og BL i april 2015.....	61

4.1.3.3	Direktionens arbejde med priserne i fortovsordningen i perioden.....	65
4.1.3.4	Projekt om genberegning af timepriser	68
4.1.3.5	TMU-møder den 27. april og 18. maj 2015 – takster og forlængelse af forsøgsordningen.....	73
4.1.3.6	Klager over fortovsordningen i 2015	78
4.1.4	Forløbet i 2016.....	79
4.1.4.1	Overvejelser om udvidelse af fortovsordningen i januar 2016	79
4.1.4.2	Fastsættelse af takster i 2016 for 2017	79
4.1.4.3	Møde mellem borgmesteren og BL den 8. april 2016.....	82
4.1.4.4	TMU's møde den 25. april 2016 – takster for 2017	83
4.1.4.5	Evalueringsrapport af forsøgsordningerne	84
4.1.4.6	Klager over fortovsordningen i 2016	86
4.1.4.7	Forvaltningens overvejelser om udbud og konkurrenceudsættelse i august – september 2016	90
4.1.4.8	Forklaringer om forløbet juni-oktober 2016	102
4.1.5	Dispensationsordningen.....	109
4.1.5.1	Beslutningen om dispensationsordningen	109
4.1.5.2	Udarbejdelse af dispensationsordningen	110
4.1.5.3	Forklaringer om dispensationsordningen og ændringen af samme	111
4.1.6	Klage til Vejdirektoratet over fortovsordningen i 2016.....	112
4.1.6.1	Forløbet vedrørende klagerne.....	112
4.1.6.2	Forklaringer om forløbet af klagesagen vedrørende AB Bustrup.....	116
4.1.7	Forløbet i 2017 – 2018.....	118
4.1.7.1	Indhentelse af kontrolpriser og beslutning om udbud	118
4.1.7.2	Forklaringer om indhentelse af kontrolpriserne 2017.....	123
4.1.7.3	Gennemførelse af udbuddet i 2018.....	125
4.1.7.4	Forklaringer om mulige grunde til, at TMF's priser viste sig at være for høje	129
4.1.7.5	Forvaltningens redegørelse til TMU's møde den 11. oktober 2018 – spørgsmålet om "overhead"	135
4.2	Det retlige grundlag for den juridiske vurdering af administrationen af fortovsordningen..	136
4.2.1	Grundlovens § 43.....	137
4.2.1.1	Skattebegrebet.....	137
4.2.1.2	Delegationsforbud	137
4.2.2	Generelt om vejlovgivningen.....	140
4.2.3	Vejlovgivningen før den 31. december 2014.....	142
4.2.3.1	Regler for påbud om renholdelse af offentlige veje.....	142
4.2.3.2	Beslutning om at udføre arbejdet på grundejernes vegne og regning	143
4.2.4	Vejlovgivningen efter den 31. december 2014.....	144
4.2.4.1	Regler for påbud om renholdelse af offentlige veje.....	144
4.2.4.2	Beslutning om at udføre arbejdet på grundejernes vegne og regning	145
4.2.5	Nærmere om pligten til konkurrenceudsættelse – samspillet med udbudslovgivningen.....	148

4.2.6	Særligt om udbudslovgivningen	150
4.2.7	Regler om kontrolbud	152
4.2.8	Legalitetsprincippet	154
4.2.9	Officialmaksimen	155
4.2.10	Kommunalfuldmagten	157
4.3	Vores vurdering	157
4.3.1	Generelt	157
4.3.2	Perioden før den 31. december 2014 – generelle betragtninger	158
4.3.3	Perioden før den 31. december 2014 – konkrete overvejelser	159
4.3.3.1	Effektiviseringer blev ikke indregnet i priserne	159
4.3.3.2	Den anvendte beregningsmetode	160
4.3.3.3	Administrative omkostninger ("overhead")	161
4.3.3.4	Konklusion vedrørende beregningen af taksterne efter vejrenholdelsesloven	162
4.3.4	Perioden efter den 31. december 2014 – generelle betragtninger	162
4.3.5	Perioden efter den 31. december 2014 – konkrete overvejelser	163
4.3.5.1	Prisfastsættelsen	163
4.3.5.2	Pligten til at konkurrenceudsætte renholdelsesopgaven	164
4.3.5.3	Fremgangsmåden ved markedstesten i 2017	165
4.3.5.4	Tiltag efter markedstesten i 2017	166
4.3.6	Sammenfattende konklusion	168
4.3.7	Øvrige overvejelser	169
4.4	Vejdirektoratets praksisændring i 2013	169
4.4.1	Forløbet i anledning af Vejdirektoratets ændrede praksis – 2013	170
4.5	Det retlige grundlag for den juridiske vurdering	187
4.5.1	Vejdirektoratets praksisændring i 2013	187
4.5.2	Forvaltningsrettens regler om tilbagekaldelse og annullation	188
4.5.3	Hvornår indtræder ugyldigheden og dens retsvirkninger?	188
4.5.4	Tilbagesøgning	189
4.6	Vores vurdering	190
5.	ORIENTERING AF POLITIKERNE	191
5.1	Indledning	191
5.2	Sammenfatning af orienteringer givet til TMU og borgmesteren	191
5.2.1	Oversigt over orienteringer af TMU og borgmesteren	191
5.2.2	TMU's møde den 7. oktober 2013	192
5.2.3	Orientering af borgmesteren i marts 2015	193
5.2.4	TMU's møde den 27. april 2015	194
5.2.5	Vejdirektoratets praksisændring og beslutninger i den forbindelse	195
5.2.6	Borgmesterens møde med BL den 8. april 2016	195

5.2.7	TMU's møde den 20. juni 2016 – evaluering af forsøgsordningen	196
5.2.8	TMU's møde den 31. oktober 2016.....	196
5.2.9	Notater til borgmesteren og TMU i juni 2017 om resultatet af kontrolbud.....	197
5.2.10	Eventuelle supplerende oplysninger, der ikke fremgår af det skriftlige materiale	198
5.3	Det retlige grundlag for den juridiske vurdering.....	202
5.3.1	Kommunestyrelsesloven	202
5.3.2	Forvaltningsretlige principper	203
5.3.3	Københavns Kommunes implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger	204
5.4	Vores vurdering.....	206
5.4.1	Taksterne i fortovsordningen.....	206
5.4.1.1	Kommunikation vedrørende Ernst & Youngs rapporter til TMU og borgmesteren, 2013-2018.....	206
5.4.1.2	Indhentelse af kontrolbud – herunder indstilling til TMU, oktober 2016	207
5.4.1.3	Indhentelse af kontrolbud - orientering af TMU og borgmesteren i april 2017 eller senere	208
5.4.2	Vejdirektoratets praksisændring i 2013.....	208
6.	VURDERING AF ENKELTPERSONER	210
6.1	Indledning	210
6.2	Nærmere om organiseringen af ledelsen i TMF	210
6.3	Ansættelsesretlige regler om ansvar for ledelsen og øvrige medarbejdere	217
6.3.1	Hvornår kan en embedsmand ifalde et ansættelsesretligt ansvar?	217
6.3.2	Nærmere om embedsmandens pligter.....	218
6.3.2.1	Informations- og rådgivningspligten, sandhedspligten og andre udvalgte pligter	218
6.3.2.2	Nærmere om offentlige chefers ledelsesansvar.....	219
6.3.3	Ansættelsesretlige sanktioner for embedsmænd.....	220
6.3.3.1	Tjenestemænd	220
6.3.3.2	Overenskomstansatte	221
6.3.3.3	Kontraktansatte chefer	221
		
6.4.5	Øvrige personer, herunder den øvrige ledelse.....	236

1. RESUMÉ

Københavns Kommunes Økonomiforvaltning har i september 2018 anmodet Bech-Bruun om bl.a. at undersøge, om Teknik- og Miljøforvaltningens varetagelse og administration af den såkaldte fortovsordning har været i strid med vejlovgivningen, herunder navnlig om der er opkrævet for høje takster af grundejerne omfattet af ordningen. Kommissoriet for vores undersøgelse fremgår af afsnit 3.

1.1 Administrationen af fortovsordningen

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.

Hertil kommer, at 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 vejlovgivningen 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.

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.

Det er således vores samlede opfattelse, at TMF's administration af fortovsordningen har været i strid med vejlovgivningen.

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.

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 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.

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 skete et betydeligt videnstab i forbindelse med en gennemført reorganisering i 2014.

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 givne 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 forberedelsen af 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 tilbunds gående undersøgelse i hvert fald burde have været iværksat primo 2017, da kontrolpriserne blev modtaget.

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 kunne 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.

1.2 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 fortovsordningen 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.

1.3 Vurderingen af enkeltpersoner

[Redacted text block containing several lines of blacked-out content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

2. SAGENS BEGYNDELSE

2.1 Henvendelsen, der indledte sagen

Borgerrådgiveren i Københavns Kommune modtog den 15. november 2017 via whistleblowerordningen en anonym henvendelse fra en person, der må antages at være ansat i kommunen. Henvendelsen havde følgende ordlyd:

Københavns Kommune "stjæler" borgernes penge. Pengene som modtages for pasning af fortovsordninger bliver i stedet brugt til at finansiere driften af det almindelige daglige renhold af gade, cykelstier og parker. Mistanken er blevet bekræftet i forbindelse med at Københavns Kommune er begyndt at miste fortovsordninger og nogle beløb er kommet frem. Et lille eksempel: Vi har mistet fortovsordningen rundt om Tivoli til omkring 1 mio. kroner. For 1 mio. kroner burde der som minimum være gået en ½ mand hver eneste dag året rundt og passet fortovet, men det er aldrig sket. Der maksimalt brugt 2 timer om dagen på opgaven (på en god dag). Begynder man at regne beløbsstørrelser sammen for de resterende fortovsordninger der er mistet i Københavns Kommune og afskediger mandskab svarende til disse beløb (fratrasket materiel og forbrug) vil man hurtigt opdage at der ingen medarbejder er tilbage til at varetage driften af det almindelige daglige renhold af gader, cykelstier og parker.

Borgerrådgiveren videresendte henvendelsen til Intern Revision, da henvendelsen vedrørte forhold af betydning for kommunens økonomi, og da Borgerrådgiveren var af den opfattelse, at Teknik- og Miljøforvaltningen ("TMF") var inhabile i forhold til henvendelsen.

2.2 Intern Revisions foreløbige rapport

Intern Revision redegjorde for deres undersøgelser i en foreløbig rapport af 22. maj 2018. I rapporten konkluderes:

2. KONKLUSION

En bestemmelse i vejloven, som trådte i kraft den 1. juli 2015, fastslår, at kommunen skal sikre, at arbejder, som udføres for borgernes regning, udføres billigst muligt. Bestemmelsen har til formål at beskytte borgerne mod at betale for meget. Således er Teknik- og Miljøforvaltningen efter vejloven forpligtet til at sikre, at arbejder, som udføres for grundejernes regning, er til billigst mulige pris. Reelt betyder dette, at forvaltningens priser skal testes i forhold til markedet. Forvaltningen har i april 2017 sammen med en ekstern advokat vurderet, at det kan ske ved at indhente tre kontrolpriser. De modtagne kontrolpriser lå alle væsentligt under kommunens priser. I april 2018 viser resultatet af et udbud på dele af fortovsordningen i Københavns Kommune, ligeledes at Teknik- og Miljøforvaltningen hos grundejerne har opkrævet højere takster for renholdelsen af fortove, end der kan opnås ved konkurrenceudsættelse af ordningen. Resultatet af udbuddet i 2018 bekræfter således det billede, som kontrolbuddet i april 2017 viste, nemlig at Teknik- og Miljøforvaltningens priser er væsentlig højere, end hvad markedet kan tilbyde. (...)

Intern Revisions rapport blev forelagt for Revisionsudvalget og for Teknik- og Miljøudvalget ("TMU") i juni 2018. Rapporten blev herudover behandlet på et møde i Økonomiudvalget den 14. august 2018. I Økonomiforvaltningens indstilling til Økonomiudvalget hedder det bl.a.:

1. at Intern Revisions vedlagte fortrolige rapport af den 22. maj 2018 om administrationen af fortovsordningen i Teknik- og Miljøforvaltningen tages til efterretning,

2. at det godkendes, at der indhentes en uvildig advokatundersøgelse - og vurdering af, om Teknik- og Miljøforvaltningens varetagelse og administration af kommunens fortovsordning har været i strid med vejlovgivningen, herunder,

a) 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,

e) om borgmesteren for Teknik- og Miljøforvaltningen og Teknik- og Miljøudvalget er eller burde været 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.

(...)

De spørgsmål, som rapporten primært rejser

Sagen rejser primært spørgsmål om TMFs varetagelse og administration af kommunens fortovsordning har været i strid med vejlovgivningens bestemmelser om, at kommunen som vejmyndighed kan beslutte, at de forpligtelser til renholdelse, der er pålagt grundejere, hvis ejendomme grænser op til offentlig vej, skal udføres af kommunen for grundejernes regning, jf. vejlovens § 64 og § 72, stk. 1.

(...)

IRs undersøgelse og vurdering

I rapporten konkluderer IR, at resultatet dels af TMFs indhentelse af kontrolpriser i april 2017 og dels af TMFs kontroludbud i april 2018 viser, at kommunens priser ligger væsentligt over de indhentede kontrolpriser, ligesom forvaltningens kontroludbud i 2018 - selv efter en betydelig nedsættelse - ikke er konkurrencedygtigt. TMF offentliggjorde først i forbindelse med kontroludbuddet i april 2018, at der opkræves mere, end det koster at levere ydelsen. TMF har oplyst, at det først er i forbindelse med beregning af kontrolpriserne, at forvaltningen blev bekendt med, at priserne har været for høje.

IR anfører i rapporten, at "hvorvidt Teknik- og Miljøforvaltningen på et tidligere tidspunkt efter lovens ikrafttræden pr. den 1. juli 2015 burde have konkurrenceudsat ordningen og sikret, at det arbejde som forvaltningen udfører på grundejerne regning, er til billigst mulige pris, må bero på en juridisk afklaring."

IR vurderer, at det er overvejende sandsynligt, at TMF vil blive mødt med betydelige krav om tilbagebetaling som følge af opkrævning af for høje takster. Det kan efter IRs vurdering ikke udelukkes, at det vil have betydning for en eventuel tilbagebetaling, at TMF 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.

De samlede indtægter for 2017 er ifølge rapporten opgjort til 61,2 mio. kr., ekskl. moms. Beløbet er indtægtsført i 2017 og opkræves i 2018 med tillæg af moms på 25 % sammen med ejendomsskatten.

Eventuelle personalejuridiske konsekvenser

I den anonyme henvendelse er det anført, at fire navngivne personer i TMFs ledelse kunne være vidende om forholdet, "men sandsynligvis holder det skjult." IR har i rapportens

konklusion herom anført, at "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 ØKF - iværksættes en uvildig juridisk undersøgelse og herunder foretages en vurdering af, hvorvidt sagen bør give anledning til ansættelsesretlige sanktioner."

Løsning

*Under henvisning til ovenstående foreslår ØKF,
- at ØU tager orienteringen om Intern Revisions rapport af 22. maj 2018 om administrationen af fortovsordningen i TMF til efterretning, og
- at ØKF til brug for ØUs videre behandling af sagen indhenter en uvildig advokatundersøgelse (...)*

Økonomiudvalget traf beslutning i overensstemmelse med Økonomiforvaltningens indstilling. Der blev herefter i september 2018 indgået aftale med Bech-Bruun om gennemførelse af en advokatundersøgelse.

2.3 Intern Revisions endelige rapport

Intern Revision afleverede den 3. oktober 2018 den endelige rapport om sagens økonomiske omstændigheder. Det er i denne rapport bl.a. anført:

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 skønmæssigt 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 efter-kalkulationer, 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. (...)

Bech-Bruun har inddraget Intern Revisions rapport i det materiale, der i løbet af oktober 2018 blev stillet til rådighed for undersøgelsen.

2.4 Begivenheder efter iværksættelsen af advokatundersøgelsen

Intern Revisions endelige rapport blev behandlet på et møde i TMU den 11. oktober 2018. Til dette møde havde TMF udarbejdet en omfattende kommentar til udvalget, hvori der blev redegjort for TMF's synspunkter, ligesom der blev fremlagt en revisionsmæssig vurdering af eventuelle tilbagebetalingskrav udarbejdet af Ernst & Young. Det fremgår bl.a. af TMF's indstilling til mødet:

Teknik- og Miljøforvaltningen er samlet set ikke tilfreds med den måde, fortovsordningen har været administreret af forvaltningen. Især burde vigtige fordelingsnøgler have været genberegnet regelmæssigt/årligt, hvilket ville have sikret, at de effektiviseringer, som forvaltningen har gennemført, var blevet omsat til lavere takster for grundejerne (...)

I forvaltningens indstilling var der endvidere redegjort for Ernst & Youngs rapport vedrørende tilbagebetaling og Intern Revisions kommentarer hertil:

EY har i august 2018 foretaget en overordnet vurdering af grundlaget og forudsætningerne for fortovsregnskaberne, opgørelse af de økonomiske besparelser samt opgørelsen af det estimerede tilbagebetalingsbehov. EY's vurdering og forvaltningens opgørelse fremgår af rapport fra EY, bilag 2. Som det fremgår af rapporten, har EY følgende konstateringer:

- *"EY's rapport fra 2013 konkluderede, at omkostningsallokeringen i al væsentlighed var korrekt for fortovsregnskaberne for 2011 og 2012.*
- *Fortovsregnskaberne udviser betydelige underskud for perioden 2011-2015 og giver derfor ikke anledning til tilbagebetaling til grundejerne før 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."*

Intern Revisions kommentarer vedrørende opgørelse af udgifter og værdisætning af effektiviseringer: Intern Revision vurderer, at udgifterne og driftsunderskuddene i fortovsregnskaberne er udokumenterede og sætter dermed spørgsmålstegn ved grundlaget for tilbagebetalingen. Forvaltningen er ikke enig i, at udgifter og driftsunderskud er udokumenterede. I 2013 vurderede EY, at der i 2011 og 2012 sandsynligvis var opkrævet for lidt i grundejerbetaling. Forvaltningens timepriser er genberegnet i 2015 og er herefter valideret af Revisionspartnerskabet Deloitte. Timepriserne anvendes på baggrund af faktisk registrerede timer hos medarbejderne, og allokeringen af udgifter til fortovsordningen foregår med brug af fordelingsnøgler. Både brugen og værdien af fordelingsnøgler er valideret af EY i 2013 jf. ovenstående.

Intern Revision stiller spørgsmålstegn ved den centrale fordelingsnøgle på 74%, da det som anført af Intern Revision ikke har været muligt at genfinde dokumentationen for beregningen af den. Denne kritik omfatter dermed indirekte opgørelsen af udgifter, som er baseret på fordelingsnøglen. EY refererer imidlertid til dokumentationen for beregningen af fordelingsnøglen i deres rapport fra 2013, og forvaltningen anser den derfor for verificeret, jf. bilag 6.

Intern Revision retter berettiget kritik af den manglende opdatering af centrale fordelingsnøgler, som har medført, at de gennemførte effektiviseringer ikke er indregnet i beregningen af omkostningerne i fortovsordningen. Denne fejl rettes der op på med tilbagebetalingen til grundejerne. Udarbejdelsen af kontrolbuddet i foråret 2018 udgør de facto en efterkalkulation af udgifter og genberegning af fordelingsnøgle, og danner grundlag for opgørelsen af tilbagebetalingen.

Intern Revision sætter endvidere spørgsmålstegn ved forvaltningens værdisætning af effektiviseringer og mener, at de er skønsmæssigt underbygget. Forvaltningen medgiver at nogle af effektiviseringerne er værdisat skønsmæssigt, men understreger, at ledelsen har foretaget en grundig faglig vurdering af de konkrete tiltag. Andre af effektiviseringerne er værdisat på baggrund af businesscases, som følger den metode, som anvendes af Økonomiforvaltningen. EY peger jf. ovenstående på, at de indeholdte ledelsesskøn medfører en "naturlig usikkerhed" i opgørelsen af tilbagebetalingsbehovet. Til gengæld er værdien af omstillingstiltag indregnet med fuld effekt, og tilbagebetalingsbeløbet for disse er dermed maksimeret til gavn for grundejerne.

Forvaltningens anbefaling

Det er forvaltningens vurdering, at den af forvaltningen fremlagte opgørelse af udgifter og effektiviseringer udgør et validt estimat. Forvaltningen konstaterer også, at Intern Revision ikke fremlægger anvisninger på mere gyldige metoder til den bagudrettede opgørelse af udgifter og værdien af effektiviseringer. Hvis der skal fastslås andre beløb som grundlag for beregning af tilbagebetalingen, må det ske gennem eventuelle retslige prøvninger. Fx ved at grundejere anlægger sag om beløbets størrelse.

Forvaltningens samlede anbefaling

Samlet anbefaler forvaltningens, at tilbagebetalingen til grundejerne opgøres som 17,5 mio. kr. Det skal pointeres, at beløbet er baseret på såvel skøn som registreringer og dermed er behæftet med en vis usikkerhed. Forvaltningen lægger i sin anbefaling vægt på den rådgivning, der er modtaget fra Nielsen Nørager om, at registreret driftsunderskud skal indgå i beregningen af faktiske udgifter. Desuden lægger forvaltningen til grund, at forvaltningen kun har ret til at tilbagebetale det, der er pligt til, og derfor er nødt til at basere opgørelsen af tilbagebetalingen på den bedst mulige opgørelse af udgifter og af værdi af effektiviseringer. Endelig lægges der vægt på udkast til afgørelse fra Vejdirektoratet om, at der ikke har været pligt til at konkurrenceudsætte priserne i fortovsordningen på et tidligere tidspunkt.

I henhold til referatet af TMU's møde den 11. oktober 2018 besluttede udvalget:

Et samlet udvalg fremsatte følgende ændringsforslag om et supplerende 2. at-punkt:

"At forvaltningen pålægges at vende tilbage med en indstilling, om mulighederne for at tilbagebetale et andet beløb end de 17,5 mio. kr. på baggrund af beregninger fra Deloitte."

Ændringsforslaget blev vedtaget uden afstemning.

Den således ændrede indstilling blev godkendt uden afstemning.

Et samlet udvalg afgav følgende protokolbemærkning:

"Vi finder, at forvaltningen allerede efter EYs rapport i 2013 burde have genberegnet gebyrerne på daværende tidspunkt."

Et samlet udvalg afgav følgende protokolbemærkning:

"Partierne finder intet grundlag for at rejse tvivl om resultaterne af Intern Revisions undersøgelse, men tager forvaltningens og dennes advokats redegørelse for det juridiske handlerum til efterretning (...)

På TMU's møde den 28. januar 2019 behandlede udvalget en omfattende rapport udarbejdet af Ernst & Young vedrørende alle 230 takster, der er blevet administreret inden for TMF's område. I ledelsesresuméet til denne rapport er det bl.a. anført (vores fremhævninger):

EY's analyse af taksterne i TMF's takstkatalog viser, at der er stor kvalitetsforskel på tværs af taksterne, men der kan drages følgende fælles konklusioner:

- *Det er EY's vurdering, at TMF mangler en centralt styret fælles tilgang til takstområdet. Der foretages ikke konsekvent løbende opfølgning af opkrævede beløb på de enkelte takstområder, og der er ikke defineret minimumsstandarder for dokumentation. Samtidig er der ikke en centralt koordineret indsats for løbende at sikre, at der er lovhiemmel, samt at de anvendte metoder til beregning af taksterne er korrekte. Den manglende struktur og governance på området kommer til udtryk ved, at processerne omkring takster i mange tilfælde er decentrale, ad hoc-baserede og personafhængige, ligesom dokumentationsniveauet er ugenomsigtigt og utilstrækkeligt.*

- TMF's dokumentation for den anvendte metode og de konkrete takstberegninger (herunder referencer til underliggende regnskabstal, overheadmodeller m.v.) er generelt mangelfuld. EY har i størstedelen af tilfældene ikke kunnet foretage efterkalkulation af de fremsendte beregninger på taksten (score 3-5). Overheadmodeller og timepriser er udokumenterede og/eller hviler på grundlag af data, der kan være forældede. Disse indgår som elementer i mange takster, der potentielt vil blive påvirket af opdatering af overheadmodeller og timepriser. EY har konstateret en inkonsekvent anvendelse af pris og lønfremskrivningssatser (PL-fremskrivninger) til fremskrivning af takster.

Desuden havde Ernst & Young gennemført en budgetanalyse af TMF's omkostningseffektivitet. I ledelsesresuméet hedder det om denne analyse (med vores fremhævning):

Analysen er gennemført gennem otte dybdegående analyser af udvalgte områder i Byens Drift (7) og Byens Fysik (1) samt tværgående analyser af forvaltningens indkøb og løn- og sygefraværsniveauer.

- *Meget lav omkostningseffektivitet: Grøn drift og pleje, Renhold af toiletter, Renhold af veje, cykelstier og pladser, Materielanvendelse, Indkøbsområdet.*
- *Lav omkostningseffektivitet: Drift og pleje af kirkegårde og kunderettede kirkegårdsservices, Tømning af affaldskurve.*
- *Nogen eller høj grad af omkostningseffektivitet: Vejvedligehold, Vintertjeneste, Løn- og sygefraværsniveauer.*

De gennemførte analyser af omkostningseffektiviteten dækker 86,9 % af baselinen inden for analysens genstandsfelt i Byens Drift og Byens Fysik.

Fortovsordningen er ikke direkte omtalt i Ernst & Youngs analyse, da denne ordning fra og med 1. januar 2019 er blevet prissat på baggrund af udbuddet af ordningen i 2018.

I TMF's indstilling til TMU om taksterne hedder det:

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller over for Teknik og Miljøudvalget, 1. at EY's hovedkonklusioner og anbefalinger i takst- og budgetanalysen inden for takstområdet tages til efterretning.

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik og Miljøudvalget godkender, 2. at forvaltningen fastlægger et grundlag for en effektiv forvaltning på baggrund af anbefalinger fra takstanalysen, samt at forslag til at ændre beregningsmetode for takstkataloget for 2019, 2020 og frem gennemføres.

3. at 69 takster fremadrettet udgår af takstkataloget 2020, der forelægges Teknik- og Miljøudvalget i august 2019.

TMU vedtog følgende:

*Indstillingens 1. at-punkt blev taget til efterretning.
Indstillingens 2. og 3. at-punkt blev godkendt uden afstemning.*

*Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten afgav følgende protokolbemærkning:
"Partierne ønsker, at der fastsættes fælles principper for beregning af overhead i Københavns Kommune."*

Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Socialdemokratiet afgav følgende protokolbemærkning:

"Partierne finder det stærkt bekymrende og utilfredsstillende, at der i Teknik- og Miljøforvaltningen har været manglende dokumentation for korrekt opkrævet takster."

3. ADVOKATUNDERSØGELSEN OG TILRETTELÆGGELSEN HERAF

3.1 Bech-Bruuns opdrag

Kommissoriet for advokatundersøgelsen er i aftalen med Bech-Bruun beskrevet således:

1. *Om Teknik- og Miljøforvaltningens ("TMF") varetagelse og administration af kommunens fortovsordning har været i strid med vejlovgivningen, herunder om TMF 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*
2. *hvis det konstateres, at administrationen har været ulovlig, om direktionen har eller burde have været bekendt hermed, og i givet fald fra hvilket tidspunkt, og*
3. *om borgmesteren og Teknik- og Miljøudvalget ("TMU") er eller burde være blevet orienteret herom og i givet fald fra hvilket tidspunkt, samt*
4. *en vurdering i givet fald af, om det bør give anledning til ansættelsesrettlige konsekvenser.*

3.2 Materiale, der er indgået i undersøgelsen

Vores undersøgelse har været tilrettelagt efter de anbefalinger, der fremgår af Danske Advokaters Vejledning om gennemførelse af advokatundersøgelser (2012).

Til udførelsen af advokatundersøgelsen etablerede Bech-Bruun en projektgruppe bestående af:

- Lise Lauridsen, partner og advokat, Arbejdsret
- Poul Gade, advokat, CCI
- Signe Juulskov Poulsen, advokat, Arbejdsret
- Louise Heiberg, advokat, Offentlig Virksomhed
- Nicolai Als, advokat, Offentlig Virksomhed

Herudover har Hanne Mølbeck, partner og advokat, Offentlig Virksomhed, Anders Birkelund Nielsen, partner og advokat, EU- og Konkurrenceret og Carsten Sommer Andersen, advokat, EU- og Konkurrenceret, bistået med undersøgelsen.

Vi har i undersøgelsen taget udgangspunkt i de rapporter, der er udarbejdet af Københavns Kommunes Interne Revision, og som er nævnt i kapitel 2. Rapporterne er drøftet med Intern Revision i et møde den 5. oktober 2018.

Vi har ikke efterprøvet grundlaget for Intern Revisions rapporter, og vi har som udgangspunkt lagt de faktiske oplysninger, der er gengivet i rapporterne, til grund for vores vurderinger. Vi har heller ikke selvstændigt efterprøvet de økonomiske vurderinger, som Intern Revision har foretaget.

Vi har haft adgang til whistleblower-henvendelsen af 15. november 2017, der er citeret i afsnit 2.1. Vi har anmodet Borgerrådgiveren om at kontakte den pågældende anmelder, idet kommunens whistleblower-ordning giver mulighed for det. Borgerrådgiveren har i november 2018 skrevet tilbage til anmelderen og opfordret denne til at henvende sig, hvilket dog ikke er sket.

Vi har anmodet TMF om adgang til et omfattende baggrundsmateriale, herunder oversigter over de embedsmænd, der har deltaget i administrationen af fortovsordningen i den relevante periode, og over de politikere, der i perioden har været indvalgt i TMU. Vores anmodning omfattede også dokumenter, der har været fremlagt til beslutning i TMU og Borgerrepræsentationen i perioden 2011-2018 vedrørende fortovsordningen, og eventuelle interne retningslinjer og instrukser vedrørende administrationen af fortovsordningen.

Vores anmodning har yderligere omfattet eventuelle interne retningslinjer, instrukser, regler eller lignende for, hvornår forvaltningen orienterer borgmesteren/TMU. TMF har som svar på denne anmodning oplyst, at der ikke findes faste retningslinjer for dette.

Vi har desuden anmodet om kopi af 5 repræsentative eksempler på påbud efter vejlovens § 64 tillige med den information, der er tilgået borgeren, og materiale fra den interne sagsbehandling. Tilsvarende har vi anmodet om kopi af 5 repræsentative eksempler på beslutninger efter vejlovens § 72. Dette er efter aftale senere blevet reduceret til 3 sager.

Vi har anmodet om kopi af mailbokse for perioden 2014-2018 for følgende personer:

- Morten Kabell



De nævnte personer har alle meddelt samtykke til, at medarbejdere hos Bech-Bruun har foretaget en gennemgang af deres e-mails i den nævnte periode. Vores gennemgang har været målrettet og afgrænset til resultatet af en søgning på en række udvalgte søgeord. Søgningerne har givet et meget stort materiale, som er gennemgået, og som i flere tilfælde er citeret i denne rapport. Da det samlede materiale omfatter mange tusinde e-mails, har det været nødvendigt at begrænse gennemgangen som sket.

Vi har gennemført interviews med i alt 23 interview-personer, hvoraf flere er blevet interviewet to gange. Desuden har vi i enkelte tilfælde indhentet supplerende skriftlige redegørelser fra interview-personerne.

Fem interviews er gennemført telefonisk. De øvrige interviews er gennemført ved møder, hvor de pågældende i forbindelse med samtalerne er blevet gjort bekendt med, at de ikke havde pligt til at medvirke eller til at svare på spørgsmål. Vi har oplyst, at de havde ret til at tage en bisidder med til samtalen, og de fleste benyttede sig af denne mulighed. Der blev forud for møderne udarbejdet et overordnet spørgetema. I ét tilfælde har det ikke været muligt at indhente en forklaring fra en person, som vi i øvrigt har anset for central i hændelsesforløbet.

Efter samtalerne har vi udarbejdet et referat, som har været sendt til kommentering og godkendelse hos interview-personerne. Der er citeret løbende fra de godkendte referater i rapporten. TMF har i forbindelse med gennemførelsen af et interview uopfordret fremsendt en redegørelse, der er udarbejdet dels af TMF og dels af et advokatfirma, og som indeholder en nærmere beskrivelse af behandlingen af en klagesag, udbudsreglerne mv.

Endelig har vi i en række tilfælde anmodet Økonomiforvaltningen om supplerende materiale, hvilket er imødekommet.

Vi må i sagens natur tage forbehold for, at der kan være materiale hos TMF, der ikke er blevet udleveret, eller som ikke har været omfattet af de anmodninger om udlevering af materiale, som vi har fremsendt efter drøftelse med vores opdragsgiver. Dette gælder, selvom det er vores opfattelse, at vi har modtaget de oplysninger og dokumenter, vi har bedt om. Vi har ikke fået eller fundet konkrete oplysninger, der giver grund til at tro, at TMF ikke har udleveret alle relevante dokumenter, der er omfattet af vores anmodninger, og som er eller har været i deres besiddelse.

Afrapporteringen består af:

- Et fortroligt resumé, der indeholder vores overordnede konklusioner og sammenfattende bemærkninger om enkeltpersoners forhold.
- En fortrolig rapport, der indeholder en gengivelse af de faktiske omstændigheder, som vores vurderinger bygger på, personnavne mv., og som omfatter vurderinger af enkeltpersoners ansættelsesretlige forhold.
- En anonymiseret rapport (nærværende udgave), beregnet til offentliggørelse efter Økonomiforvaltningens nærmere bestemmelse, hvor personnavne og oplysninger om fortrolige eller private forhold er udeladt.

Et udkast til dele af rapporten har været i høring hos de [redacted] medarbejdere, der er individuelt vurderet [redacted]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

De indkomne hørings svar er vedlagt som bilag til rapporten.¹

3.3 Undersøgelsens genstand

Vores undersøgelse har været koncentreret om de enheder i TMF, der er vist nedenfor i uddraget af organisationsdiagrammet. Fortovsordningen var tidligere placeret i Center for Renhold (under ledelse af daværende centerchef HH), der blev nedlagt i forbindelse med reorganiseringen af TMF pr. 1. januar 2014, hvorefter administrationen af ordningen overgik til serviceområdet Byens Drift.

[Organisationsdiagram – udeladt]

Der findes i afsnit 6.2 en nærmere gennemgang af kompetence og ansvar i direktionen og koncernledelsen. Ansvar for administrationen af fortovsordningen og de tre geografiske centres opgaver i relation til fortovsordningen efter 1. januar 2014 er desuden beskrevet i afsnit 4.

3.4 Overvejelser om afgrænsning af de juridiske hovedproblemstillinger, der afdækkes med undersøgelsen

De faktiske omstændigheder, der belyser spørgsmålet om, hvorvidt TMF's varetagelse og administration af kommunens fortovsordning har været i strid med vejlovgivningen, strækker sig over en længere årrække, og der er i hændelsesforløbet flere problemstillinger, der væver sig ind i hinanden. Vi har derfor været nødsaget til at foretage en række indledende beslutninger, hvor vi har udskilt dele af hændelsesforløbet til nærmere analyse. Andre dele af hændelsesforløbet er mere fjernliggende i forhold til hovedproblemstillingen i denne advokatundersøgelse, hvorfor vurderingen af sådanne dele ikke er inkluderet i denne rapport.

Dette gælder eksempelvis spørgsmålet om, hvorvidt det var sagligt begrundet, da TMF i 2014 anlagde en retssag mod Vejdirektoratet om forståelsen af de tidligere gældende regler om vintervedligeholdelse og

[Redacted content]

renholdelse af fortove, eller om det var båret af usaglige hensyn. Vi har heller ikke foretaget en nærmere vurdering af, hvorvidt den dispensationsordning i forhold til fortovsordningen, der blev indført i oktober 2016, blev etableret i overensstemmelse med forvaltningsretlige eller andre offentligretlige regler. Denne vurdering falder uden for rammerne af denne undersøgelse på samme måde, som andre forhold vedrørende forvaltningsloven, herunder høringsreglerne, som vi er stødt på i vores gennemgang af det udleverede materiale og de modtagne e-mails, gør det.

Endelig har vi vurderet, at problemstillingen om, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – grundejere omfattet af fortovsordningen kan kræve tilbagebetaling af afgifter opkrævet i henhold til fortovsordningen, falder uden for kommissoriet for denne undersøgelse. Vi har noteret, at Intern Revision har foretaget en vurdering heraf, ligesom TMF selv har set nærmere herpå, og spørgsmålet har været drøftet i TMU og Borgerrepræsentationen.

De nævnte vurderinger om omfanget og afgrænsningerne af Bech-Bruuns opgave er blevet afstemt med Økonomiforvaltningen.

3.5 Strukturen for den efterfølgende del af rapporten

Sagens faktiske omstændigheder er beskrevet i afsnit 4.1 i – så vidt muligt – kronologisk orden. Vores vurdering af, om der er opkrævet for meget fra grundejerne i fortovsordningen, findes i afsnit 4.2.

Et enkelt hændelsesforløb (Vejdirektoratets praksisændring vedrørende vintervedligeholdelse og renholdelse m.v.) er behandlet for sig selv i afsnit 4.3. Vi har vurderet dette hændelsesforløb i afsnit 4.4.

I afsnit 5 har vi beskrevet, hvilke oplysninger der er tilgået TMU og borgmesteren om problemerne i fortovsordningen, og hvilke oplysninger der burde være tilgået dem.

Da vi har konkluderet, at administrationen af fortovsordningen har været ulovlig (afsnit 4), og at der er givet oplysninger til TMU og borgmesteren, der ikke i alle tilfælde har været retvisende (afsnit 5), har vi i afsnit 6 vurderet, hvilke embedsmænd der muligt er ansvarlige for disse forhold.

4. ADMINISTRATION AF FORTOVSORDNINGEN

4.1 Taksterne i fortovsordningen

I dette afsnit behandler vi advokatundersøgelsens hovedemne, nemlig om TMF har opkrævet for høje gebyrer fra borgerne omfattet af fortovsordningen.

I afsnit 4.1.1 - 4.1.7 har vi i delvis kronologisk orden beskrevet en række situationer og forhold, der belyser, hvordan fortovsordningen har været administreret i TMF. Vi har i beskrivelsen haft fokus særligt på følgende:

- Hvem har på embedsmandsniveau haft ansvaret for og truffet beslutninger om fastsættelse af takster i fortovsordningen.
- Hvilke oplysninger har borgmesteren og medlemmerne af TMU fået fra forvaltningen om taksterne.

I afsnit 4.2 har vi redegjort for de relevante regler, og i afsnit 4.3 har vi foretaget en vurdering af, hvorvidt gebyropkrævningerne under fortovsordningen har været i overensstemmelse med vejlovgivningen.

4.1.1 Administrationen af fortovsordningen 1992 – 2013

4.1.1.1 Etableringen af fortovsordningen

4.1.1.1.1 1970- og 1992-ordningen

Københavns Kommune vedtog i 1970 et vinterregulativ, hvor kommunen pålagde borgerne at renholde fortovene og at udføre vintertjeneste i byen. Det var vintervedligeholdelses- og renholdelseslovens § 5, der udgjorde hjemlen for denne beslutning.

Borgernes pligt til at renholde m.m. var begrænset til de første 2,5 m fra facaden på ejendommene. Det betød, at kommunen fortsat skulle renholde fx det meste af Strøget, bortset fra de to "render" på 2,5 m i hver side af gågaden. Dette skete som led i kommunens almindelige, skattefinansierede renholdelse af byens parker, veje, pladser og andre fællesarealer.

I 1992 blev den såkaldte facademeterordning indført. Borgerrepræsentationen ("BR") besluttede at overtage hele renholdelsen og vintertjenesten i Indre By (Strøget, Strædet m.m.) og at opkræve betaling fra borgerne for arbejdet. Gebyret blev opkrævet i forhold til, hvor mange meter facade den pågældende ejendom havde – deraf navnet.

Ordningen blev udvidet og justeret flere gange, bl.a. i 2005, 2008, 2010, 2011 og 2013, således at den efterhånden kom til at omfatte både Indre By og flere områder i Brokvartererne og Christianshavn, jf. nærmere nedenfor. Uden for Strøget/Strædet blev gebyret opkrævet efter det antal m², som fortovet bestod af. Dette blev kaldt fortovsordningen. Dette udtryk bruges i det følgende som en samlet betegnelse for de to ordninger, medmindre andet er udtrykkeligt angivet.

Betegnelsen "fortovsordningen" er dermed betegnelsen for den brugerfinansierede renholdelses- og vinter-tjeneste i København. Formålet med ordningen var at sikre et ensartet og højere renholdelsesniveau i de områder, som ordningen skulle omfatte.

Ved ordningens indførelse i 1992 var prisen for arbejdet fastsat til 365 kr. ekskl. moms pr. løbende meter facade pr. år. Beløbet blev opkrævet af de respektive grundejere en gang om året via ejendomsskatten.

4.1.1.1.2 2005-ordningen

Med virkning fra 1. januar 2005 besluttede BR at overtage grundejernes renholdelsesforpligtelse på fortove i Indre By samt på forretningsgaderne i brokvartererne. Det fremgår af forelæggelsesmateriale til BR's møde den 22. januar 2004, at det var under overvejelse at udbyde arbejdet. Det hedder i indstillingen bl.a.:

I forbindelse med kontraktindgåelse ved en licitation gives der særskilt tilbud på denne opgave således, at de faktiske omkostninger kan opgøres, og regning fremsendes til grundejerne. (...) Ordningen vurderes endvidere at være udgiftsneutral for kommunen.

I forbindelse med indførelsen af 2005-ordningen blev der foretaget partshøring af de grundejere, der var berørt af beslutningen. Det fremgår af eksempler på denne partshøring, at m²-prisen blev anslået til henholdsvis 60 kr. for de mest befærdede gader og 19,65 kr. for de mindre befærdede gader. Fortovsordningen forblev en kommunal ordning. Der blev således ikke gennemført privatisering ved denne lejlighed.

4.1.1.1.3 2008-ordningen

Pr. 1. april 2008 blev ordningen igen udvidet til flere områder i byen. Af materialet til BR's møde den 3. april 2008 fremgår det, at økonomien i ordningen er "udgiftsneutral" for kommunen. Det hos borgerne opkrævede beløb bestod af renholdelsesudgiften samt et overhead til kommunen, jf. bilag 5 til indstillingen.

I det nævnte bilag 5 er det anført, at der var sket en stigning i afgiften for gaderne i brokvartererne fra 20 kr. til 100 kr. pr. m². De 100 kr. blev beregnet som 81 kr. til fejning, 7 kr. til fleksibel fejning (dvs. fejning ved særlige behov) og 2 kr. til "Team Ejendomsskat" for opkrævning. Dertil kom et ekstra tillæg på 25 kr. pr. m² for gaderne i Indre By. Det ekstra tillæg var begrundet i, at der i Indre By var flere brugere af gaderne og i vejenes indretning.

4.1.1.1.4 2010-ordningen

Ordningen blev i 2009 kraftigt udvidet med virkning fra 1. januar 2010. Der blev samtidig indført forskellige takster for henholdsvis Strøget, Strædet og de øvrige områder i fortovsordningen. De sidstnævnte områder blev opdelt i A-gader og B-gader, hvor A-gader var de større indkøbsgader med det formodentlig største behov for renholdelse, mens B-gader groft sagt var de almindelige beboelsesområder. Afgiften blev nu fastsat til 130,25 kr. pr. m² for A-gader og 98,25 kr. pr. m² for B-gader.

Af materialet til BR's møde, hvor udvidelsen blev besluttet, fremgår det bl.a., at TMF blev bemyndiget til at administrere ordningen:

ud fra kriterier lagt til grund for klassificeringen af A- og B-gader og eventuel opsigelse af udvalgte gader og ydelser i ordningen.

Det fremgår af forelæggelsesmaterialet, at A-gader, jf. også ovenfor, er strøggader og gader med meget handelsliv. Ved hjørnematrikler, hvor den ene side går langs med en klassificeret A-gade, bliver hele matriklen betegnet som A-gade. B-gader er gader med lidt eller intet handelsliv – eller mindre befærdede gader. Priserne for de gader, der allerede var omfattet af fortovsordningen, blev reguleret, så de svarede til pris-sætningen for de nye strækninger. Det fremgår, at TMF forventede, at afgiften skulle pristalsreguleres.

Vi har modtaget eksempler på den af kommunen gennemførte partshøring og kommunens endelig beslutning vedrørende denne udvidelse for så vidt angår adresserne Oehlenschlägersgade 12 og Store Kongsgade 25. Det fremgår bl.a. af materialet, at grundejerne havde klaget til Vejdirektoratet over kommunens beslutning om at inddrage dem under fortovsordningen, ligesom de klagede over betalingens størrelse. Vejdirektoratet besluttede at hjemvise klagerne, da Vejdirektoratet var af den opfattelse, at der ikke var sket en korrekt partshøring. Det førte til, at TMF i 2012 tilbagekaldte alle afgørelser efter den nye ordning og foretog nye partshøringer.

Det fremgår ikke af de dokumenter, som vi har haft adgang til, om TMF i den forbindelse overvejede tilbagebetaling af de gebyrer, der var opkrævet i mellemtiden.

Ved en beslutning pr. 1. april 2011 ændrede kommunen fortovsordningen, således at vintertjeneste og ukrudtsbekæmpelse ikke længere var omfattet af kommunens ydelse; dette skulle grundejerne i de berørte områder fremover selv klare.

4.1.1.1.5 2014-forsøget

Med virkning fra 1. januar 2014 blev der iværksat et forsøg, hvor grundejerne i et afgrænset område på Nørrebro, der ellers var omfattet af fortovsordningen, fik overladt renholdelsen delvist, således at de dermed på forsøgsbasis udgik af fortovsordningen. Forsøget skulle løbe i 2 år, men det blev i oktober 2015 forlænget med yderligere et år, jf. nærmere nedenfor. Senere blev forsøget forlænget yderligere. Det fremgår bl.a. af vedtagelsen af forsøget, at TMU ønskede at imødekomme flere grundejeres ønske om en lavere udgift. Forsøget gik ud på, at grundejerne selv skulle renholde 5 hverdage, mens kommunen skulle renholde i weekenden.

Desuden blev der indført et forsøg omkring Holmbladsgade og Hamletsgade, hvor grundejerne overtog hele renholdelsen.

4.1.1.2 Priserne i fortovsordningen

De forskellige ændringer i fortovsordningen havde i 2014 medført, at der efterhånden var fastsat 7 forskellige afgifter for de områder, hvor kommunen havde hele eller dele af renholdelsesopgaven:

- Strøget, inkl. vintertjeneste, betaling pr. løbende meter (facademeterordningen)

- Strædet, inkl. vintertjeneste, betaling pr. løbende meter (facademeterordningen)
- Øvrige gader, inkl. vintertjeneste, betaling pr. løbende meter (facademeterordningen)
- Renhold A-gader (fortovsordningen), betaling pr. m², uden vintertjeneste
- Renhold B-gader (fortovsordningen) uden vintertjeneste
- Renhold A-gader, delt ansvar, forsøg på Nørrebro/Amager
- Renhold B-gader, delt ansvar, forsøg

Priserne for renholdelse (ekskl. moms) udviklede sig således i tiden mellem 1992 og 2017:

Område	1992	2005	2010	2011	2013	2017
Strøget pr. løbende meter	365 kr.			700 kr.		
Strædet pr. løbende meter	365 kr.			609 kr.		
A-gader pr. m ²		60 kr.	130 kr.	135 kr.	151 kr.	165 kr.
B-gader pr. m ²		20 kr.	98 kr.	102 kr.	114 kr.	125 kr.

Prisstigningen i 2013 skyldtes bl.a., at kommunen besluttede at opkræve et "overhead" på 11 % af de gældende takster. Dette "overhead" dækker bl.a. udgifterne til administration af ordningen ud over den kostpris, som ordningen belaster kommunens regnskab med.

Kommunens indtægter (ekskl. moms) ved fortovsordningen har udviklet sig således (jf. Intern Revisions rapport af 22. maj 2018 og Ernst & Youngs rapport af 17. august 2018):

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Indtægter	20,0	28,1	-	50,7	51,8	54,2	52,6	54,1	59,1	61,1	63,2

Taksterne pr. m² blev i 2013-2017 godkendt hvert år af BR i forbindelse med vedtagelsen af kommunens budget. Taksterne er i perioden hvert år blevet hævet ud fra forventningerne om en prisstigning i omkostningerne. Desuden blev priserne i 2016 og 2017 hævet yderligere, fordi et beregnet underskud for årene 2013-2015 blev indregnet i beregningsgrundlaget.

Det er indtægterne fra A-gader og B-gader, der står for det største indtægtsbeløb i fortovsordningen. Af den samlede indtægt i 2017 på 61,1 mio. kr. kom 35,4 mio. kr. og 20,1 mio. kr. fra grundejere på A- og B-gader.

Ved beregningen af gebyrerne har der været anvendt en række forudsætninger, fx gennemsnitlig timeløn for de ansatte m.m. Herunder har kommunen anvendt en fordelingsprocent vedrørende arbejde på pladser og gågader og ved "væg-til-væg fladerenhold" (fortov, cykelsti og gade), der udtrykker den andel af arbejdet, som kommunens ansatte udfører på det pågældende areal, og som skal betales af grundejerne. I 2011 var denne procentandel på 80 %, men blev i 2012 fastsat til 74 %.

Det vil sige, at kommunen ved beregningen af gebyret har antaget, at den skattefinansierede del af vedligeholdelsen af disse arealer er 26 %, mens grundejernes forpligtelse udgør 74 %, som kommunen renholder på grundejernes vegne og for grundejernes regning.

Regnskaberne for fortovsordningen i 2011-2017 viser, at der i hele perioden har været opkrævet mindre fra borgerne, end ordningen efter det af kommunen oplyste har kostet. Dette er opgjort således i Ernst & Youngs rapport af 17. august 2018:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indtægter opkrævet hos grundej.	50.7	51.8	54.2	52.6	54.1	59.1	61.1
Udgifter + overhead	54.5	58.7	55.7	59.7	64.6	60.7	64.8
Regnskabsmæssigt underskud	3.8	6.8	1.5	7.0	10.5	1.5	3.6

4.1.1.3 Klager fra grundejerne 2011 - 2014

Flere grundejere har i tidens løb klaget over fortovsordningen. Efter udvidelsen i 2010 blev flere afdelinger af almenyttige boligforeninger omfattet af fortovsordningen. Flere af disse boligforeninger havde ansat en vicevært til bl.a. at renholde fortove og udføre vintertjeneste og mente, at de selv kunne løse opgaven billigere og bedre end kommunen. Disse boligforeninger henvendte sig via Boligselskabernes Landsforening ("BL") ved flere lejligheder til TMF og klagede over betalingen og standarden af renholdelsen.

Som eksempler på klagesager, der opstod i denne periode, kan nævnes:

4.1.1.3.1 Klage fra grundejer marts 2011

Den 16. marts 2011 klagede administrator af ejendommen St. Regnegade 22 over kommunens beslutning af 1. april 2011, hvorefter vintertjeneste og ukrudtsbekæmpelse udgik af fortovsordningen, og over beregningen af afgiften. St. Regnegade blev rubriceret som en A-gade, og grundejeren var følgelig blevet opkrævet 135 kr. pr. m² fortov. Denne pris blev ikke sat ned, selv om der således ikke længere blev udført vintertjeneste og ukrudtsbekæmpelse på fortovet.

Vejdirektoratet udtalte i forbindelse med behandlingen af klagen bl.a., at Københavns Kommune ved beslutningerne i 1992 (i denne sag i 1995) lovligt havde besluttet at overtage renholdelsespligten, og at kommunen efter reglen i lovens § 10 dermed også kunne fralægge sig dele af opgaven (her pligten til vintervedligeholdelse) igen. Som udgangspunkt mente Vejdirektoratet også, at det var sagligt at forvalte ordningen ved at opdele de relevante gader i A- og B-gader. Vejdirektoratet kunne ikke i øvrigt efterprøve afgiftens størrelse. I den konkrete sag blev kommunens beslutning imidlertid kendt ugyldig, da afgørelsen led af formelle mangler (bl.a. vedrørende partshøring og begrundelse).

4.1.1.3.2 Møde mellem borgmesteren og BL, august 2011

Den 11. august 2011 mødtes borgmesteren (Ayfer Baykal) og HH og NN, begge TMF, med BL, 1. kreds. Mødet var aftalt, fordi BL i Partnerskabsforum (dialogforum mellem kommunen og bl.a. boligselskaberne) havde meddelt, at de mente, at fortovsrenholdelsen var for dyr. Fortovsordningen var pr. 1. januar 2010 blevet udvidet til at omfatte også Vesterbro, Indre Nørrebro, Christianshavn m.m. BL's påstand var, at fortovsordningen var dyrere og dårligere end den renholdelse, BL selv kunne præstere.

Det fremgår af et bilag til borgmesterens mødenotat, at grundejerens tilfredshed med den ydelse, kommunen leverede, var på et lavt niveau (ca. 3 på en skala fra 1-5), og at borgertilfredsheden ofte lå under de faglige målinger af kvaliteten. Mødet førte ikke til ændringer i ordningen eller prissætningen af renholdelsen.

4.1.1.3.3 Møde mellem borgmesteren og BL, marts 2012

Den 30. marts 2012 blev der igen afholdt møde med BL, hvor borgmesteren (Ayfer Baykal), HH og daværende direktør OO deltog fra TMF). Det fremgår af et internt notat til borgmesteren, at mødet blev afholdt, fordi BL var utilfreds med, at der ikke var sket noget siden mødet den 11. august 2011, og at BL ikke var blevet hørt inden udvidelsen af fortovsordningen i marts 2012. BL var gået til pressen med denne utilfredshed. Borgmesteren havde derefter udsendt en pressemeddelelse, hvori hun havde luftet tanken om, at de almennyttige boligselskaber kunne få mulighed for at overtage renholdelsen, hvis de kunne konkurrere med kommunen på pris og kvalitet.

Det fremgår af notatet, at BL bl.a. havde et medlem/afdeling, "Blågaarden" på Nørrebro, der betalte ca. 650.000 kr. ekskl. moms pr. år til fortovsordningen. BL havde i et brev til TMF oplyst, at dette førte til, at man var nødsaget til at lægge ca. 1.000 kr. på huslejen for hver enkelt lejer. I det interne notat blev det oplyst, at der havde været kritik af fortovsordningen, men at denne havde taget udgangspunkt i gebyrerne for de ejendomme, der kom med i fortovsordningen før 2007. Disse grundejere havde oplevet en massiv stigning i gebyrerne – fra ca. 20 kr. pr. m² til enten 106 kr. eller 136 kr. pr. m². De grundejere, der kom med senere, dvs. 2008 og frem, havde ikke oplevet tilsvarende stigninger.

Det fremgår af notatet til borgmesteren, at TMF på dette tidspunkt forventede, at priserne under fortovsordningen ville være faldende fra og med 2013:

Konkret er det aftalt med [Center for Renhold], at taksten pr. renholdt m² bliver gradvist sænket i de kommende år – med 5% i reelle priser hvert år. (...) Forventningen er, at første skridt i den planlagte billiggørelse kan træde i kraft med virkning fra 2013. (Vores fremhævninger)

4.1.1.3.4 Protest fra Christianshavns Lokaludvalg, oktober 2012

Christianshavns Lokaludvalg protesterede den 2. oktober 2012 mod udvidelsen af fortovsordningen, hvor dele af Christianshavn blev omfattet. Foreningen pegede bl.a. på, at ordningen medførte en stor udgift for beboerne, som fortsat var nødt til at have en vicevært ansat. Henvendelsen blev besvaret af borgmesteren (Ayfer Baykal) den 23. oktober 2012. Borgmesteren henviste til, at fortovsordningen var vedtaget af et stort flertal i BR, og at "der arbejdes løbende på at forbedre forholdet mellem pris og kvalitet".

4.1.1.3.5 Møde mellem borgmesteren og Andelsboligforeningernes fællesrepræsentation, oktober 2012

Den 9. oktober 2012 blev der afholdt møde mellem TMF (borgmesteren (Ayfer Baykal), HH og NN) og Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation ("ABF"). ABF havde klaget over, at fortovsordningen var for dyr, og at kvaliteten var for dårlig. Foreningerne følte, at der er tale om en ekstra skat.

I det interne mødenotat til borgmesteren havde embedsmændene foreslået, at borgmesteren bl.a. kunne oplyse, at forvaltningen havde haft en indstilling i TMU den 8. oktober 2012, hvor der var udtrykt forventning om en effektivisering af ordningen, der på sigt ville gøre prisen billigere for grundejerne. Desuden ville TMF

i 2013 komme med en model med delvis skattefinansiering, der ville betyde, at alle grundejere kom til at betale det samme gebyr.

4.1.1.3.6 Forklaringer om ordningen 2010 - 2014

Morten Kabell, der i 2010–2013 var medlem af TMU, har bl.a. forklaret:

Gennem en lang periode har de almennyttige boligselskaber, repræsenteret i BL, været modstandere af fortovsordningen. Dette var naturligt nok, for boligselskaberne havde egne folk ansat til renhold og vintertjeneste, og de satte en ære i – og var gode til – at holde deres områder rene og ordentlige. Derfor var de utilfredse med at skulle betale for en ydelse, som de opfattede som ringere, end den de selv kunne levere. Som medlem af TMU husker han, at de blev orienteret om BLs holdning, og han har formentlig også fået orientering om, at den daværende borgmester holdt møder med bl.a. BL om fortovsordningen. Der var også andre, især andelsboligforeninger, der var højlydt utilfredse med taksterne.

Daværende centerchef HH har om klagesagerne og om udviklingen i fortovsordningen forklaret:

I 2010 – 2012 var der flere grundejere, der var utilfredse med ordningen. Det gav et vist politisk pres. I TMF mente man – og det gjorde han også selv – at de havde den rigtige ordning trods klagerne. Fagligt set er det rigtige at renholde "væg-til-væg" i større, sammenhængende områder, og det vil samlet set give den billigste opgaveløsning. Desuden arbejdede II og hans ledergruppe meget hårdt for at blive mere effektive, sådan at taksterne kunne sættes ned. Der var i 2008 mangel på arbejdskraft, og der var ansat en del medarbejdere, der viste sig at være ukvalificerede. Der var også en dårlig kultur blandt nogle af medarbejderne, ligesom der ikke var investeret i mere effektive maskiner og arbejdsgange. Alt dette fik de mere eller mindre styr på, bl.a. gennem en større fyringsrunde, ansættelse af nye medarbejdere og samlede indkøb af nyt materiel.

Det fremgår af et notat til borgmesteren (Ayfer Baykal) forud for et møde den 30. marts 2012 med BL, at det var aftalt med CRE, at taksten for renhold pr. m² vil blive gradvist sænket i de kommende år, forventet med 5% om året. Dette var aftalt, fordi de i 2012 kunne konstatere, at de var lykkedes med at effektivere området, ligesom de forventede, at de løbende kunne høste gevinster af øget effektivisering. Derfor forventede de, at det blev muligt at løbende at sætte priserne ned.

NN, der var økonom og HH's nære medarbejder i Center for Renhold, har forklaret:

Fortovsordningen blev udvidet flere gange i 2000 – 2010. Projekt "ren by" var en af Klaus Bondams mærkesager. Det hang bl.a. sammen med, at byen blev brugt mere og mere intensivt. Der var flere mennesker og flere arrangementer, og det krævede en ny model for renholdelse. Det var ikke alle borgere, der var lige glade for ordningen, og modstanden kom først og fremmest fra de store boligforeninger, der blev inddraget i ordningen i 2008 og 2010. Samtidig blev man i TMF klar over, at det var nødvendigt at differentiere taksterne, fordi der er stor forskel på at renholde Strøget og en beboelsesgade som fx Randersgade, hvor det måske kun er nødvendigt at renholde hver anden dag. Samtidig blev taksterne gennemregnet på ny i 2008, og det medførte en betydelig forhøjelse af taksterne. NN "arvede" disse takster, da han startede i CRE.

Han selv og HH gjorde en stor indsats for at gennemregne ordningen, sådan at taksterne så vidt muligt afspejlede de udgifter, der var forbundet med ordningen. Dette blev aktualiseret af,

at der opstod politisk interesse for ordningen, efter flere af de store grundejere begyndte af udtrykke utilfredshed med betalingen. Det var en præmis i vejloven, sådan som de forstod denne, at alle i et område var med i ordningen, der bl.a. skulle være klart geografisk afgrænset. TMF blev i den periode, han kender til, ganske gode til at lave "væg-til-væg" renholdelse, dvs. samlet renhold af fortove, pladser og kørebaner. Det var dette, der var ordningens eksistensberettigelse – at de kunne lave meget bedre renholdelse, hvis det blev gjort samlet i et større område. Af samme grund var det ikke muligt at lade enkelte grundejere "slippe", for affaldet har det med at blæse omkring. Når boligforeningerne var utilfredse, tog de ikke hensyn til helheden i byen – kun til deres egne forhold.

Det fremgår af notatet til borgmesteren til et møde med BL den 12. marts 2012, at TMF forventede, at det ville være muligt at sætte afgiften ned i 2013 og de følgende år. Han og hans kolleger i CRE var overbeviste om, at det ville være muligt. De var i færd med at gennemføre et stort effektiviseringsprogram, hvor de i 2012 begyndte at kunne se resultaterne. Programmet indebar effektiviseringer i udførelsen af opgaven, opdatering af maskinellet og strømlining af metoder. Desuden var CRE midt i en proces, som betød skærpelse af kravene til renholdelsesmedarbejderne – hvor en af konsekvenserne blev afskedigelse. Ledelsen blev styrket, og medarbejdernes arbejdsindsats blev meget mere effektiv. Der var således en god udvikling i driften, og de fik efterhånden også styr på det administrative. Den store udfordring var medarbejdernes tidsregistrering. Den var ikke retvisende, men de fik styr på at fortolke tallene med bistand fra driftscheferne og fagkoordinatorerne, der fx kunne skønne over tidsanvendelsen og fordelingen mellem skattefinansieret og brugerfinansieret renhold. Selv om tidsregistreringen aldrig blev perfekt, blev det muligt via aggregerede kontrolberegninger at lave et regnskab, som han kunne stå inde for

Henvendelserne fra borgerne førte til, at TMF i 2012 besluttede at indhente en ekstern undersøgelse af prissætningen i fortovsordningen, jf. nedenfor om revisionsfirmaet Ernst & Youngs ("EY") rapporter af juli 2013. Denne undersøgelse havde også baggrund i, at kommunens interne revision havde givet regnskabet en anmærkning og efterlyst dokumentation for fortovsordningens "kostægted".

4.1.1.4 Orientering af det politiske niveau 2010 - 2014

TMU blev i 2010 - 2014 ved flere lejligheder orienteret om, at der var utilfredshed med ordningen blandt enkelte grundejere, og fortovsordningen var flere gange til politisk debat i TMU og BR.

Det fremgår fx af TMF's indstilling til TMU's møde den 23. januar 2012, at der siden den seneste udvidelse af fortovsordningen i 2010 havde været "en del kritik af ordningen". Der havde i perioden været 9 sager om aktindsigt i bl.a. beregningen af taksterne og klager over samme til Vejdirektoratet. Vejdirektoratet havde imidlertid ikke givet klagerne medhold vedrørende taksternes størrelse. Dette spørgsmål fandt Vejdirektoratet ikke, at de kunne efterprøve. Derimod havde der i 2 sager været fejl ved sagsbehandlingen, nemlig utilstrækkelig partshøring, jf. ovenfor afsnit 4.1.1.1.4 og 4.1.1.3.1.

TMU besluttede den 23. januar 2012 at indstille til BR at udvide fortovsordningen. Dette blev endeligt vedtaget på mødet i BR, sådan at ordningen kom til at omfatte områderne omkring Torvehallerne og Hovedbanegården. Det er anført i indstillingen til BR, at ordningen ville medføre et øget provenu til fortovsrenholdelsen på 1,3 mio. kr. Det fremgår af indstillingen til BR, at der havde været klager over ordningen fra borgernes side.

I bilag 1 til indstillingen anførte TMF bl.a.:

Fortovsordningen er og skal være udgiftsneutral for kommunen. Forvaltningen skal derfor løbende via et særskilt årligt regnskab sikre, at der er balance mellem udgifter og indtægter, således at grundejerne betaler præcist det for ydelsen, som den koster at producere.

Det var anført, at regnskaberne viste, at der blev opkrævet for lidt for Indre Bys strøggader.

Desuden rummer de opgjorte omkostninger kun i beskeden grad dækning af det generelle overhead (fællesudgifter) i Teknik- og Miljøforvaltningen.

På BR's møde den 29. marts 2012, blev der fremsat et medlemsforslag om "ophævelse af skat på fortovsrenholdelsen", fremsat af Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti. Med en vedtagelse af forslaget ville det blive pålagt Teknik- og Miljøforvaltningen "at udarbejde forslag, herunder finansieringsforslag, til den kommunale skat (pålagt af BR) for renholdelse af fortov ophæves, samt at det gøres frivilligt for grundejerne om de vil have kommunen til at renholde deres fortov mod betaling".

Dette forslag blev henvist til TMU, hvor det blev behandlet på TMU-mødet den 8. oktober 2012. TMU besluttede at forkaste medlemsforslaget og at opretholde fortovsordningen uændret. Det hedder i TMF's indstilling til mødet bl.a.:

Ydelse og pris

I den nuværende model opkræves der en afgift beregnet ud fra det renholdte fortovsareal. Der er ikke tale om en skat, men om en betaling, der kun omfatter de borgere, der modtager renholdesydelsen fra kommunen. Prisen på ydelsen dækker de medgåede omkostninger ved ordningen – ordningen er derfor udgiftsneutral for kommunen, der hverken tjener eller taber penge på ordningen i sin nuværende form.

Forvaltningen arbejder generelt med en effektivisering af byens renholdelse. Det er forvaltningens forventning at kunne gennemføre effektiviseringer, der på sigt også kan få indflydelse på prisen for kommunens fortovsrenhold og på den måde opnå et mere fordelagtigt forhold mellem pris og kvalitet for grundejerne i fortovsordningen.

(...)

Videre proces

Teknik- og Miljøforvaltningen vil fortsætte den kommunale fortovsordning i sin nuværende form.

Primo 2013 vil forvaltningen indstille en model for delvis skattefinansiering af fortovsordningen til Teknik- og Miljøudvalget.

4.1.1.5 EY's rapporter fra juli 2013

4.1.1.5.1 EY's rapport om "kostægthed"

I 2013 besluttede TMF, jf. ovenfor, at anmode EY om at se nærmere på fortovsordningens takster m.v.

EY udarbejdede en rapport, der er dateret 24. juli 2013, vedrørende *Vurdering af kostægthed vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens fortovsrenholdelse for private grundejere* (herefter "**EY Rapport nr. 1**"). Det fremgår bl.a. heraf:

Der er (...) 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.

2. Ledelsesresumé og væsentligste anbefalinger

Det er på baggrund af kostægthedsundersøgelsen Ernst & Young's samlede vurdering, at der overordnet ikke er allokert 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 (...)*

Det fremgår af rapporten, at fordelingsnøglen mellem det skattefinansierede renhold på vejbaner, fortove m.v. og den del, der er omfattet af indtægtsdækket virksomhed, bygger på individuelle skøn fra områdelederne. EY anbefalede, at fordelingsnøglen genberegnes årligt. EY bemærkede, at fordelingsnøglen er fastlagt på baggrund af et 14 dages tidsstudie på Nørrebro, hvor de ansatte har brugt 75 % af deres tid på fortove, hvilket passer til fordelingsnøglen, hvor 74 % af den brugte tid henføres til fortovsordningen.

For så vidt angår Amager henføres 21 % af renholdelsen til fortovsarbejdet. En stor del af renholdelsen på Amager blev imidlertid varetaget af en privat entreprenør, HedeDanmark. Det er oplyst, at denne entreprenør har opgjort "fortovsarbejdet" til en mindre andel, nemlig 12 % af udgifterne. Følgende er anført i rapporten:

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.

Om administrative omkostninger hedder det i rapporten:

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 IIS' 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.

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 kostægtheden 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.

EY konkluderede om "kostægtheden":

Det er på baggrund af kostægthedsanalysen Ernst & Young's samlede vurdering, at der overordnet ikke er allokert 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 mening ikke sket en subsidiering af den almindelige og den skatfinansierede gaderenholdelse ved betaling fra private grundejere i 2011 og 2012.

Rapporten indeholder afslutningsvis en række anbefalinger, hvor det bl.a. er anført:

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.

4.1.1.5.2 EY's rapport om "effektivitet"

Desuden udarbejdede EY en rapport ligeledes af 24. juli 2013 vedrørende *Vurdering af effektivitet vedr. Teknik- og Miljøforvaltningens gaderenholdelse* (herefter "**EY Rapport nr. 2**").

Det fremgår indledningsvis, at denne rapport blev udarbejdet, fordi TMF "*i fortsættelse af rapport nr. 1*" havde ønsket en "effektivitetsvurdering" af TMF's ydelser, der har til formål at vurdere, "*hvorvidt prissætningen og omkostningerne på området svarer til markedsprisen hos tilsvarende udbydere af gaderenholdelse*".

Det fremgår af sammenfatningen på side 2 i EY's Rapport nr. 2, at EY har løst opgaven ved to analyser: Dels en "benchmark-analyse", dels en markedsanalyse, hvor der er (forsøgt) indhentet kontrolpriser. I sammenfatningen konkluderede EY (med vores fremhævning):

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

TMF anbefales derfor at fortsætte sin afsøgning af markedsmulighederne indenfor fortovsrønhold, 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.*

I "Benchmark-analysen" er TMF's priser blevet sammenlignet med de priser, som to private selskaber tog for renholdelse på henholdsvis Kalvebod Brygge og Bernstorffsgade i København. Denne analyse viste, at mens TMF opkrævede henholdsvis 151 kr. for A-gader og 114 kr. for B-gader pr. m², var de fundne priser hos de private leverandører henholdsvis 100 kr. og 44 kr. pr. m². Det fremgår af analysen, at EY valgte at sammenligne med den dyreste af alle private leverandører af gaderenholdelse, der fandtes i deres database (100 kr. pr. m²), men at der var eksempler på markedet, hvor renholdelsen kunne gennemføres (meget) billigere.

Det fremgår ikke af EY's analyse, om Kalvebod Brygge og Bernstorffsgade mest rigtigt kunne sammenlignes med A- eller B-gader.

Desuden forsøgte EY at gennemføre en markedsanalyse, hvor man havde rettet henvendelse til 7 private firmaer og bedt dem om at afgive kontrolpriser. Der var imidlertid kun ét af de firmaer, der var blevet spurgt, der havde oplyst en pris. De øvrige havde ikke ønsket eller ment at være i stand til at give en pris. Det fremgår ikke af EY's rapport, hvad den kontrolpris, der faktisk blev afgivet, lød på. Det fremgår heller ikke, om de svar, EY modtog, gav en indikation på, hvilket prisniveau opgaven kunne løses til hos de private aktører.

EY konkluderede, at markedsanalysen dermed ikke kunne bruges til at be- eller afkræfte, om TMF's effektivitet var *i den lave ende* sammenlignet med de nævnte private firmaer. EY anbefalede i denne sammenhæng, at TMF bl.a. skulle foretage "*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*".

4.1.1.5.3 Intern e-mailkorrespondance om EY's rapport

EY's Rapport nr. 1 spillede helt frem til 2018 en central rolle for administrationen af fortovsordningen, idet rapporten i de følgende år ved flere lejligheder blev fremhævet til støtte for, at priserne i fortovsordningen ikke var for høje, men snarere for lave. EY's rapport blev præsenteret for embedsmænd fra TMF på et møde den 2. juli 2013. I dette møde deltog bl.a. økonom Medarbejder 1, der var TMF's projektleder på indhentelsen af rapporter.

Det fremgår af en e-mail fra Medarbejder 1 til revisor 1 fra EY (med kopi til GG, NN og Medarbejder 3) fra 24. juli 2013, at udkastet havde været sendt til direktionen:

Endelig rapport vedr. revisionsmæssig undersøgelse af fortovsordningen

Som vi aftalte på mødet d. 2/7, hvor I præsenterede resultaterne af den revisionsmæssige undersøgelse af TMFs fortovsordning, hermed tilbagemelding vedr. rapportudkastene.

Den endelige rapport

Vi har ikke modtaget nogen tilbagemeldinger fra hverken OO eller AA. Med de smårettelser, vi foreslog i forbindelse med mødet, godkender vi derfor hermed formelt jeres udkast til rapportens to separate dele, vedr. kostægthedsvurderingen og vedr. effektivitetsvurderingen, som i fremsendte inden mødet, og som var grundlag for jeres præsentation på mødet.

Jeg skal bede jer fremsende det endelige rapportssæt, opdelt i to separate dokumenter, til følgende personer: HH, GG, NN, Medarbejder 2, Medarbejder 3 og undertegnede.

Præsentation for boligorganisationer

Som vi ligeledes drøftede på mødet d. 2/7, er den videre proces nu en præsentation af undersøgelsens resultater for boligorganisationerne (BL og FSB), hvor I naturligvis vil deltage, samt en efterfølgende indstilling til TMU om resultater, boligorganisationernes reaktion herpå samt forvaltningens forslag til fremtidig model for fortovsordningen. Udkast til indstillingen er ved at blive udarbejdet.

Med hensyn til præsentationen for BL og FSB, så lægges der i indstillingen indtil videre fra Center for Renholds side op til, at denne skal ske i starten af august. Grundet de mange forbehold i rapportens andel del (effektivitet og differentieret opgaveløsning), præsenteres som aftalt udelukkende resultaterne fra rapportens første del vedr. kostægthedsvurderingen. Vi foreslår derfor, at præsentationen sker på baggrund af de 2-3 slides anvendt på mødet d. 2/7, der vedrørte kostægthedsvurderingen, mens de slides, der vedrørte anden del af rapporten, ikke medtages.

Revisor 1, EY, fremsendte den 24. juli 2013 de endelige rapporter og bekræftede, at EY kunne deltage i et møde med boligforeningerne, hvis TMF havde behov for dette. Dertil svarede Medarbejder 1 samme dag:

Hej Revisor 1, EY

Allerførst et forsinket "tak for materialet". Seneste nyt vedrørende præsentationen for boligforeningerne, er at NN/CRE selv vil afholde et indledende møde med BL d. 7/8, hvor de bl.a. vil fremlægge resultaterne af jeres undersøgelse. Desuden vil de – så vidt jeg har forstået det – afklare, om der er behov for, at du/I deltager på det senere møde med BL og FSB. (...) Til brug på det indledende møde vil Center for Renhold (NN) meget gerne have jeres præsentationsmateriale (de to-tre slides) tilsendt.

Revisor 1, EY, svarede på dette den 1. august 2013:

Hej Medarbejder 1 og NN

Jeg fremsender vores præsentation af selve kostægthedsvurderingen fra vores møde med AA og OO i starten af juli til brug for den første præsentation for boligforeningerne. Hvis der efter den 7/8 er behov for, at vi deltager i et efterfølgende møde med boligforeningerne, er NN meget velkommen til at kontakte mig, ligesom I selvfølgelig er velkomne til at kontakte mig, hvis der bliver opfølgende spørgsmål fra foreningerne.

Sidstnævnte e-mail synes at indikere, at AA og OO deltog i mødet med EY den 2. juli 2013. Revisor 1, EY, har imidlertid forklaret i et interview med os, at de nævnte personer ikke deltog.

4.1.1.5.4 Interviews om EY's rapport

Revisor 1 og Revisor 2, begge fra EY, har bl.a. forklaret:

Vurderingen for fortovsordningens "kostægthed" er en analyse, hvor EY har efterprøvet de tal, TMF selv har oplyst om udgifterne i ordningen. Der er ikke tale om en analyse, hvor EY selv har bygget datagrundlaget op. Der er heller ikke tale om, at EY har udarbejdet en driftsmodel, der senere kan bruges til at beregne eller kontrollere taksterne. De har i det hele baseret sig på det talmateriale, der var til stede i Center for Renhold, der på daværende tidspunkt havde ansvaret for fortovsordningen. Der er heller ikke tale om en revisionsopgave, der skal munde ud i en revisorerklæring – dette fremgår også udtrykkeligt af deres rapport.

Opgaven blev hos Københavns Kommune håndteret af medarbejdere fra Center for Ressourcer, og det var Medarbejder 1, der var projektleder på rekvirentens side. Medarbejder 2 og Medarbejder 3 deltog også i projektet, og medarbejderne i Center for Renhold assisterede med at skaffe data til veje mv.

Revisor 1 og revisor 2 vidste, at baggrunden for undersøgelsen var klager fra grundejere, der havde den opfattelse, at afgifterne i fortovsordningen var for høje. EY har imidlertid ikke forholdt sig til, om afgifterne var for høje eller for lave. Derimod har de forholdt sig til, om afgiften er beregnet på en måde, som må siges at være inden for de gældende regler for gebyr- og afgiftsfastsættelse i en offentlig myndighed. De har således ikke været helt nede i detaljen for at efterprøve de enkelte udgiftsposter i regnskabet, men har forholdt sig til den model for fastsættelsen af gebyret, som TMF's økonomer benyttede sig af. De har vurderet troværdigheden af de data, der blev præsenteret for dem, og de typer af omkostninger, der indgik i regnskabet. På den baggrund kunne de konkludere, at TMF ikke havde medtaget "overhead" i beregningen af afgiften i det omfang, de havde mulighed for (inden for dagældende regler). Desuden kunne de sandsynliggøre, at grundejerne, der betalte til ordningen, ikke var med til at finansiere det almindelige, skattefinansierede renhold i København.

Som nævnt havde de ikke efterprøvet rigtigheden af de forudsætninger, der lå bag beregningerne, og hvor fx medarbejdernes tidsregistrering var et vigtigt element. De foretog en undersøgelse, der viste, at de forhåndenværende tal fra tidsregistreringen kunne bruges, og at den omkostningsmodel, der blev anvendt, i det hele så fornuftig ud.

Den anden del af opgaven vedrørte effektiviteten. Det var hensigten at lave en benchmark-analyse ved at bede 8 private firmaer om at give priser på renholdelsesopgaven på nærmere definerede præmisser. Det viste sig, at de kun fik svar fra én af respondenterne, og dette svar kunne de ikke bruge. Derfor kunne de alene lave en benchmark-analyse ud fra tal, de kendte fra andre undersøgelser, og det var et spinkelt grundlag at konkludere ud fra. I sammenligningen brugte de ikke de priser, som HedeDanmark tog for at varetage renholdelsesopgaver på Amager. Det var medarbejderne i Center for Renhold, der var af den opfattelse, at det ikke gav mening at sammenligne, for der var tale om en anden opgave, og denne opgave blev ikke løst tilfredsstillende.

På baggrund af det materiale, de havde samlet ind, kunne de forsigtigt konkludere, at det så ud som om, at TMF ikke var så effektive som private aktører. De to analyser skal læses og forstås i sammenhæng: I den første rapport så de på beregningsgrundlaget – om TMF var berettiget til at opkræve de penge, de gjorde. Og det var de. I den anden vurderede EY, om TMF var effektive. Det så det ud til, at de ikke var, men det var ikke muligt at drage nogen endelig konklusion herom på det grundlag, de havde. Holder man disse to resultater op mod hinanden får man et mere komplet billede af ordningen – på det grundlag, de nu engang

havde haft mulighed for at fremskaffe. Der er således ikke nogen modstrid mellem de to rapporter – det kan udmærket forekomme, at kommunen havde lov til at opkræve det, man gjorde, men at private aktører kunne løse opgaven billigere.

Et udkast til rapport blev præsenteret på et møde den 2. juli 2013. Revisor 1, EY, deltog i dette møde, mens revisor 2 ikke var med. Fra TMF deltog – så vidt Revisor 1 husker – Medarbejder 1, Medarbejder 2 og Medarbejder 3. OO og AA var ikke med på mødet, men det fremgår af en e-mail fra Medarbejder 1, at de to ikke havde kommentarer til indholdet. Det var på tale, at EY efterfølgende skulle deltage i en præsentation af resultaterne for bl.a. boligforeningerne, men det blev ikke til noget, og Revisor 1 har ikke deltaget i sådanne møder.

Det var repræsentanterne for TMF, der bad om, at rapporten blev opdelt i to dele. De havde afgivet et tilbud på én rapport, men det var ikke vanskeligt at opdele rapporten i to dele, idet rapporterne kan læses hver for sig eller samlet og anviser relevante observationer og konklusioner for de pågældende genstandsfelter – hhv. kostægtedsvurdering og omkostningseffektivitetsvurdering. Revisor 1 kender ikke baggrunden for, at TMF ønskede at opdele rapporten.

Efter afleveringen af de færdige rapporter var deres arbejde afsluttet. EY havde ikke til opgave at følge op på, om de anbefalinger, der er indeholdt i rapporterne, blev efterlevet, eller om der blev fulgt op på beregningsgrundlaget, sådan som de anbefalede. Det var deres indtryk af de drøftelser, de havde i forbindelse med afrapporteringen til Medarbejder 1, 2 og 3, at det stod klart for repræsentanterne for TMF, hvad der var resultatet af undersøgelsen, og hvad den kunne bruges til. Det er rigtigt, at vurderingen var, at de samlede indtægter i 2011 og 2012 var for lave i forhold til de samlede udgifter. Det betød, at hvis omkostningerne i fortovsordningen var, som de blev beskrevet af TMF, så var TMF berettiget til at opkræve disse omkostninger. Det var op til TMF løbende at følge op på, om denne forudsætning ændrede sig, fx ved at arbejdet med renholdelse blev effektiviseret.

Som det fremgår ovenfor, har EY i EY Rapport nr. 1, afsnit 4.3.2, omtalt forvaltningens adgang til at medtage "overhead" (administrative omkostninger) i beregningen af priserne. Vi har efterfølgende skriftligt spurgt de pågældende fra EY, om EY som led i arbejdet med de to rapporter i 2013 forholdte sig til, hvorvidt der efter den dagældende lov (vejrenholdelsesloven) var hjemmel til at opkræve et beløb for administrative omkostninger forbundet med renholdelsesopgaven, eller hvorvidt andre regler (almindelige forvaltningsretlige regler) gav grundlag for dette – og hvor stort et beløb til administration der i givet fald kunne opkræves inden for de gældende regler. Hertil har Revisor 1 svaret:

Efter gennemgang af vores tilbud og afrapportering kan vi se, at vi i opgavens tilrettelæggelse og udførelse har forholdt os til de revisionsmæssige principper og regler, således at datagrundlag, databehandling og dokumentation har været efterprøvet.

AA, der pr. 1. marts 2013 var tiltrådt som administrerende direktør i TMF, har forklaret:

AA stiftede i 2013 nærmere bekendtskab med fortovsordningen, fordi to rapporter fra Ernst & Young skulle behandles i TMU. Der havde forud for hendes ansættelse været klager fra grundejere over taksterne i fortovsordningen. Klagerne kom navnlig fra de store grundejere, fx de almennyttige boligselskaber, organiseret i BL. Administrationen af fortovsordningen blev håndteret på embedsmands-niveau, men de respektive borgmestre var orienteret om – og havde møder med – flere af klagerne, bl.a. BL. Ernst & Young var blevet engageret til at vurdere, om regnskaberne for ordningen kunne vise, om taksterne var for høje

("kostægthed"). Desuden var Ernst & Young blevet bedt om at vurdere effektiviteten i opgaveløsningen. Deres rapporter forelå i juli 2013 og blev forelagt for TMU i efteråret.

HH, der i 2013 var centerchef i Center for Renhold, har i et interview med os forklaret bl.a.:

Rapporten fra EY blev bestilt, fordi der fortsat var et pres fra grundejerne for at sætte priserne ned. Il var ikke involveret i beslutningen om at bestille rapporten. Han huskede det sådan, at det var Center for Ressourcer, der tog beslutningen, og at CRE blev "kigget i kortene". Rapporten kom på et tidspunkt, hvor der var en form for "opbrud". Organisationen i TMF blev lavet om, og kommunalvalget nærmede sig. Renhold på Amager var udliciteret til HedeDanmark, og den pris, de tog, kunne man for så vidt sammenligne med. Han husker ikke, at han var med til et møde, hvor et udkast til rapporten blev drøftet med revisorerne. Der blev i det hele taget ikke lagt så meget vægt på denne rapport, set fra hans stol. Han noterede sig som en vigtig pointe, at EY mente, at der ikke var styr på tidsregistreringen. Det var han enig i, og det var en vigtig anbefaling, at der skulle bedre styr på dette område. Det var et punkt, hvor de var meget udfordret. Det var svært at sikre, at den pågældende medarbejdergruppe, fik registreret deres tid korrekt. Der var tale om relativt detaljerede krav til tidsregistreringen (hvor lang tid er brugt på hhv. vej og fortov på en given strækning) og indtastningen skulle ske efter vagtens afslutning i et gammelt IT-system ved anvendelsen af en række talkoder. Da han forlod stillingen kort tid derefter, var det ikke ham, der kom til at følge op på dette.

GG, der før 2014, hvor hun blev ansat som centerchef for Drift Indre, var ansat i Center for Renhold, har forklaret:

Frem til 1. januar 2014 var fortovsordningen forankret i Center for Renhold. På Nørrebro var der flere almennyttige boliger, og BL var utilfredse med ordningen, som de fandt for dyr og for dårlig. GG kan ikke huske, at det i 2012 var på tale at sætte priserne for renhold ned. Borgmesteren, der dengang var Ayfer Baykal fra SF, var lidt fanget i et krydsfelt mellem boligelskaberne, der klagede over, at beboerne (der var kernevælgere) skulle betale for renholdelsen, og 3F, der repræsenterede renholdelsesmedarbejderne. Boligselskaberne havde deres egne driftsorganisationer og kunne løse opgaven. Det var ikke muligt at tilgodese begge grupper. Det var et grundlæggende skisma. Det ville koste mange arbejdspladser, hvis fortovsordningen blev privatiseret. De var dog et vist vendepunkt, da borgmesteren havde på et tidspunkt i pressen (Lorry) givet udtryk for, at hun forstod boligelskabernes standpunkt. Det var denne udtalelse, der dannede grundlag for at rapporterne fra Ernst & Young blev bestilt. Rapporterne fra Ernst & Young i 2013 blev bestilt af den centrale stab i TMF, og det var staben, der kommunikerede med Ernst & Young. Medarbejder 1 – der frem til omstruktureringen i 2014 sad i som en del af staben - var tovholder for opgaven. GG var ikke direkte involveret i EY's undersøgelse, og hun deltog ikke i det møde, hvor rapportens konklusioner blev præsenteret. GG ved ikke, hvorfor rapporten blev opdelt i to dele. Hun husker det sådan, at der var en vis lettelse over, at analysen af "kostægtheden" viste, at priserne ikke var helt i skoven. Dette var – i hendes erindring – hovedresultatet af undersøgelsen. Hun har ikke fået nogen anvisning om, at de to rapporter skal læses i sammenhæng for at give det rette billede af taksterne. GG var ikke medforfatter til indstillingen vedr. EY's rapporter til TMU. Det var formentlig NN, der lavede udkastet til denne indstilling, for NN var god til at udforme indstillinger mv. Derefter er udkastet blevet bearbejdet af flere, uden hun i dag kan sige, hvem der har rettet udkastet til.

Hun havde dengang ikke hæftet sig ved, at der var en række anbefalinger i rapporten om opfølgning på bl.a. udviklingen i effektivitet. Det var først senere, ved genlæsning af rapporten i 2018, at hun blev opmærksom på disse anbefalinger. Det skete i forbindelse med, at hun deltog i opgaven med at udregne TMF's kontrolbud ved udbuddet i april 2018. Set i

bagklogskabens lys burde ansvaret for at følge op på anbefalingerne være forankret i organisationen – vel mest naturligt der, hvor rapporten var bestilt, dvs. i den daværende TMF Stab.

4.1.1.6 Sammenligning med HedeDanmark – renholdelsen på Amager

Som det fremgår af referatet ovenfor, blev renholdelsen af to områder på Amager varetaget af en privat entreprenør, HedeDanmark. For dette arbejde var listeprisen 46 kr. pr. m². Som det fremgår, havde EY ikke inddraget denne pris i sin vurdering af TMF's effektivitet. Da prisen på renholdelsen på Amager umiddelbart fremstår som en relevant "kontrolpris", har vi interesseret os for, hvorfor prisen ikke indgik i EY's undersøgelse.

TMF har i sin indstilling til TMU af 9. oktober 2018 omtalt renholdelsen på Amager og i den forbindelse anført, at det ikke var muligt at sammenligne fortovsordningen og den private løsning på Amager. Det samme har en række af de personer, vi har interviewet om emnet, forklaret:

Adm. direktør AA har forklaret:

Renholdelse mv på Amager var udliciteret på dette tidspunkt. Den private entreprenør havde en listepris på 46 kr. pr. m². Dette var betydeligt lavere end TMF's priser, der lå på ca. 110 kr. / 145 kr. pr. m². EY kunne eventuelt have sammenlignet TMF's priser med denne entreprenørs priser. AA ved i dag ikke, hvorfor EY ikke gjorde det, men de opgaver, der blev løst i hhv. privat og offentligt regi, var ikke identiske. Det var opfattelsen hos de medarbejdere i TMF, der administrerede fortovsordningen, at TMF's priser lå på det rette niveau. Taksterne blev fastsat hvert år på vicedirektørniveau og godkendt som en del af kommunens samlede budget. Det er dog AA's opfattelse, at en listepris og TMF's faktiske priser ikke er sammenlignelige.

Medarbejder 4, der i 2015 blev ansat som projektleder i Center for Driftsudvikling, har forklaret:

Medarbejder 4 vidste, at HedeDanmark havde opgaven med renholdelse på en del af Amager, men disse priser kunne ikke bruges til sammenligning. Hun havde fået denne oplysning fra kontraktholderen, []. Medarbejder 4 kendte prisen, nemlig ca. 45 kr. pr. m², og hun mener, at dette var alment kendt i BD. Hun ved ikke om borgmesteren kendte til den store prisforskel mellem TMF's og HedeDanmarks priser (der er meget langt hierarkisk fra hendes niveau til borgmesteren). CC vidste det i hvert fald godt - han var øverste chef for serviceområdet. De har formentlig haft dette oppe og vende på et møde, hvor CC, MM, GG og RR har deltaget. Medarbejder 4 kan ikke huske om HedeDanmarks pris har været nævnt i et udkast til rapporten fra 8. marts 2016, men at dette siden er gledet ud, fordi andre har ment, at det ikke var en relevant sammenligning.

Medarbejder 4 blev foreholdt det juridiske notat fra 9. september 2016, udarbejdet af Medarbejder 5, hvori HedeDanmarks pris er nævnt som et relevant sammenligningsgrundlag. Medarbejder 4 kunne ikke huske dette afsnit i notatet, men henviste til, at notatet munder ud i en konklusion om, at der skal indhentes kontrolpriser – de kunne ikke forlade sig på HedeDanmarks listepris.

NN, der var ansat i Center for Renhold i 2013, har tilsvarende forklaret, at han var af den opfattelse, at det ikke var rigtigt at sammenligne de respektive opgaver.

Dette er imidlertid ikke den opfattelse, der er gengivet i et internt notat fra juristerne i TMF Stab (Medarbejder 6 og Medarbejder 5) til bl.a. CC, GG, SS, Medarbejder 4 og DD af 9. september 2016. Notatet vedrører

spørgsmålet om indhentelse af kontrolbud i 2016, hvor juristerne overvejede, om TMF kunne undgå at indhente kontrolbud ved at anvende den pris, som renholdelsen skete til på Amager, som udtryk for "billigste pris". Det hedder i dette notat bl.a.:

Kommunen udbød i efteråret 2014 en driftsaftale om renhold af bydelene Amager Øst og Amager Vest, herunder renhold af fortove. Stab Jura har derfor med baggrund i input fra og drøftelser med BD vurderet, hvorvidt der er tale om samme type arbejde [som i fortovsordningen, vores bem.], og om listeprikerne i driftsaftalen om renhold af Amager dermed kan udgøre den billigst mulige pris i vejlovens forstand og dermed falde ind under undtagelsen for konkurrenceudsættelse.

Stab Jura har sammen med BD vurderet, at driftsaftalen vedrører den samme type arbejder, og at der fremgår listepriker pr. m2 for renhold af fortove (kr. 46,22 pr. m2 inkl. indeksregulering). Listepriksen pr m2 skelner dog ikke mellem A- og B-gader, og der opereres med tilstandskrav i driftsaftalen, hvor kommunen opererer med frekvenskrav. BD har i denne sammenhæng oplyst, at tilstandskravet i driftsaftalen opfylder kommunens egne frekvenskrav. Stab Jura vurderer, at man juridisk inden for rammerne af undtagelsesbestemmelsen vil kunne anvende listeprikerne fra driftsaftalen med henblik på at undgå konkurrenceudsættelse og dermed benytte den ovenfor nævnte listepriks til opkrævning hos grundejerne.

Man vil imidlertid være nødsaget til at anvende samme listepriks overfor grundejer på hhv. A- og B-gader, hvilket efter Stab Juras vurdering vil kunne medføre en risiko for, at de enkelte grundejere ikke vil være betrykket i, at det opkrævede beløb er det korrekte. Det kan medføre klager m.v. og dermed gøre ordningen administrativt byrdefuldt. Samtidig er det væsentlig at være opmærksom på, at driftsaftalen ikke er udbudt til laveste pris, men at tilbudsgiverne derimod har konkurreret om opgaven. (...)

CC har – foreholdt dette notat – forklaret, at det efter hans opfattelse ikke var rigtigt at sammenligne HedeDanmarks listepriks med de priser, der blev opkrævet i fortovsordningen:

(...) juristerne havde taget det med i deres vurdering – sammen med BD – at den pris, HedeDanmark tog for renholdelsesopgaven på Amager (46 kr. pr. m2) kunne være et relevant sammenligningsgrundlag. CC mente ikke, at det var rigtigt, at den nævnte pris kunne bruges som sammenligningsgrundlag, og han kunne oplyse, at HedeDanmarks pris ikke havde givet dem en mistanke om, at taksterne i fortovsordningen var for høje, idet der var tale om to vidt forskellige opgaver grundet byområdernes forskellighed.

CC blev foreholdt uddrag af notat fra 9. september 2016, hvoraf det fremgår: (...)

CC fastholdt, at man ikke kan sammenligne disse opgaver – uanset at muligheden for sammenligning med listepriksen på Amager var medtaget i notatet fra 9. september. Der er forskel på Amager og Indre By – det er helt forskellige opgaver. Der var ikke noget, der sagde ham, at detastede med at få indstillet forsøget og dermed at få indhentet kontrolpriser. De mente, at prisen var rigtig.

Der er imidlertid flere af de embedsmænd, vi har talt med, der har forklaret, at HedeDanmarks opgave kunne sammenlignes med de opgaver, som TMF løste i fortovsordningen.

Tidl. centerchef GG har forklaret:

GG vidste, at renholdelsesopgaven på Amager var delvist udliciteret til HedeDanmark. Den opgave, dette selskab løser, er i princippet den samme opgave, som TMF løser i fortovsordningen. GG var ikke bekendt med HedeDanmarks priser. GG mente dog godt, at de to opgaver kan godt sammenlignes. GG ved ikke, hvorfor HedeDanmarks pris ikke indgik som et

relevant sammenligningsgrundlag i EY's rapporter – eller ved senere vurderinger af priserne i fortovsordningen.

LL, daværende centerchef i Drift Syd, har forklaret:

En del af renholdelsesopgaven på Amager er i øvrigt udliciteret til en privat entreprenør, HedeDanmark. Dette var en beslutning, der – før hans tid - var truffet i det daværende Center for Renhold. Der blev indgået en ny kontrakt med HedeDanmark i 2014 eller 2015, husker ikke tidspunktet præcist. I denne kontrakt fik kommunen en lidt bedre pris, end man tidligere havde haft. Den renholdelsesopgave, HedeDanmark løser på Amager, svarer i det væsentlige til den opgave, TMF løser i fortovsordningen. Det er nogenlunde det samme arbejde, der er tale om.

Det samme forklarede HH, jf. citatet ovenfor i afsnit 4.1.1.5.4.

Det kan således konstateres, at tre af de embedsmænd, der havde ansvaret for den praktiske udførelse af renholdelsesopgaven, var af den opfattelse, at den opgave, som den private entreprenør løste på Amager, i et ikke-ubetydeligt omfang svarede til den opgave, som TMF løste i fortovsordningen.

4.1.1.7 TMU's møde den 7. oktober 2013 – EY's rapporter og forsøgsordningen

EY's rapporter blev præsenteret for TMU på udvalgets møde den 7. oktober 2013. Dette skete i forbindelse med et forslag fra TMF om at indføre et forsøg med fortovsordningen, således at renholdelsen af fortovene i et mindre område blev "givet tilbage" til grundejerne, der herefter selv skulle forestå renholdelsen. Det fremgår bl.a. af dagsordenen (med vores fremhævninger):

- 7. Forsøg med ændring af fortovsordningen (2013-0167943) 2
(...) Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget godkender,*
- 1. at den gennemførte analyse af økonomien i fortovsordningen tages til efterretning. Undersøgelsen er vedlagt som bilag 1.*
 - 2. at en forsøgsordning med en tilpasset fortovsordning med delt ansvar, hvor grundejerne renholder på hverdage, og forvaltningen renholder lørdag og søn- og helligdage, sendes i høring hos de berørte grundejere i et forsøgsområde på Nørrebro. Forsøgsområdet er vist i bilag 2.*
 - 3. at forsøget gennemføres 2014-2015 forudsat, at høringen ikke medfører væsentlige indvendinger mod forsøget.*
 - 4. at forsøget evalueres primo 2015 med henblik på at foreslå en eventuel tilpasning af fortovsordningen.*

Problemstilling

Efter at fortovsordningen i 2010 blev udvidet til dele af Nørrebro og Vesterbro, har der været en del kritik af ordningen. Kritikken kommer bl.a. fra de store boligselskaber med egne driftsfolk, som finder ordningen dyr, og som har bedt kommunen om at redegøre for balancen mellem udgifter og indtægter samt omkostningseffektivitet. Forvaltningen har fået gennemført en ekstern undersøgelse som viser, at taksterne ikke er for høje i forhold til kommunens udgifter. Forvaltningen må alligevel forholde sig til kritikken. Forvaltningen må samtidig konstatere, at fortovsordningen har en afgørende positiv indflydelse på renholdelsesniveauet i byen og dermed for mulighederne for at nå det politiske mål om, at København skal være Europas reneste by i 2015. Justeringer af fortovsordningen for at imødekomme kritikken skal ske uden at forringe muligheden for at nå målet.

Løsning

Uvildig undersøgelse af priser og effektivitet

Fortovsordningen er indført med hjemmel i Vejloven. Ordningen skal følge reglerne for indtægtsdækket virksomhed, og derfor skal der være en direkte balance mellem kommunens udgifter til ordningen, og de takster, der opkræves. På baggrund af kritikken af ordningen har forvaltningen i år fået gennemført en undersøgelse af balancen mellem udgifter og indtægter fra takster (kostægtheden). Undersøgelsen er udført af et uvildigt konsulentfirma, som også har undersøgt kommunens omkostningseffektivitet i forbindelse med ordningen. Undersøgelsen konkluderer, at forvaltningen ikke opkræver for høje takster i forhold til udgifterne ved ordningen. Tværtimod er priserne lidt for lave til at give fuld dækning. For at skabe balance mellem fortovsordningens indtægter og udgifter, uden at taksterne forhøjes, stiler forvaltningen efter en mindre effektivisering af ordningen i 2014 og 2015.

Effektiviteten er i undersøgelsen søgt sammenlignet med andre aktørers, men da kommunen som offentlig myndighed har nogle særlige rammebetingelser, har det kun været muligt at udtrække få parametre til støtte for en sammenligning. Sammenligningen tyder på en effektivitet, der svarer til andre aktørers, men på grund af det lille datagrundlag kan der kun konkluderes med usikkerhed.

Forsøg med ændring af ordningen

For at imødekomme især boligselskabernes ønske om en lavere udgift og en bedre udnyttelse af selskabernes egen driftsorganisation, foreslår forvaltningen, at der gennemføres et pilotforsøg med en ny model for ordningen, som ligger inden for lovgivningens muligheder: Kommunen vil gå fra at gøre rent 7 dage om ugen til at dele ansvaret med fortovsejerne, sådan at ejerne hjemtager ansvaret for fortovsrenholdet de 5 hverdage mens kommunen tager sig af de 2 dage i weekenden. (...)

Forvaltningen vil desuden i starten af 2014 fremsætte forslag om en forsøgsvis ophævelse af fortovsordningen for to mindre strækninger, Hamletsgade og Holmbladsgade, i perioden 1.7.2014 - 31.12.2015. (...) Primo 2015 vil pilotforsøget på Indre Nørrebro og de foreløbige resultater fra de to mindre forsøg blive evalueret med henblik på udarbejdelse af forslag til en generel justering af fortovsordningen. En justeret ordning vil herefter kunne igangsættes 1.1.2016.

Det fremgår ikke af denne indstilling, at EY's konklusion i EY Rapport nr. 2 bl.a. var, at TMF's effektivitet lå i "den lave ende". Det fremgår heller ikke, hvorfor EY's rapport var blevet opdelt i to dele. Begge rapporter fra EY var vedlagt som bilag til indstillingen, der blev enstemmigt vedtaget af TMU.

I forbindelse med udvalgsbehandlingen havde Morten Kabell, daværende medlem af TMU og senere borgmester, stillet spørgsmål til forvaltningen om udgifterne til EY's rapporter. Dette fremgår af en e-mail af 4. oktober 2013 til Morten Kabell:

Kære Morten,

På vores møde onsdag spurgte du til prisen på kostægthedsanalysen. Center for Renhold oplyser følgende:

Prisen var 365.500 kr. ekskl. moms (samlet pris for undersøgelse af kostægthed og effektivitet). Analysen er udarbejdet på baggrund af den vedholdende kritik af ordningen fra grundejerne - ikke mindst fra BL. Derfor havde forvaltningen behov for at dokumentere kostægtheden af ordningen.

Den udbudte opgave bestod af to delelementer:

1. En vurdering af fortovsordningens kostægthed (som svar på spørgsmålet fra boligorganisationerne til Borgmesteren).

2. En vurdering af fortovsordningens effektivitet og mulighederne for en differentieret opgaveløsning for fortovsordningen.

Analysen lå i naturlig forlængelse af igangsættelsen af revisionsundersøgelsen. Vurderingen af effektivitet og mulighederne for differentieret opgaveløsning efterspurgt vi grundet et pågående arbejde i forvaltningen med udformning af en model for fortovsordningen i fremtiden. Der blev afgivet et samlet tilbud, og de to delelementer kan derfor ikke prismæssigt adskilles. (...)

Morten Kabell (MK) har forklaret om priserne i ordningen og behandlingen af EY's rapporter i TMU:

TMU bad forvaltningen om at sikre, at taksterne blev beregnet rigtigt. Når politikerne skal stå på mål for størrelsen af afgifterne, kan man forlange, at forvaltningen har udvist stor omhu med at ramme det rigtige niveau. Den undersøgelse af taksterne, som Ernst & Young skulle foretage i 2013, blev bestilt for at sikre, at taksterne blev opkrævet på det rigtige grundlag, og at de var "inden for skiven". Der var tale om en kvalitetssikring af forvaltningens egne beregninger.

Det fremgår af en e-mail af 4. oktober 2013, at MK har stillet spørgsmål til forvaltningen om udgifterne til EY's undersøgelse. Han fik i den forbindelse oplysning om, at arbejdet havde været sendt i udbud, og at EY's opgave var delt op i to dele: Dels en analyse af "kostægtigheden", dels en analyse af effektiviteten i fortovsordningen. Han havde ikke – hverken dengang eller tidligere – hæftet sig ved, at EYs rapport var delt op i to dele. MK kan ikke i dag sige, hvorfor det skulle være nødvendigt at dele rapporten op i to.

MK blev gjort bekendt med, at det fremgår af rapportens 2. del, at TMFs effektivitet ligger i den "lave ende", når der sammenlignes med private firmaer, men at der var et spinkelt data-grundlag bag denne konklusion. MK blev også gjort bekendt med, at revisorerne fra EY har forklaret til brug for denne advokatundersøgelse, at de to dele af rapporten skulle læses i sammenhæng for at give et retvisende billede af takstfastsættelsen.

Hertil forklarede MK, at han ikke har været bekendt med denne fortolkning af EYs rapport. Politisk var der fokus på det første spørgsmål: Gør vi dette rigtigt – er afgiften beregnet på den rigtige måde? Det var også dette spørgsmål, BL havde stillet, og derfor var hans fokus på revisorerens besvarelse af dette spørgsmål, der blev besvaret bekræftende.

MK blev foreholdt, at det fremgår af indstillingen til mødet i TMU den 17. oktober 2013, hvor EYs rapport blev behandlet politisk, at TMFs effektivitet svarer til private entreprenørers effektivitet: (...) "Sammenligningen tyder på en effektivitet, der svarer til andre aktørers, men på grund af det lille data-grundlag kan der kun konkluderes med usikkerhed".

Denne indstilling tændte dengang ingen "røde lamper" hos MK. Som politiker i TMU er man afhængig af, at forvaltningens indstilling er retvisende. Der er ingen, der kan nå eller overkomme at læse alle bilag til alle punkter på dagsordenen, og derfor er formuleringen af indstillingen ofte afgørende for, om man går ned i detaljen og læser alle dokumenter på sagen - eller "nøjles" med en mindre grundig forberedelse. Hvis det havde stået i indstillingen, at TMF's effektivitet var i en "lave ende", ville det formentlig have tændt en rød lampe hos ham, og han ville have læst også rapport nr. 2. Han husker heller ikke, at de skulle være orienteret om, at EY havde fremsat en række anbefalinger om opfølgning på afgiftsfastsættelsen. Hans samlede indtryk var, at taksterne i fortovsordningen var "inden for skiven". MK mener, at de øvrige medlemmer af TMU havde det samme indtryk, og at der ikke var grund til at spørge ind til grundlaget for EY's konklusioner.

Adm. direktør AA har forklaret:

AA ved ikke, hvorfor EY's rapport blev delt op i to dele. Begge dele blev imidlertid forelagt for TMU. De er begge nævnt i indstillingen. Vedr. effektiviteten blev det resultatet, at der her var noget for forvaltningen at arbejde videre med og at følge op på, men dette fremgår måske ikke – vurderet retrospektivt – så tydeligt i indstillingen til TMU. For AA stod det klart, at der var i hvert fald to problemer i fortovsordningen: Det var vigtigt, at skatteyderne ikke betalte for de ydelser, der skulle være brugerfinansierede. Hvis der blev opkrævet for lidt i afgifter, måtte der rettes op på det. Desuden var det vigtigt, at TMF blev mere effektive, men det var ikke kun et problem i relation til fortovsordningen. Effektiviteten i Byens Drift skulle forbedres, men dette var kun et af flere områder, hvor der skulle sættes ind. Derfor blev der iværksat omstillinger og reformer, der samlet set gav effektiviseringer i TMF for ca. 240 mio. kr. over tid.

Tidl. centerchef i Center for Renhold HH har forklaret om efterbehandlingen af EY's rapporter:

HH ved ikke, hvorfor EY's rapport blev opdelt i to dele. Han var ikke med til noget møde med boligforeningerne, hvor rapportens resultater blev præsenteret. Derimod har han givet været involveret i at præsentere konklusionerne for TMU. Indstillingen til TMU's møde den 7. oktober 2013 blev formentlig udarbejdet i udkast af hans nære medarbejdere NN og GG. Han mener, at et udkast blev sendt lidt frem og tilbage mellem dem og TMF's sekretariat. De ville gerne holde fast i fortovsordningen, og ordningen blev for så vidt udfordret af EY. For at imødekomme en mulig kritik, blev det indstillet til TMU, at der blev lavet en forsøgsordning, sådan at det blev muligt at sammenligne standarden af renholdelsen i de forskellige områder. HH var imod dette forslag, som ikke var den fagligt, rigtige løsning, men forsøgsordningen blev alligevel vedtaget på TMU's møde i oktober. (...)

Som han husker EY's rapport og reaktionerne på denne, blev de klar over, at der ikke var styr på finansieringen af ordningen. Der var "huller i osten", sådan at forstå, at de ikke kunne dokumentere, hvorfor afgiften var så høj, som den var. Når man læser indstillingen til TMU, kunne det godt være skrevet mere tydeligt. HH og NN regnede flere gange og meget detaljeret på timeprisen for renhold (hvad koster en medarbejder), som de mente, at de havde styr på. HH havde dog aldrig forstået, hvordan dette "overhead" præcist blev beregnet, og hvorfor der var flere "overheads".

NN, medarbejder i Center for Renhold i 2013, har forklaret:

Der blev i 2013 indhentet en rapport fra EY om fastsættelsen af taksterne. (...) Da resultatet forelå, var det nogenlunde, som de havde forventet. Han husker resultatet sådan, at niveauet for taksterne var i orden. De havde overvejet, om det kunne være nødvendigt at opdele ordningen i 3 niveauer (A, B og C-gader) for at ramme de "rigtige" takster i endnu højere grad, og EY's rapport pegede i retning af, at det kunne være en rigtig løsning. Der skete en vis krydssubsidiering mellem A- og B-gader.

NN ved ikke, hvorfor EY's rapport blev opdelt i to dele. Det var ikke noget, han var involveret i. Det er rigtigt, at EY i rapport nr. 2 kommer frem til, at TMFs effektivitet ligger "i den tunge ende" i forhold til private entreprenører. EYs metode med at forsøge at lave et "benchmark" udfordrede imidlertid hele grundtanken i fortovsordningen. Det ønskede man, som NN husker det, i TMF ikke at bringe ind i den politiske debat. De mente således ud fra en faglig vurdering, at det ville være helt forkert at sammenligne med tilfældige, private entreprenører. Det ville skabe alt for meget "støj". Der er her tale om ham selv, hans kolleger i CRE og lederne på niveauerne over det. Det var OO, der dengang var "sagsbærende" i direktionen.

NN har desuden forklaret, at han har været med til at skrive indstillingen til TMU's møde den 7. oktober 2013, og at formuleringen af denne indstilling blev til i et samarbejde mellem flere (vores fremhævning):

NN blev foreholdt indstillingen til TMUs møde den 7. oktober 2013, hvor EY's rapporter blev præsenteret for TMU, og hvor udvalget besluttede at iværksætte et forsøg, hvor renholdelsen blev "givet tilbage" til grundejerne i to områder. Det hedder i indstillingen bl.a.:

"Effektiviteten er i undersøgelsen søgt sammenlignet med andre aktører, men da kommunen som offentlig myndighed har nogle særlige rammebetingelser, har det kun været muligt at udtrække få parametre til støtte for en sammenligning. Sammenligningen tyder på en effektivitet, der svarer til andre aktørers, men på grund af det lille datagrundlag kan der kun konkluderes med usikkerhed".

NN husker ikke, hvem der har skrevet indstillingen, men han har formentlig været involveret i arbejdet. En indstilling er ofte et gruppearbejde, hvor flere bidrager, og hvor resultatet til sidst godkendes i sekretariatet, evt. i direktionen, inden det præsenteres for TMU. Når han læser det citerede afsnit i dag, er det hans opfattelse, at det ikke gengiver EY's konklusion loyalt. Det er ikke ham selv, der har skrevet dette. Pointen er, at det reelt ikke er muligt at sammenligne med private. Der var blandt embedsmændene i TMF konsensus om, at renholdelsesopgaven i udgangspunktet bedst kunne løses af det offentlige, især med tanke på, at CRE fra tid til anden varetog vitale opgaver i forbindelse med kommunens beredskab ved særlige hændelser (fx oprydning efter store events, skybrud, rydninger af ulovlige "besættelser" af kommunale arealer mv).

4.1.1.8 Omfanget af fortovsordningen pr. 1. januar 2014

Efter TMU's beslutning den 7. oktober 2013 om at iværksætte forsøgene var renholdelsen af fortove m.m. i Københavns Kommune pr. 1. januar 2014 organiseret således:

- Alle grundejere skulle renholde eget fortov – ud til 2,5 m fra facaden.
- På Strøget, Strædet og udvalgte gader i Indre By havde TMF overtaget renholdelsen – men ikke vintertjeneste og ukrudtsbekæmpelse. Grundejerne betalte pr. facademeter.
- I Indre By, dele af brokvartererne og Amager, havde TMF overtaget renholdelsen. Grundejerne betalte efter m² fortov, og gaderne er inddelt i A- og B-gader.
- I forsøgsområdet på Nørrebro skulle grundejerne renholde de 5 hverdage, TMF i weekender.
- I forsøgsområdet på Amager skulle grundejerne fra den 1. juli 2014 renholde alle ugens dage (iværksat efter beslutning på TMU's møde den 12. maj 2014).
- Der kunne ikke dispenseres fra ordningen, dvs. en ejendom i det regulerede område kunne ikke melde sig ud. (En dispensationsordning blev imidlertid indført pr. 1. juli 2017, jf. nedenfor).
- Renholdelsesopgaven på Amager blev delvist varetaget af en privat entreprenør, HedeDanmark.

4.1.2 Forløbet i 2014

4.1.2.1 Reorganiseringen af TMF pr. 1. januar 2014

Adm. direktør AA gennemførte med virkning fra 1. januar 2014 en større ændring i organiseringen af TMF. Der blev ved denne lejlighed oprettet et nyt serviceområde, Byens Drift ("BD"), hvor CC blev ansat som serviceområdechef.

Under BD blev der oprettet nye centre fordelt efter byens geografi, således at renholdelse af fortovene blev delt mellem tre centre. Af disse centre var det Drift Indre (centerchef GG), der havde det største område omfattet af fortovsordningen.

Center for Driftsudvikling (centerchef MM) fik ansvaret for dele af administrationen af ordningen. I dette center blev bl.a. Medarbejder 8 og projektleder Medarbejder 4 ansat.

I de overordnede økonomiske og juridiske spørgsmål havde BD Sekretariat (sekretariatschef RR, pr. 1. februar 2015) og Stab Jura (chefjurist DD) opgaver i forhold til fortovsordningen.

AA har om organiseringen af TMF forklaret:

(...) at hun har været administrerende direktør i TMF siden 1. marts 2013. Hun har tidligere haft forskellige lederstillinger bl.a. i Københavns Kommune, og har bl.a. tidligere været direktør i KTK 2003 – 2006. Hun havde derfor kendskab til TMFs opgaver og organisation, da hun blev ansat i stillingen. Hun afløste []. Direktionen bestod på dette tidspunkt af hende selv og OO. OO blev primo 2014 afløst af BB. Desuden var der en ledig direktørstilling, der blev besat med II. II var direktør indtil april 2016, hvor han blev afløst af ÆÆ. Siden er denne pr. 1. maj 2017 blevet afløst af FF.

Opgaverne i ledelsen af TMF er sådan fordelt, at serviceområdecheferne / vicedirektørerne har personaleansvar og det faglige og økonomiske ansvar for deres respektive områder. De refererer direkte til AA. Serviceområdecheferne kan have delegeret deres kompetence til centercheferne i det pågældende område. De to direktører har hver en række ansvarsområder eller arbejdsopgaver, der er fagligt defineret. Det kan være sager, der har politisk eller principiel betydning. Det kan også være sager, der skal behandles i TMU. Det har igennem tiden vekslet, hvem i direktionen der arbejdede med hvilke opgaver. Direktørerne virker således på vegne af den administrerende direktør på de faglige opgaver eller områder, de varetager. (Opgavefordelingen mellem de to direktører i direktionen er alene ændret som følge af, at en ny direktør tiltræder).

AA har i forbindelse med vores høring af hende bemærket, at hun over for HH og CC (i flere sammenhænge) havde udtrykt en forventning om, at de (og de øvrige chefer) sikrede en overlevering af opgaver og sager mv. AA har endvidere bemærket, at hun ved gennemførelsen af reorganiseringen havde understreget vigtigheden af "sikker drift".

CC har forklaret om ansvarsområderne m.v.:

Han [fik] pr. 1. januar 2014 stillingen som serviceområdechef i Byens Drift. I den stilling refererer han til adm. direktør AA. Der var 6 centerchefer, der var ansvarlige for driften. De 3 af disse centre var geografisk opdelt, og i forhold til fortovsordningen var det Center for Drift Indre, der havde hovedparten af ordningen. GG var centerchef her. Desuden var der 3

tværgående centre, bl.a. Center for Driftsudvikling, hvor MM var centerchef. Dette center havde en række driftsopgaver, og MM var involveret i dele af fortovsordningen, herunder bl.a. forsøgsordningen, dialogen med boligselskaberne og den dispensationsordning, der blev gennemført i 2017. MM var også ansvarlig for udbuddet af ordningen i 2018.

CC's opgaver er i vidt omfang rettet mod Rådhuset. Det er CC, der skriver under på og står inde for de politiske indstillinger, hvorefter AA kontrasignerer. Centercheferne har selvstændigt ansvar. Det er centrenes enhedschefer og medarbejdere der udarbejder fx udkast til indstillinger til TMU sammen med sekretariatet, og centercheferne godkender dokumenterne inden udkastet sendes til ham til godkendelse. Serviceområdechefen har desuden en række opgaver på strategisk plan og koordinerer og følger opgaveløsningen i de centre, der hører til området. I direktionen er det AA, der har personaleansvar, mens de to øvrige direktører har sagsansvar. Fortovsordningen var på denne måde forankret hos BB. CC kunne således sparre med BB om de mere principielle eller grundlæggende problemstillinger i fortovsordningen, men der blev efterhånden tale om en så vigtig sag, at AA blev involveret i alle vigtige spørgsmål, sådan at både hun og BB var inde over alle vigtige beslutninger og indstillinger til TMU.

CC har yderligere forklaret:

Da CC tiltrådte i 2014, havde han et overfladisk kendskab til fortovsordningen fra sit tidligere arbejde. Ordningen fyldte i begyndelsen ikke meget i hans bevidsthed. Der var ingen anledning til at han skulle være særlig opmærksom på sagen, og han fik ikke nogen orientering om, at EY havde udarbejdet rapporter om ordningen, der indeholdt en række anbefalinger om opfølgning og eventuel justering af taksterne. Det var først senere, formentlig i 2016, han blev opmærksom på det. Han fik en orientering fra Medarbejder 1 i 2015 (jf. mail af 4. februar 2015) om økonomien i ordningen. Denne orientering efterlod det overordnede billede hos ham, at udgifterne i ordningen og dermed taksterne ikke var for høje. Dette billede fik han også fra GG. Ordningen var skruet sådan sammen, at kommunen ikke fik dækket udgifterne. CC hørte på dette tidspunkt ikke noget om, at der i 2012 havde været planer om at sætte taksterne ned. Der var rigtig mange ting, han skulle forholde sig til i det nye job, og fortovsordningen stod ikke højt på listen, fordi han var bibragt det indtryk, at ordningen kørte uden væsentlige problemer, der krævede hans opmærksomhed. CC fortalte også at to nøglepersoner i forhold til ordningen og historikken omkring [Ernst & Young] rapporten mv. – HH og NN – stoppede ganske kort efter han blev chef for Byens Drift.

NN, der var økonom i Center for Renhold indtil 1. januar 2014, har bl.a. forklaret om organisationsændringen:

Center for Renhold var [tidligere] ansvarlige for ordningen i relation til modellen og økonomien. Det faglige ansvar lå alene hos CRE, mens økonomien blev varetaget i samarbejde med økonomifolkene i TMF. F.eks. var kalkulationen af taksterne i ordningen en opgave, der blev løst i samarbejde med dem. Administrationen af fortovsordningen var en relativt kompliceret opgave, der i 2014 blev lagt i hænderne på en ny ledelse, der ikke havde været med i den "turn-around", han og MM havde stået i spidsen for, og som heller ikke havde den samme indsigt i de faglige spørgsmål. Samtidig hermed blev der etableret en ny struktur med hensyn til økonomi og drift, hvor der kom nye chefer for udførelsen i det meste af ordningens område. Det er nærliggende, at der blev tabt en del erfaring og viden i denne udskiftning. (...)

GG, der var ansat sammen med NN og HH i Center for Renhold, og som ved organisationsændringen blev ansat som centerchef for Drift Indre, har forklaret om placeringen af driftsansvaret efter organisationsændringen:

I august 2013 meldte AA ud, at der skulle ske en stor ændring i organisationen af TMF pr. 1. januar 2014. Ledere og medarbejdere i sekretariaterne fik en række opgaver i denne forandringsproces, der tog stort set al tid og opmærksomhed. GG erindrer, at hun aldrig har arbejdet så meget som hun gjorde i denne periode. Derfor kan det meget vel tænkes, at omorganiseringen medvirkede til, at anbefalingerne om at følge op på priserne i fortovsordningen ikke blev forankret noget sted. I forbindelse med ændringerne i organisationen fik HH, NN og stabschefen fra den gamle organisation alle nye jobs, og derfor var det helt nye folk, der "overtog" fortovsordningen pr. 1. januar 2014.

Morten Kabell, der overtog posten som borgmester i TMF den 1. januar 2014, har forklaret:

Mødet i TMU i oktober 2013 [hvor EY's rapporter blev behandlet] lå lige midt i valgkampen, og det kan have haft betydning for politikernes opmærksomhed i forhold til fortovsordningen. Desuden havde AA iværksat en omorganisering af TMF, og ansvaret for fortovsordningen blev flyttet til nye afdelinger. Han kan ikke svare på, om der i den forbindelse skete en overlevering blandt embedsmændene i forhold til EY's anbefalinger. Som borgmester kendte han planerne for omorganiseringen, men han var ikke nede i detaljerne omkring fordelingen af forretningerne mellem de enkelte chefer.

MM, der pr. 1. januar 2014 blev chef for Center for Driftsudvikling, har om opgavefordelingen forklaret:

[CDU] blev oprettet som led i den store reorganisering af TMF i 2014, hvor Byens Drift blev organiseret med 3 geografiske centre for driften af byen, herunder Drift Indre, hvor GG blev centerchef. Der var to centre for bydækkende drift, herunder CDU, der var den enhed i BD, der bl.a. varetog udviklingsprojekter. I den forbindelse overtog MM ansvaret for det pilotforsøg, der var iværksat i fortovsordningen før hendes tiltræden. I begyndelsen havde hun "en halv" administrativ medarbejder til at varetage denne opgave, så de var tyndt bemandede. I forhold til fortovsordningen havde CDU grundlæggende ansvaret som projektleder på forsøget, og ansvaret for evalueringen af samme. Dette indebærer bl.a. at facilitere arbejdet i den styregruppe, der var etableret i forsøget, hvor bl.a. boligforeningerne havde repræsentanter. Desuden havde de ansvaret for at identificere de berørte grundejere (ca. 4400 stk.) og at opgøre det antal m², ordningen omfattede. Medarbejder 4 kom til som projektleder i 2015, og forinden havde hun også fået bistand fra Medarbejder 8, der var ingeniør, og som egentlig havde andre opgaver i CDU. Opgaven var som nævnt at levere de grundlæggende data til økonomerne i BD's sekretariat, der havde ansvaret for at fastsætte takster og at gøre klar til opkrævningerne, som Økonomiforvaltningen stod for. Forsendelseslisten var hos CDU, så hvis der skulle iværksættes en høring af grundejerne, leverede de data til denne proces. CC var serviceområdechef, og MM refererede til ham. CC refererede på sin side til AA. De to øvrige direktører refererer også til AA – de er ikke sidestillede. I faglige spørgsmål kan en enkelt direktør have det faglige ansvar. Der er en liste, hvoraf fordelingen fremgår. Fortovsordningen lå på denne måde hos BB. MM havde ikke ansvar for økonomien i fortovsordningen, men i forbindelse med evalueringen af forsøgsordningen kom de naturligt til at se på økonomien. Medarbejder 8 interesserede sig allerede i 2014 for dette emne, primært for at de kunne formidle viden om, hvad ordningen omfattede og hvad den kostede, til styregruppen i forsøget.

Det kan konstateres, at den tidligere ordning, hvor fortovsordningen i det væsentlige blev administreret ét sted (i Center for Renhold), pr. 1. januar 2014 blev ændret således, at ansvaret for driften blev placeret i tre

geografiske centre og til dels i Center for Driftsudvikling ("CDU"), mens det økonomiske ansvar blev placeret centralt i BD's sekretariat.

4.1.2.2 Fastsættelse i 2014 af takster i fortovsordningen for 2015

Gennem 2014 blev spørgsmålet om beregning af priserne i fortovsordningen flere gange drøftet blandt de embedsmænd, der havde overtaget administrationen af fortovsordningen. Det fremgår af de e-mails, vi har gennemgået, at der var en vis usikkerhed blandt de nye ledere om denne opgave, og at der ikke havde været en fuldstændig overdragelse af opgaven fra lederne i det tidligere Center for Renhold til lederne i den nye organisation. Det fremgår herudover af de gennemgåede e-mails, at der i denne periode opstod en uenighed om, hvor opgaven med beregning af priser m.v. var placeret.

Prisfastsættelsen blev i april 2014 drøftet mellem medarbejdere i TMF, og det fremgår, at de havde kendskab til kontrakten mellem TMF og HedeDanmark vedrørende renholdelsen på Amager.

E-mail fra Medarbejder 10 til GG den 3. april 2014:

*Kære GG.
Jeg håber, at du kan hjælpe!
I Ernst & Youngs validering af det samlede fortovsregnskab fra 2013 anfører de, at fordelingsnøglen for Amager er for høj. Med afsæt i HedeDanmarks kontrakt anfører de, at den burde være 12 % i stedet for 21 %.
Ved du, hvorfra de 21 % stammer?
Er der tale om en vurdering af den faktiske omkostning for HedeDanmarks renholdelse af A-fortove, idet HedeDanmark kan vælge at tilbyde en lavere pris end den reelle, så længe de kun har én pengekasse, som alle pengene ryger i?*

Den 13. juni 2014 fremgår det af Medarbejder 9's e-mail, at der var udarbejdet et oplæg til "førstkommende direktionssmøde", og at der blev udarbejdet et fælles oplæg for beregning af takster i den nye organisation:

*Fra: Medarbejder 9, Til: AA, II, BB (...) Emne: Plan for koncernopgaven takstberegninger
Hermed BA's bud på fremtidig håndtering af koncernopgave vedr. takstberegninger. (...)*

Til denne mail var der vedhæftet et udkast til notat om ansvar m.v. vedrørende takstberegninger:

Plan for organisering og tilrettelæggelse af koncernopgaven vedrørende takstberegninger

Koncernledelsen har besluttet, at koncernopgaven vedrørende takstberegninger skal placeres i Byens Anvendelse. I praksis forankres opgaven i BA sekretariatet. Opgaven er ikke præcist defineret. Nærværende notat er et forsøg på at definere opgavens omfang i nærmere detaljer samt beskrive, hvordan sekretariatet i Byens Anvendelse har tænkt sig at organisere og tilrettelægge opgaven.

Definition af opgaven

Takstberegning omfatter takster for, se bilag:

Opgaven vedrørende takstberegninger kan overordnet set opdeles i 3 forskellige opgaver:

1. *Beregning af de enkelte takster og udfyldelse af takstoversigt (varetages pt. af de enkelte fagcentre)*
2. *Koordinering af den samlede takstoversigt for TMF (varetages pt. af IIS Økonomi)*
3. *Kvalitetssikring af de enkelte takster (varetages pt. i begrænset omfang af IIS Økonomi)*

Det foreslås, at opgave nr. 1 fortsat varetages af de enkelte fagområder, da disse ligger inde med den faglige ekspertise samt adgang til det fornødne datagrundlag, men at opgave nr. 2 og 3 overgår fra IIS Økonomi til BA Sekretariatet. I forhold til de enkelte takstberegninger vil BA Sekretariatet tilbyde rådgivning eller sparring til de specifikke beregninger, hvis der er behov for det. Nedenfor gennemgås de to nævnte opgaver i nærmere detaljer. (...)

Kvalitetssikring af de enkelte takster

BA Sekretariatet vil fremover være ansvarlig for kvalitetssikring af de enkelte takster i takstoversigten, herunder kvalitetssikring på:

- *Opdatering af hjemmelgrundlag*
- *Gennemgang af selve beregningsgrundlaget*
- *Gennemlæsning og kvalitetssikring af takstoversigten for at gøre den forståelig for borgere og samtidig sikre ensartede beskrivelse af taksterne*

BA Sekretariatet vil i forhold til hjemmelgrundlag sikre, at fagområderne som minimum én gang om året følger op på eventuelle ændringer i hjemmelgrundlaget.

Organisering og tilrettelæggelse af opgaven

(...) Når taksterne er opdaterede og kvalitetssikrede, bliver taksterne fremlagt for Teknik- og Miljøudvalget i forbindelse med behandlingen af budgetbidraget. Efterfølgende bliver taksterne primo maj sendt sammen med resten af budgetbidraget til Økonomiforvaltningen.

Taksterne bliver rettede, hver gang der ændres i pris- og lønfremskrivningen, og det sker som regel 1 til 2 gange i løbet af et budgetår. Der kan også ske takstændringer i forbindelse med overførselssagen, budgetforhandlingerne for det kommende års budget eller på baggrund af ny lovgivning. Nedenfor er takstprocessen beskrevet i skemaform. (...)

Medarbejder 1, som havde kendskab til fortovsordningen fra tiden før reorganiseringen af TMF, redegjorde i en e-mail af 22. august 2014 til Medarbejder 10 m.fl. for principperne i takstfastsættelsen:

Hej Medarbejder 10

(...) Kort om ordningen: Som I sikkert ved, er det en obligatorisk ordning for fortovsejerne i udvalgte områder af byen (mhp. at sikre et ensartet renholds niveau i områder med særlig høj affaldsbelastning).

Ifm. denne ordning, er vi berettigede til at opkræve et gebyr/en afgift hos fortovsejerne svarende til den samlede udgift for kommunen i forbindelse med ordningen (afgiften kan/skal altså ikke kun dække medarbejderens løn, men ligeledes udgifter til administration m.m.). Ordningen er altså gebyrfinansieret (i modsætningen til det meste andet vi laver i Byens Drift, der er skattefinansieret).

Indtægter

Afgiften/m2 (vores indtægter) fastlægges dog allerede i forbindelse med den politiske godkendelse af budgettet for det følgende år. For 2015 altså ifm. Borgerrepræsentationens vedtagelse af budgettet for 2015 (i løbet af den næste måneds tid). Vi lægger selv i forhold til sidste år, sker der blot en pris- og lønfremskrivning af afgiften. Så vidt jeg husker, blev den

sidst genberegnet i 2009? Kort sagt, dog: Indtægten ligger som udgangspunkt mere eller mindre fast*.

Udgifter

Øvelsen består derfor primært af at opgøre de samlede udgifter ifm. fortovsordningen. Dette kan fx gøres på én af følgende to måde:

1. Timeregistreringer på fortove ganget med timeprisen for renholdelsesmedarbejdere (inkl. både direkte kostpris/timeløn til medarbejderen, omkostninger i Byens Drift og omkostninger i TMF Stab/til Koncernservice). Dette er nok den letteste og samtidig den "pæneste" metode, idet der ikke skal foretages nogen subjektiv vurdering, og vi derfor ikke kan "snyde" med regnskabet.

2. En mere detaljeret gennemgang af udgiftsposterne i Byens Drift/TMF, med henblik på at opgøre fortovenes andel heraf (i praksis ved at benytte forskellige fordelingsnøgler og ikke kun én, timeregistrering, som ovenfor). Dette er en langt mere præcis metode, idet der er mulighed for fx at tage højde for forskelle i fortovenes "træk" på vores ressourcer/udgifter, men dog samtidig derfor netop en mere subjektiv metode – med større risiko for at vi "snyder på vægten", vil revisionen nok sige.

Uanset hvilken metode, der vælges (de sidste par år har vi brugt metode 2), så skal de opgjorte udgifter derefter omkonteres (flyttes) fra den almindelige drift over til Navisionsager placeret under fortovsordningen (for de nærdede IM-funktion 2.22.03.1 Arbejder for fremmed regning). Dette plejer vi at gøre i januar, når alle udgifter og timeregistreringer for året er kommet ind i systemerne. (...)

Mvh. Medarbejder 1

Note til ovenstående

*Et lille "men": Afgiften/m² ligger fast (når den er besluttet af politikerne året inden). Det gør antallet af m² dog ikke nødvendigvis, hvilket bl.a. skyldes reguleringer af arealet grundet anlægsarbejder. Hvis fortovet fx har været revet op grundet Metrobyggeri, har vi selvfølgelig ikke gjort rent på arealet, og fortovsejerne skal derfor ikke betale for renholdelse. Ofte finder vi først ud af dette for sent ift. at rette afgiften/m², og må så dække mindreindtægten (det har heldigvis været begrænset, under 0,5-1,0 mio. kr., de sidste tre år) ved at finde besparelser på andre – skattefinansierede – områder.

PS: Der var sidste år ekstern revision på fortovsordningen, og der blev bl.a. udarbejdet PowerPoint-slides, der beskrev principper bag beregninger osv. (hvis jeg husker korrekt). Materialet er muligvis mere pædagogisk, end ovenstående, og jeg kan godt se om jeg kan finde det frem, hvis nogen af jer efterspørger det?

Som det fremgår, blev priserne i fortovsordningen for det kommende år beregnet med udgangspunkt i en fremskrivning af indtægterne for det forgangne år justeret med udviklingen i priser og lønninger. Der var sidst sket en genberegning af afgiften i 2009. Prisen ligger dermed "mere eller mindre fast", jf. det citerede. Der blev herefter beregnet et beløb, der svarede til udgifterne i ordningen efter en af de to metoder.

Det har ikke været muligt for os at få et interview med Medarbejder 1 om bl.a. den beskrevne fremgangsmåde, da han ikke har besvaret vores henvendelser.

Vi har i stedet præsenteret den gængs fremgangsmåde for Revisor 1 og Revisor 2 fra EY, der har forklaret:

Revisor 1 og 2 blev forevist en e-mail fra Medarbejder 1 til Medarbejder 10 (Center for Renhold) fra 22. august 2014 (...).

Revisor 1 EY forklarede, at denne arbejdsgang ikke er noget, EY blev præsenteret for i forbindelse med deres arbejde. TMF har ikke sagt noget om, hvorledes de tal, der indgår på udgiftssiden i regnskabet for fortovsordningen, blev beregnet. Det er ikke sådan, som Medarbejder 1 beskriver i den nævnte mail, at en afgift normalt beregnes i en offentlig myndighed. EY har set på arten af de omkostninger, der indgår i regnskabet – ikke på hvorledes de enkelte poster er beregnet.

HH har forklaret om redegørelsen fra Medarbejder 1 (som HH ikke forud for interviewet med os havde set, idet den er fra 2014, hvor han havde forladt stillingen):

Det er rigtigt, når økonomi Medarbejder 1 beskriver beregningen af afgiften sådan, at man "starter med" at beslutte, hvor mange penge, der skal være i indtægter i det kommende år, fx om taksten skal stige efter pris- og lønudviklingen. Derefter var opgaven at beregne udgifterne, inkl. overhead, dvs. udgifter til administration i CRE, TMF og hele administrationen. Da effektiviteten i CRE steg ganske betydeligt i den periode, hvor han var chef for enheden, var de helt sikre på, at afgifterne kunne sættes ned i 2013 og i de følgende år. Han kan i dag ikke svare på, hvorfor det ikke skete, efter han forlod TMF pr. 1. januar 2014. Han forstår dog ikke, hvordan priserne kunne stige.

NN har forklaret tilsvarende om forventningen til udviklingen i taksterne:

NN blev foreholdt, at taksterne i fortovsordningen ikke blev sat ned [i 2014] – tværtimod var der en fortsat stigning i taksterne i 2014 – 2017. NN mener, at dette er uforklarligt. Han kunne stå inde for rekalkulationerne af taksterne frem til 2013, der baserede sig på nøje beregninger af timeprisen med tillæg af et vist overhead til administrationen. Således kunne NN stå på mål for, at taksterne i hans embedsperiode, nogenlunde svarede til udgifterne. Han kan af gode grunde ikke forklare noget om, hvad der skete efter, han havde forladt stillingen, men han ville klart have forventet, at taksterne var blevet sat ned i de følgende år.

CC har om beregningen af taksterne forklaret (se i øvrigt nedenfor vedrørende gennemgang af taksterne i TMF 2015 – 2016):

CC blev forevist en e-mail fra Medarbejder 1 fra 22. august 2014, hvori denne beskriver fremgangsmåden ved fastsættelsen af afgiften. Efter CC's opfattelse er det denne fremgangsmåde, EY havde sagt god for i deres rapporter fra 2013. De fik bare ikke fulgt op på forudsætningerne, sådan som EY havde anbefalet.

I oktober 2014 tog Medarbejder 8, der var ansat i CDU (under centerchef MM), initiativ til en opfølgning på anbefalingerne anført i EY's rapporter. Dette fremgår af en plan, Medarbejder 8 beskrev i en e-mail til GG den 2. oktober 2014:

Hej GG

Jeg indsætter lige den plan jeg pt. arbejder efter omkring dette nedenfor. (...)

Planen er derfor at fokusere på regnskab for 2014 og budget for 2015 således:

A) Senest medio december har vi opstillet en regnskabsskabelon indeholdende beskrivelser og dokumentation for,

- 1) hvilke fordelingsnøgler for timer der skal anvendes for 2014
- 2) hvilke aktiviteter i Tast-selv som skal anvendes og hvorfor
- 3) timepriser for mandskab og maskiner, samt indeholdt overhead til Administration der anvendes
- 4) evt. yderligere omkostninger som skal henføres til ordningen
- 5) evt. påvirkninger af kommunens straks-afskrivningsprincip
- 6) konteringsplan for efterpostering af ovennævnte
- 7) Validitet af anvendte driftsdata som f.eks. timeforbrug og løndata
- 8) Gebyrbetaling for opkrævning
- 9) Betydning af likviditetsforskydningen af indtægter, som f.eks. intern renteberegning
- 10) evt. andet.

B) Medio december fremkommer vi med budget for 2015, samt plan for løbende kvartalvis budgetopfølgning i 2015

C) Primo Januar 2015 gennemfører opstiller vi regnskab til internt brug baseret på ovennævnte, samt faktisk 2014 m2 takst for fortovsrenhold

D) Ultimo Januar 2015 laves oplæg til politisk behandling af evt. takstændring, samt forslag til løbende metode for dette.

Samme dag efterlyste Medarbejder 8 i en e-mail til GG baggrundsmateriale til EY's rapporter:

I Ernst & Young's rapport fra 2013 omtales at E&Y har fået udleveret materiale fra en analyse af fordelingen (fordelingsnøgle for fortovsordningens tidsforbrug) på Nørrebro i november 2012'.

Kan du hjælpe mig med at få adgang til dette materiale, samt gerne hele analysen?

GG besvarede denne e-mail samme dag:

Hej Medarbejder 8

Det må være den tidligere chef for strategi og Udvikling, NN, der har stået for den analyse. Desværre husker jeg ikke at have set den. Har du forsøgt at søge i eDoc?

I forhold til mødet forleden begynder jeg at blive usikker på hvad vi aftalte. Der blev ikke opsummeret skriftligt, men som jeg husker det går opgaven ud på at beskrive timeprisberegningen i prosa i stedet for blot i tal.

Fik du nogensinde timepriserne fra mig?

Medarbejder 8s arbejde med priserne i fortovsordningen stødte imidlertid på modstand fra den nye sekretariatschef, RR, der mente, at det i stedet var sekretariatets opgave at arbejde med taksterne, se nedenfor om hændelsesforløbet i februar 2015.

GG har om fastsættelse af taksterne i ordningen for 2015 forklaret:

I foråret 2014 blev taksterne i fortovsordningen genberegnet med virkning for det følgende år – i forbindelse med udarbejdelsen af det årlige takstkatalog for hele TMF's område. Som udgangspunkt blev taksterne i ordningen reguleret i takt med den årlige udvikling i priser og lønninger. I efteråret 2014 tog MM og hendes medarbejder Medarbejder 8 initiativ til at gå taksterne i bl.a. fortovsordningen efter. MMs Center for Udvikling havde opgaver i relation til fortovsordningen, bl.a. varetagelsen af forsøget på Nørrebro. Priserne i ordningen er

sammensat af lønnen til medarbejderne (timeprisen) og en række andre faktorer, herunder materiel og "overhead". Som GG husker det, var Medarbejder 8 kritisk overfor beregningen af taksterne, men det var bl.a. fordi, han ikke tog det rette hensyn til det overhead, der kunne og skulle lægges oven på timeprisen.

Det var GG opfattelse, at opgaven med eventuel ændring eller genberegning af taksterne mest naturligt hørte hjemme hos økonomerne i sekretariatet for Byens Drift. Hun mente ikke at en medarbejder i et center ville have forudsætningerne for at lave beregningerne alene. Som minimum skulle det være et samarbejde mellem medarbejdere/ledere i centret og medarbejdere fra økonomi, ligesom det skete ved udregning af prisen til kontrolbudgetet. Hun husker ikke, at der var kompetence-stridigheder om dette.

(...)

Hendes opgave var driften af bl.a. fortovsordningen. Hun havde 280 medarbejdere, og hun blev tidligt opmærksom på, at det var vigtigt, at de registrerede deres tid på den rigtige måde. I slutningen af 2014 eller primo 2015 vurderede GG, at renholdelsesopgaven i Indre by ikke blev løst godt nok, herunder fortovsrenholdelsesopgaven. Det var de tilbagemeldinger, hun fik fra sine medarbejdere. Der var bl.a. ikke tilstrækkeligt med folk på arbejde i weekenden. Det krævede en stor indsats at rette op på standarden, og det var ikke populært at indkalde flere medarbejdere til at arbejde lørdag og søndag. Men det var der, behovet for renholdelse var størst. Der blev desuden indført flere forbedringer i tilrettelæggelsen af arbejdet, herunder opgavelister med "mangler", som kunne gives videre til de næste, der mødte på arbejde. Der blev i 2015 forhandlet en ny arbejdstidsaftale, og det indgik i denne, at det skulle være lettere at planlægge arbejde uden for normal arbejdstid. Problemet blev måske ikke fuldstændig løst, men udviklingen gik i den rigtige retning.

4.1.2.3 Klager fra borgere i 2014

Ved gennemgang af sagens dokumenter har vi set en række klager fra grundejere over priserne og standarden i fortovsordningen. Fx svarede BB den 22. september 2014 – med kopi til borgmesteren og AA – på en klage fra Christianshavns lokaludvalg, der på vegne af flere medlemmer klagede over ordningen i 2014 (ligesom de havde gjort i 2012, jf. afsnit 4.1.1.3.4).

Lokaludvalget havde bl.a. anmodet om en række oplysninger om fortovsordningen:

Der ønskedes:

Arbejdsbeskrivelse fsva den kommunale indsats

Oversigt over indtægter /udgifter v ordningen

Oplysning om lign ordninger i andre byer

En redegørelse for, hvorledes Vejvedligeholdelseslovens pgf. 10 kan finde anvendelse her, når grundejeren ikke har misligholdt sine forpligtelser?

Hvordan fordelingsnøglen for bidrag til ordningen er i overensstemmelse med Privatvejlovens pgf. 62 og Vejbidragslovens pgf. 11.

BBs svar var vedlagt et notat af 10. september 2014 underskrevet af CC, hvori de forskellige punkter blev besvaret. Det fremgår af dette notat bl.a., at der regnskabsmæssigt var et underskud i fortovsordningen i 2013, og nøgletal fra regnskabet var gengivet i notatet.

Den 27. august 2014 skulle borgmester Morten Kabell mødes med BL, der fortsat var utilfredse med fortovsordningen. Som forberedelse til mødet indhentede Medarbejder 11 (medarbejder i TMF Sekretariat)

bidrag til et notat til borgmesteren fra bl.a. GG og Medarbejder 10, jf. e-mails af 25. august 2014 (med vores fremhævninger):

Fra: GG

Til: Medarbejder 8; Medarbejder 11

Cc: Medarbejder 10; MM; Medarbejder 12

Møde mellem Morten Kabell og BL (...).

• Da Morten K nok ikke har stor forudgående viden om fortovsordningen, skulle kortet over hvor der er fortovsordning og hvor BL har karreer måske med som bilag.

• I afsnittet "Om fortovsordningen"

bør tilføjes, at der er lavet en revisionsundersøgelse af fortovsordningen, som konkluderede at prisen svarede til de ressourcer, der blev brugt.

bør det nævnes hvor mange af de ca. 84 medarbejdere, der arbejder i områder hvor fortovsordningen alt andet lige med fordel skal bevares (Indre indre by) Kan vi det?

Mange hilsner GG

Medarbejder 10 tilføjede til denne e-mail, også den 25. august 2014 (med vores fremhævning):

Gode pointer. Revisionsundersøgelsen nævner endda, at ordningen er underfinansieret.
Mange hilsner Medarbejder 10

Mødet mellem borgmesteren og BL førte ikke til ændringer i fortovsordningen, men parterne aftalte bl.a. at mødes året efter for at følge op på administrationen af ordningen.

4.1.2.4 Vedtagelsen af vejloven pr. 31. december 2014

Folketinget vedtog i december 2014 vejloven, der afløste den indtil da gældende lov på området, vejrenholdelsesloven, se nærmere nedenfor afsnit 4.2.4. Loven trådte i kraft den 1. juli 2015. Flere af de bestemmelser, der er relevante for denne undersøgelse, trådte dog i kraft allerede den 31. december 2014.

Vejloven indeholdt en række nye bestemmelser af betydning for administrationen af fortovsordningen. Vedrørende fastsættelse af takster for renholdelse af fortovene indeholder loven bestemmelser om, at vejmyndigheden har pligt til at teste prisen på de ydelser, som vejmyndigheden udfører for borgernes regning, overfor markedet. Formålet med reglen er at sikre, at arbejdet udføres "billigst muligt". Dette fremgår af vejlovens § 72:

Vejmyndigheden kan bestemme, at forpligtelser, der er pålagt grundejere efter § 64, stk. 1, helt eller delvis skal udføres ved vejmyndighedens foranstaltning for grundejernes regning. Vejmyndigheden fastsætter fordelingen af udgifterne hertil mellem grundejerne.

Stk. 2. Vejmyndigheden skal sikre, at arbejdet udføres billigst muligt ved gennemførelse af proceduren i § 137, når den udfører arbejde for ansøgers regning. Vejmyndigheden kan i dette tilfælde medregne et administrationstillæg efter § 30.

Bestemmelsen i § 30 sætter et loft over størrelsen af de administrative udgifter, der kan medregnes i prisen.

Af § 137, stk. 1 (der først trådte i kraft den 1. juli 2015) fremgår:

Når vejmyndigheden træffer bestemmelse om, at den sørger for at udføre arbejder for borgernes regning, skal den sikre, at arbejdet udføres billigst muligt. Dette skal ske ved at

indhente tre tilbud på det påbudte arbejde, medmindre udbudslovgivningen foreskriver en anden fremgangsmåde, eller andet er aftalt.

De nye regler fik betydning for fortovsordningen i 2016, da TMU skulle træffe beslutning om at indstille forsøget på Nørrebro, Hamletsgade og Holmbergsgade, se nærmere nedenfor i afsnit 4.1.4.7.

4.1.3 Forløbet i 2015

4.1.3.1 Fastlæggelse i 2015 af takster for 2016

Som det er beskrevet ovenfor, havde TMU i 2013 besluttet (og BR havde godkendt), at der i 2014 og 2015 blev gennemført en forsøgsordning i et begrænset område, hvor renholdelsesopgaven blev givet (helt eller delvist) tilbage til grundejerne. Denne ordning skulle ophøre pr. 31. december 2015. Hensigten med forsøget var at efterprøve, om renholdelsen i byen blev bedre eller dårligere, når opgaven blev givet tilbage til grundejerne.

I februar 2015 var det fortsat planen, at forsøgsordningen skulle ophøre ved årets udgang. Dette førte til, at enhedschef SS, CDU, spurgte juristerne i TMF, om det betød, at der skulle iværksættes en høring af de berørte grundejere. Medarbejder 6 svarer herpå i e-mail af 20. februar 2015 til SS (cc: Medarbejder 7, Medarbejder 8, RR, DD):

Efter aftale med DD får du her mit svar: Det fremgår ikke af partshøringsbrevet, at man går tilbage til den hidtidige ordning, når forsøget slutter 31.12.2015. Grundejerne er altså ikke klar over det og er heller ikke samtidig blevet partshørt om det. Og selvom den fremtidige ordning vil være identisk med den "gamle" ordning, så skal man partshøre, da man retligt ikke kan forudsætte, at den "gamle" ordning blot er suspenderet med vedtagelsen af en anden ordning (= forsøgsordningen). (...) For så vidt angår en takststigning, så vil den vel være indeholdt i den beregning, der ligger til grund for den kommende ordning og vil derfor skulle fremgå af partshøringen "hvad betyder afgørelsen for mig". Med hensyn til om sagen skal til BR, så skal den kun det, hvis der budgetmæssigt er afvigelser. Måske takststigningen tilsiger forelæggelse for BR. Ellers er det TMU, der varetager vejmyndighedens opgaver.

Dette medførte, at enhedschef SS den 2. februar 2015 skrev til MM, CC og RR:

Kære RR (MM og CC) Med baggrund i nedenstående fra jura, skal der en høringsrunde til i forbindelse med pilotforsøgenes ophør pr. 31-12-2015. Af hensyn høringsprocessen er Medarbejder 12 nødsaget til at have taksterne for 2016 i starten af marts 2015 og det er nu, idet høringsprocessen er som følgende: (...)

Jeg har brug for en meget hurtig tilbagemelding på, hvornår jeg kan forvent at få de fremskrevne takster.

Der blev den 6. februar 2015 afholdt et møde om fordelingen af arbejdsopgaverne mellem sekretariatet og MM's center, jf. e-mail fra MM til SS, Medarbejder 8, Medarbejder 12, RR, Medarbejder 4 og CC:

Kære alle

Jeg har lige haft møde med RR og CC om samarbejdet mellem Sekretariatet/Økonomi og CDU om fortovsordningen. Vi har aftalt flere konkrete ting:

Medarbejder 8/Medarbejder 12: Vil I ikke være søde at sende info-materiale til RR om pilotforsøget og borgmesterbestillingen? Og har I mulighed for at skrive i stikord, hvad I vurderer, vi har brug for af økonomiske udregninger op til borgmestermødet i slutningen af marts? (...). Vil I være søde at forklare RR, hvordan I ser at processen med taksterne er i 2015? Altså hvis pilotforsøget ophører med årets udgang. Og gerne – i meget overordnede træk – beskrive, hvordan I ser et almindeligt årshjul for driften af fortovsordningen på økonomiområdet. (...) Generelt bliver næste skridt, at vi skal mødes for at få klarlagt og aftalt helt konkret, hvem der har ansvaret for hvad i arbejdet med fortovsordningen, når udgangspunktet er, at ansvaret for økonomien i arbejdet ligger hos Sekretariatet og projektejerskabet, projektledelsen m.m.m. ligger i CDU.

Som opfølgning på denne e-mail skrev Medarbejder 1 til RR og CC den 11. februar 2015:

Hej RR og CC

Her de samlede rapporter fra E&Y for revisionsundersøgelsens to dele:

1) Kostægthedsvurdering: Hovedformålet med revisionsundersøgelsen – og konklusionen som sagt, at det ikke er sandsynligt, at vi opkræver for høje gebyrer (ordningen giver sandsynligvis underskud).

2) Effektivitetsvurdering: Resultatet kunne ikke bruges til det helt store (synes jeg), og det var i virkeligheden lidt spild af tid (og penge).

Mvh. Medarbejder 1

Tidl. sekretariatschef RR henvendte sig herefter til CC, MM og GG med bemærkninger i relation til EY's rapporter og spørgsmål om fastsættelse/beregning af taksterne i fortovsordningen for 2016, jf. e-mail fra RR den 26. februar 2015 (med vores fremhævninger):

Kære CC, MM og GG (Cc ZZ)

Jeg har brug for at få oplyst, hvem der beslutter, hvilken strategi forvaltningen følger i forhold til fortovsordningen og dermed også, hvem der beslutter, hvilken kurs vi følger i forhold til fastsættelse af taksterne på ordningen.

Jeg er klar over, at når forsøgsordningen ophører pr 31.12.2015 skal de berørte grundejere høres, men jeg har ikke fundet noget sted i materialet i forbindelse med forsøgsordningen, at vi lover at genberegne taksterne. Derimod har vi i forbindelse med status på Revisionshandlingsplanen pr jan 2015 skrevet: "Genberegningen af taksterne skal efter aftale med Borgmesteren for TMF være afsluttet ultimo marts 2015". Jeg er heller ikke klar over, hvad formålet med høringsprocessen er. Hvad har grundejerne mulighed for at påvirke? Hvis vi hæver taksterne kan grundejerne så modsætte sig stigningen?

[] (CDU) skriver i mail, at der i høringskrivelsen blandt står, at "pilotforsøget vil blive evalueret primo 2015 med henblik på at fremsætte forslag om generel tilpasning af ordningen".

- Hvad ligger der i denne formulering?*
- Betyder det, at vi skal genberegne taksterne? Eller betyder det, at vi kigger på om der skal deles op i flere forskellige fortove, så vi ikke bare har A- og B- fortove men måske også C- og D-fortove?*

Ernst & Young kommer i deres undersøgelse i 2013 frem til, at der er mange ting, vi kan forbedre i forhold til opgørelsen og dokumentationen af vores udgifter – men det er deres opfattelse, at de samlede fortovsindtægter er for lave i forhold til de samlede udgifter.

(...)

Min vurdering er derfor, at vi med stor sandsynlighed vil komme frem til, at taksterne skal hæves, når de genberegnes. Spørgsmålet er, om der er politisk opbakning til at hæve taksterne på nuværende tidspunkt? Og er tidspunktet det rigtige, taget "forhandlingerne med BL" i betragtning?

Jeg har derfor brug for at få at vide, hvem der beslutter, om vi fastholder de nuværende takster med en P/L fremskrivning eller om taksterne skal genberegnes.

Som udgangspunkt skal taksterne ligge klar ultimo marts (gælder generelt for alle takster i kommunen), da takstoversigten indgår i en større aflevering til TMU og dernæst videre til ØU og BR. Vi kan købe mere tid til en genberegning af taksterne, hvis det skønnes nødvendigt. Prisen for den ekstra tid vil være, at vi skal udarbejde en indstilling, som så skal gennem det politiske system. Seneste mulighed for politisk at få godkendt nye takster for 2016 er 10. dec. 2015 og kræver at beregning og indstilling er klar den 21. okt. 2015.

Fremskrivning af taksterne:

Organisationen har ikke ændret sig nævneværdig (i hvert fald ikke noget, der har grundlæggende betydning for taksterne), hvilket taler for, at vi P/L fremskriver taksterne.

Genberegning af taksterne:

Medarbejder 7 har foreslået fire modeller til en ny takstberegning. I to af modellerne tager vi udgangspunkt i regnskabet – enten det seneste eller de tre seneste. Det skal nævnes, at regnskabet de sidste fire år har vist, at udgifterne ikke dækkes af indtægterne, hvorfor taksterne vil stige, hvis disse modeller anvendes. Det er muligt, at beregner nye takster ved begge modeller, så tidsfristen medio marts overholdes. Min anke for at anvende disse modeller er en skepsis på rigtigheden af vores tidsregistreringer og timepriserne (timepriserne for materiellet er efter hvad jeg har fået oplyst ikke blevet genberegnet de sidste mange år). Jeg mener samtidig ikke, at der i forvaltningen er enighed om, hvad overhead skal indeholde. Min skepsis kunne imødegås ved at genberegne timepriserne samt at det i forvaltningen blev skabt konsensus i forhold til, hvad overhead skal dække. Dette vil være en tidskrævende opgave. Den sidste model bryder med princippet om timepriser og beregner taksterne op baggrund af samtlige direkte og indirekte omkostninger, der kan henføres til fortovsordningen. Denne model er omstændig/kompleks og vil derfor være tidskrævende.

I status pr jan 2015 på Revisionshandlingsplanen har vi blandt andet noteret følgende udfordringer/spørgsmål, der skal afklares:

- Det skal afklares, om ordningen overhovedet skal være omkostningsneutral eller må en del af finansieringen til fortovsrenholdet skattesubsidieres ligesom det sker i praksis i øjeblikket. (Afklaringsproces er iværksat)
- Det skal afklares, hvordan fortovsudgifterne skal opgøres. Økonomi- og Indenrigsministeriets konteringsvejledning for kommuner fastslår, at der ved omkostningskalkulationer skal tages udgangspunkt i de totale omkostninger (kap. 9.3). Det er uklart, hvorledes dette skal forstås. I øjeblikket tager fortovsudgifterne udgangspunkt i TMF's Timepriser og Tast selv registreringer. Dvs. beregnet på de samlede omkostninger i TMF (inkl. udgifter til Koncernservice), og dermed er fortovsudgifterne opgjort på baggrund af gennemsnitlige omkostninger.
- Derudover er forvaltningen som tidligere skrevet ikke konsistent i de overhead, der indgår i forvaltningens takster. Der er brug for at Byens Drift indleder et samarbejde med Byens Anvendelse, der har koncernansvaret for takstområdet og sammen med TMFStab/Økonomi fastlægger, hvad overheadet indeholder.

Afslutningsvis vil jeg sige, at jeg havde en forventning om, at økonomigruppen skulle genberegne fortovstaksterne i år. Det er min vurdering, at det vil tage tid, da der er mange spørgsmål, der skal afklares og ikke alle spørgsmål kan alene afklares i Byens Drift.

Min anbefaling er:

at vi bliver skarpe på, hvad høringsprocessen skal omhandle

at der bliver truffet beslutning om, hvilken strategi forvaltningen følger i forhold til fortovsordningen.

*Hvis høringsprocessen skal omhandle taksterne, er min anbefaling at vi P/L fremskriver taksterne. Hvis dette ikke er tilfældet, vil jeg igangsætte, som det hele tiden har været planen, et tilbundsgående analysearbejde, der kan resultere i nye takster pr 01.01.2016.
Hilsner RR*

Der blev i maj 2015 iværksat et analysearbejde vedrørende de emner, RR havde peget på, jf. straks nedenfor i afsnit 4.1.3.4, idet alle timepriser i TMF's område blev gennemgået. I dette arbejde blev Intern Revision og kommunens eksterne revisorer fra Deloitte inddraget.

Om dette forløb har daværende sekretariatschef RR forklaret:

På et tidspunkt efter hendes tiltræden kom en medarbejder fra Center for Driftsudvikling og ville have hjælp til at genberegne regnskabet for fortovsordningen, hvilket RR var uforstående overfor. Regnskabet bliver beregnet hvert år og RR ville ikke afsætte ressourcer til at genberegne regnskabet, når EY har sagt god for beregningsmetoden og da der ikke var ændrede forudsætninger for regnskabet.

Til gengæld vurderede RR, at forvaltningen burde genberegne timepriser på mandskab og materiel, da disse ikke havde været genberegnet i mange år. RR fik mandat til at igangsætte arbejdet og nedsatte en arbejdsgruppe med deltagelse af Intern Revision og kommunens eksterne revision for at sikre, at de beregnede timepriser kunne godkendes af revisionen.

Medarbejder 11, medarbejder i TMF Sekretariat, har forklaret:

Det var Medarbejder 11's opfattelse, at TMF's priser blev betragtet som korrekte. Der var på et tidspunkt i – formentlig – 2015 blevet iværksat et tværgående arbejde i TMF, hvor alle timepriser blev genberegnet. Dette vedrørte også timepriserne i fortovsordningen. Sekretariatschef RR havde opgaven i Byens Drift. Medarbejder 11 er ikke bekendt med, hvad dette arbejde resulterede i.

Projektleder Medarbejder 4, CDU, har forklaret:

Lige fra starten af hendes ansættelse var der en konflikt mellem økonomerne i sekretariatet for BD og hendes enhed, der gik på udregningen af prisen i fortovsordningen. Medarbejder 8 havde lavet en udregning af timepriserne og var kommet frem til en lavere pris, end de aktuelt opkrævede af grundejerne. Medarbejder 8 havde fremlagt resultatet af sin beregning for sekretariatet for BD. Medarbejder 8s beregninger var imidlertid blevet afvist af sekretariatschefen, RR. Hun blev støttet af Medarbejder 1, der var den medarbejder i sekretariatet, der særligt arbejdede med økonomien i fortovsordningen. Medarbejder 8s beregninger (der omfattede timepriser, fordelingsnøgler og -procenter mm) blev blankt afvist af sekretariatet – uden nogen egentlig grund, som hun husker det. Medarbejder 4 oplevede, at det skabte en konflikt, der kom så langt, at parterne næsten ikke kunne være i stue sammen. Medarbejder 4 mente, at konflikten også var kendt på centerchef-niveau. Hun husker et møde, hvor problemstillingen blev diskuteret, og hvor stemningen var meget dårlig. GG, MM, RR og Medarbejder 8 deltog også i dette møde. Medarbejder 4 antager, at RR eller GG, der var centerchef i Center for Drift, Indre, havde orienteret CC om problemstillingen, men har ikke nogen konkret viden om dette.

Medarbejder 4 havde læst Ernst & Youngs rapporter fra 2013 som en del af hendes oplæring. Hun uddrog af rapporterne, at fortovsordningen kørte med underskud. Det var primært beregningen af afgifterne – "kostægtheden" – de havde fokus på. Den del, der handlede om effektiviteten, var det vanskeligt at bruge til noget, da EYs konklusioner på dette punkt var meget

vage. Rapporten blev primært brugt til at understøtte, at taksterne kunne hæves, således at fortovsordningen ikke kørte med underskud. Fortovsordningen skal "hvile i sig selv", og der må derfor ikke generes hverken overskud eller underskud ift. det opkrævede.

LL, tidligere centerchef i Drift Syd, har forklaret bl.a.:

LL forklarede, at der i 2014 - 2015 blev sat et arbejde i gang med at udvikle administrative systemer, der kunne støtte ledelsen af den nye organisation, Byens Drift. Der var bl.a. brug for systemer, der kunne give ledere på alle niveauer et bedre overblik. Dette ville også have betydning for bl.a. prissætningen af fortovsordningen.

LL kan ikke genkende, at der har været ledelsesmæssig modstand mod at udvikle bedre styringsværktøjer. Udfordringen har derimod været, at alle de ledere, der var involveret i dette udviklingsarbejde, blev ramt af virkeligheden i fusionsprocessen. Det har været en meget stor opgave at implementere en sammenlægning af så mange enheder, som tilfældet har været i TMF. Hensynet til "sikker drift" er altid kommet i første række, og dette har i lange perioder krævet ledelsens fulde opmærksomhed. Derfor har det været nødvendigt at prioritere meget hårdt – og det er gået ud over flere udviklingsprojekter. På et ledelsesseminar i 2016 blev det besluttet at indføre effektbaseret styring – bl.a. på forslag fra LL, hvor der tages udgangspunkt i borgernes behov og borgernes oplevelse af de ydelser, TMF leverer. Udviklingen betød imidlertid, at dette styringsværktøj til fortovsordningen ikke blev indført. (...)

AA har forklaret, at det i direktionen på dette tidspunkt var II, der "havde sagen" med fortovsordningen, men at ansvaret for takstfastsættelsen og opfølgning på Ernst & Youngs rapport lå hos den daværende centerchef:

(...) II var ikke ansvarlig for den konkrete opfølgning, men havde direktøransvaret for sagen. Ansvar for den konkrete opfølgning lå efter delegationsbestemmelserne hos den daværende centerchef. (...)

Hun kender de grundlæggende mekanismer i "hvile i sig selv-princippet" og anbefalingerne fra Ernst & Young fra rapporterne i 2013. Det var den daværende centerchef, MM, der havde ansvaret for at følge op på disse anbefalinger efter TMUs behandling af sagen. Helt formelt var det derefter CC, der som serviceområdechef havde ansvaret og som står på mål for, at tingene sker på den rigtige måde i hans område. Hvordan opgaverne har været fordelt i BD mellem MM og RR, er CC's beslutning og ansvar.

4.1.3.2 Møde mellem borgmester Morten Kabell og BL i april 2015

Morten Kabell skulle i april 2015 mødes med BL. Dette møde blev forberedt i marts 2015. Det fremgår af en e-mail fra 2. marts 2015 fra CC til AA (cc. bl.a. MM og RR), at direktionen blev orienteret om de oplysninger, som CC og MM i den forbindelse havde udarbejdet til borgmesteren:

Kære AA.

Jeg er ked af, at du får materialet her så sent. Vi skal mødes i morgen eftermiddag for at drøfte fortovsordningen – forud for et formøde med borgmesteren den 9. marts. Efter formødet med borgmesteren skal der arrangeres et møde med BL – hvis muligt omkring slut marts/begyndelsen af april.

Jeg har vedhæftet to FORELØBIGE papirer:

- Mødeforsiden til borgmesteren, som kan give dig et hurtigt overblik over sagen

- En kladder til en 'brochure' som vi måske kan bruge til at give borgmesteren et større indblik i, hvor vi er med sagen, og som i bearbejdet form måske også vil kunne bruges til mødet med BL.

Hovedformålet med vores møde i morgen er at give dig en status for sagen, og sammen nå frem til en strategi for det videre arbejde med den.

Det nævnte mødenotat til borgmester Morten Kabell, dateret 9. marts 2015, indeholder bl.a. følgende oplysninger:

Formøde med forvaltningen inden statusmøde med BL (Danmarks Almene Boliger), hvor BL ønsker at drøfte status og fremtiden for fortovsordningen. (Dato ikke fastlagt). (...)

BL er kritiske over for fortovsordningen. Forvaltningen har evalueret de igangværende forsøg samt gennemført en række supplerende aktiviteter og vurderinger. Forvaltningen ønsker at præsentere status inden mødet med BL 9. marts 2015 10-10.45 på Rådhuset, Morten Kabells kontor. (...)

Sagens kerne

De almene boligselskabers landsorganisation er utilfredse med fortovsordningen, som de mener, er dyrere for deres medlemmer, end når der de almene boligselskabers egne driftsfolk står for renholdelsen. Kritikken er især øget efter, at fortovsordningen blev udvidet med et større område på Nørrebro, hvor der er mange almennyttige boliger. (...) For at imødekomme BL har TMU igangsat forsøg med fortovsordningen i nogle udvalgte forsøgsgader og et område af Indre Nørrebro. Forsøgsområderne er kendetegnet ved, at en stor del af grundejerne er medlemmer af BL. Forsøgene, der helt eller delvist tilbagegiver renholdelsen til grundejerne (se boks) er tilrettelagt på baggrund af drøftelser med BL og løber indtil udgangen af 2015. (...) Regnskabstal for 2011-2014 er vedlagt til orientering. (Bilag 3).

Anbefaling

På mødet med BL kan du starte med at sætte rammen for, hvorfor dette møde finder sted - nemlig som en opfølgning på mødet med BL sidste år, hvor der også blev talt om, at forvaltningen skulle iværksætte en række initiativer inden dette møde. Derefter kan CC gennemgå præsentationsmaterialet, som udleveres på mødet. Du kan konkludere overfor BL at:

- *Forsøgene skal køre til ende, som du også meldte ud på sidste møde med BL*
- *De foreløbige resultater af målingerne tyder på, at de ordninger, vi har afprøvet, vil give et mærkbart fald i renholdelsesniveauet hvis de gøres permanente i hele eller dele af byen, og det vil du ikke kunne gå ind for.*
- *Som imødekommelse af BL kan du evt. nævne arbejdsgruppens anbefalinger om renholdelseslaug og om løbende dialogmøder og spørge BL, om de er interesserede i at drøfte disse, og foreslå, at forsøgene evt. kører videre, indtil det politisk er besluttet, om de skal give anledning ændringer i fortovsordningen.*

På vores formøde kan vi også vende problemer og muligheder i forhold til forsøg med renholdelseslaug og dialogmøder samt forlængelse af forsøgene. (...)

Fakta-boks: (...): En revisionsundersøgelse af fortovsordningen konkluderede i 2013, at de samlede omkostninger til fortovsordningen i både 2011 og 2012 sandsynligvis oversteg de opkrævede indtægter fra private grundejere. (...) (Vores fremhævning)

Som bilag til notatet var der udarbejdet en oversigt over regnskaberne i fortovsordningen:

Bilag 2 Regnskab vedr. fortovsordningen:

I dette bilag beskrives kort regnskabet for 2014, udviklingen i de seneste års regnskaber samt konklusion fra Ernst & Young's konsulentrapport "Vurdering af kostægtheden vedr. TMF's fortovsrenhold for private grundejere" fra juli 2013.

Regnskab 2014

Fortovsordningens samlede udgifts- og indtægtsbudget vedr. 2014 udgjorde hhv. 52,0 mio. kr. og -52,0 mio. kr. Samlet set var der et underskud på fortovsregnskabet for 2014 på 6,8 mio. kr. (...).

Regnskab 2011-2014

Fortovsordningen har udvist underskud de seneste fire regnskabsår. Merforbruget på fortovsrenhold har varieret mellem 3,5 og 6,8 mio. kr., og udgjort mellem 7 pct. og 13 pct. af budgettet.

Regnskab for fortovsordningen 2011-2014

<i>Mio. kr.</i>	<i>R 2011</i>	<i>R 2012</i>	<i>R 2013</i>	<i>R 2014</i>
<i>Fortovsregnskab</i>	<i>-6,8</i>	<i>-3,8</i>	<i>-3,5</i>	<i>-6,8</i>
<i>Merudgift i pct. af budget</i>	<i>13%</i>	<i>7%</i>	<i>7%</i>	<i>13%</i>

Note: Løbende priser. Opgørelsen 2011 og 2012 på baggrund af Ernst og Young korrigerede opgørelser

Konsulentrapport fra Ernst & Young (2013)

I 2013 gennemførte Ernst & Young en vurdering af kostægtheden vedr. TMF's fortovsrenhold for private grundejere. Analysen vedrørte regnskabsårene 2011 og 2012. Ernst & Young konkluderer:

"Det er på baggrund af kostægthedsundersøgelsen Ernst & Young's samlede vurdering, at der overordnet ikke er allokert 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."

Det bemærkes, at det kun er EY Rapport nr. 1 (om kostægthed), der er omtalt i det interne notat til borgmesteren, mens EY Rapport nr. 2 (om effektiviteten) ikke er nævnt.

Formødet med borgmester Morten Kabell blev refereret i en intern e-mail af 9. marts 2015 fra centerchef MM til hendes medarbejdere i CDU, SS, Medarbejder 4, Medarbejder 12 (cc. CC og RR):

Kære begge

CC og jeg er lige kommet tilbage fra mødet med borgmesteren. Stor ros til mødematerialet – det er super tjekket og fungerede rigtig godt.

Der var flere ting: Ift økonomien/regnskabet: Borgmesteren kan ikke forstå (og heller ikke acceptere), at taksterne er sat for lavt år efter år. Han kan ikke forstå, hvorfor det skal være så svært for os at få justeret taksterne til så de passer. Det var svært for CC og mig at forklare, at det er et større arbejde at genberegne timepriserne – men det kunne borgmesteren ikke se nogen grund til. Hvorfor ikke bare hæve taksterne med det, der mangler. Han er ret overbevist om, at TMU ikke vil se positivt på dette underskud ifm regnskabet. Så det skal vi være klar med til regnskabsafslutningen. CC ville tage fat i RR og få en snak med hende om, hvordan vi griber dette an. Det kan være, at det bliver en P/L fremskrivning + en %-vis hævnning

af taksterne. Og det betyder vel, at alle i fortovsordningen skal høres – og ikke kun dem i pilotforsøget...

Så skal vi allerede nu i gang med den store genberegning af timepriserne; for det skal være klart til høring i starten af det nye år.

Ift pilotforsøget: Her gik borgmesterens bekymring på, at vi ikke skal gøre det alt for indviklet for de implicerede. Altså ophæve ordningen og så kort efter gøre noget andet. Borgmesteren var lidt mere usikker på, hvilken strategi vi skulle vælge. Men som jeg forstod det, endte vi med at sige, at vi afskaffer pilotforsøget 1.1.2016 – og får lavet ovenstående takster. Hører alle. Og så skal vi være klar med både evalueringen og genberegningen af taksterne i starten af det nye år – så vi kan få en samlet ny ordning (hvis vi skal det) + nye takster klar til 1.1.2017. Derfor efterspurgte borgmesteren også, at vi allerede går i gang med at evaluere i efteråret i år – så vi kan være klar med en samlet indstilling i starten af 2016.

BL-mødet: (...) Ift dette møde bliver det vigtigt, at vi er endnu skarpere på, hvad vi vil anbefale på baggrund af det indsamlede materiale. Det fornemmede jeg, at jeg i hvert fald ikke var helt skarp på. Så adviserede jeg ham lige om, at BL måske ville være kritiske overfor, at vi havde haft forespørgsler ude omkring deres økonomi – men at det udelukkende havde været fordi, at vi gerne ville sikre os, at vi havde de rigtige tal. Det tog Morten meget stille og roligt – og mente ikke, at de skulle være så fintfølende.

AA:

Vi var lige inde hos AA efter borgmester-mødet. Og AA var enig i vores proces – men efterlyser, at vi får lavet nogle standarder for beregning af timepriser – og får dem godkendt af revisionen. AA mente faktisk, at det var det, man havde fået gjort i KTK i sin tid.

Så lige nu: SS/Medarbejder 4: Vi skal i gang med indstillingen til TMU hurtigst muligt. CC bestiller den hos Politisk team – men meld jer endelig på banen. SS/Medarbejder 4/Medarbejder 12: Vi har brug for en tidsplan for dette, hvor vi fx stiler efter at komme på TMU den 27.4. Og hvordan de forskellige deadlines så ser ud; hvad skal vi nå til hvornår? Plus en tidsplan for den større proces for 2015, 2016 og 2017. CC tager fat i hhv RR., GG og [], så vi kan få genberegningen i gang hurtigst muligt.

CC: Det var sådan, jeg har hørt dialogen, beslutningerne og bestillingerne fra mødet. Du må endelig kommentere/rette, hvis du har hørt noget andet!!! Vh MM

Den 20. april 2015 blev det møde mellem borgmesteren og BL, der var forberedt den 9. marts 2015, afholdt.

Det fremgår af et notat til mødet, at det fortsat var hensigten, at forsøgene skulle afsluttes ved udgangen af 2015, idet der dog nu var medtaget et forbehold om, at TMF overvejede at indstille til TMU, at forsøgene kunne forlænges. Videre fremgår det, at EY Rapport nr. 1 fra 2013 bekræftede, at fortovsordningen i flere år havde været underfinansieret.

Uddrag af notatet (med vores fremhævnings):

De almene boligselskabers landsorganisation BL er utilfredse med fortovsordningen, som de mener, er dyrere for deres medlemmer, end når boligselskaberne selv står for renholdelsen. (...) Ved møde mellem dig og BL den 27. august 2014 ønskede BL at fremskynde indskrænkninger i kommunens fortovsordning. Du fastholdt, at forsøgene skal løbe til ende. Som en imødekommelse af BL blev det på mødet aftalt at holde et statusmøde primo 2015. Det er dette møde, der her afholdes nu. Desuden blev der aftalt nogle supplerende indsatser. Bl.a. skulle kommunen se på boligselskabernes økonomiske belastning ved ordningen og nedsætte en arbejdsgruppe med repræsentanter for grundejere og kommunen. Arbejdsgruppen skulle give forslag til forbedringer/tilpasninger af ordningen.

Resultater fra forsøgene peger ikke på muligheder for billigere løsninger for BL. Forvaltningen forventer, at BL's fokus nu muligvis vil være, at medlemmerne kan melde sig helt ud af ordningen. (...)

Status siden sidst

CC gennemgår den foreløbige evaluering ud fra præsentationsmaterialet, som udleveres på mødet (bilag). Hovedpointer: Renholdelsesresultater: Renholdelsesniveauet er faldet i forsøgsområderne. De almene boligselskaber er overordnet set gode til at renholde, men det gælder ikke alle grundejere.

Økonomi: Boligselskaberne har vurderet den økonomiske byrde pr. husstand som måske 1000 kr. pr. år til fortovsordningen. Forvaltningens beregninger har ikke bekræftet dette. Tal fra afdelinger i BL, viser en gennemsnitlig udgift på 3-400 kr. pr. år svarende til omkring 0,6 % huslejestigning.

I relation til dette orienterer CC om, at ordningen i flere år har været underfinansieret, som senest bekræftet ved revisionsundersøgelsen i 2013. Forvaltningen fremlægger derfor forslag til politisk behandling om opregulering af taksterne med godt 10 % for at opnå kostægted.

• (...)

Fælles drøftelse

Dine hovedsynspunkter:

• De foreløbige resultater af målingerne tyder på, at de ordninger, vi har afprøvet, vil give et mærkbart fald i renholdelsesniveauet, hvis de gøres permanente i hele eller dele af byen, og det vil du ikke kunne gå ind for. (...)

Forlængelse af forsøgsordningerne

Evalueringen af forsøgene er forsinket. Det var planlagt, at evaluering samt eventuelle ændringer kunne være på plads, når forsøgene udløber med udgangen af 2015. Derfor overvejer forvaltningen at forlænge forsøgsperioden med et år, så der ikke skal ske yderligere ændringer for grundejerne i forsøgsområderne, før der er taget politisk stilling til den fremtidige fortovsordnings udformning.

4.1.3.3 Direktionens arbejde med priserne i fortovsordningen i perioden

Som det fremgår lige ovenfor i afsnit 4.1.3.2, blev direktionen (AA) den 9. marts 2015 orienteret om mødet mellem borgmesteren og BL, om borgmesterens bemærkninger til taksterne, og om de overvejelser, som medarbejderne i BD havde om fastsættelse af takster og eventuel forlængelse af forsøgsordningen.

CC blev herefter anmodet om at udarbejde en indstilling til direktionen, og han inddrog sekretariatet i dette arbejde. Sekretariatschef RR svarede den 9. marts 2015 på det referat, som MM havde udsendt om mødet med Morten Kabell (med vores fremhævning):

Kære alle.

For en god ordens skyld vil jeg bare lige præcisere (jeg har lige vendt nedenstående med CC), at vi i år til budget 2016 p/l fremskriver taksterne og at vi følger den "normale" proces i forhold til takstindmeldinger. Den proces tager vi os af i økonomi.

Den indstilling som CC taler om, skal give os politiske mandat, når pilotforsøgene slutter med udgangen af 2015, til at gå tilbage til den almindelige fortovsordning for de grundejere, der er berørte af pilotforsøgene.

Hilsner RR

Den 11. marts 2015 blev der afholdt møde i BD vedrørende fastsættelsen af taksterne i fortovsordningen for 2016. På mødet blev det bl.a. drøftet, om den stigning i taksterne, som borgmesteren og direktionen havde forholdt sig til, medførte en pligt til at foretage høring af de berørte grundejere.

Den 11/03/2015 kl. 16.33 skrev Medarbejder 11:

Hermed tilbagemelding om tre spørgsmål fra vores møde i dag om fortovsordningen; parts-høring, takststigning og indstillingsproces

1. Grundejerne skal IKKE partshøres på baggrund af takststigninger – se mail fra Medarbejder 6 herunder.

2. CC: Takststigningerne skal IKKE være konservative. Vi skal give det bedste bud, og derfor skal vi også medtage decimalerne. Hvis vi vælger den beregningsmåde, som giver en takststigning på 10.14 % har vi dog været lidt konservative, da denne metode giver den laveste takststigning.

3. CC: Takststigningen forelægges for TMU sammen med de øvrige takster. Indstillingen om at stoppe forsøgene skal nævne takststigningen og henvise til indstillingen om takster.

Hilsen Medarbejder 11

Det fremgår af et referat af direktionsmødet den 16. marts 2015, at direktionen herefter drøftede spørgsmålet om beregningen af timepriserne i fortovsordningen:

Referat: (...) Deltagere: AA, II, BB, Medarbejder 13, Medarbejder 14, Medarbejder 15 (...) Fortovsordningen: AA gav en opfølgning på mødet med BD om fortovsordningen. Direktionen efterspurgte en tilbagemelding på beregningen af timepriser, der blev bestilt på mødet mellem BD og borgmesteren.

Samme dag skrev Medarbejder 14, TMF Sekretariat, til adm. direktør AA:

Kære AA

I ft punktet om fortovsordningen, som I drøftede kort på direktionsmødet i dag, er det så kun bestillingen i ft. at sikre balance i indtægter og udgifter, I efterspørger en tilbagemelding på, eller er det også en tidshorison for hvornår, BD i samarbejde med Stab Økonomi forventer at kunne fremlægge udregning af nye timepriser.

BD er på vej med et notat omkring det første til direktionen, men som jeg også kunne forstå på jeres drøftelse er udregningen af timepriser et større regnestykke, som jeg ikke tror BD forventer at fremlægge på kort sigt. (...)

CC udarbejdede herefter et notat til brug for et projektarbejde om genberegningen af timepriser, jf. også nedenfor.

Den 20. marts 2015 henvendte medarbejder sig til CC vedrørende det materiel, der blev brugt til renholdelse i TMF.

Kære CC,

Efter at være genindtrådt som materielansvarlig i CDS og det ny materieludvalg, er jeg blevet udfordret af en 'gamle' kendt problemstilling.

BDs materiel finansieres via skattemidler, sådan var det også i den tidligere organisering. Men materiellet anvendes også indenfor forskellige takstfinansieret områder f.eks. fortovsordningen og gravstedsvedligeholdelse.

Et takstfinansieret område skal 'hvile i sig selv' og alle omkostninger, direkte såvel som indirekte, skal medregnes når taksten ansættes. Det tænker jeg også at de bliver.

Udfordringen er den, at den del af indtægten som skal dække materieldrift og afskrivninger på materiellet (refinansiering), ikke tilføres materielområdet til dækning af disse omkostninger. BD's materielbudget stort ca. 19 mio. kommer fra de midler, som de gamle driftscentre minimum skulle anvende til refinansiering, dette beløb er aldrig blevet korrigeret med indførelsen af f.eks. fortovsordningen i det gamle CRE, hvorfor de, i den sidste tid af den gamle organisation sloges med et kæmpe efterslæb på deres materiel. (...)

Jeg finder, at det er afgørende vigtigt at drøfte denne problemstilling på SO-niveau, dels for én gang for alle at finde en løsning som tilfører takstmidler til materielområdet, men også fordi jeg mener, at vi handler på kant med forvaltningsloven, ved ikke at efterleve det 'hvile i sig selv'-princip som det takstfinansieret område er underlagt.

Jeg er ikke 100% skarp på tallene, men jeg mener, at fortovsordningen indbringer omkring 50 mio. kroner årligt, hvilket skønsomt vurderet burde tilføre min. 1,5 mio. kroner til materiel refinansiering årligt, og et tilsvarende beløb til materieldriften. Jeg kender ikke tallene på de øvrige indtægtsdækkede områder, men ovenstående kan anvendes som forholdstal.

Jeg håber, du vil tage fat på en drøftelse heraf i SO-chefgruppen, så vi ikke hvert år skal sætte vores lid til overførselssagen på materielområdet.

Det fremgår ikke af det materiale, vi har gennemgået, hvorledes (eller om) CC har besvaret denne henvendelse. Det fremgår heller ikke, om problemstillingen vedrørende finansieringen af materielanskaffelserne blev taget med i den genberegning af timepriserne i fortovsordningen, der blev besluttet i marts 2015.

Medarbejder 4, projektleder i CDU, har om dette forløb bl.a. forklaret:

Medarbejder 4 har været med til at udarbejde et internt notat til borgmesteren, dateret 9. marts 2015. Notatet var til et formøde, der skulle forberede borgmesteren på et møde med BL. Notatet indeholder en form for evaluering af fortovsordningen, nemlig den observation, at boligselskaberne overordnet set var i stand til at renholde deres egne områder, mens standarden for renhold var dårlig faldet i de andre dele af forsøgsområderne. Disse data havde de allerede i 2015. Hensigten var på dette tidspunkt, at forsøget skulle afsluttes som planlagt, ved udgangen af 2015. I orienteringen af borgmesteren blev EYs rapport fra 2013 nævnt. Det er kun den ene af de to rapporter, der er nævnt i notatet. Det var kun rapporten om kostæghed, der var fokus på. Medarbejder 4 ved ikke hvorfor, der var fokus på den ene del og ikke den anden. Måske fordi BL særligt havde angrebet "kostægtheden" i ordningen. Fokus i TMF var på pris-sætningen. Medarbejder 4 går ud fra, at Borgmesteren havde begge rapporter ved en tidligere lejlighed. De har i hvert fald begge været forelagt for TMU. Det var på baggrund af notatet, at borgmesteren besluttede at indstille til TMU, at afgifterne skulle sættes op, sådan at ordningen ikke længere gav underskud. Borgmesteren besluttede endvidere at prisstigning skulle ske i en omgang og ikke via en fx gradvis stigning. Den samlede prisstigning lå knap 10 %. Denne pris er dog også indeholdt den almindelige pris- og lønfremskrivning, som sker årligt. Medarbejder 4 kan ikke sige, om de to rapporter fra EY skal læses i sammenhæng. Det er ikke et emne, hun har beskæftiget sig med.

Medarbejder 4 har læst det referat af mødet med Borgmesteren, som MM sendte ud 9. marts 2015. Medarbejder 4 mener, at det økonomiske team i BD (RR og hendes folk, herunder Medarbejder 1), der gik videre med og skulle foretage en større genberegning af taksterne i fortovsordningen. Det har formentlig været et arbejde, der blev lavet i 2016. Medarbejder 1 var i hvert fald med til dette arbejde, og han blev i 2016 erstattet af Medarbejder 18. Medarbejder 4 har ikke været involveret i dette arbejde, og hun kender ikke resultatet af det. Man talte om, at det var nødvendigt at genberegne hele ordningen – og ikke blot timepriserne. Man valgte aktivt ikke at genberegne hele ordningen, som det var anbefalet af EY. Det var så vidt

Medarbejder 4 ved RRs beslutning. Medarbejder 4 antager at CC også har været involveret i denne beslutning, men ved det ikke med sikkerhed.

Morten Kabell har forklaret:

MK blev forevist et notat i anledning af et formøde, som MM og CC havde med MK den 9. marts 2015. Der var tale om et formøde forud for et møde, som MK som borgmester skulle have med BL den 20. april. Det fremgår af mødenotatet bl.a., at BL skal have en orientering om forsøgsordningen, der ophører pr. 31. december 2015. Som baggrund er det oplyst bl.a., at "en revisionsundersøgelse (...) konkluderede i 2013, at de samlede omkostninger til fortovsordningen i både 2011 og 2012 sandsynligvis oversteg de opkrævede indtægter fra private grundejere". I et bilag 2 har TMF opstillet nøgletal for fortovsordningen. Det fremgår bl.a., at en "konsulentrapport fra Ernst & Young fra 2013" konkluderer, at "kostægtheden" af afgifterne er i orden. Konklusionen fra rapport nr. 1 er gengivet. Rapport nr. 2 er ikke omtalt.

Hertil forklarede MK, at klagerne fra BL var rettet mod "kostægtheden" af afgifterne, og at dette også var den vigtige del, fordi der ikke måtte ske en subsidiering af det skattefinansierede område. Desuden klagede BL over, at fortovsordningen gjorde deres viceværter delvist overflødige. Det var ikke så meget den manglende effektivitet, BL klagede over, og på denne baggrund var mødenotatet og de tilhørende bilag relevante nok.

MK blev forevist en e-mail fra MM af 9. marts 2015, hvori hun har refereret fra mødet med MK overfor sine kolleger, ligesom MM og CC i henhold til e-mailen havde orienteret AA om mødets resultat. Det fremgår, at MK havde sagt, at hvis regnskabet viste, at de tog for lidt i afgifter fra grundejerne, burde taksterne sættes op. Dette kunne MK genkalde sig. Medlemmerne af TMU ville ikke have forståelse for, at der ikke var balance i ordningen. De måtte naturligvis ikke opkræve for meget af borgerne, men ordningen skulle hvile i sig selv og – om muligt – ikke fremvise et underskud år efter år. Notatet angiver, at taksterne skulle genberegnes, og at der havde været et underskud sidste år på 13%. Det var hans spontane reaktion, at det måtte TMF rette op på.

4.1.3.4 Projekt om genberegning af timepriser

Som det fremgår ovenfor, blev der i marts 2015 truffet beslutning om at gennemføre en genberegning af timepriserne i TMF, herunder timepriserne i fortovsordningen. Der blev herefter i maj 2015 iværksat et arbejde hermed, jf. CCs e-mail af 27. maj 2015, der bl.a. blev sendt til lederne i BD, til TMF Sekretariat og ledelsen i serviceområdet Byens Fysik:

Byens Drift starter et timeprisprojekt op ultimo maj. Formålet er at genberegne timepriser på medarbejdergrupper og beregne timepriser på materiel (maskingrupper) i et set up, der matcher vores nye organisationsstruktur. Baggrunden herfor er en løbende dialog, jeg har haft med II og AA. Dialogen udsprang af Fortovsordningen. Udefra har været pres på ordningens omkostningsægthed, specielt fra boligorganisationerne. Samtidig har vi selv gennem de seneste år erfaret, at ordningen er underfinansieret. Optrævningsgrerne jf. det nuværende takstniveau har ikke matchet de ressourcer vi anvender.

Fortovsregnskabet er baseret på de medarbejder- og materieltimer vi anvender på opgaven. Timerne multipliceres med nuværende timepriser. Indtægtssiden er derimod baseret på historisk fastlagte takster og renholdte m2.

Vi er blevet enige om at det rigtige sted at starte er genberegningen af timepriser, og at vi i denne sammenhæng ikke kun skal på se på de medarbejder/materielgrupper der har relation til fortovsordningen, men (gen)beregne samtlige timepriser. (...) Projektet er beskrevet nærmere i vedhæftede idebeskrivelse.

Det fremgår af projektbeskrivelsen bl.a.:

Projektets titel: Timeprisberegninger

Opgavestiller: Direktion samt Ledelsesteam i hhv. Byens Drift og Byens Fysik.

Formål: Der er behov for mere valide timepriser end de eksisterende. Derfor genberegnes timepriser på medarbejdergrupper og der beregnes timepriser på maskingrupper. Projektet skal sikre korrekt beregningsgrundlag for TMF's interne og eksterne handler, herunder korrekt afregning af alle ordninger, hvor timepriserne anvendes som beregningsgrundlag. Fortovsordningen er et eksempel herpå.

Endvidere skal timepriserne understøtte takstberegninger. Projektet vil gavne TMF, Borgere og øvrige samarbejdspartnere.

Mål: Nyberegnete og gennemsnitlige priser på medarbejdergrupper og materiel, der matcher de opgaver TMF løser og de ydelser forvaltningen leverer.

Resultatet af arbejdet blev præsenteret for projektets styregruppe i februar 2016. Følgende fremgår af af-rapporteringen:

Efter Styregruppemødet primo december 2015 har Deloitte gennemgået TMF's Timeprisberegninger i perioden dec. 2015-feb. 2016. Gennemgangen har resulteret i mindre korrektioner i timepriserne og et slutnotat fra Deloitte, der efter aftale med TT sendes til endelig høring i Styregruppen.

Ændringer i Timepriserne (Orientering):

- Medarbejdergrupper: Som orienteret før jul blev vi enige med Deloitte om at udtage forrentningen i beregningen af medarbejderpriser. Dette betød at timepriserne på medarbejdertimer blev nedjusteret med 2,6 pct. i forhold til de præsenterede priser på Styregruppemødet primo december. Samlet set har priserne på medarbejdergrupper ændret sig i et spænd fra et fald på 2 pct. hos smedene, over en stigning på renholdelsesmedarbejdere på 4 pct. til en stigning på 10 pct. hos chaufførerne.*

- Materiel: Beregningerne er efter sparring med Deloitte ændret fra at medtage fuld forrentning af materieludgifter til kun af inkludere forrentning af materiellets restværdi. På styregruppemødet blev præsenteret et gennemsnitligt fald i maskinpriserens salgspris på 6,5 pct. Efter korrektionen er det gennemsnitlige fald i maskintimepriserne 8,1 pct.*

Deloitte's notat (Forløb og indhold): Vedhæftet er Deloitte's udkast til notat omkring TMF Timeprisberegninger.

- Den 22. jan. sendte Deloitte første udkast af notatet til TMF.*

- I dette udkast konkluderede Deloitte, at der var forhold der efter deres opfattelse skulle revideres og genberegnes.*

- Projektgruppen har systematisk gennemgået Deloitte's kommentarer, holdt yderligere afklarende møder med deres konsulenter og herefter genberegnet priserne, hvor der har været enighed om behovet herfor.*

- I nærværende udkast konkluderes "Det er Deloitte's opfattelse, at de endeligt udarbejdede modeller ikke er i strid med gældende regler for udarbejdelse af omkostningsbaserede time- og maskinpriser samt overheadberegninger."*

- I notatet kommenteres at de regneark, der ligger bag TMF's timeprisberegninger er svært tilgængelige for andre projektgruppens medlemmer. Projektgruppen er enige heri, og havde forventet denne kommentar.*

- Afslutningsvis anbefaler Deloitte at TMF udarbejder tidsplan for hvornår genberegning af modeller bør foregå og i hvilket set-up. Deloitte anbefaler, som Intern revision, at det fremover*

kunne være hensigtsmæssigt at udvide beregningerne til at omfatte en decideret aktivitetsberegning (ABC-model).

• Projektgruppen har clearet nærværende notat med TT, der har anbefalet, at notatet blev sendt til endelig høring i Styregruppen.

(...)

Fremadrettet skal TMF Stab og Serviceområderne blive enige om kadence for og valg af model for fremtidige timeprisberegninger.

I det notat fra Deloitte af 25. februar 2016, der er omtalt ovenfor, hedder det bl.a.:

Vi har efter anmodning, og i overensstemmelse med aftalebrev af 6. januar 2016, foretaget en overordnet gennemgang af de af TMF beregnede timepriser på medarbejdere, maskin-gruppepriser samt overhead til brug for afregning af arbejder udført af TMF. Den overordnede gennemgang har til formål at vurdere, hvorvidt de udførte beregninger er i overensstemmelse med bekendtgørelse og vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud.

(...)

Vi har herudover afholdt møder med forvaltningen for uddybning af foranstående og i forlængelse heraf modtaget supplerende materiale. Endelig har vi afholdt møde med Intern Revision for afdækning af principperne i Rådhusbidraget, der indgår i overheadberegningen.

Overordnet konklusion

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. I det omfang beregningerne skal omfatte hele TMF (mange aktiviteter), kunne det derfor, efter vores opfattelse, være hensigtsmæssigt at udvide beregningerne til at omfatte en decideret aktivitetsberegning (ABC-model).

Vi har efter aftale foretaget nærmere gennemgang af de nedenfor anførte nye beregninger vedrørende timepriser og priser for maskiner og materiel-

Det er vores opfattelse, at de endeligt udarbejdede modeller ikke er i strid med gældende regler for udarbejdelse af omkostningsbaserede time- og maskinpriser samt overheadberegninger.

Vi vil anbefale, at der udarbejdes en plan for hvorledes og hvornår, der skal foretages opfølgning på de nuværende beregninger samt hvilken form (model), der skal bringes i anvendelse.

Det fremgår af det materiale, som vi har haft adgang til, at Deloitte og Intern Revision blev anmodet om at vurdere en generel beregning af timepriserne inden for TMF's område.

Vi kan ikke se, at Deloitte er blevet bedt om at vurdere, om det lå inden for rammerne af vejrenholdelsesloven eller vejloven at opkræve et "overhead" til dækning af administrative omkostninger ved ordningen, og hvor stort dette beløb i givet fald kunne være.

Det kan konstateres, at der i 2015 ikke blev foretaget en opfølgning på effektiviteten i fortovsordningen, rigtigheden af tidsregistreringen, fordelingen mellem arbejde på det skattefinansierede og det brugerbetalte område m.v., således som EY ellers havde anbefalet i rapporter fra 2013, og at disse emner heller ikke var omfattet af arbejdet med genberegning af timepriser i perioden efteråret 2015-februar 2016.

Daværende centerchef LL har om forløbet i 2015 forklaret bl.a.:

Han deltog i 2015 i forhandlinger med 3F om en ny arbejdstidsaftale, der bl.a. omfattede de medarbejdere, der udførte arbejdet i fortovsordningen. Da aftalen var på plads, var det stabschefen RR, der havde et arbejde med at udvikle de systemer, der skulle bruges til at administrere og følge op på aftalerne. Implementeringen af den nye arbejdstidsaftale skete decentralt. Det var de enkelte centercheferes ansvar at følge op på de forskellige dele af aftalen, fx hvor de ansatte mødte ind, hvor de afholdt deres frokostpause, hvor mange pauser de afholdt om dagen etc. Den nye arbejdstidsaftale gav nogle rammer, der gjorde det muligt at øge effektiviteten blandt medarbejderne. Om disse rammer blev udnyttet, afhæng i høj grad af den indsats, centercheferne ydede.

Det er vanskeligt at svare helt generelt på spørgsmålet om, hvorvidt der var et problem med effektiviteten blandt de medarbejdere, der løste renholdelsesopgaven i København. Københavns Kommune er en stor organisation. Det er en vanskelig opgave at forandre indgroede vaner og kutymer. Der er tradition for en meget høj grad af involvering af medarbejdere og tillidsbaseret ledelse. Der var tidligere ikke tradition for – og måske heller ikke behov for – at lægge en meget hård, ledelsesmæssig linje. Dette har i nogen grad ændret sig i de senere år, hvor alle led i administrationen er gjort mere effektive. I TMF's administration af fortovsordningen var der 3 centerchefer, der greb opgaven an på hver deres måde. Det er fx vigtigt, om medarbejderne registrerer deres tid på den rigtige måde, og der er formentlig forskel på, hvor tæt der ledelsesmæssigt bliver fulgt op på dette. Det er LL's overordnede indtryk, at der er sket en forbedring af effektiviteten blandt de ansatte i de seneste år. Der er imidlertid ikke gennemført nogen generel evaluering af dette forhold i fortovsordningen.

CC har forklaret, at [REDACTED]

Taksten bliver godkendt politisk hvert år. Der bliver hvert år udarbejdet en særlig indstilling om alle afgifter og gebyrer i TMF's område, og CC leverer tal for de områder, der hører til Byens Drift. Det er ikke CC selv, der beregner tallene. På fortovsordningens område var der en praksis for, hvordan afgiften blev beregnet, og denne praksis fortsatte, da CC blev serviceområdechef, idet det var de samme medarbejdere, der fortsat havde opgaven. Han var klar over, at taksten hviler på en række forudsætninger om udgifterne til ordningen. TMF må ikke opkræve mere, end det koster at løse opgaven, og i den forbindelse gælder et forsigtighedsprincip. Men det var ikke noget, han kontrollerede nærmere. "Fortællingen" i TMF var, at de opkrævede for lidt – at ordningen kostede mere, end de fik ind. Denne "fortælling" gik også igen i mailen af 15. marts 2016 fra GG, da det i denne mail fremgik, at GG havde en bekymring i forhold til om fordelingsnøglen favoriserede fortovsejerne. [Se om denne e-mail nedenfor vedrørende 2016.]

Det var først noget tid efter, han var blevet udnævnt i stillingen, formentlig i 2016, at han blev klar over, at EY i rapporten fra 2013 havde opstillet en række anbefalinger om genberegning og revurdering af udgiftsniveauet hvert år. Han gav da opgaven om at genberegne forudsætningerne for deres beregninger til [REDACTED]. På dette tidspunkt stod det klart, at reglen om "billigst muligt" og indhentelse af kontrolpriser ville være gældende. Midt i den almindelige travlhed fik man derfor ikke genberegnet forudsætningerne for taksterne – det skete først i 2017. Udgifterne i ordningen er timeprisen for en medarbejder, omkostninger og "overhead". Da timepriserne blev reguleret i 2016, blev taksterne også reguleret, og det betød en stigning.

CC har supplerende forklaret:

Organisationen af TMF blev lavet helt om i 2014. I den nye organisation var der en indkørsperiode, og der var – helt naturligt – usikkerhed om fordelingen af flere af arbejdsopgaverne. MM og hendes medarbejdere i CDU, bl.a. Medarbejder 8, havde ansvar for dele af fortovsordningen, men økonomien og beregningen af taksterne hørte under RR i sekretariatet. CC husker de anbefalinger, der kom vedr. genberegning af taksterne i ordningen, bl.a. i den viste mail fra RR i februar 2015. Det førte til, at han nedsatte en projektgruppe til at se på timepriserne i hele TMF. Han kan se, at RR udtrykte usikkerhed vedr. forudsætningerne for beregningen af taksterne. Det var ikke et emne, han selv satte sig grundigt ind i. Han stolede på økonomernes vurdering.

Det er rigtigt, at de ikke fulgte alle de anbefalinger, Ernst & Young havde givet, om at se på tidsregistreringen, fordelingsnøglerne mellem de brugerbetalte og de skattebetalt områder mv. Det ville imidlertid have krævet omfattende tidsstudier mv, og den herskende opfattelse i TMF var entydigt, at de nærmere tog for lidt end for meget for renholdelsen af byen. Det var opfattelsen, at Ernst & Young var nået frem til, at ordningen var underfinansieret, samt at byen ikke var ren, hvilket medførte klager fra politikere. Timepriserne var det vigtigste element i taksterne i TMF, og den melding, han fik fra sine medarbejdere var, at de havde et problem på dette område, da timepriserne ikke var opdaterede. Det var derfor, at de prioriterede at genberegne timepriserne.

CC har efterfølgende set den anvisning, Medarbejder 1 havde givet vedr. beregningen af taksterne i fortovsordningen. Han var dengang i 2014 og 2015 ikke personligt inde i fremgangsmåden. TMF laver i foråret takstbilaget for det kommende år, der herefter vedtages i BR. Da udgiften i det kommende år af gode grunde ikke er kendt, sker beregningen af taksterne med udgangspunkt i det tidligere års regnskab, hvorefter der tages hensyn til pris- og lønudviklingen. Når han ser tilbage, var det nok en afgørende fejl, at man brugte en metode, hvor der ikke blev taget hensyn til de reelle udgifter til renholdelsen og udarbejdet et "rigtigt" regnskab. Man kan godt kalkulere taksterne på den måde, det skete, hvis forudsætningerne ikke flytter sig fra år til år – og hvis disse forudsætninger kan dokumenteres. Hvis der er fejl i tidsregistreringen, vil det være et grundlæggende problem.

CC har i forbindelse med høringen af ham vedrørende referatet af vores interview tilføjet:

[Det] skal bemærkes, at EY-rapporten fra 2013 konstaterer, at risikoen for fejl i tidsregistreringen er meget lille.

MM, der var centerchef i CDU, har forklaret om forlængelsen af forsøgsordningen og om arbejdet med taksterne:

Forsøgsordningen skulle stoppe ved udgangen af 2015, og i den forbindelse skulle der foretages en høring af de berørte grundejere. Da hun og CC i marts 2015 var til møde med borgmesteren – forud for et møde med BL – gav Morten Kabell udtryk for, at det ville være uheldigt, hvis de skulle høre grundejerne nu, og derefter høre igen kort tid efter, når der efter evalueringen blev truffet beslutning om fortovsordningens fremtid. Desuden mente borgmesteren, at det ikke måtte ske, at ordningen gav et regnskabsmæssigt underskud. Det skulle der rettes op på.

Evalueringen af forsøget omfattede ikke taksterne, men de havde som led i forsøget forsøgt at benchmarke TMF's priser i forhold til boligforeningernes udgifter til renholdelse, da boligforeningerne havde anført, at de selv kunne varetage renholdelsen til en lavere pris. Det var

dog ikke lykkedes at få de nødvendige oplysninger til denne øvelse. De så i denne forbindelse på Ernst & Youngs rapport fra 2013, som indgik i evalueringen. Dette var formentlig første gang, hun stiftede bekendtskab med denne rapport. Det var opfattelsen i TMF, at Ernst & Youngs rapporter dokumenterede, at prisniveauet ikke var for højt. Hun havde ikke fået nogen form for overlevering fra de kolleger, der havde arbejdet med Ernst & Young i 2013, om forståelsen af rapporterne. Hun var ikke klar over, at rapporten endte med at være delt op i to rapporter, og kendte ikke til indholdet af rapport nr. 2.

4.1.3.5 TMU-møder den 27. april og 18. maj 2015 – takster og forlængelse af forsøgsordningen

Takster for fortovsordningen for 2016 blev behandlet af TMU på mødet den 27. april 2015. Vedrørende indstillingen til dette punkt på udvalgmødet fremgår det af e-mails mellem AA og Medarbejder 17 bl.a.:

Den 17/04/2015 kl. 11.48 skrev Medarbejder 17:

Kære AA

(...)

I indstillingen vedr. Budget 2016 er afsnittet vedr. afgiften for gaderenholdelse ændret til nedenstående pga. din bemærkning hertil:

"Der er et strukturelt underskud på den gebyrfinansierede fortovsordning, idet udgifterne de seneste fire regnskabsår har været højere end de modtagne indtægter fra fortovstaksten. Underskuddene er blevet dækket af den øvrige ordinære drift. I henhold til kommunalfuldmagten skal tjenester af denne art være udgiftsneutrale for kommunen. For at rette op på dette forhold er taksten for gaderenhold ("fortovsordningen") i 2016 derfor hævet med 9,9 % udover den sammenvejede pris- og lønfremskrivning. Se i øvrigt bilag 3b vedr. hævelse af fortovstaksterne".

Af referatet fra mødet i TMU den 27. april 2015 fremgår det vedrørende punktet om takster i fortovsordningen bl.a.:

Baggrund

(...) Taksten, der opkræves hos de private fortovsejere (gebyrbetalere), skal modsvare kommunens udgifter i forbindelse med ordningen. Ordningen skal dermed være udgiftsneutral for Københavns Kommune og kommunens skatteborgere.

Nedenstående skema med regnskabstal fra de seneste fire år viser, at dette imidlertid ikke er tilfældet. Som det fremgår af skemaet, er der et underskud på fortovsordningen, da udgifterne de seneste fire regnskabsår har været højere end de modtagne indtægter fra fortovstaksten.

(...)
**Udgifterne i 2011 og 2012 er opgjort på baggrund af en kvalificeret gennemgang af det daværende Center for Renholds regnskabsposter og opgørelse af fortovenes andel. Udgifterne i 2011 og 2012 er korrigeret af Ernst & Young i forbindelse med revisionsundersøgelsen af fortovsordningen. Udgifterne i 2013 og 2014 er opgjort på baggrund af timepriser, der blev genberegnet i 2012 og trådte i kraft i regnskabsår 2013, multipliceret med timeregistreringerne på fortovene.*

Underskuddene er dækket af Teknik- og Miljøforvaltningens øvrige ordinære drift.

Forslag til takststigninger

For at rette op på dette forhold indstiller Teknik- og Miljøforvaltningen over for Teknik- og Miljøudvalget, at taksten for gaderenhold ("fortovsordningen") fra 2015 til 2016 hæves udover den almindelige pris- og lønfremskrivning (der i øjeblikket er 2,0 % fra 2015 til 2016). Dette

skal sikre, at kommunens udgifter forbundet med fortovsordningen bliver modsvaret af de gebyrer, der opkræves hos private fortovsejere.

Som det fremgår af ovenstående skema har underskuddet på ordningen fra 2011-2014 ligget mellem 3,8 og 7,2 mio. kr. i årets priser. Udsvingene skyldes, at udgifterne opgøres på baggrund af det faktiske tids- og ressourceforbrug på fortovene. Dette er relativt vanskeligt at budgettere, og der må altid forventes at være udsving mellem årene. Grundet disse udsving, foreslår Teknik- og Miljøforvaltningen, at taksterne korrigeres på baggrund af et gennemsnit for de seneste år.

I regnskabsår 2013 foretog Teknik- og Miljøforvaltningen en genberegning af timepriserne bag fortovsordningen, og det vurderes, at regnskabsårene 2013 og 2014 vil være mere retvisende end 2011 og 2012 (selvom regnskabsårene 2011 og 2012 viser en tilsvarende tendens). Derfor foreslås det, at gennemsnittet kun baseres på de seneste to regnskabsår, 2013 og 2014.

Dette medfører, at taksterne fremskrives med 9,9 % udover pris- og lønfremskrivningen på 2,0 %.

Forsøgsordningen skulle behandles på TMU's møde den 18. maj 2015. Som det fremgår af det skriftlige materiale til bl.a. borgmesterens møde med BL den 20. april 2015, var det planen, at forsøget skulle afsluttes som planlagt ved årets udgang.

På et tidspunkt i tiden efter den 20. april 2015 blev det imidlertid besluttet at ændre indstillingen til TMU, således at forvaltningens anbefaling blev, at forsøgene skulle forlænges med yderligere et år. Det har ikke været muligt for os at afklare, hvem der besluttede denne ændring. Af indstillingen til TMU's møde den 18. maj 2015 fremgår, at årsagen hertil var, at der endnu ikke var foretaget en evaluering af forsøgene, og at dette ikke kunne gennemføres i tide, hvis forsøgene skulle ophøre pr. 31. december 2015:

Møde i TMU den 18. maj 2015 - pkt. 20 på dagsordenen. Det fremgår bl.a. af indstillingen til udvalget:

20. Forlængelse af pilotforsøg med fortovsordningen (2015-0096503)

(...) Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget godkender, at pilotforsøgene med fortovsordningen på Indre Nørrebro, og i Hamletsgade og Holmbladsgade forlænges et år med udløb den 31. december 2016.

Problemstilling

I 2014 blev der iværksat pilotforsøg på Indre Nørrebro samt i Hamletsgade og Holmbladsgade, hvor renholdelsespligten af fortovene blev overdraget helt eller delvist til grundejerne (bilag 1). Forsøgsperioden udløber 31. december 2015 (TMU 7. oktober 2013 og 1. maj 2014). Tidsplanen for pilotforsøgene var tilrettelagt sådan, at eventuelle permanente justeringer af fortovsordningen kunne være klar til implementering ved udløbet af forsøgsperioden. En evaluering skulle afdække behovet for dette. Da evalueringen af pilotforsøgene endnu ikke er afsluttet, forslår forvaltningen, at forsøgene forlænges med et år.

Løsning

Pilotforsøgene blev iværksat efter kritik af fortovsordningen fra primært de almene boligsekskabers interesse- og brancheorganisation, Danmarks Almene Boliger (BL) (...) Hvis pilotforsøgene ikke forlænges, genindføres den almindelige fortovsordning pr. 1. januar 2016 efter en forudgående partshøring af de berørte grundejere. Pilotforsøgene foreslås derfor forlænget med et år i de etablerede forsøgsområder, men med en nedjusteret

målefrekvens, som svarer til den, der foretages generelt af områderne under fortovsordningen. En forlængelse af pilotforsøgene med et år betyder, at evalueringen og den politiske behandling af eventuelle forslag kan finde sted, før der foretages ændringer i forsøgsområderne. Det vil være i overensstemmelse med den oprindelige plan for forsøgene og for samarbejdet med især BL. Desuden undgås det, at grundejerne skal opleve, at deres ordning eventuelt ændres to gange inden for kort tid. De nuværende nedjusterede takster i forsøgsområderne videreføres i 2016. BL har givet udtryk for, at de gerne ser en forlængelse af pilotforsøgene.

Til mødet havde Jakob Næsager (Det Konservative Folkeparti) stillet spørgsmål til TMF om årsagen til udsettelsen. Følgende fremgår af et af TMF udarbejdet notat til TMU af 10. maj 2015:

MB Jakob Næsager har stillet to spørgsmål i forbindelse med forvaltningens indstilling til TMU om at forlænge de igangværende pilotforsøg med fortovsordningen.

Spørgsmål: Hvad beror evalueringen på, og hvorfor kan den ikke afsluttes, så TMU kan behandle den i august 2015?

Evalueringen består af flere dele:

Databearbejdning - Måleresultater indsamlet under pilotforsøgene analyseres, og statistik, mønstre mv. udtrækkes: Dette arbejder er næsten afsluttet.

Inddragelse af interessenternes erfaringer: De interne og eksterne parter bliver inviteret til et workshopforløb, hvor erfaringerne fra forsøgsperioden behandles, og hvor parternes kritik, forslag med videre bliver diskuteret. De parter, der bliver inviteret, er grundejere og repræsentanter for grundejerforeninger herunder Danmarks Almene Boliger, BL. Herudover inviteres renholdelsesmedarbejdere - både privatansatte og kommunens medarbejdere.

Revurdering af konkrete gader

De foreløbige resultater af forsøgene har givet anledning til i samarbejde med BL at iværksætte en supplerende revurdering af konkrete gaders renholdelsesstatus. Dette arbejde er i gang og skal også indgå i den samlede evaluering.

Tidsplan for samlet evaluering og forslag til ændringer:

Evalueringen er i forhold til det oprindeligt planlagte udvidet med den omfattende inddragelsesproces og revurdering af konkrete gader. Baggrunden for dette er ambitionen om et højt fagligt niveau, som kan danne et solidt grundlag for at fremsætte eventuelle forslag til ændringer af fortovsordningen. Evalueringen er nu planlagt til at være afsluttet med udgangen af 2015. En revideret tidsplan for evaluering af forsøgsordningerne vil herefter være: (...) Afslutning af evalueringen, ultimo 2015

Det fremgår således af indstillingen til TMU og af svaret til Jakob Næsager, at årsagen til forlængelsen af forsøget var, at evalueringen af forsøgsordningen var blevet forsinket.

Vi har interesseret os for, om også den nye vejlovs krav om "billigst muligt" kunne være årsag til beslutningen om at forlænge forsøgene. Der er imidlertid ikke skriftligt materiale eller forklaringer, der støtter, at det skulle have været tilfældet. Tværtimod har vi fået forklaret, at det først var i 2016, at juristerne i TMF blev opmærksomme på, at forsøgsordningens ophør ville føre til, at priserne skulle testes i forhold til "markedspriserne" med deraf mulig konsekvens for priserne i hele ordningen.

Morten Kabell har om forlængelsen af forsøgene forklaret:

MK var som medlem af TMU med til at vedtage forsøgsordningen, der skulle vare i to år, 2014 – 2015. Forsøgsordningen var indført for at komme kritikerne, fx boligforeningerne, i møde. Det gik ud på, at beboerne overtog renholdelsen helt eller delvist, og at TMF derefter kunne sammenligne forsøgsområdet med de øvrige områder i fortovsordningen fsva renholdelsen. Forventningen var, at de store grundejere var i stand til at gøre ordentligt rent, mens de mindre grundejere ikke ville være i stand til det – og det blev da også resultatet af forsøget.

Da forsøgsordningen skulle ophøre i 2015, blev det til et lettere "kaotisk" forløb, for der opstod en række juridiske problemer, der førte til megen diskussion mellem juristerne og direktionen. Som han husker det, var problemet bl.a., om der skulle ske en høring af alle berørte beboere ved forsøgsordningens ophør. MK overlod detaljerne til embedsmændene og fik kun en overordnet orientering. MK blev forevist en række e-mails fra februar – marts 2015 om dette emne. Han bekræftede, at det var planen, at forsøgene skulle afsluttes pr. 31. december 2015 – det var dette, BR havde vedtaget, og skulle det ændres, skulle BR inddrages. Forventningen var som sagt, at forsøget skulle munde ud i en anbefaling om, at TMF skulle "hjemtage" opgaven med at renholde, og – "surprise" – det blev også forvaltningens indstilling til TMU, at dette skulle være resultatet. Der var imidlertid som nævnt en række juridiske problemer i den anledning, som forvaltningen skulle løse.

(...)

MK blev forevist et notat til et møde med BL den 20. april 2015, hvor de økonomiske oplysninger fra formødet er gentaget. Det fremgår af mødenotatet bl.a., at evalueringen af forsøgsordningen var blevet forsinket, og at forvaltningen overvejede at søge forsøget forlænget med yderligere et år.

MK forklarede hertil, at så vidt han huskede, var der opstået et tidsmæssigt problem. Der var lang tid til nytår og dermed udløbet af forsøgsordningen, men der skulle laves en høring, udarbejdes evalueringsrapport, og der skulle laves indstillinger til møder i TMU og BR. Derfor var det nødvendigt at lade forsøget køre videre i et år mere. Dette havde ikke – så vidt han var orienteret – noget at gøre med den nye vejlov, der var trådt i kraft pr. 1. juli 2015, og som indeholdt en regel om "billigst muligt", forstået som konkurrenceudsættelse af taksterne i ordningen.

CC har om beslutningen om at forlænge forsøgsordningen forklaret:

Forsøgsordningen blev forlænget i marts/april 2015, fordi politikerne i TMU ønskede flere oplysninger, inden de kunne gå ind for at afbryde ordningen. Der var også et problem med at nå at gennemføre høringer af de berørte grundejere. Det var først senere, i forbindelse med ordningens ophør i 2016, at det blev helt klart, at dette var lig med en ny afgørelse, og at Vejlovens bestemmelse om "billigst muligt" ville være gældende – sådan at de var forpligtet til at indhente kontrolpriser. En eventuelt ny pris ville ikke alene gælde for forsøgsområderne, men formentlig for hele ordningen. Men indtil der blev truffet en ny afgørelse, fortsatte beregningen af taksterne på den måde, de havde brugt i de tidligere år. (...)

Når ordningen blev forlænget i 2015, havde beslutningen fra marts 2015 baggrund i, at de var blevet opmærksomme på, at der var problemer med den måde, man i TMF tidligere havde foretaget partshøring på. Derfor ville de være sikre på, at de havde hørt de berørte grundejere på den rigtige måde, inden de hjemtog ordningen. Desuden kom det på tale at medtage ukrudtsbekæmpelse i ordningen, og det skulle der også foretages en høring om. Alt dette kunne de ikke nå, hvis forsøgsordningen skulle være stoppet i ved udgangen af 2015, og derfor blev forsøgsordningen forlænget. CC kunne således ikke genkende, at beslutningen havde noget at gøre med, at nogen ville undgå at konkurrenceudsætte ordningen.

Medarbejder 11 har bl.a. forklaret:

Forsøgsordningen skulle – efter den oprindelige plan - afsluttes ved udgangen af 2015, men i marts 2015 udarbejdede forvaltningen en indstilling om at forlænge forsøget, da evalueringen ikke kunne nå at komme på plads i tide. På dette tidspunkt var det CC og GG, der som hhv. serviceområdechef og centerchef i Indre By havde hovedansvaret for fortovsordningen. Der var ikke drøftelser om, at forsøget skulle stoppe. Indstillingen i marts 2015 gik udelukkende ud på at forlænge forsøget fordi de ikke havde evalueringen på plads i tide. Der var ikke andre forhold, der begrundede forlængelsen. Det var centerchef i Center for Driftsudvikling MM, der havde opgaven med at udarbejde evalueringen af forsøget og kontakten med grundejere i den anledning. Den nye vejlov – og reglerne om konkurrenceudsættelse – spillede ingen rolle i forbindelse med forlængelsen af forsøgene. Det var efter Medarbejder 11's opfattelse slet ikke en kendt problemstilling på dette tidspunkt, at der skulle være et problem i forhold til vejloven. Det var først senere, i 2016, at de blev klar over, at der kunne være et problem i den relation, nemlig pligten til at afprøve priserne mod markedet.

DD, chefjurist i Stab Jura, har om dette forløb forklaret:

I februar 2015 blev hendes medarbejder Medarbejder 6 bedt om en vurdering af partshøringsforpligtelsen i forbindelse med en evt. ændring af fortovsordningen og en vurdering af, hvorvidt sagen skulle for TMU og/eller BR-H. DD var ikke involveret i, hvorfor forsøgsordningen blev forlænget i maj 2015. Det var en opgave, der lå i BD, men som hun husker det, handlede det om, at evaluering af forsøgene ikke var afsluttet. BD ønskede, at der skulle være et klart beslutningsgrundlag for politikerne, når de skulle tage stilling til ophøret af forsøget. Når hun i dag læser Medarbejder 6's mail fra februar 2015 vedr. partshøring i forbindelse med en evt. ændring af fortovsordningen (bilag til interview s. 8 – 10), kan hun godt se, at det ser ud som om det i februar – marts 2015 var planlagt at evaluere forsøgene i efteråret 2015. Hun husker imidlertid ikke, at hun har været involveret i beslutningen om at udskyde hjemtagelsen.

Medarbejder 4 har forklaret:

Det blev på et tidspunkt omkring april 2015 besluttet, at forsøgsordningen skulle forlænges med et år. Medarbejder 4 husker ikke, hvem der traf denne beslutning, men i sidste ende var det TMU og BR, der besluttede dette. Hensigten var at lave en grundig evaluering med workshops, hvor de også inddrog viceværter mm. I det hele tage skulle grundejerne involveres. Det var planlagt, at der skulle ske en høring af alle grundejere i forbindelse med afslutningen af forsøget, og denne høring blev så udsat. Udsættelsen skete således for at kunne foretage en grundig evaluering. Omstruktureringerne i TMF havde også medvirket til, at de ikke kun nå at blive klar med evalueringen til tiden.

Medarbejder 4 blev foreholdt evalueringsrapporten fra 8. marts 2016. Hun blev foreholdt, at det ikke så ud som om der var ændret i eller tilføjet noget til de konklusioner, der allerede kunne drages året før. På spørgsmålet om, hvorvidt der virkelig var et reelt behov for – af de angivne grunde - at forlænge forsøget, forklarede Medarbejder 4, at der måske også kunne være andre årsager i spil. Borgmesteren havde holdt møde med BL, og der kunne undertiden komme nogle lidt skæve "out-put's" af sådanne møder. BL var i hvert fald interesseret i, at forsøget kunne fortsætte. Det samme var embedsmændene i TMF, der fik bedre tid til at iværksætte den nødvendige høringsproces, som de var noget usikre på. Det var således en god løsning for alle, at forsøgene fortsatte. Men der var også et reelt ønske om at inddrage beboerne i evalueringen. Medarbejder 4 har ikke i 2015 hørt om, at afslutningen af forsøget

ville medføre en pligt til at afprøve priserne i ordningen mod markedet. Det var først i sommeren/efteråret 2016, at de drøftede dette.

Medarbejder 4 husker ikke, om nogle medlemmer af TMU stillede spørgsmål ved, hvorfor forsøgene skulle fortsætte. Hun blev foreholdt, at Jakob Næsager havde spurgt ind til emnet. Medarbejder 4 husker ikke dette.

Medarbejder 4 blev foreholdt evalueringsrapporten fra 8. marts 2016, hvor det er anført, at "det ikke har været muligt at danne et reelt sammenligningsgrundlag for priserne i fortovsordningen, da hverken BL eller TMF har kunnet få oplyst priser fra private entreprenører". Medarbejder 4 forklarede, at BL ikke ville oplyse, hvad de selv brugte på vedligehold. Der har dog inden Medarbejder 4's ansættelse været en episode, hvor en medarbejder fra FSB, som hører under BL, ved en fejl indsendte deres konkrete priser på renhold. Oplysningen blev dog trukket tilbage fra BL's side, og forvaltningen havde derfor ikke mulighed for at bruge informationen til sammenligning af priser. EY havde i 2013 forsøgt at få priser frem fra private, men det var ikke lykkedes. Det var dette, de sigtede til med den angivne passus.

Jakob Næsager har forklaret:

I 2015 skulle det forsøg, der var iværksat på Nørrebro og Amager, afsluttes. På et møde i april 2015 foreslog forvaltningen, at forsøgene skulle fortsætte i yderligere et år. Han spurgte skriftligt om baggrunden for dette forslag, og svaret efterlod ham med en fornemmelse af, at forvaltningen ikke ønskede at politikerne skulle blande sig i ordningen. Det er ikke raketvidenskab at evaluere, om et fortov bliver holdt rent eller ej, og det siger sig selv, at affald har det med at blæse rundt mellem flere områder, når det blæser. Det burde ikke tage to år at finde ud af sådanne selvfølgeligheder. Det burde heller ikke være vanskeligt at evaluere, om priserne i ordningen var, som de skulle være. Han kunne imidlertid ikke trænge igennem med sin kritik på dette punkt.

4.1.3.6 Klager over fortovsordningen i 2015

Ved gennemgangen af sagens dokumenter har vi også for 2015 set en række klager fra borgerne over priserne i fortovsordningen. Som eksempler på disse henvendelser kan nævnes, at der fortsat var klager fra de almennyttige boligselskaber på bl.a. Nørrebro over priserne.

Den 28. september 2015 holdt BB og bl.a. overborgmester Frank Jensen et møde med A/S [], der ejede flere ejendomme omfattet af fortovsordningen. Det fremgår af et notat til forberedelse af dette møde bl.a.:

(...) I 2010 blev vi tvunget ind i den kommunale ordning om fortovsvedligehold til trods for, at vi har en vicevært ansat til blandt andet at renholde, feje og rydde sne på vores fortove, som vi altid har haft fokus på skulle se pæne ud. Vi forsøgte at argumentere for, at det var uheldigt, at netop vi blev tvunget ind i den obligatoriske ordning, da vi allerede havde en mand ansat til opgaven, men opnåede på ingen måde lydhørhed og har således betalt små 100.000 kr. årligt uden nogen form for værdi. Hertil skal siges, at vores vicevært fortsat har skullet renholde området, da der er begrænsninger for, hvad kommunen tager med af affald, ligesom vi fortsat har brug for ham til snerydning. Så for os alene en ekstra omkostning uden nogen form for værdi. Vi fik dog brev forrige år om, at vi er blevet udpeget til midlertidigt at blive friholdt for ordningen, denne friholdelse er blevet forlænget til også at gælde indeværende år. Herefter ved vi ikke, hvad der skal ske.

Kommentarer til sagsbehandling: (...)

Forvaltningen er i gang med en evaluering af forsøgene. Evalueringen er færdig i slutningen af 2015 med henblik til politisk behandling i 2016. Evalueringen skal bruges som oplæg til en

eventuel justering af den samlede fortovsordning, hvilket også er årsagen til forlængelsen af forsøgene, da der skal afsættes tid til den politiske behandling. Den eventuelt justerede fortovsordning vil træde i kraft pr. 01-01-2017, hvilket i så tilfælde vil udløse en partshøring, hvor [] vil modtage et høringsbrev.

4.1.4 Forløbet i 2016

4.1.4.1 Overvejelser om udvidelse af fortovsordningen i januar 2016

Primo 2016 overvejede TMF at udvide fortovsordningen med et mindre område i "Den Hvide Kødby". Dette fremgår af et notat fra CC til direktør II af 14. januar 2016. Det hedder i dette notat bl.a.:

(...). Flæsketorvet, som er den centrale gade i Den Hvide Kødby, overgår til offentligt vejareal pr. 1. april 2016, og i den anledning har forvaltningen vurderet, at de offentlige veje i Kødbyen, Flæsketorvet, Høkerboderene, Slagterboderne og Kødboderne også skal overgå til fortovsordningen, sammen med en strækning af fortovet ud til Halmtorvet. (...). Forvaltningen har også vurderet at gaderne skal klassificeres som A-gader, dvs. de gader i fortovsordningen, som har den højeste affaldsbelastning og derfor også koster mest. Af tabellen herunder fremgår, at den samlede udgift for grundejeren, som er KEjd, vil blive 781.632 kr. /år.

A-gade 2016 pris: 157,27 kr. pr. m2 (ekskl. moms)

Antal m2 fortove: 4970 m2

Samlet udgift: 781.631,90 kr. (ekskl. moms)

Fortovsordningen gælder for alle grundejere på de vejstrækninger, hvor kommunen har hjemtaget fortovsrenholdelsen. Der kan ikke gives dispensation eller mulighed for udtrædelse af ordningen.

(...). Hjemtagelsen af renholdelsen af fortovene i den hvide Kødby vil blive forelagt for TMU i foråret 2016, efter at Flæsketorvet er overgået til offentligt vejareal. KEjd vil herefter blive partshørt som grundejer, inden den endelige beslutning om hjemtagelse forelægges for TMU, ØU og BR.

TMF (CC) har over for os oplyst, at planen om at inddrage det nævnte område under fortovsordningen senere blev opgivet, og at området ikke på noget tidspunkt har været omfattet af ordningen.

4.1.4.2 Fastsættelse af takster i 2016 for 2017

I januar 2016 blev der i TMF afholdt et møde med den eksterne styregruppe, der fulgte forsøgsordningen, og hvor BL bl.a. var repræsenteret. Enhedschef SS, CDU, rapporterede den 14. januar 2016 fra dette møde til CC og MM:

I får denne mail som erstatning for vores aflyste møde i går, der er sikkert meget mere, som vi bør tale om, men dette er det mest vigtigt, som måske skal videre til Direktionen?

Først Fortovsordningen:

På det eksterne styregruppemøde for fortovsordningen d. 12/1, beskrev BL's repræsentant [...] det skisma som BL oplever (...) – TMF pålægger lejerne en forhøjet husleje (...)

Effektivitet er nøgleordet i hele dette setup – vi peger på en løsning som på sigt vil skabe mere effektivitet, men vores effektivitet clasher i den grad med BL's (og omvendt) samtidig med at man andetsteds i TMF arbejder på netop at få sænket huslejen i de almene boliger.

Det vil være interessant at høre direktionen om hvilken diskurs vi skal rette fokus på – og hvad forvaltningen egentlig vægter (vi er bevidst om at politikerne i sidste ende tage en beslutning som vi ikke altid kan styre) (...)

Medarbejder 4 lavede en løs gennemsnitsberegning i sommers på hvad det ville koste pr. husstand i samtlige almene boligselskaber. Vi har ikke modtaget nogle beregninger fra BL.

Dyreste: 1459,68 kr. pr. husstand pr. år

Billigste: 60,42 kr. pr. husstand pr. år

Gennemsnit af samtlige almene: 456 kr. pr. husstand pr. år/ 37,99 kr. pr. husstand pr. måned. (Tallene er 2015 tal og inkl. moms).

Det fremgår ikke af de dokumenter, vi har set, om de netop nævnte oplysninger om priser m.v. indgik i overvejelserne om takstfastsættelsen for fortovsordningen i foråret 2016. Dette arbejde stod på i marts måned 2016, jf. e-mail af 7. marts 2016 fra Medarbejder 18 (der havde overtaget økonomifunktionen fra Medarbejder 1) til GG:

Hej GG,

Hvor langt er du nået ift. de nye takster vedr. fortovsordningen?

Hvis der skal ændres på fordelingsnøgler (100% fortov, 74% pladser og gåder og 74% vægtil-væg), så skal der med stor sandsynlighed igangsættes et større analysearbejde, hvor revisionen muligvis skal inddrages. Mest af alt fordi vi ændrer på et regnskabsprincip.

Indtil videre har jeg været i gang med at kigge på en genberegning af taksterne, for at få dem tilpasset til at vi har fået nye timepriser. Det medfører muligvis en stigning af taksterne fra 2016 til 2017 på ca. 7 %, men den kan blive højere.

Deadline for aflevering af takster er 16. marts, men vi skal meget gerne være klar i denne uge, hvis der skal laves yderligere materiale til TMU omkring taksterne.

Med venlig hilsen

Medarbejder 18

Den 11. marts 2016 fulgte Medarbejder 18 op på denne e-mail og fremsendte et forslag til beregning af taksterne for 2017 til CC og RR:

Emne: Takster på fortovsordningen

Kære CC og RR,

Senest 16. marts kl. 12 skal vi aflevere nye takster for 2017 til TMU.

I Økonomi har vi lavet en genberegning af taksterne på fortovsordningen, således at de er tilpasset de nye timepriser (Efter aftale med Direktionen) – Derudover er taksterne også blevet tilpasset efter det gennemsnitlige underskud på fortovsordningen de seneste tre regnskabsår (Ønske fra Borgmesteren om at fortovsordningen er udgiftsneutral). Det betyder sammenlagt, at fortovstaksterne fremskrives med ca. 3% (ift. 2016) udover pris- og lønfremskrivningen på ca. 2 %.

(...) En lille til orientering:

Ved regnskabsaflægning af fortovsordningen bliver der brugt fordelingsnøgler for at vurdere hvor stor en del af udgifterne, som vedrører fortovsordningen. Fordelingsnøglerne er følgende:

<i>Fortov</i>	<i>100%</i>
<i>Pladser og gågader</i>	<i>74%</i>
<i>Væg til væg fladerenhold</i>	<i>74%</i>

GG har en dialog i gang med sine enhedschefer om der skal reguleres på disse fordelingsnøgler – Hvis eks. væg til væg fladerenhold bliver sat ned, så vil udgifterne til fortovsordningen reduceres, og det vil selvfølgelig have en indflydelse på taksterne. Jeg kender ikke status på den dialog (Det skal jeg nok tjekke op på), men såfremt fordelingsnøglerne skal ændres, så

medfører det en ændring af regnskabspraksis på fortovsordningen – I den forbindelse kan jeg forestille mig, at der skal laves et større analysearbejde, hvor revisionen skal involveres, og dermed kan det blive et større projekt.

GG bekræftede samme dag, at den angivne fordelingsnøgle efter hendes opfattelse var korrekt. Det fremgår således af e-mail af 11. marts 2016 fra GG til MM, RR og CC:

Kære alle

Der er intet, der indikerer at fordelingsnøglen er forkert. Alt tyder også på at fortovsordningen generelt set er dyrere end de historiske beregninger. Der er mere udeliv, ringere fremkommelighed og flere steder væsentligt bredere fortove end da taksterne blev beregnet. Renholdelsen kræver altså mere tid.

Det politiske spørgsmål bliver om man vil anerkende og eventuelt acceptere, at en ren by indebærer at de offentlige midler betaler for en del af fortovsrenholdelsen.

Mange hilsner GG

Resultatet af beregningen blev, at TMF foreslog, at taksterne for 2017 blev hævet med 3,4 %. Dette blev indstillet til mødet i TMU den 25. april 2016, hvor det blev vedtaget, jf. nedenfor. Forud for mødet i TMU blev direktør II briefet om fortovsordningen af CC, der havde fremsendt et notat, jf. e-mail af 7. april 2016:

Mange tak – hvor tilfredse er de private grundejere egentlig med vores indsats? Er med på, at de måske synes, at vi er for dyre, men er der mange klager over vores renhold, og er der stor lyst til at komme ud af ordningen?

CC har om genberegningen af priserne i 2016 forklaret (jf. også ovenfor afsnit 4.1.3.4):

Udgifterne i ordningen er timeprisen for en medarbejder, omkostninger og "overhead". Da timepriserne blev reguleret i 2016, blev taksterne også reguleret, og det betød en stigning.

Det bemærkes, at taksterne i ordningen blev justeret i efteråret 2016, efter at TMU havde besluttet at indføre en dispensationsordning, jf. nærmere herom nedenfor. Dette fremgår af en e-mail fra Medarbejder 18 den 8. november 2016 til CC, cc. RR:

I forlængelse af TMU's beslutning om fortovsordningen har vi været inde for at genberegne det forventede indtægtskrav for 2017.

Med forlængelse af forsøgsområder til 1/7, hvorefter områderne bliver hjemtaget, medfører en forøgelse af vores indtægtskrav med ca. 2,7 mio. kr. (fra 60,5 mio. kr. i 2016 til 63,2 mio. kr. i 2017).

Jeg vil bede TMF Stab om at opskrive vores indtægtskrav fra 2017 med dette beløb. Tilsvarende bliver vores udgifts- og lønniveau opskrevet.

MEN: Vi ved, at det bliver muligt at udtræde af fortovsordningen, og derudover er der udestående ift. kontrolbud, der skal gennemføres.

Al dette kan selvfølgelig påvirke indtægtskravet i en negativ retning.

Derfor er mit spørgsmål nu hvordan vi vælger at håndtere denne opskrivning med tanke på de risici, der kan opstå i løbet af 2017?

Mit forslag vil være, at de 2,7 mio. kr. fordeles på baggrund af timeprisberegningerne – Det vil sige, at der bliver bl.a. fordelt overhead ud til sekretariatet, TMF Stab mv. Denne opgørelse kan jeg lave snarest.

Det betyder samtidig, at der kommer en stor del lønmidlerne ned til bl.a. CDI – Mit råd vil så være, at man afventer at foretage fastansættelser – på den måde imødekommer vi både arbejdstidsprojektet og risiciene på fortovsordningen – Det vil sige, at pengene så kan først disponeres i løbet af sommeren 2017.

4.1.4.3 Møde mellem borgmesteren og BL den 8. april 2016

Møderne mellem BL og borgmesteren vedrørende fortovsordningen fortsatte i 2016, hvor parterne mødtes den 8. april 2016 på Rådhuset. Forud for mødet blev der udarbejdet et notat til borgmesteren med bidrag fra BD, idet udvalgssekretær Medarbejder 19 den 8. april 2016 bad Medarbejder 4 om "talepinde" til borgmesteren.

Medarbejder 4 sendte samme dag et forslag hertil (med kopi til CC og MM, cc: Medarbejder 11 og SS):

Hej

Lidt pointers:

Indstillingen (til møde i TMU 11. april) ligger op til at:

- 1. Evalueringen afrapporteres til politikerne*
- 2. At der igangsættes en proces med henblik på at hjemtage fortovsrenholdet i forsøgsområderne (Indre Nørrebro, Hamletsgade og Holmbladsgade)*
- 3. At der igangsættes en proces med henblik på fremlægge et forslag om at medtage ukrudtsbekæmpelsen som ydelse i fortovsordningen*

Ad 1) Der er udarbejdet en evalueringsrapport for forsøgene

Ad 2) Forsøgsområderne skal til fortovsordningen pr. 1/1-2017, hvilket de pågældende grundejere skal parthøres om

Ad 3) Der igangsættes en høringsproces hvor grundejerne bliver hørt omkring medtagelsen af ukrudtsfjernelse i ordningen. På baggrund af høringssvarene vil forvaltningen vurdere om ukrudts-fjernelse skal medtages eller ej. Dette behandles til efteråret.

• Forvaltningen anerkender fuldt ud at de almene boligselskaber kan renholde fortovene til den ønskede standard. Dog udgør de almene boligselskaber kun ca. 4 % af fortovsordningen, hvorimod de private grundejere udgør ca. 82 %. Vores forsøg på Indre Nørrebro, Holmbladsgade og Hamletsgade påviser at den samlede renholdelsesstandard er faldet primært grundet den manglede renholdelsesindsats fra de private grundejeres side.

Forvaltningen har en politisk vedtaget vision om at 2/3 dele af Københavnerne skal opfatte KBH som en ren by i 2025 – forvaltningen vurderer at indsatser som fortovsordningen er et af midlerne til at nå målet.

• Der er udarbejdet en revisionsrapport, som konkluderer at forvaltningens priser for fortovsrenhold IKKE er for høje – tværtimod opkrævede forvaltningen for lidt, hvilket medførte en regulering i priserne i 2015. (Vores fremhævning)

• Mht. priser for fortovsrenhold, har forvaltningen gentagne gange udbedt BL om "deres" priser for fortovsrenhold under forsøgene, men har intet modtaget. De eneste reelle oplysninger omkring prissætninger fra BL's side findes i et referat hvor et styregruppemedlem orienterer om at de var begyndt at undersøge mulighederne for renholdelse af nabofortovene, men at den fra kommunens side fastsatte pris var for lav og de var nødsaget til at hæve prisen. (se bilag (...))

Som det fremgår, blev EY's rapporter fra 2013 fortsat anset som dokumentation for, at priserne i fortovsordningen ikke var for høje.

4.1.4.4 TMU's møde den 25. april 2016 – takster for 2017

Priserne i fortovsordningen blev fremlagt for TMU på mødet den 25. april 2016. Til indstillingen var der udarbejdet et bilag, der redegjorde for beregningen af priserne og for regnskabet i de tidligere år:

Bilag – Takster for gaderenholdelse i 2017 (fortovsordningen)

Udover pris- og lønfremskrivning på ca. 2% forslås taksterne opskrevet med ca. 3% på baggrund af en ny timeprisberegning i TMF

(...). Taksten, der opkræves hos de private fortovsejere (gebyrbetalere), skal modsvare kommunens udgifter i forbindelse med ordningen, som dermed vil være udgiftsneutral for Københavns Kommune og dens borgere.

Som det fremgår af nedenstående skema har udgifterne på fortovsordningen, de seneste fire år, været højere end de modtagne indtægter fra fortovstaksten.

Tabel 1: Oversigt over fortovsregnskabet for 2012-2015 [udeladt]

**Udgifterne i 2012 er opgjort på baggrund af en kvalificeret gennemgang af det daværende Center for Renholds regnskabsposter og opgørelse af fortovens andel. Udgifterne i 2012 er korrigeret af Ernst & Young i forbindelse med revisionsundersøgelsen af fortovsordningen. Det angivne beløb for 2012 indeholder Ernst & Youngs korrektioner. Udgifterne i 2013, 2014 og 2015 er opgjort på baggrund af timepriser, der blev genberegnet i 2012 og trådte i kraft i regnskabsår 2013, multipliceret med timeregistreringerne på fortovene.*

***Et indekstal over 100 betyder, at årets gebyrindtægter ikke dækker årets udgifter.*

Udsvingene i underskuddene skyldes, at udgifterne opgøres på baggrund af det faktiske tids- og ressourceforbrug, hvilket er vanskeligt at budgettere, og der må derfor altid forventes at være udsving imellem årene.

Underskuddene er dækket af Teknik- og Miljøforvaltningens øvrige ordinære drift.

Teknik- og Miljøforvaltningen indstillede over for Teknik- og Miljøudvalget (27. april 2015), at taksten for gaderenhold (fortovsordningen) fra 2015 til 2016 blev fremskrevet med 7,7% udover den almindelige pris- og lønfremskrivning. Dette var for at sikre, at fortovsordningen var udgiftsneutral. Denne ændring er trådt i kraft for fortovsrenholdet i 2016 med opkrævning i 2017.

Forslag til takststigninger:

I 2015 blev der gennemført et projekt i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvor formålet var at genberegne de eksisterende timepriser på medarbejdergrupper og maskingrupper, der anvendes til interne og eksterne handler. Dette projekt skulle sikre, at der er korrekt afregning af alle ordninger, hvor timepriserne anvendes som beregningsgrundlag, herunder fortovsordningen.

De genbereggede timepriser er blevet godkendt af kommunens eksterne revision med virkning fra 2016.

De genbereggede timepriser medfører reguleringer i priserne på medarbejdergrupper og maskingrupper, der påvirker udgifterne til fortovsordningen. Priserne på medarbejdergrupper, der er den største udgift forbundet med fortovsordningen (83% af udgifterne i 2015) er opskrevet i gennemsnit med 3%. Priserne på maskingrupper (17% af udgifterne på fortovsordningen i 2015) er nedskrevet i gennemsnit med 8%.

Teknik- og Miljøforvaltningen forslår derfor, at der sker en regulering af taksterne til gaderenholdelse, da de genbereggede timepriser forventes at øge udgifterne til fortovsordningen. Dette indebærer, at taksterne fra 2016 fremskrives yderligere med ca. 3% udover pris- og lønfremskrivningen på 2,1%. Denne fremskrivning tager udgangspunkt i genbereggede timepriser samt gennemsnit af udgifterne for de seneste tre regnskabsår, 2013, 2014 og 2015,

således at kommunens udgifter til fortovsordningen bliver modsvaret af de gebyrer, der opkræves hos fortovsejere.

Konsekvenser for taksterne i 2017:

Tabel 2 viser taksterne for 2016 samt de forventede indtægter herfra. Derudover vises taksterne for 2017, som de vil være, hvis de blot fremskrives med den nuværende pris- og lønfremskrivning på 2,1% og som de vil være med den foreslået stigning. (...)

Som det fremgår, var der i indstillingen ingen bemærkninger til TMU om vejlovens eventuelle betydning for taksterne i 2017, herunder spørgsmålet om markedstest af taksterne.

4.1.4.5 Evaluering af forsøgsordningerne

Den 2. marts 2016 havde BD udarbejdet et udkast til evalueringsrapport vedrørende forsøgene i fortovsordningen. Det fremgår af den følgeskrivelse, der blev udarbejdet til styregruppen for evalueringen (med vores fremhævning):

(...) Evalueringsrapporten vil blive sendt til orientering til den nedsatte styregruppe mandag den 7. marts. Styregruppen består af en række drifts- og sektionsledere fra de forskellige almene boligselskaber. (...) Det forventes ikke, at BL vil have væsentlige anker mod evalueringsrapporten.

Evalueringsrapporten

Rapporten fokuserer kun på forsøgenes forløb – dvs. de udfordringer, som har vist sig gennem forsøgsperioden og indeholder derfor ikke forslag eller anbefalinger til justering af ordningen.

Rapporten konkluderer følgende:

- BL kan renholde til standard, men det kan de private grundejere ikke, hvilket har betydet et fald i den samlede renholdelsesstandard.*
- Det har ikke været muligt at danne et reelt sammenligningsgrundlag af prissammensætningen, da hverken BL eller TMF har kunnet få oplyst priser for fortovsrenhold fra private entreprenører og almene boligselskaber.*
- Det overordnede samarbejde i styregruppen har fungeret godt og har været et vigtigt samarbejdsforum for begge organisationer.*
- Det har dog været svært for både TMF og BL at opretholde møderækken mellem de lokale driftsfolk grundet manglende mødestyring og prioritering.*
- En af de største udfordringer for både BL og TMF har været involveringen af de øvrige grundejere (primært andels- og ejerforeningerne) i et mere formelt samarbejde. TMF og Andelsboligernes Fællesrepræsentation (ABF) var ikke gode nok til at finde en ny og mere effektiv måde at formidle fortovsordningen og forsøgene til andels- og ejerforeningerne.*

Evalueringsrapporten indeholdt bl.a. følgende bemærkninger om fortovsordningen og de iværksatte forsøg (med vores fremhævninger):

Efter udvidelsen af fortovsordningen i 2010 gav det anledning til kritik fra primært de almene boligselskaber repræsenteret af Boligernes Landsorganisation (BL) – det nuværende Danmarks Almene Boliger. De almene boligselskaber udgjorde ca. 4 % af den samlede ordning. (...) Formålet med forsøgene var at undersøge og klarlægge om den renholdelsesstandard, som kommunen har opretholdt, ville være ved når renholdelsen blev overgivet til grundejerne. (...) Denne rapport evaluerer de 2 forsøgsordninger med henblik på en evt. justering af fortovsordningen. (...)

I 2013 iværksattes en revisionsundersøgelse af fortovsordningen. Undersøgelsen blev udført af revisionsfirmaet Ernest & Young.

Undersøgelsens hovedformål var at levere en kostægthedsvurdering og en effektivitetsvurdering.

(...) Ernest & Young konkluderede følgende: "Det er på baggrund af kostægthedsvurderingen 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."

Revisionsrapporten påviste at der blev indkrævet for lave gebyrer for fortovsrenhold. Teknik- og Miljøforvaltningen justerede derfor gebyrerne således det korrekte beløb kunne opkræves i 2016. Dette medførte en stigning på ca. 7,7 % i gebyrerne, udover den generelle indeksregulering af gebyrerne.

Justeringen blev behandlet og godkendt af Teknik- og Miljøudvalget den 20. april 2015 og efterfølgende godkendt af Borgerrepræsentationen i forbindelse med Budget 2016.

EFFEKTIVITETSVURDERING

Effektivitetsvurderingen lå i forlængelse af kostægthedsvurderingen. Effektivitetsvurderingens formål var at vurdere hvorvidt prissætningen og omkostningerne på området svarede til markedsprisen hos tilsvarende udbydere af gaderenholdelse. Ernest & Young konkluderede følgende:

"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".

Ernest & Young havde ikke held med at indhente priser fra private entreprenører til sammenligning. Ligeledes forsøgte projektledelsen på styregruppeniveau at indsamle en redeqørelse over m2 – priser fra BL, men kunne ikke få oplyst tallene. Derfor kunne der ikke etableres et troværdigt grundlag for en reel effektivitetsvurdering af fortovsordningens priser.

Det bemærkes, at EY's bemærkning om, at TMF's effektivitet lå i "den lave ende", ikke er medtaget i evalueringsrapporten. Desuden kan det konstateres, at de priser, HedeDanmark løste renholdelsesopgaven til på Amager, ikke blev inddraget som et relevant sammenligningsgrundlag.

Evalueringsrapporten blev fremlagt på mødet i TMU den 11. april 2016. Det fremgår af indstillingen, at TMF anbefalede, at forsøgene blev indstillet, og at TMF overtog renholdelsen i de berørte områder, hvilket ville medføre en forhøjelse af taksterne:

Indstillingen har ikke i sig selv betydning for kommunens økonomi. For fortovsordningen gælder "hvile-i-sig-selv"-princippet, hvor der skal være balance mellem udgifter og indtægter. Hvis kommunen overtager hele renholdelsen i forsøgsområderne, vil de samlede udgifter til kommunens indsats stige, men dette vil modsvares af øgede takstindbetalinger fra grundejerne. Indførelse af en ekstra ydelse som ukrudtsbekæmpelse vil betyde en prisstigning for grundejerne på 5,44 kr./m2 fortov. Prisen for renholdelse af de mere belastede (med snavs) kategori A-gader og de mindre belastede kategori B-gader er i 2016 hhv. 157,27 kr. og 118,64 kr./m2 fortov. En stigning på 5,44 kr./m2 vil i forhold til 2016-priser svare til en prisstigning på hhv. 2,23 % og 2,95 % for A- og B-gader.

Videre proces

Forvaltningen gennemfører en partshøring af grundejerne i forsøgsområderne om at kommunen igen overtager hele renholdet. Med forbehold for høringssvarene vil forvaltningen herefter implementere dette med virkning fra 1. januar 2017.

TMU besluttede at sende indstillingen tilbage til TMF til videre behandling, og den reviderede indstilling blev vedtaget på et senere møde den 20. juni 2016, således at der blev iværksat en proces, hvorefter TMF overtog både renhold og ukrudtsbekæmpelse i forsøgsområderne. Desuden skulle ordningen justeres, så det blev muligt at søge dispensation, jf. nærmere herom i afsnit 4.1.5. Der var heller ikke i den reviderede indstilling fra juni 2016 nævnt noget om konkurrenceudsættelse af arbejdet.

Morten Kabell har om forløbet forklaret bl.a.:

Evalueringsrapporten af forsøgene var klar i marts 2016. Når han læser konklusionen, må han sige, at det var sådan, alle forventede, at forsøget ville falde ud, og at der tilsyneladende ikke ny viden ud af evalueringen sammenlignet med deres viden året før. Det fremgår af rapporten, at det ikke havde været muligt for TMF at sammenligne priser med private entreprenørers priser. Dermed var det svært at finde en sammenligningsgrundlag. MK husker ikke, at han har fået nogen orientering fra forvaltningen om prisniveauet på renhold, udført af private firmaer. Han mener, at han er blevet orienteret om, at TMF var konkurrencedygtige, og at deres priser lå på samme niveau som private. Der havde været tilfælde, hvor TMF havde budt på renholdelsesopgaver, og hvor TMF havde været billigst.

MK blev foreholdt, at TMF i 2013 opkrævede 114 kr. pr. m² på B-gader og 151 kr. på A-gader, mens HedeDanmark, der stod for renholdelsen på dele af Amager, havde en listepriis på 46 kr. pr. m². MK oplyste, at det havde han aldrig hørt om før. Han er meget overrasket over denne forskel. Han havde fået det klare indtryk, at kommunen generelt kunne spare penge ved at hjemtage opgaver fra private. Af samme grund var han overrasket over, at de kontrolpriser, der blev indhentet i 2017, lå så lavt. Han fik også det indtryk, at embedsmændene i TMF var overraskede over 2017-priserne. Men det er meget overraskende for ham i dag – "hold da op" – at HedeDanmarks pris dengang var 46 kr. pr. m². Selv om det måske ikke er muligt at sammenligne direkte mellem Amager og fortovsordningen, er forskellen så markant, at han som borgmester ville have reageret på tallene, hvis han havde haft kendskab til dem.

4.1.4.6 Klager over fortovsordningen i 2016

Der kom i 2016 fortsat klager fra borgere over fortovsordningen. Ud over de egentlige klagesager, der gik videre til Vejdirektoratet, jf. nærmere nedenfor, har vi set en række eksempler på henvendelser til TMF om priserne i ordningen.

4.1.4.6.1 Møde med BL den 26. april 2016

Den 26. april 2016 havde AA et uformelt møde med [] fra BL, hvor fortovsordningen bl.a. var på dagsordenen. Dette fremgår af et notat af 25. april 2016 udarbejdet til AA som forberedelse til mødet:

Hermed mødemateriale fra Almene Boliger () til dit møde med BL

Temaerne i materialet er:

(...).

Fortovsordning:

- Hjemtagelsen fortovsrenhold sker med udgangspunkt i en evalueringsrapport, der viser, at hovedparten af de involverede grundejere ikke har renholdt efter den ønskede standard - med undtagelse af de almene boligafdelinger.
- Da de almene boligafdelinger kun står for 4 % af forsøgsområdernes areal, har TMF vurderet, at renholdelsesniveauet samlet set er faldet, hvorfor opgaven hjemtages til kommunen.
- Den beslutning er de almene boligafdelinger stærkt utilfredse med.
- Der er udarbejdet en revisionsrapport, som konkluderer at forvaltningens priser for fortovsrenhold ikke er for høj – tværtimod opkrævede forvaltningen for lidt, hvilket medførte en regulering i priserne i 2015.

4.1.4.6.2 Vester Søgade

Den 24. juni 2016 skrev en borger med adresse på Vester Søgade i København til borgmesteren og bad om "aktindsigt vedr. antallet af arbejdstimer (herunder hvornår) anvendt på Vestersøgade 42 – 78 og Gyl-denløvesgade 21 – 25 i 2015 og 2016 på fortovsrenholdelse". Denne henvendelse blev besvaret af centerchef LL den 4. juli 2016:

(...) De enkelte medarbejders arbejdstid bliver registreret som et samlet antal timer pr. dag. Vi har derfor ikke mulighed for at oplyse det præcise antal af timer brugt på et bestemt sted. Den strækning, du spørger om, bliver renholdt alle ugens dage, året rundt. Renholdelsen bliver udført med en kombination af fejmaskine og manuelt arbejde med håndholdte snappere. Vi skønner, der bliver brugt ca. 30 min. om dagen på strækningen. Det vil sige, at det skønnede forbrug af tid til renholdelse her er ca. 182 timer om året. Indeholdt i den tid er også tid brugt på bortskafning af indsamlet affald og rengøring af materiel".

Den 5. juli 2016 svarede borgeren, at baggrunden for hans henvendelse var, at renholdelsen på adressen ikke var i orden. Han oplyste i den forbindelse, at "ejendommen betaler over 200.000 kr. om året for fortovsvedligeholdelse, dvs. over 1000 kr. i timen baseret på skønnet fra Centerchef for Drift Syd over forbrugt arbejdstid på i alt 182 arbejdstimer (0,5 time pr. dag alle årets dage) til fortovsrenholdelse ud for Vester Søgade nr. 42 – 78".

Daværende centerchef LL har bl.a. forklaret om denne besvarelse:

LL huskede kun svagt denne henvendelse, som han har besvaret den 4. juli 2016. Det er ham, der står som afsender, fordi han har vikarieret for GG i sommerferieperioden. Henvendelsen vedrører ikke hans område, men Indre By. Besvarelsen er typisk udformet ved, at han har spurgt en eller flere medarbejdere om bidrag til en besvarelse. Det kan være, at de har støttet sig til besvarelser af lignende spørgsmål fra borgerne – han husker det ikke konkret. Det er ikke ham selv, der har udøvet noget fagligt skøn over tidsforbruget. Han mener ikke, at han har set borgerens svar af 5. juli 2016, hvor denne konkluderer, at hvis der bruges ca. ½ time pr. dag til fortovsrenhold, så betaler ejerforeningen ca. 1000 kr. pr. time for denne opgave.

LL blev foreholdt, at det virker, som om der er et misforhold mellem den ydelse, der leveres i fortovsordningen, og grundejernes betalinger, hvis det står til troende, at der opkræves ca. 200.000 kr. om året fra beboerne i Vester Søgade, mod levering af ca. 182 timers renholdelse.

LL kunne ikke være uenig i, at det så ud som om der var et misforhold mellem ydelse og betaling. Han har ikke hverken før eller siden beskæftiget sig med, hvortedes priserne i fortovsordningen blev beregnet, eller hvad der blev udfaktureret. Det var andre medarbejdere i

TMF, der løste denne opgave. LL har forholdt sig til den konkrete opgaveløsning, fx hvor mange timer, der blev anvendt på renholdelses-opgaven, og hvorledes opgaven i øvrigt blev løst. Prisen pr. m2 var ikke hans ansvar. Han ved ikke, om der er udarbejdet et svar på borgerens mail fra den 5. juli. Han ved heller ikke, hvad oplysningen om prisen i Vester Søgade gav anledning til i TMF – om noget. Han var som sagt kun "vikar" for centerchefen i Drift Indre i en kort periode, så han har ikke fulgt op på sagen.

GG har om den samme henvendelse forklaret:

Vedr. en henvendelse fra en borger på Vester Søgade, der i 2016 henvendte sig vedr. renholdelsen: GG har ikke set denne henvendelse, der blev håndteret i hendes ferie. Hun mener, at der skete en opfølgning overfor borgeren vedr. affaldsspande mm på arealet. GG mener ikke det er rigtigt, at grundejeren betaler 1000 kr. pr. times renholdelse, men beløbet er på den anden side ikke "helt skævt". En medarbejdertime plus overhead kostede ca. 500 kr. i ordningen. Dertil kommer udgifter til materiel, og der lægges moms ovenpå. GG går stærkt ud fra, at timepriser mm i fortovsordningen var kendt for alle ledere i TMF.

Vi har fået bekræftet, at TMF har besvaret borgerens brev af 5. juli 2016, men svaret forholder sig ikke til oplysningen om prisen på renholdelsen på ca. 1.000 kr. pr. time. Vi har ikke set e-mails, der viser, at ledelsen i TMF var orienteret om henvendelsen.

Morten Kabell har bl.a. forklaret:

MK blev forevist en mail fra en borger, der i 2016 klagede over renholdelsen på Vester Søgade, og som var sendt til borgmesteren. TMF havde svaret den pågældende, at der til opgaven på denne gade blev anvendt 182 timer om året, svarende til ca. 30 min. Pr. dag. Borgeren havde i et svar til TMF, cc borgmesteren konkluderet, at det betød, at timeprisen for renhold var ca. 1000 kr.

MK forklarede, at han aldrig havde set denne mail eller svaret på den. E-mails til borgmesteren gik altid direkte til forkontoret, der sorterede indbakken og sendte mails videre til de embedsmænd, der i givet fald skulle besvare henvendelsen. Når LL skriver, at borgmesteren "har bedt ham om at svare", er det en standardformulering. MK har ikke på noget tidspunkt hørt om, at det kunne koste ca. 1000 kr. pr. time at få renholdt fortovene. En pris på dette niveau ville være en meget stor overraskelse for ham, og det ville helt givet have "tændt røde lamper". Hvis det er blot tilnærmelsesvist rigtigt, må prisen indeholde et meget stort "overhead". MK husker, at han har spurgt ind til, hvor meget "overhead" der kunne indgå i taksterne. Hertil var svaret, så vidt han husker, at revisorerne havde sagt god for den beregningsmetode, de brugte. I øvrigt kan han ikke sige, at han burde have været orienteret af TMF om indholdet af den nævnte e-mail.

4.1.4.6.3 Høringssvar fra Dansk Industri

I forbindelse med ophøret af forsøgsordningen svarede Dansk Industri den 12. september 2016 på vegne af flere medlemsvirksomheder, der var omfattet af fortovsordningen, som led i den gennemførte partshøring:

(...) Københavns Kommune udfører ikke sin nuværende renholdelsesforpligtelse tilfredsstillende (...)

Det er grundejernes opfattelse, at Københavns Kommune ikke udfører ydelsen dagligt som beskrevet i kommunens brochure om renholdelsesordningen. Kvaliteten af den udførte ydelse opleves som værende utilstrækkelig. Ifølge grundejerne finder de det nødvendigt selv at

renholde fortovene for at leve op til den fornødne og ønskede standard, da kommunen alene tager sig af det, der kan håndteres af en fejmaskine. (...)

Kommunens varetagelse er for grundejerne en fordyrelse og ekstra skat

I og med at grundejerne ikke opfatter den nuværende ordning som tilfredsstillende, betragtes en udvidelse af ordningen til også at omfatte ukrudtsbekæmpelse alene som en ekstra skat eller afgift, som Københavns Kommune pålægger grundejerne i København. (...)

Derudover er der en lang række begrænsninger i kommunens renholdelsesforpligtigelse. Ifølge kommunens egen brochure fjernes større affald som bl.a. efterladte cykler, bygge-materiale og husholdningsaffald ikke, og kommunens folk flytter heller ikke henstillede genstande for at kunne gøre rent bag disse. Grundejerne er derfor nødt til selv at have mandskab ansat til disse opgaver eller betale andre private virksomheder for det.

Samtidig pålægger kommunen grundejerne at betale afgiften, uanset om renholdelse udføres eller ej. Grundejerne skal betale – også i de tilfælde, hvor Københavns Kommune ikke udfører renholdelsen pga. opgravninger eller vejarbejder mm. Grundejerne påpeger, at langs de for-tove, hvor der er længerevarende vejarbejde, bl.a. Bredgade, har kommunen i flere måneder slet ikke udført den daglige renholdelsesforpligtigelse. (...)

Der har i de senere år været betydelige prisstigninger i renholdelsesafgiften, fordi Københavns Kommune ikke er i stand til at drive ydelsen rentabelt. I et bilag til Teknik og Miljøforvaltningens godkendelse af budgetbidrag til budgetrammen for 2016 om takster for gaderenholdelse i 2016 angiver kommunen, at trods en indtægt på 52,7 mio. kr. i 2014 kunne kommunen ikke drive denne ydelse rentabelt. Afgiften for Københavns Kommunes renhold er derfor i de sidste to år steget med henholdsvis 10 og 5 pct. – i en periode, hvor inflationen er under én pct., hvilket er henholdsvis mere end 10 og fem gange mere end den almindelige pristalsudvikling.

4.1.4.6.4 Høringssvar fra BL

BL var – fortsat – utilfreds med fortovsordningen, jf. BL's høringssvar i forbindelse med ophøret af forsøgsordningen, som Medarbejder 4 den 13. september 2016 sendte til CC, MM, SS, GG og Medarbejder 12 til orientering (med vores fremhævning):

Huslejestigninger

Det er BL. 1. kreds vurdering, at de foreslåede ændringer i Fortovsordningen i Københavns Kommune, fordyrer driften for de almene beboere, når boligorganisationerne ikke kan vælge selv at varetage renhold af fortove. Det betyder huslejestigninger i de berørte boligafdelinger. Boligorganisationerne har ansat personale og råder over materiel til bl.a. at renholde boligafdelingernes arealer. For hovedparten af boligorganisationerne er det i praksis ikke muligt at tage 2-3 timer af de konkrete medarbejderens ugentlige arbejdstid og sætte medarbejderen til andre opgaver i det pågældende tidsrum. Der er således tale om en ekstraudgift, som skal finansieres over de almene beboernes husleje.

Eksempelvis i fsb Blågården på Indre Nørrebro foreligger data, der kan dokumentere, hvor meget Københavns Kommune er dyrere end den stedlige drift. Her koster det 411.724 kr. mere for boligafdelingen, når Københavns Kommune varetager renholdelse af fortovene, end når den stedlige drift varetager opgaven inklusiv arbejds-løn, afskrivning på maskiner mv. (...) Beboerne i Blågården kan dermed se frem til en huslejestigning på 0,6 pct., hvis Københavns Kommune skal stå for renholdet af fortovene.

Huslejestigningen bliver større, hvis beboerne også skal betale til Københavns Kommune for ukrudtsbekæmpelse, der i dag er varetages under den stedlige drifts årlige hovedrengøringer i afdelingen.

Samtidig har boligorganisationerne under 1. kreds noteret sig takstudviklingen for Fortovsordningen. I 2007 var taksten 100 pr. km². eks. Moms for renhold 7 dage om ugen. I 2017 er

den varslede takst 165,45 kr. pr. km2. eks. Moms for renhold på A-gader. Det er en stigning på 65 pct. På 10 år. (...)

4.1.4.7 Forvaltningens overvejelser om udbud og konkurrenceudsættelse i august – september 2016

TMU behandlede evalueringen af forsøgsordningen og forslaget om ophør af forsøgsordningen på mødet den 20. juni 2016, jf. afsnit 4.1.4.5. Det blev her besluttet at sende sagen tilbage til forvaltningen med anmodning om, at der blev udarbejdet et forslag til en dispensationsordning, jf. nærmere om dette emne nedenfor. Der blev derfor ikke truffet en beslutning om ophør af forsøgsordningen, da beslutningen blev udskudt, og sagen blev derfor forberedt i TMF i den efterfølgende periode.

I korrespondancen fra tiden mellem juni og oktober 2016 fremgår (for første gang) overvejelser om, hvorvidt vejlovens § 72 og § 137 ville komme i spil, når forsøgsordningen – forventeligt – ophørte ved årets udgang, således at der var pligt til at markedsteste priserne i fortovsordningen. Dette fremgår bl.a. af korrespondancen refereret i det følgende.

Den 25. august 2016 skrev Medarbejder 6 fra Stab Jura til chefkonsulent [] fra Vejdirektoratet om forståelsen af vejloven. Det fremgår, at der havde været en samtale mellem de to om emnet i juni 2016, og at Medarbejder 6 nu havde supplerende spørgsmål:

Emne: Overtagelse af renholdelsesopgaven fra grundejerne Vejlovens § 72

Kære []

Jeg ved ikke, om du kan huske, at vi talte sammen i begyndelsen af juni, hvor vi havde en snak, dels om grundejernes forpligtelser til at renholde kunne overtages af kommunen ud fra en argumentation om at vi vil sikre en ensartet renholdelsesstandard dels om sagligheden ved at undtage enkelte grupper fra ordningen f.eks. de almennyttige boligselskaber.

Tak for snakken og tak for svaret dengang.

Jeg har nu igen brug for din gode bistand – i samme sag – til en fortolkning af § 72, stk. 2. Og jeg kunne godt tænke mig, hvis vi kunne holde et lille telefonmøde, hvor jeg også ville tage en af vores udbudsjurister med?

Men først skal du lige have lidt information.

Københavns Kommune har haft forsøg kørende på Indre Nørrebro, Hamletsgade og Holmbladsgade, hvor grundejerne selv har renholdt. Evalueringen af forsøgene har vist, at renholdelsesstandarder bedst opnås ved at kommunen, som før forsøget selv står for renholdet. Det ønske har politikerne nu forhåndsnikket til. Nu står vi for at skulle processe ønsket.

I den forbindelse vil jeg gerne høre dig, hvordan vi kan opfylde kravet om konkurrenceudsættelse af opgaven efter § 72, stk. 2, og processen i § 137? Jeg har ikke rigtig kunnet få hjælp til fortolkninger, når det drejer sig om sådan en større opgave, hvor der ikke er tale om et påbud. Herunder kunne jeg godt tænke mig din hjælp til at fortolke, om det kunne være en type opgave, som kommer ind under undtagelserne i § 137, stk. 3, idet der er tale om at borgere (grundejerne) ikke udfører opgaven "i den foreskrevne standard"?

Jeg ser frem til at høre fra dig, også om vi kunne aftale et telefonmøde. Og meget gerne allerede i begyndelsen af næste uge.

Med venlig hilsen

Medarbejder 6

Der findes efter det for os oplyste ikke et referat af det nævnte telefonmøde i juni måned 2016. Den 31. august 2016 skrev Medarbejder 6's kollega i Stab Jura, Medarbejder 5, til chefkonsulenten i Vejdirektoratet:

Emne: VS: Overtagelse af renholdelsesopgaven fra grundejerne Vejlovens § 72

Kære []

Tak for snakken i mandags, som var ganske udbytterig. Jeg vil dog høre, om jeg i forlængelse heraf må have lov til at stille dig et tillægsspørgsmål over telefonen? Det drejer sig bekg. 2015-11-27, nr. 1412, kap. 3. om konkurrenceudsættelse, hvor jeg har et spørgsmål til § 13, stk. 1 vedr. undtagelsen for konkurrenceudsættelse, hvis arbejderne er mindre end kr. 10.000 ekskl. moms. Spørgsmålet går nærmere på, hvorledes arbejder for under kr. 10.000 skal forstås – altså om det retter sig mod f.eks. den enkelte grundejer eller hvorledes?

Herudover vil jeg også gerne tale med dig om forståelsen § 14 i samme kapitel i bekendtgørelsen, da jeg er i tvivl om rækkevidden heraf.

Jeg vil derfor høre, om jeg må ringe til dig i morgen formiddag (torsdag)?

De nævnte bestemmelser i bekendtgørelsen, der trådte i kraft pr. 1. januar 2016, vedrører konkurrenceudsættelse i forhold til vejlovens § 72 m.v.:

§ 13

Vejmyndigheden kan undlade at konkurrenceudsætte de påbudte arbejder (...) hvis den skønnede værdi af de påbudte arbejder er mindre end kr. 10.000, ekskl. moms. (...)

§ 14

Vejmyndigheden kan undlade yderligere konkurrenceudsættelse af påbudte arbejder, (...), hvis de konkrete typer arbejder er indeholdt i en samlet aftale for arbejder på vejmyndighedens veje, som har været i udbud.

Vejdirektoratet besvarede e-mailen den 1. september 2016:

Hej Medarbejder 5

Med hensyn til § 13, stk. 1, i bek. nr. 1412 af 22. november 2015 skal beløbet 10.000 kr. ekskl. moms forstås som prisen på opgaven (det påbudte arbejde), ikke den enkelte grundejers andel.

Bestemmelsen i § 14 dækker de tilfælde, hvor kommunen allerede har konkurrenceudsat den omhandlede type arbejde, bare for f.eks. andre kommuneveje, og således kender listeprisen for den pågældende type arbejder. I en række kommuner – jeg ved ikke, om det også gælder for København – har kommunen i forbindelse med udbuddet af vedligeholdelsen af kommunevejene udbudt påbudte vedligeholdelsesarbejder på private fællesveje, hvor der i udbuddet er oplyst, at der årligt vedligeholdes X km privat fællesvej med den og den type arbejde som et samlet arbejde under kommunens kontrol. Her har vinderen af udbuddet altså en forventning om, at de arbejder på private fællesveje, som skal udføres som samlede arbejder under kommunens kontrol, udføres/tildeles vinderen til de aftalte listepriser.

Reglen går i korthed ud på, at hvis I har haft snerydning, glatførebekæmpelse m.v. af fortove på jeres kommuneveje i udbud, behøver I ikke at udbyde det nye arbejde – I har så at sige haft det i udbud, og borgerne får udført arbejdet til den gunstigste pris.

Om I overhovedet i denne situation kan tillade jer at sende arbejdet i udbud, vil jeg mene er tvivlsomt. Men jeg er ikke ekspert i udbudsret.

Hvis snerydning, glatførebekæmpelse m.v. af fortove slet ikke har været i udbud, skal I gå frem efter reglerne i § 137 (hvis ikke undtagelserne i §§ 13-14 i bek. nr. 1412 finder anvendelse). Vejloven indeholder ikke forbud imod, at kommunen selv byder på opgave på konkurrencelignende vilkår.

Dette svar blev sendt videre til DD og Medarbejder 6 samme dag:

Medarbejder 5

Sendt: 1. september 2016 18:11

Til: DD; Medarbejder 6

Emne: VS: Overtagelse af renholdelsesopgaven fra grundejerne Vejlovens § 72

Kære begge

Se venligst svar nedenfor. De 10.000 kr. går på "arbejdet" og ikke den enkelte grundejers andel af arbejdet. Så den giver os ikke mulighed for at undgå konkurrenceudsættelse.

Jeg har pt. lidt svært ved at blive klog på, hvad han helt præcist mener med det, som han skriver om bkg. § 14.

Der blev den 2. september 2016 afholdt møde mellem BD (bl.a. CC, MM, GG) og jurister fra Stab Jura, hvor den opståede situation i anledning af ophøret af forsøgsordningen blev drøftet. Dette fremgår af en e-mail af 9. september 2016 fra Medarbejder 5 til MM og de nedenfor nævnte (og videresendt af CC til BB):

Fra: Medarbejder 5

Sendt: 9. september 2016 12:51

Til: MM

Cc: CC; GG; SS; Medarbejder 4; UU; Medarbejder 6; DD

Emne: Fremsendelse af juridisk notat vedr. fortovsordningen

Kære MM

Hermed fremsendes Stab Juras notat vedr. fortovsordningen "Juridisk vurdering af fortovsordningen - konkurrenceudsættelse, hjemtagelse af opgaven, herunder udtræden af ordningen."

Vedhæftet denne e-mail var et notat dateret 9. september 2016:

Til Byens Drift

Juridisk vurdering af fortovsordningen - konkurrenceudsættelse, hjemtagelse af opgaven, herunder udtræden af ordningen

I.f.m. hjemtagelsen af fortovsrenholdet på Indre Nørrebro, Holmbladsgade og Hamletsgade har der den 2. september 2016 været holdt et møde mellem Byens Drift (BD) og Stab Jura.

Det blev aftalt, at Stab Jura skulle udarbejde et notat, der afdækker udfordringer i forhold til

1) Vejlovens krav om konkurrenceudsættelse af opgaven, og

2) hjemtagelsen af opgaven, herunder muligheden for at udtræde af ordningen.

I forlængelse heraf oplyses det, at Stab Jura sammen med Stab Økonomi p.t. er ved at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt differencen mellem kommunens interne pris og den billigste pris kan skatteyderfinansieres. Staben vender tilbage med en afklaring så snart denne foreligger.

Notatet omhandler ikke spørgsmålet om, hvorvidt fjernelse af ukrudt skal være omfattet af fortovsordningen.

Ad 1) Konkurrenceudsættelse

I forlængelse af mødet mellem BD og Stab Jura fredag d. 2. september 2016, hvor forståelsen af vejlovens § 137 om konkurrenceudsættelse blev drøftet, herunder hvorvidt bestemmelsen medførte, at der skulle ske en reel konkurrenceudsættelse og som en konsekvens heraf et "EU-udbud", har Stab Jura efterfølgende drøftet dette med ekstem advokat.

Det er på den baggrund Stab Juras vurdering, at bestemmelsen skal ses i lyset af kravet i vejlovens § 72, hvorefter arbejdet skal udføres "billigst muligt". Hensynet i vejlovens § 137 er

derfor, at der skal indhentes tre kontrolpriser for at afdække den billigste pris og ikke en konkurrenceudsættelse med mulighed for at blive tildelt en kontrakt.

Fremgangsmåden vil herefter være, at man indhenter tre kontrolpriser fra leverandører med henblik på at finde den billigste pris, således at det sikres, at kommunen rent faktisk også udfører arbejdet til den billigste pris for grundejernes regning. Kommunen kan herefter opkræve den billigste af kontrolpriserne hos grundejerne.

Indhentelse af kontrolpriser hos eksterne leverandører kan ske mod betaling. Såfremt ingen ønsker at afgive kontrolpriser, vil kommunen i henhold til forarbejderne til vejlovens § 137 være i en situation, hvor det ikke er praktisk muligt at indhente disse priser, og kommunen vil dermed kunne undlade at indhente disse priser.

Såfremt en grundejer måtte klage over kommunens fremgangsmåde ift. vejlovens § 137 om konkurrenceudsættelse, vil Vejdirektoratet være rette klagemyndighed. Hvis Vejdirektoratet underkender kommunens praksis ift. denne bestemmelse, vil konsekvensen være, at kommunen vil være forpligtet til fremadrettet at ændre sin praksis i overensstemmelse med Vejdirektoratets udtalelse.

Undtagelse til kravet om konkurrenceudsættelse

Som ligeledes nævnt under mødet med BD den 2. september 2016 er der en undtagelse til kravet om konkurrenceudsættelse. Vejdirektoratet har i en uformel mailudveksling med Stab Jura uddybet, at bestemmelsen i bekg. 2015-11-27, nr. 1412, § 14 finder anvendelse i de tilfælde, hvor kommunen allerede har konkurrenceudsat den omhandlede type arbejde for f.eks. andre kommuneveje, og således kender listeprisen for den pågældende type arbejde. Kommunen udbød i efteråret 2014 en driftsaftale om renhold af bydelene Amager Øst og Amager Vest, herunder renhold af fortove. Stab Jura har derfor med baggrund i input fra og drøftelser med BD vurderet, hvorvidt der er tale om samme type arbejde, og om listepriserne i driftsaftalen om renhold af Amager dermed kan udgøre den billigst mulige pris i vejlovens forstand og dermed falde ind under undtagelsen for konkurrenceudsættelse.

Stab Jura har sammen med BD vurderet, at driftsaftalen vedrører den samme type arbejder, og at der fremgår listepriser pr. m² for renhold af fortove (kr. 46,22 pr. m² inkl. indeksregulering). Listeprisen pr m² skelner dog ikke mellem A- og B-gader, og der opereres med tilstandskrav i driftsaftalen, hvor kommunen opererer med frekvenskrav. BD har i denne sammenhæng oplyst, at tilstandskravet i driftsaftalen opfylder kommunens egne frekvenskrav. Stab Jura vurderer, at man juridisk inden for rammerne af undtagelsesbestemmelsen vil kunne anvende listepriserne fra driftsaftalen med henblik på at undgå konkurrenceudsættelse og dermed benytte den ovenfor nævnte listepris til opkrævning hos grundejerne.

Man vil imidlertid være nødsaget til at anvende samme listepris overfor grundejer på hhv. A- og B-gader, hvilket efter Stab Juras vurdering vil kunne medføre en risiko for, at de enkelte grundejere ikke vil være betrygget i, at det opkrævede beløb er det korrekte. Det kan medføre klager m.v. og dermed gøre ordningen administrativt byrdefuldt. Samtidig er det væsentlig at være opmærksom på, at driftsaftalen ikke er udbudt til laveste pris, men at tilbudsgiverne derimod har konkurreret på underkriterierne kvalitet (20 %) og miljøhensyn (20 %) udover prisen (60 %).

Stab Jura anbefaler derfor, at man ud fra et forsigtighedsprincip ikke benytter sig af denne undtagelsesbestemmelse, men at kommunen i stedet indhenter tre kontrolpriser som beskrevet ovenfor.

Henvendelse til Transport- og Bygningsministeriet mhp. fortolkning af vejlovens § 137

Stab Jura har overvejet muligheden for at rette henvendelse til Transport- og Bygningsministeriet mhp. at anmode om en udtalelse om, hvorledes rækkevidden af vejlovens § 137 skal forstås. Denne fremgangsmåde indebærer imidlertid en risiko for, at ministeriet afgiver en udtalelse, der ikke forholder sig til den praktiske virkelighed, og at ministeriet alene vil anlægge en teoretisk tilgang til spørgsmålet. Det kan endvidere heller ikke afvises, at den siddende minister vil have et ønske om at fortolke bestemmelsen i privatiseringens favør ctr. den

intention om kommunalisering, som den daværende minister må antages at have haft til hensigt da bestemmelsen blev udarbejdet.

Stab Jura anbefaler på den baggrund, at en potentiel anden fortolkning af bestemmelsen først afdækkes i forbindelse med en eventuel klagesag, hvor Vejdirektoratet får anledning til at tage stilling til kommunens allerede etablerede praksis, hvor formålet vil være at arbejder, som udføres for grundejernes regning skal gøres billigst.

I forlængelse heraf bør BD i indstillingen til TMU gøre opmærksom på, at når kommunen anvender fortolkningen af vejlovens § 137, som beskrevet ovenfor, så er der en risiko for, at kommunen kan få underkendt sin fortolkning af Vejdirektoratet og efterfølgende vil være nødsaget til at rette ind.

Som beskrevet ovenfor under behandlingen af vejlovens bestemmelse om konkurrenceudsættelse er konsekvensen af Vejdirektoratets evt. underkendelse af kommunens praksis ift. denne bestemmelse, at kommunen fremadrettet vil være forpligtet til at ændre sin praksis i overensstemmelse med Vejdirektoratets udtalelse. Dette bør ligeledes fremgå af indstillingen.

Ad 2) Hjemtagelse (...)

Den 13. september 2016 indkaldte Medarbejder 4 til et såkaldt "touch-down"-møde om den opståede situation og sendte den følgende dagsorden til MM, CC og GG:

Kære MM, CC og GG

Jeg fremsender jer hermed oplægget til vores møde i morgen, hvor jeg har kogt Juras svar ned til de konkrete punkter i indstillingen, som vi skal behandle på vores møde i morgen.

Vores dagsorden er som følgende:

- 1. Godkendelse af vedlagte anbefalinger*
- 2. Orientering om høringssvar*

Vi har udarbejdet en anbefaling pr. indstillingspunkt i oplægget, men I får en light version her. Vi er naturligvis meget bevidste om vores egne blinde vinkler (og hurtige konklusioner på andres arbejde), så vi håber I spotter dem for os:

Hjemtagelse af forsøgsområderne pr. 1/7 -2016

Anbefaling: Grundet krav i Vejloven, skal renholdelsesopgaven i forsøgsområderne konkurrenceudsættes, så billigst mulige pris sikres. Jura anbefaler at forvaltningen foretager et kontrolbud frem for undtagelsen af konkurrenceudsættelsen. Vi beder om politisk tilslutning til at hjemtage renholdet pr. 1. juli 2017 EFTER kontrolbudsrunderen.

Hvorfor: Jura vurderer at listepriiserne fra Amager kan anvendes til at undgå konkurrenceudsættelse – dog mener Jura, at, da der ikke i listepriiserne skelnes mellem A- og B-gader, vil være en risiko for at grundejerne ikke vil være betrygget i at de opkræves det korrekte beløb. Det kan på sigt betyde klager og øget administration, som kan fordyre ordningen. Jura anbefaler derfor kontrolbuddet.

I det udsendte høringsmateriale til grundejerne i forsøgsområderne, oplyses den enkelte grundejer hvad hjemtagelsen af fortovsrenholdet betyder for dem. Hvis den endelige prissætning (på baggrund af konkurrenceudsættelsen) afviger væsentligt fra den oplyste pris til ugunst for grundejeren, skal der ske en ny partshøring.

Konsekvenser: KK pålægges at opkræve den billigste pris – også selvom den ligger under den nuværende m2-pris. Jura er i gang med at afdække om differencen mellem KK's pris og den billigste skal finansieres af skattekrone. Det kan måske på sigt betyde at der vil være politisk tilslutning til at konkurrenceudsætte hele fortovsordningen (...)

Oplægget indeholdt desuden et forslag om, at bekæmpelse af ukrudt ikke skulle indgå i fortovsordningen, og at der skulle indføres en adgang til at "melde sig ud". Den 14. september 2016 videresendte GG Medarbejder 4's oplæg til sine medarbejdere, VV og XX:

*Kære begge
Dette er bordet lige nu. (...)
Jeg skal til møde om lidt. Hvis i har bemærkninger send dem gerne, (...)
Mvh GG*

E-mail fra XX til GG og VV den 14. september 2016:

*Jeg syntes egentligt det er et udemærket og ganske lødigt dokument. Og overraskende ærligt. Der står jo ikke vi ikke kan håndtere det, men at vi i forvejen kæmper med det på egne arealer, og det er jo sandheden.
Men er det ikke ret naivt at tro at entreprenører ikke vil gå under priserne som er over 5 år gamle fra Hede DK på Amager? Det tænker jeg, at jeg kender et par stykker det godt ville underbyde. Mvh. XX*

E-mail fra GG til XX og VV den 14. september 2016:

*Jo helt enig, i at vi kan blive underbudt. Synes dog alligevel at vi skal bede om kontrolpriser – så vidt jeg ved betyder det at man beder om pris ikke umiddelbart ikke at man tilbyder kontrakt men at man skaber et sammenligningsgrundlag. Alt handler om overhead – vores (eller det offentliges) overheadomkostninger er umanerligt høje. Der er måske endda mulighed for at trække dem ud af egen pris i forbindelse med prissammenligning. Jeg har lige tjekket op på vores priser – 30% af en medarbejders timesats er overhead til service-område og TMF centralt overhead.
Min holdning er at vi ikke tilbyder ukrudt. Vi kan gøre det bedre, og begynde at flytte cykler for at fjerne affald, hvis det er muligt at håndtere for medarbejderne.
Til gengæld er det med at melde sig ud af ordningen en øv'er. Her ser jeg ingen anden løsning end at sammensætte et godt skriv.
Mvh GG*

E-mail fra VV til GG og XX den 14. september 2016:

Måske der er et par politikere der har øjnet muligheden for at få fingrene i mange millioner, ved ren besparelse, det er jo noget borgerne gerne vil høre, og når kontrol budet viser der er flere der kan gøre det billigere end forvaltningen peger pilen vel kun en vej, jeg tror blandt andet på grund af overhead, der er meget stor forskel på prisen, det er rigtigt ØV det her

Resultatet af "touch down"-mødet den 13. september 2016 blev, at der blev udarbejdet udkast til indstilling til TMU om justering af fortovsordningen, således at den omtalte dispensationsordning blev indført. Det fremgår, at ophøret af forsøgene krævede en markedstest af priserne i ordningen. Et udkast til indstilling blev den 16. september 2016 fremsendt til bl.a. BB og CC:

*Fra: Medarbejder 11 Til: BB; CC; MM; TMFKP Jura; Medarbejder 20
Cc: Medarbejder 6; Medarbejder 5; Medarbejder 4
Indstilling om kriterier for undtagelse fra fortovsordningen*

Kære alle

Hermed fremsendes udkast til indstilling om justering af fortovsordningen til kommentering MM og CC har læst og kommenteret, men der er en forståelse af, at der mangler afklaring omkring det økonomiske, før indstillingen kan laves færdig. Bilag eftersendes, så snart de er kvalitetssikret

E-mail fra BB til CC den 16. september 2016:

Hej CC

Nu fik jeg læst indstillingen – jeg har et grundlæggende problem, nemlig udbud af den del af ordningen der har været i forsøg, i min optik er der ikke tale om en ny opgave og derfor er den ikke udbudspligtig – men det kræver vist at vi lige lægger arm med nogle jurister – så jeg får lige lagt et møde i kalenderen.

Mvh BB

Det nævnte møde blev afholdt den 19. september 2016. I mødet deltog bl.a. CC og BB sammen med medarbejdere fra BD og Stab Jura. DD sendte efterfølgende deltagerne et referat af mødet og et nyt juridisk notat dateret 20. september 2016. Dette notat blev samme dag videregendt af BB til de øvrige medlemmer af direktionen, AA og ÆÆ. Den videregendte e-mail er formuleret således:

*20. september 2016: Fra BB til AA og ÆÆ: Start på videregendt besked: Fra DD til CC og BB, cc: UU, MM, Medarbejder 11 og Medarbejder 5.
Emne: Notat om fortovsordningen.*

Som opfølgning på mødet g.d. vedr. fortovsordningen, har vi nu undersøgt sagen og udarbejdet vedhæftede Juridiske notat til BD.

Konklusionen er, at den aktuelle situation f.sva. beslutningen om at hjemtage opgaven fra grundejerne, skal ske med hjemmel i den nuværende vejlov § 72, som henviser til proceduren i § 137. Dermed er beslutningen om at tilbagerulle forsøgsordningen ikke undtaget fra den nye vejlovs bestemmelser.

Vi har forsøgt at være kreative og løsningsorienterede, jf. bestillingen i går, men juraen er klar. Når det så er sagt, hører det med til billedet, at vi allerede har anlagt en løsningsorienteret fortolkning af den foreskrevne procedure i § 137, hvor en ordlydsfortolkning kunne have resulteret i et krav om EU-udbud (risiko for privatisering) og ikke "bare" indhentelse af kontrolpriser.

Så for mig at se er det en ok løsning set i forhold til den lovgivning, vi er "oppe imod".

Hilsner DD

Vedhæftet til dette dokument var:

Notat: Til Byens Drift

20. september 2016

Anvendelse af vejlovens § 72 ifm. afslutning af forsøgsordningen og hjemtagelse af opgaven. Stab Jura har på baggrund af drøftelsen under mødet d. 19. september 2016 med BD og direktionen udarbejdet et notat vedr. følgende spørgsmål:

- 1. Hvorvidt afslutning af forsøg med renhold af fortove for hhv. Indre Nørrebro, Hamletsgade og Holmbladsgade og hjemtagelse af renholdelsesopgaven er omfattet af vejlovens § 72, således at kommunen er forpligtet til at sikre, at arbejder, der udføres for grundejers regning udføres billigst muligt ved at følge den foreskrevne procedure i vejlovens § 137*
- 2. Såfremt punkt 1 besvares bekræftende: Om det eventuelle forhold, at indhentelse af kontrolpriser for de tre forsøgsområder medfører lavere priser for grundejerne i*

forsøgsområderne bevirker, at prisen i de øvrige områder, der er omfattet af fortovsordningen, skal justeres, så de svarer hertil.

Vedr. spørgsmålet om vejlovens anvendelse på forholdet om afslutningen af forsøget og hjemtagelsen:

(...) Stab Jura har drøftet ovenstående med ekstern advokat. Konklusionen er herefter, at vejlovens bestemmelser om at arbejder for grundejers regning skal ske billigst muligt (§72), og at der skal indhentes tre kontrolpriser med henblik på at finde den billigst mulige pris (§137), finder anvendelse i forbindelse med afslutningen af forsøgsordningen og hjemtagelsen.

Dette skyldes, at vejlovens bestemmelse om ikrafttræden og overgangsbestemmelse alene giver mulighed for undtagelse fra den nye vejlov ved sager, der ved lovens ikrafttræden verserer for en kommune, eller som er indbragt for vejdirektoratet m.v. Disse sager kan færdigbehandles efter de hidtil gældende regler. I forhold til ordlyden om, at en sag "verserer" bemærkes det, at dette ikke dækker den aktuelle situation, men en situation, hvor f.eks. kommunen har truffet sagsforberedende skridt, herunder partshøring, og hvor loven træder i kraft inden, at der bliver truffet afgørelse.

(...)

2.Vedr. spørgsmålet om evt. forskel i pris for grundejere i forsøgsområderne og i den øvrige del af byen

Stab Jura vurderer, at en eventuel lavere pris for grundejere i forsøgsområderne som følge af indhentelse af kontrolpriser i medfør af vejlovens bestemmelser medfører, at den øvrige del af byens grundejere, der er omfattet af fortovsordningen ligeledes bør få reguleret den pris, som kommunen opkræver som led i fortovsordningen. (...)

Desuden blev den opståede situation drøftet i de følgende e-mails fra den 19. september 2016:

Fra: Medarbejder 11, Til: CC

Medarbejder 5 og DD spørger:

Jura skal bede direktionen om godkendelse for kontakt til revisionen. Det forventes, at revisionen vil være nogle dage om at vende tilbage med et bud på, hvordan vi kan håndtere et "underbud".

DD siger: BB vil spørge, hvad vi vil gøre med indstillingen hvis revisionen siger nej til skattefinansiering – hvad er svaret så?

Fra: CC Til: Medarbejder 11

Kære Medarbejder 11.

Før BB og jeg vidste noget om den mulige skattefinansiering, havde vi faktisk talt om hvad vi ville blive nødt til at gøre. Jeg ser kun to alternativer:

1) Vi effektiviserer vores drift, så vi kommer ned på den billigere pris

2) Vi udliciterer driften og virksomhedsoverdrager medarbejdere til private firmaer, som varetager arbejdet til den billigere pris.

Med venlig hilsen CC

E-mail fra Medarbejder 11 til CC den 19. september 2016:

OK og de to muligheder du skitserer vedrører de HELE fortovsordningen eller kun forsøgsområderne?

Det fremgår af en e-mail fra økonomichefen i TMF, TT, til BB den 21. september 2016, at det desuden havde været drøftet, om spørgsmålet om markedstest m.v. skulle afklares med kommunens revisorer. TT

var fortaler for at inddrage revisionen for at sikre, at der ikke opstod en uklarhed om, hvorvidt den nye prisfastsættelse var i strid med den generelle revisionsvejledning:

[]

Hej BB

Jeg har fået at vide, at du ikke mener vi bør involvere revisionen i forhold til sagen om fortovsordningen. Jeg forstår godt din bekymring, men vil blot lige give et par argumenter for hvorfor det måske vil være klogt at involvere revisionen allerede nu.

Grunden til vi har lagt op til at tage kontakt til revisionen i forbindelse med problemstillingen vedr. fortovsordningen, er, at vi tilbage i 2013 fik en revisionsbemærkning på området. Revisionsbemærkningen tilsagde, at forvaltningen skulle sikre, at opkrævningen af grundejere skete på kost-ægte pris. I forhold til tolkningen af vejloven vil vi ikke længere kunne gøre dette. Det er dette forhold vi ønsker at gøre opmærksom på, for at foregribe en eventuel rød revisionsbemærkning til regnskabet, når revisionen næste gang udtager området til kontrol med henvisning til de generelle vejledninger.

Risikoen ved at tage kontakt til revisionen er selvfølgelig, at de vil sige, vi skal opkræve til kostægte pris. Vi tænker dog, at argumentet som fremføres i vejlovsnotatet, om at vejloven angiver bestemmelser for prisfastsættelsen, og dermed som lovbestemmelse står over den generelle vejledning, gør at revisionen vil medgå, at der skal findes en anden løsning. (...)

Den 21. september 2016 gennemgik BB det udkast til indstilling til TMU, der handlede om indførelse af en dispensationsordning og konkurrenceudsættelse af priserne i fortovsordningen, jf. notatet ovenfor. Det fremgår af en e-mail samme dag til udvalgssekretær Medarbejder 20:

Fortovsordningen - det er småting, nogen skal lige læse den igennem for forståelse, der er et par stede hvor teksten gør knuder.

De må slette risikoen for at tabe en sag i vd om kontrolbud kontra udbud

Jeg tænker også de bliver nød til at definere om sammenhængene arealer bare er en meter eller er det 10, 100 eller hvad - så lidt præcision i hvem kan få dispensation

Det juridiske bilag fint - men de glemmer helt oppe i toppen og forklare hvad der er udfordringen - nemlig at vejloven / bekendtgørelsen er lavet om så vi skal inkludere forsøgsområderne i orden efter en ny vejledning end den, ordningen er indført på baggrund af.

Der blev i de følgende dage arbejdet videre med indstillingen til TMU, herunder med en redegørelse for de personalemæssige konsekvenser, hvis der blev indført en dispensationsordning.

E-mail den 3. oktober 2016 fra Medarbejder 11 til TMF Jura, Medarbejder 5, cc. DD, CC, Medarbejder 4:

Kære Jura

Vi har et hastespørgsmål til notatet (vedlagt) punkt 2. Heri hedder det, at hvis kontrolpriserne i forsøgsområderne ligger under fortovstaksten, så skal vi regulere priserne i resten af ordningen:

"Reguleringen af den pris, grundejerne bliver opkrævet, skal ske ud fra en vurdering af de konkrete forhold, der gør sig gældende for de respektive vejstrækninger".

Kan I give en uddybende forklaring af, hvad der ligger i "konkret vurdering"? Spørgsmålet udspringer af, at fortovsordningen jo indtil nu i hvert fald opererer med enhedspriser for A gader og enhedspriser for B gader, samt en tredje pristype, som kun vedrører strøget og et par gade mere i indre by, hvor der også indgår ukrudt og vinterrenhold (facademeterordningen). Men priserne er jo fastsat ud fra en gennemsnitsbetragtning af hhv A og B gader i hele byen.

- Kan vi "nøjes med" at indhente samlede kontrolpriser for hele resten af ordningen så vi kan opretholde enhedspriserne i resten af ordningen?
- Eller skal vi indhente kontrolpriser fra både meget belastede og mindre belastede vejstrækninger og kan vi herefter risikere at skulle udvide prisskalaen med flere end A og B priser?

NB: Vi har en fornemmelse af, at forsøgsområderne ligger i den mindre belastede ende af skalaen

NB: Vi skal aflevere indstillingen om fortovsordningen onsdag morgen, så vi vil meget gerne have en tilbagemelding i løbet af i morgen tirsdag den 4/10.

Borgmester Morten Kabell blev orienteret om de mulige, personalemæssige konsekvenser af den foreslåede dispensationsordning – og om sammensætningen af taksterne i fortovsordningen – ved en e-mail fra AA den 6. oktober 2017, hvor AA videresendte en e-mail fra Medarbejder 11, hvortil der var hæftet et notat om emnet:

*Fra: Medarbejder 11, Til: AA, CC, Medarbejder 20, Cc: GG, Medarbejder 4
Personalemæssige konsekvenser – Fortovsordningen*

NOTAT VEDHÆFTET:

D. 31. oktober skal Teknik- og Miljøforvaltningen (TMU) behandle en indstilling, hvor forvaltningen fremlægger et forslag til grundlag for udtræden af fortovsordningen. (...)

Såfremt muligheden for udtræden bliver en realitet, vil det have konsekvenser for forvaltningens medarbejdere.

Den samlede ordning inklusive forsøgsområderne indebærer et indtægts- og udgiftsniveau på knapt 60 mio. kr. (Indtægter og udgifter på fortovsordningen skal balancere). Ca. 85 % af beløbet bruges til løn til driftsmedarbejdere, driftscoordinatorer, enhedschefer samt overhead til administration og ledelse. Dette svarer til ca. 93 årsværk og heraf 73 årsværk til driftsmedarbejdere. De resterende 15 % (ca. 8,4 mio. kr. inkl. Overhead) udgøres af materielressourcer – dvs. midler der skal findes indenfor udgifter forbundet med materiel og dertilhørende overheadomkostninger.

(...)

Worst case scenarie: 30 % af fortovsordningen overdrages til grundejerne (...) Worst case: I estimeret af worst case scenariet har forvaltningen lagt følgende forudsætninger til grund:

- *Der bliver ikke givet dispensationer i middelalderbyen*
- *Der bliver modtaget ansøgninger og meddelt dispensation til:*
 - *Tivoli og industriens hus*
 - *DSB og BaneDanmark*
 - *De tre forsøgsområder; Hamletsgade, Holmbladsgade og indre Nørrebro*
 - *De fleste almennyttige lokalafdelinger i ordningen*
 - *Et antal sammenslutninger af andelsboligforeninger på Nørrebro og Vesterbro (...)*

Udkastet til indstilling til udvalget blev desuden bearbejdet af CC og Medarbejder 20, jf. e-mail den 7. oktober 2016 til bl.a. MM og CC.

Fra: Medarbejder 11 Til: CC; MM

Cc: Medarbejder 5

Kære begge

Jeg har nu tilrettet indstillingen efter bemærkninger fra CC og Medarbejder 20. Se især afsnittet om hjemtagelse af renhold i forsøgsområderne – hvor det nu er beskrevet, hvad vi gør, hvis kontrolpriserne er lave.

Bemærk også, at jeg har genindført at kontrolpriserne indhentes i forsøgsområderne.

Medarbejder 20 er i sine bemærkninger meget eksplicit om, at kontrolpriserne indhentes i forsøgsområderne. Medarbejder 5 har anbefalet, at kontrolpriserne indhentes fra hele fortovsordningen, som hhv. A-priser og B-priser. Medarbejder 5s begrundelse var, at vi alligevel kommer til at justere priserne i hele ordningen hvis forsøgsområdepriserne bliver sat lavere. Måske er det CC og BB der skal afklare, om direktionen ønsker, at kontrolpriserne afgrænses til forsøgsområderne.

MM kommenterede udkastet til indstilling i en e-mail den 9. oktober 2016:

Fra: MM Til: Medarbejder 11; CC, Cc: Medarbejder 5

Ser fint ud

Jeg har et spørgsmål: Jeg forstår ikke overhead forklaringerne: 85% af indtægter/udgifter bruges til løn (herunder også løn til adm medarbejdere/ledelse m.m.) – de resterende 15% er inkl overhead? Hvad er overhead her? Jeg troede, at overhead både bestod af løn og udgifter; altså også var løn til ledere, sekretariat, direktion m.m. Hvad er overhead i de 15%?

En kommentar: Måske skulle vi lade være med at kalde scenariet med de 30% 'worst case' – det afhænger vel lidt af, hvem der ser på sagen, om det er 'worst case'?

CC kommenterede Medarbejder 11's udkast den 10. oktober 2016, idet han skrev sine bemærkninger ind som tilføjelser i teksten:

(...) Måske er det CC og BB der skal afklare, om direktionen ønsker, at kontrolpriserne afgrænses til forsøgsområderne. CC: Jeg tager gerne fat i BB om det. Jeg tænker, at der kunne ligge en god strategi i at understrege, at det er i forsøgsområderne. Det giver i hvert fald to fordele: 1) Vi undgår at bringe spørgsmålet om priser for hele ordningen op på nuværende tidspunkt, hvor det jo egentlig handler om forsøgsområderne og dispensationer, og hvor vi slet ikke ved, om de indhentede priser bliver lavere end de priser, vi i dag bruger. 2) Hvis priserne viser sig at være lavere, kan vi tilrettelægge en selvstændig proces, hvor vi fastlægger priser for resten af ordningen, og hvor vi i god ro og orden kan gå ud og indhente nye priser, som vil være dækkende for resten af ordningen (...). Altså stemmer jeg for at vi skriver "i forsøgsområderne" men naturligvis svarer, hvis vi bliver spurgt, at vi får en opgave ift prisniveauet for resten af ordningen, hvis et viser sig at de indhentede priser er lavere end de priser vi i dag opkræver.

På dette tidspunkt behandlede TMF en klage fra advokat [], der repræsenterede en grundejer, og som bl.a. havde gjort gældende, at TMF var forpligtet til at følge procesreglen i den nye vejlovs § 72, jf. § 137, og markedsteste priserne i fortovsordningen, jf. nærmere nedenfor i afsnit 4.2.4. Dette førte til, at Medarbejder 6 fra Stab Jura blev taget med på råd om formuleringen af svaret til advokaten, hvor TMF gjorde gældende, at vejloven ikke havde betydning for advokat []'s klient, jf. e-mail fra Medarbejder 6 til Medarbejder 11 den 13. oktober 2016:

Kære Medarbejder 11

At der ikke i loven tidligere var en egentlig forpligtelse til konkurrenceudsættelse er ikke ensbetydende med at vi ikke også dengang havde pligt til at udføre det billigst muligt for borgeren. Og i hvert fald har pligt til at få implementeret den nye vejlovs intentioner.

Hvis I undlader at oplyse at de gamle ordninger vil blive efterset mhhblp at få en eventuel regulering, må I nok forvente at advokaten forfølger det spor og vil have dokumentation for at de gamle ordninger var billige dvs. enten blev udført til samme pris som en entreprenør eller billigere.

Hilsner Medarbejder 6

Se i øvrigt nedenfor i afsnit 4.1.6 om behandlingen af disse klagesager.

De angivne satser for "overhead" i udkastet til indstilling til TMU blev drøftet i slutningen af oktober i en e-mail fra enhedschef YY til GG den 24. oktober 2016:

Til: GG

Cc: TMFDL BD CDI Chefteam

Kære GG

Kan du uddybe følgende beregning noget mere. Hvordan er man kommet frem til dette?

"Hvis 10 % af fortovsordningens arealer omfattes af dispensation, hvilket vurderes som et sandsynligt scenarie, skal medarbejderstaben reduceres med ca. 9,3 årsværk, og heraf ca. 7,3 årsværk til direkte renhold. De resterende to årsværk er til administration og ledelse."

GG besvarede dette spørgsmål i en e-mail den 25. oktober 2016:

Den 25. okt. 2016 kl. 15.58 skrev GG:

Ganske hurtigt: Regnskabet for fortovsordningen baserer på TMFs beregnede timepriser. Når man ser på beregning af timeprisen er ca. 55% medarbejdere i driften, 45% er udgifter til maskiner etc plus OH (overhead) fordelt på enheds OH, BD OH og TMF/rådhus OH. De 55% svarer til ca. 73 medarbejdere (3F), 10% = 7,3.

BD + enheds OH svarer til ca. 20 medarbejdere, 10% = 2 medarbejdere

Mvh GG

Medarbejder 21 svarede tilbage på denne mail med et supplerende spørgsmål samme dag:

Fra: Medarbejder 21

Sendt: 25. oktober 2016 19:20

Til: GG

Cc: YY; TMFDL BD CDI Chefteam

Kære GG

Som jeg lige kan gennemskue det så svarer overhead, hvis omregnet i kr., til henved 11 mio kr = 20 % af indtægten fra fortove.

55 % udgør løn til renholdelsesmedarbejdere og resten 25 % er til materiel, bygninger, og andre driftsrelaterede udgifter. I den størrelsesorden - ca. Du nævnte muligheden for at noget af overhead ikke skulle medtælles ved sammenligning af priser. Hvilken del/ eller hvor stor del (procent) kan det evt dreje sig om i givet fald.

Til dette svarede GG samme dag:

Det ved jeg ikke helt præcist, men det som minimum det OH der går til Stab og Rådhus.

Mvh GG

I den færdige indstilling til TMU til mødet den 31. oktober 2016 hedder det bl.a.:

2. Justering af fortovsordningen (2016-0256910)

(...)

Problemstilling

Teknik- og Miljøudvalget besluttede på sit møde den 20. juni 2016 at igangsætte en proces med henblik på, at kommunen overtager renholdet i forsøgsområderne, samt at

ukrudtsbekæmpelse indføres som en del af fortovsordningen. Udvalget skal nu tage endeligt stilling til dette. (...)

Nye bestemmelser i vejloven fastslår, at når kommunen træffer beslutning om, at opgaver skal udføres for grundejernes regning, skal det gøres billigst muligt, og det skal sikres gennem konkurrenceudsættelse (vejlovens §§ 72 og 137, jf. bilag 4). Dette gælder også for overtagelse af renholdet i forsøgsområderne. Forvaltningen vil derfor indhente kontrolpriser for renholdet i forsøgsområderne, inden renholdet overtages. Hvis kontrolpriserne er lavere end forvaltningens priser, vil det blive undersøgt, om opgaveløsningen kan effektiviseres yderligere, eller om opgaven skal udliciteres. Forvaltningen anbefaler at forlænge forsøgsordningerne indtil da. (...) (Vores fremhævning)

Mulighed for dispensation fra fortovsordningen (...)

Indstillingen blev herefter vedtaget af TMU og af BR den 24. november 2016, sådan at der blev foretaget de følgende ændringer i fortovsordningen:

- Forsøgsordningen på Nørrebro, Hamletsgade og Holmbergsgade blev afsluttet, således at TMF igen overtog renholdelsen i disse områder,
- Som følge heraf skulle der (jf. vejlovens §§ 72 og 137) gennemføres en markedstest af priserne i fortovsordningen i form af 3 kontrolpriser fra private entreprenører,
- TMF skulle udarbejde forslag til en dispensationsordning, således at enkelte grundejere efter en konkret vurdering kunne undtages fra fortovsordningen.

4.1.4.8 Forklaringer om forløbet juni-oktober 2016

AA har forklaret:

TMF havde i 2013 besluttet at etablere to forsøgsordninger, der skulle løbe i 2014 og 2015, hvor renholdelsesopgaven var blevet givet helt eller delvist tilbage til grundejerne. (...). Forsøgene blev imidlertid forlænget, fordi TMU på et møde i april 2015 sendte forslaget om at stoppe forsøget tilbage til forvaltningen til videre behandling. Der var derefter brug for en periode for at evaluere forsøget, og det var mest hensigtsmæssigt, at ordningen skulle ophøre med virkning fra den 1/1, fordi gebyret opkræves sammen med ejendomsskatten. Derfor kom forsøget til at løbe videre i 2016.

AA husker ikke, at det i 2015 blev drøftet, om forsøgets ophør ville betyde, at ordningen skulle konkurrenceudsættes. Det var først senere, formentlig i 2016, at juristerne pegede på, at dette var konsekvensen af at hjemtage opgaven fra forsøgsdeltagerne. AA husker ikke, at det blev drøftet, om hele fortovsordningen eller dele af den skulle i EU-udbud. Den konkrete sagsbehandling af spørgsmål af denne karakter lå hos serviceområdechefen CC. AA ved ikke, om opgaven var delegeret til den relevante centerchef, MM og senere GG. Der er ingen af de nævnte, der har bragt spørgsmålet om et egentligt udbud op på hendes bord.

(...)

AA var ikke involveret i processen, da det i efteråret 2016 blev besluttet at konkurrenceudsætte priserne. Hun havde dengang ikke noget konkret kendskab til, om en privat entreprenør ville være i stand til at løse renholdelsesopgaven billigere end TMF. AA var ikke bekendt med, hvor stort et "overhead", der var lagt på priserne – om det var 30% eller et andet tal. Hun vidste, at Deloitte havde godkendt den overhead-model, som de brugte, og at der i dette

overhead indgik omkostninger til BD, TMF og Rådhusbidrag. En privat virksomhed har ikke disse administrative omkostninger, og det vil naturligt smitte af på prisen.

De priser, der blev indhentet fra de private entreprenører, var meget lavere end hendes ledere forventede. Priserne skulle i første omgang indhentes i forsøgsområderne, men priserne i disse områder kunne ikke være lavere end i resten af ordningen, så priserne havde dermed indirekte betydning for hele fortovsordningen. Da priserne blev kendt, handlede de med det samme i forhold til de nye oplysninger – ved at iværksætte et udbud. Det var først i 2018, der fremkom en pris, som tilbudsgiveren ville stå på mål for. Derfor var der – efter AA's opfattelse – ikke nogen pligt til at iværksætte et nærmere analysearbejde allerede i april 2017: Den rigtige handling var at sætte skub i udbudsprocessen, som de gjorde.

BB har forklaret:

Da forsøgsordningen ophørte i 2016, blev det derimod relevant at se på, om TMF skulle indhente kontrolpriser. Der havde ikke været anledning til dette tidligere. De havde ingen indikationer på, at TMF's priser var for høje. Den private entreprenør, der udførte renholdelse på Amager, havde i 2014 en listepriis på 46 kr. pr. m², men det vil være en misforståelse at sammenligne denne listepriis med TMF's priser. Det er ikke et relevant sammenligningsgrundlag, for det er en helt anden opgave, entreprenøren løser.

(...)

BB blev forevist en e-mail af 20. september 2016, hvor chefjurist DD har gjort rede for, at juristerne er blevet bedt om at være "løsningsorienterede", men at det ikke er muligt at komme uden om vejlovens regler om indhentelse af kontrolpriser. DD skriver, at de allerede har været "løsningsorienterede" i relation til spørgsmålet om EU-udbud, idet en ordlydsfortolkning af vejloven kunne føre til, at der var pligt til at lave et egentligt udbud. BB huskede ikke denne mail. De har formentlig bedt juristerne om at redegøre for deres "manøvrerum" eller "udfaldsrum". DD kan have ment, at den "sikre" løsning var at sende arbejdet i EU-udbud, men at dette ikke var et ubetinget krav. Han mener ikke, at spørgsmålet om udbud og om at indhente kontrolpriser blev drøftet mellem ham selv og AA.

(...)

Ved afslutningen af forsøgsordningen i oktober 2016 fik han og BD det råd fra juristerne, at vejloven nu var gældende, og at der var pligt til at teste deres priser mod markedet. Hvis de testede priserne i forsøgsområderne og nåede frem til, at prisen skulle sættes ned, ville det få refleksvirkning på den øvrige del af fortovsordningen. De kunne ikke leve med, at der var to forskellige priser gældende. Det var hans tanke, at hvis udfaldet af markedstesten blev, at deres priser var for høje, måtte de nedsætte TMF's pris i hele området. På dette tidspunkt forventede han ikke, at de ville blive nødsaget til at privatisere ordningen. Da priserne så kom ind i april 2017 og var meget lavere end forventet, var der ikke tvivl om, at der var pligt til at lave et udbud – hvilket så også skete.

BB mener ikke, at der var en pligt til at undersøge prisniveauet eller at foretage et EU-udbud tidligere, end det skete. Der må – efter en nye vejlov – være en rimelig frist for forvaltningen til at indrette sig efter de nye regler, og de har gennem hele forløbet fået bistand fra eksterne advokater, der sagde god for den valgte fremgangsmåde

CC har forklaret:

Forud for det nævnte møde i TMU 31. oktober 2016 havde de drøftet, om TMF i henhold til reglerne var forpligtiget til at indhente kontrolpriser. I den forbindelse fremgår det af en mail fra 13. september 2016 med et tilhørende notat af 9. september, at juristerne (DD) havde vurderet, at udbudsloven ikke fandt anvendelse, men at de ikke kunne komme udenom at indhente kontrolpriser. Heller ikke selv om juristerne havde taget det med i deres vurdering – sammen med BD – at den pris, HedeDanmark tog for renholdelsesopgaven på Amager (46 kr. pr. m2) kunne være et relevant sammenligningsgrundlag. CC mente ikke, at det var rigtigt, at den nævnte pris kunne bruges som sammenligningsgrundlag, og han kunne oplyse, at HedeDanmarks pris ikke havde givet dem en mistanke om, at taksterne i fortovsordningen var for høje, idet der var tale om to vidt forskellige opgaver grundet byområdernes forskellighed.

CC blev foreholdt uddrag af Medarbejder 5' notat fra 9. september 2016 (...)

CC fastholdt, at man ikke kan sammenligne disse opgaver – uanset at muligheden for sammenligning med listepriisen på Amager var medtaget i notatet fra 9. september. Der er forskel på Amager og Indre By – det er helt forskellige opgaver. Der var ikke noget, der sagde ham, at det hastede med at få indstillet forsøget og dermed at få indhentet kontrolpriser. De mente, at prisen var rigtig. De grundejere, der var med i forsøgsordningen, havde ikke nogen interesse i at forsøget stoppede. Politikerne var heller ikke nødvendigvis glade for, at forsøget skulle stoppe. Derfor mente CC, at det var bedre, at de gjorde tingene ordentligt (fik evalueret ordningen, hørt grundejerne mm), selv om det tog længere tid. De fik således i god ro og orden indhentet kontrolpriser i 2017, sådan som loven angav, at de skulle.

Om notatet af 20. september 2016 og om DDs fremsendelse af dette notat forklarede CC:

Set i bakspejlet kan han godt se, at de burde have sendt opgaven i udbud med det samme. Men det var ikke sådan, de så på det i 2016 og 2017, og han mener ikke, han har fået nogen advarsel om at et udbud var en nødvendig løsning. Heller ikke i DDs notat og e-mail fra 20. september 2016 blev det konkluderet, at et udbud var nødvendigt. Her var anbefalingen, at der skulle indhentes kontrolpriser.

Det fremgår af dette notat, at juristerne er blevet bedt om at være "kreative" og "løsningsorienterede", og at de har forsøgt at være dette ved at undlade at anbefale et EU-udbud af opgaven. Det er ikke noget, han har bedt DD om at være. Han har heller ingen viden om, at det skulle være BB, der har bestilt det pågældende notat. Han kan ikke sige, hvorfor DD skriver, at juristerne skal være "kreative" og "løsningsorienterede".

Det bemærkes, at det fremgår af BB's e-mail til CC den 16. september 2016, der er gengivet ovenfor, at det var BB, der var uenig i konklusionen i notatet fra 9. september 2016, hvorefter hjemtagelsen af forsøgsområderne var en "ny beslutning" i forhold til vejloven, og at dette krævede, at de "lægger arm med nogle jurister".

Til oplysningerne om, at flere af medarbejderne i TMF var af den opfattelse, at forvaltningens priser var højere end private entreprenørers priser, har CC supplerende forklaret:

Det var hans opfattelse, at de [ved at indhente kontrolpriser som det skete] havde forsøgt at lave et smidigt forløb, hvor man hurtigt kunne få en markedstest af deres priser. Ideen var, at hvis kontrolpriserne var lidt lavere end TMFs priser, ville de sætte deres pris ned til dette niveau. Hvis priserne var meget lavere, ville de lave et EU-udbud, sådan som det skete.

Mellemløsningen – at indhente 3 bindende tilbud – var ikke aktuel, for arbejdets værdi var så høj, at de var over tærskelgrænsen og skulle da lave et EU-udbud. CC fik råd fra Stab Jura om dette. Han ved ikke, om der havde været en ekstern advokat ind over dette emne. I udbudssager var det som regel Horten, der var deres eksterne advokat.

CC kan se i diverse mails, at hans medarbejdere regnede med, at de private ville være billigere end TMF. Hertil kan han kun sige, at hvis de var så sikre på det – hvorfor havde de så ikke råbt op om dette og gjort ham opmærksom på det mulige problem? Havde der været en viden om, at priserne var så meget ude af trit med markedet, ville han have forventet, at han fik besked. Men det fik han ikke. Det er rigtigt, at det offentlige har et "overhead", der gør opgaveløsningen dyrere – men derfra og til at de private kunne løse opgaven for 10% af deres pris – der er et stort spring. I andre sammenhænge har TMF været i stand til at løse opgaver til en konkurrencedygtig pris, og derfor havde han ingen indikationer på, at der var det store spring.

Medarbejder 11 har forklaret:

Før sommerferien 2016 nævnte Medarbejder 6 i en mail til Medarbejder 11 at renhold skulle udføres billigst muligt. Medarbejder 6 vedlagde vejlovens regler om dette. Efter sommerferien var Medarbejder 6 og Center for Driftsudvikling i dialog om betydningen af vejlovens regler om billigste pris i forbindelse med afslutning af forsøgene.

Medarbejder 6s standpunkt førte til, at Stab jura undersøgte dette aspekt nærmere, og de fik bistand fra ekstern advokat til at afklare retsstillingen. Medarbejder 11 var ikke med i de drøftelser, der blev ført om den rette fremgangsmåde. Hun mener, at muligheden for at foretage et egentligt udbud blev drøftet, men at resultatet blev, at det ikke var nødvendigt. Det var ikke en beslutning, hun var involveret i.

Det var stab juras forståelse, at der var en eksisterende ordning, der ikke var berørt af den nye lov så længe der ikke blev truffet nye beslutninger, og på denne baggrund var der ikke nogen pligt til at afprøve priserne mod markedet, før der blev truffet en beslutning – nemlig tilbagetagelse af renhold ved ophør af forsøgsordningen. Derfor var indstillingen til TMU, at forsøget blev indstillet, og at dette udløste en markedstest af priserne i ordningen. For at de kunne nå at blive klar til at gennemføre markedstesten blev hjemtagelsen [yderligere] udsat.

GG har forklaret:

I september 2016 blev hun orienteret om, at juristerne i TMF Stab havde vurderet, at hjemtagelsen af forsøget ville betyde, at der efter vejloven var pligt til at teste priserne i fortovsordningen mod markedet. Det var en dialog mellem MM og hendes medarbejdere (bl.a. Medarbejder 4) på den ene side, og juristerne i staben på den anden side, der havde resulteret i det. Som hun forstod det, var det juristernes vurdering, at der var pligt til at indhente kontrolpriser. Der var ikke pligt til at privatisere ordningen. Hverken GG eller MM havde jurister ansat i deres sekretariater, så de hentede juridiske rådgivning hos staben i TMF. Hun har ikke oplevet, at ledelsen i TMF lagde pres på juristerne for at undgå, at fortovsordningen kom i udbud. Som følge af juristernes vurdering indkaldte Medarbejder 4 til en række "touch down møder", hvori hun deltog sammen med CC, MM, Medarbejder 12, Medarbejder 11 samt jurister fra Stab Jura, bl.a. Medarbejder 6 og Medarbejder 5. Forud for et møde den 14. september sendte hun dagsordenen til sine medarbejdere VV og XX. Som det fremgår af deres mails, var det deres fælles opfattelse, at TMF aldrig kunne vinde et udbud i konkurrence med private firmaer. TMF's "overhead" var simpelthen for stort. GG mente, at dette var almen viden i TMF. Dermed ikke være sagt, at hun troede, at de private pris ville være 1/10 - 1/3 af TMF's pris – hun troede ikke, opgaven kunne løses så billigt. Det lød fuldstændig urealistisk.

MM har forklaret:

I 2015 hørte hun ikke noget om, at vejloven havde indført bestemmelser om, at priserne i ordningen skulle testes mod markedet. Dette hørte MM første gang i sommeren 2016, da forsøget (igen) skulle afsluttes. Hun kan huske det notat, Stab Jura udarbejdede i september 2016. Først og fremmest kan hun huske, at dette var meget vanskeligt stof. Selv juristerne måtte erkende, at de var på ukendt terræn, og at de havde svært ved at give præcise råd om hvorledes de skulle gå frem efter den nye vejlov. MM mener, at de drøftede, om det var tilstrækkeligt at indhente uforbindende kontrolpriser, eller om det var et krav efter loven, at de skulle lave et udbud. Dette var imidlertid juridiske overvejelser, der lå uden for hendes ansvarsområde. MM kan ikke udpege, hvem der traf beslutningen om, at der skulle indhentes kontrolpriser på den måde, det skete. Hun er ikke i stand til (og mener hun bør afstå fra) at pege på, hvem der havde ansvaret for denne beslutning.

Medarbejder 4 har forklaret:

Medarbejder 4 blev foreholdt en mail fra GG til XX og VV (lederteam i BD Indre) af 14. september 2016, hvoraf det fremgår, at de tre nævnte alle var af den opfattelse, at private entreprenører var billigere end TMF, og at 30% af prisen i fortovsordningen var overhead. Medarbejder 4 var klar over, at deres overhead var ganske højt. Når man tog "Rådhusbidrag" og andre administrative udgifter med i prisen, var deres overhead måske mere end 30%. Det har hele tiden været kendt stof for de embedsmænd, der administrerede ordningen, at de private ikke havde denne omkostning, og at de private ville formentlig være billigere på den baggrund end TMF. Det er økonomifolkene, der har insisteret på, at der skulle være det nævnte overhead på prisen, og det har været drøftet ved flere lejligheder. Medarbejder 4 havde fået den opfattelse, at der var en kommunalretlig pligt til at tillægge overhead, og at der ikke er mulighed for at tage overhead ud. Medarbejder 4 kan selvfølgelig ikke tale på andres vegne, men indholdet af GG's mail overrasker hende ikke. Det ville således have overrasket Medarbejder 4 til en vis grad, hvis TMF havde vundet udbuddet i 2018 selvom CC gav udtryk for at TMF godt kunne vinde udbuddet.

På mødet i TMU oktober 2016 havde politikerne givet udtryk for, at de mente, at priserne i ordningen var for høje. Det havde sammenhæng med, at det i 2015 var besluttet at hæve priserne med 10% for at skabe ligevægt i forhold til udgifterne. Medarbejder 4 kan ikke svare på, om der reelt havde været et underskud i ordningen. Det var økonomernes ansvarsområde, ikke hendes. Efter Medarbejder 4's opfattelse var der aldrig for alvor blevet set på effektiviteten i fortovsordningen. Det ville kræve en grundig gennemgang af timeregistreringerne at finde ud af, om tidsforbruget i ordningen var rimeligt. Hvis man "bare" regnede ud fra timepriserne, så ordningen ud til at give underskud, men der blev ikke samtidig set på, om opgaven kunne løses af færre medarbejdere. Genberegning af effektiviteten fx gennem tidsstudier skete ikke – og det var et aktivt valg, som bl.a. RR og andre chefer havde truffet. Årsagen, som Medarbejder 4 er blevet oplyst, var at det var meget ressourcekrævende, og det kunne man ikke tilgodese på daværende tidspunkt. Der blev først taget hul på dette, da TMF i 2018 skulle afgive et kontrolbud.

Det forklarede om, at politikerne i oktober 2016 mente, at priserne var for høje, har vi ikke set reflekteret i skriftligt materiale.

DD har i en e-mail til os af 28. januar 2019 forklaret, at Stab Jura i sommeren 2016 for første gang blev opmærksomme på, at den nye vejlov indeholdt regler om "billigst muligt" i § 72, jf. § 137, "i forbindelse med en

forespørgsel om konsekvenserne ved, at forsøgene i fortovsordningen ønskedes hjemtaget". Ved et interview med os forklarede hun bl.a.:

Den 2. september 2016 deltog hun i et møde (...) om de juridiske udfordringer i forbindelse med ophøret af forsøgsordningen. Der var - som nævnt - blevet anledning til at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt ophøret af forsøgsordningen medførte en pligt til at konkurrenceudsætte arbejdet i fortovsordningen. Hun husker ikke optakten til mødet den 2. september 2016, eller deltagerkredsen. Medarbejder 4 var projektleder i relation til fortovsordningen, og hun har formentlig faciliteret processen. Det er nærliggende, at de personer, der har modtaget det juridiske notat fra 9. september 2016, også deltog i mødet. Det var nødvendigt at udarbejde det juridiske notat, fordi de var på ukendt land, juridisk set. Vejlovens § 72, stk. 2 og § 137 – herunder overgangsreglerne – udmærker sig ikke ved absolut klarhed, og de var på flere punkter usikre på, hvordan bestemmelserne skulle fortolkes. Der var ikke den store hjælp at hente i forarbejderne, og der var endnu ingen praksis, der kunne belyse reglerens rækkevidde.

Vedr. notatet af 9. september 2016: Spørgsmålet var bl.a., om udbudsloven ved hjemtagelsen af forsøget medførte en pligt til at lave et EU-udbud, hvilket det efter Stab Juras vurdering ikke gjorde. Set i bakspejlet skulle de have valgt denne fremgangsmåde i forhold til at finde den billigst mulige pris, da kontrolbuddene tilsyneladende ikke førte til klarhed om markedsprisen. Det var og er imidlertid ikke hendes opfattelse, at der var pligt hertil, og det var også konklusionen på notatet fra den 9. september 2016. Intentionen med vejloven var, at renholdelsen skulle udføres billigst muligt, men der var flere veje til dette resultat. De nåede frem til, at det ville være den rigtige løsning at "nøjes med" at indhente kontrolpriser, da dette var en mindre omkostningsfuld og omstændelig proces. De søgte i sommeren – efteråret 2016 råd hos eksterne rådgivere i denne forbindelse, og advokaterne hos Nielsen Nørager var også af den opfattelse, at indhentelse af kontrolpriser var en korrekt fremgangsmåde. DD mener, at hun også talte med en jurist i Vejdirektoratet [] om forståelsen af vejlovens § 137 og de tilstedende problemstillinger – bl.a. forståelsen af undtagelsesbekendtgørelsen. Hun husker ikke detaljerne om denne dialog, da det var hendes medarbejdere – Medarbejder 5 og Medarbejder 6 – der havde dialogen med Vejdirektoratet. (...)

I notatet er det nævnt, at der kan være en "risiko" ved at spørge om fortolkningen af loven i ministeriet, fordi man her kunne finde på at vælge en teoretisk vinkel på spørgsmålet, der ikke kunne bruges til noget i det praktiske liv. DD forklarede, at det ikke var udtryk for, at man ikke "turde" åbne sagen i forhold til ministeriet. Det var ikke nødvendigt at spørge her, for de havde fået råd fra eksterne rådgivere og talt med Vejdirektoratet. DD husker ikke på stående fod, om Nielsen Nørager havde set og givet bidrag til notatet, men der findes korrespondance om dette spørgsmål. Når der tales om, at den siddende minister muligvis vil fortolke loven "i privatiseringens favør", er det ikke et tema, der har haft betydning for deres juridiske vurdering.

DD mener ikke, at hun eller hendes medarbejdere i Stab Jura oplevede et pres for at komme med en bestemt vurdering af spørgsmålet om, hvorledes lovens krav om "billigst muligt" skulle fortolkes. Stab Jura var alene optagede af at yde korrekt juridisk rådgivning inden for rammerne af gældende ret.

Vedr. notatet af 20. september 2016: Dette notat blev fremsendt af DD til CC og BB med en følgemail, hvoraf fremgår at de havde forsøgt at være "kreative og løsningsorienterede", men at juraen var klar, og at der skulle laves en markedstest. Det fremgår tillige af mailen, at de tidligere havde været løsningsorienterede, når de var kommet frem til, at et egentligt udbud ikke var obligatorisk. DD forklarede, at der havde været et møde den 19. september, hvor Stab Jura havde rådgivet om gældende ret – om det "spillerum", forvaltningen havde i denne

sag. "Kreativ" skal forstås som "kreativ inden for gældende ret". Hun kan ikke huske, hvorfor dette møde var blevet indkaldt.

Hun kan klart afvise, at nogen har bedt dem om at revurdere spørgsmålet om pligt til konkurrenceudsættelse ved udbud. Når hun skriver i sin mail, at der er afgivet en "bestilling" på et kreativt og løsnings-orienteret notat, er det ikke en bestemt person, der har afgivet en bestilling. Det er resultatet af en fælles drøftelse, hun hentyder til med dette udtryk. Der har ikke været noget pres for at hun skulle ændre på de konklusioner, der var i notatet fra den 9. september. Der var heller ikke tale om, at BB, CC eller andre var utilfredse med det første notat. Det var ikke sådan, at nogen foretrak at indhente kontrolpriser frem for et udbud – dette handlede også om, hvordan de kunne opfylde lovens krav mindst muligt omstændeligt og hurtigt.

Som det fremgår, har DD forklaret, at hun og hendes medarbejdere havde indhentet råd hos advokatfirmaet Nielsen Nørager om den rigtige fremgangsmåde i henhold til vejlovens § 137. Da vi ikke på sagen har kunnet finde skriftlige oplysninger om en sådan rådgivning, bad vi efterfølgende DD om at fremsende eventuelle dokumenter vedrørende dette. Vi har imidlertid ikke modtaget nogen dokumenter. I stedet har vi modtaget en af DD udarbejdet redegørelse, hvoraf det bl.a. fremgår:

Indledningsvis kan jeg oplyse, at der har fundet drøftelser sted imellem Stab Jura og Vejdirektoratet om forståelsen af undtagelsen til kravet om konkurrenceudsættelse i bekg. 2015-11-27, nr. 1412 i sensommeren 2016. Jeg vedhæfter mail fra min medarbejder Medarbejder 5 herom [gengivet ovenfor, vores bemærkning].

Efterfølgende tog Stab Jura kontakt til Nielsen Nørager med henblik på en drøftelse af og rådgivning om den nærmere forståelse af vejlovens § 72, stk. 2 og § 137. (...) Der har som indledningsvis nævnt været drøftelser med Nielsen Nørager om ovenstående i sensommeren 2016, men der er ikke udarbejdet advokatnotater herom. Drøftelserne resulterede i vedhæftede notat (bilag 2), afsnit 1, hvoraf fremgår:

"I forlængelse af mødet mellem BD og Stab Jura fredag d. 2. september 2016, hvor forståelsen af vejlovens § 137 om konkurrenceudsættelse blev drøftet, herunder hvorvidt bestemmelsen medførte, at der skulle ske en reel konkurrenceudsættelse og som en konsekvens heraf et "EU-udbud", har Stab Jura efterfølgende drøftet dette med ekstern advokat. Det er på den baggrund Stab Juras vurdering, at bestemmelsen skal ses i lyset af kravet i vejlovens § 72, hvorefter arbejdet skal udføres "billigst muligt". Hensynet i vejlovens § 137 er derfor, at der skal indhentes tre kontrolpriser for at afdække den billigste pris og ikke en konkurrenceudsættelse med mulighed for at blive tildelt en kontrakt.

Det hedder videre i DDs redegørelse:

Byens Drift har selv stået for at indhente de tre tilbud, og det må konstateres, at dette ikke endte med et vellykket resultat, hvorfor kommunen i stedet har valgt af gennemføre et udbud, men dette ændrer altså ikke på, at kommunen har været berettiget til i overensstemmelse med vejlovens § 137 at sikre den billigst mulige pris ved at indhente tre tilbud. Hvis et sådant tilbud kan "godtages", og hvis det er lavere end de faktiske omkostninger, som kommunen har i forhold til de påbudte arbejde, vil kommunen herefter alene kunne opkræve den indhentede tilbudte pris, og så må resten af udgifterne til opgaven skattefinansieres. Det kan i øvrigt nævnes, at kommunen også i en række sammenhænge har haft dårlige resultater i forbindelse med gennemførte udbud, men det medfører jo ikke i sig selv, at metoden ikke kan være velegnet, og det må under alle omstændigheder konstateres, at metoden med at indhente tre tilbud er skrevet ind i ordlyden af § 137, og denne metode må derfor i hvert fald principielt anses for velegnet.

Byens Drift har sammen med Horten stået for den igangværende udbudsforretning.

4.1.5 Dispensationsordningen

4.1.5.1 Beslutningen om dispensationsordningen

Som det fremgår ovenfor, vedtog TMU på mødet den 31. oktober 2016 at indføre en dispensationsordning, sådan at enkelte grundejere kunne ansøge om at blive fritaget for at være omfattet af fortovsordningen.

Forarbejdet til denne ordning findes i e-mails, der blev udvekslet mellem embedsmændene i TMF forud for mødet i TMU den 20. juni 2016. Det fremgår heraf, at det kort tid før mødet blev besluttet at lave en tilføjelse til indstillingen til udvalget. Tilføjelsen betød, at udvalget kunne beslutte at bede TMF om at udarbejde et forslag til en dispensationsordning. Den 20. juni 2016 skrev udvalgssekretær Medarbejder 20 til DD og MM:

Til DD, MM, Cc: Medarbejder 17

Kære MM og []

Beklager det meget korte varsel, men jeg har brug for at få [mangler].

Der er et ønske om, at der i forbindelse med godkendelsen af indstillingen om fortovsordningen bliver tilføjet,

"at forvaltningen bedes vende tilbage med et forslag til, hvordan grundejere med et stort sammenhængende område, kan undtages fra ordningen".

Det afgørende ord er her "sammenhængende", dvs. at det ikke er nødvendigt at løfte kosten. Først og fremmest har jeg brug for at vide, om det overhovedet er lovligt – kan vi på den måde undtage store grundejere, som fx Tivoli, med henvisning til det sammenhængende område? Og hvis vi kan, er formuleringen så ok?

Henvendelsen blev besvaret af Medarbejder 6 fra Stab Jura samme dag, men før udvalgsrådet:

Fra: Medarbejder 6

Sendt: 20. juni 2016 14:03

Til: Medarbejder 20; MM, Cc: DD

Emne: SV: HASTER: Fortovsordning - Frist kl. 14

Kære MM og Medarbejder 20

DD har bedt mig svare jer. Man kan godt lægge op til, at forvaltningen vil se på om strækninger kan undtages, hvor det giver mening fx hele vejen rundt om Tivoli. Det strider ikke mod loven. Så længe alle grundejere i princippet har lige adgang.

I praksis vil det være en særlig udfordring at tilrettelægge hvilke særlige krav der skal være opfyldt for at få en sådan ordning.

Men umiddelbart kan man altså godt lægge op til at forvaltningen vil se på hvordan det kan lade sig gøre.

Sagen blev med den nævnte formulering sendt tilbage til TMF, jf. ovenfor afsnit 4.1.4.7. På det efterfølgende møde i TMU den 31. oktober 2016 vedtog TMU at indføre en dispensationsordning, der nærmere skulle beskrives af TMF. Det hedder i indstillingen til TMU bl.a.:

Fortovsordningen er indført efter vejlovens § 72. Det vil være muligt at give dispensation fra ordningen til den enkelte grundejer, så denne kan udtræde af ordningen og selv forestå renholdet. Det er den enkelte grundejer, der efter vejloven har forpligtelsen til at renholde.

Grundejeren kan, ved fuldmagt til en sammenslutning af grundejere, lade sig repræsentere, så det er sammenslutningen, der modtager dispensationen. Det vil stadig være den enkelte grundejer, der er forpligtet efter vejloven til at renholde (jf. bilag 3). Forvaltningen har udarbejdet et forslag til grundlag for, at grundejerne kan søge dispensation. For at undgå, at renholds niveauet falder på ansøgerens eget område og i området generelt, vil forvaltningen i sin behandling af ansøgninger bl.a. lægge vægt på følgende (se også bilag 3 for yderligere uddybning):

- At der er fremlagt en renholdsplan, der sandsynliggør, at renholds niveauet vil blive opretholdt på det niveau, som kommunen styrer efter i fortovsordningen, og som lever op til de krav, forvaltningen har til udførelsen af opgaven.
- At der er tale om større sammenhængende strækninger/arealer og, at der ikke indgår arealer, som forvaltningen har pligt til at renholde - fx rabatter mellem fortov og cykelsti/vejbane. Hvorvidt en strækning er større og sammenhængende, beror på en konkret vurdering. Et relevant udgangspunkt for en dispensationsansøgning kunne fx være hel en karré eller en læn-gere, ubrudt fortovsstrækning mellem to sideveje.
- At forvaltningens mulighed for at koordinere indsatsen på strækningens kørebaner, cykelstier og fortove ikke bliver væsentlig forringet. En eventuel overdragelse af renholdet til grundejere eller sammenslutninger af grundejere vil betyde, at forvaltningen skal reducere medarbejderstaben

4.1.5.2 Udarbejdelse af dispensationsordningen

I tiden efter oktober 2016 arbejdede CC og hans medarbejdere med at udarbejde detaljerne i ordningen, der skulle træde i kraft medio 2017.

Der var en række praktiske og juridiske problemer forbundet med ordningen, som CC ønskede at forelægge for direktionen. Dette gjorde han i en e-mail den 20. marts 2017 til AA og BB:

Kære AA og BB.

Jeg har brug for at give jer en status, og den er ikke nem. Jeg vil meget gerne have et møde med jer (eller en af jer i det mindste) for at drøfte situationen. I korthed handler det om, at vi nu har trevlet alt igennem, både juridisk og fysisk (vi har set på fortovsordningens gader, karrærer mm) og kan ikke finde frem til juridisk holdbare kriterier for en dispensationsordning, som gør det muligt for større interessenter (almene boligforeninger mfl.) at melde sig ud af ordningen, uden at det samtidig bliver muligt for et stort antal mindre ejer- og andelsforeninger at melde sig ud. Vi ved at lægge sidste hånd på nogle bilag, som kan illustrere tingene. Jeg kunne tænke mig at få [] og DD med til mødet.

Der blev aftalt et møde med direktionen til den 27. marts 2017, og den 23. marts 2017 fremsendte CC et notat til bl.a. AA og BB:

FORTROLIGT

MØDEFORBEREDELSE 27. MARTS 2017 KL. 11.00-11.30

Sagen kort

Da den politiske beslutning ang. dispensationer fra fortovsordningen blev vedtaget 24. november 2017, blev politikerne forelagt administrationsgrundlaget hertil. Forvaltningen har, med bistand fra eksterne advokater, undersøgt, hvordan kriterierne i administrationsgrundlaget vil udmønte sig i praksis. Forventningen om at større grundejere, som fx de almene boligselskaber, vil kunne opnå dispensation, bliver ikke indfriet, da mange af boligafdelingernes

fortovsstrækninger, ikke lever op til de fremsatte kriterier. Ud af 101 almene boligafdelinger under fortovsordningen, vil ca. 22 afdelingers fortovsstrækninger blive dispenseret.

Til gengæld vil administrationsgrundlaget give flere private grundejere mulighed for at udtræde, hvilket har en negativ effekt på den samlede renholdsindsats og fortovsordningen fremadrettet.

Undersøgelsen heraf har betydet, at det lovede ansøgningsmateriale, som skal ligge på hjemmesiden, endnu ikke er frigivet. Dispensationerne træder i kraft 1. juli 2017.

Forvaltningen er i færd med at indhente kontrolpriser fra eksterne entreprenører, da fortovsordningen skal konkurrenceudsættelse jf. lovgivningen og hjemtagelsen af forsøgsområderne. Processen skal være afsluttet inden 30. juni 2017, hvorefter forsøgsområderne hjemtages. Dog vil priserne i fortovsordningen blive udfordret af kontrolbuddene, og kan forvaltningen ikke matche kontrolprisen fx gennem effektivisering, skal videre forløb iværksættes.

Udfaldet af kontrolbuddene har dermed også betydning for dispensationsprocessen hvis fx fortovsordningen skal i udbud. De eksterne advokater har anbefalet, at forvaltningen venter med at frigive ansøgningsmaterialet på hjemmesiden, indtil der forelægger kontrolpriser. Forvaltningen forventer, at kontrolpriserne vil være modtaget ultimo april.

Mødets indhold

CC vil orientere om de ovennævnte problemstillinger og fremvise, hvordan dispensationen vil se ud i praksis. På mødet skal det drøftes, hvordan forvaltningen handler fremadrettet, og hvordan politikerne orienteres om ovenstående.

Resultatet af drøftelserne blev, at TMF kunne fremlægge et forslag til dispensationsordningen i form af et notat til TMU af 25. april 2017, hvori TMF orienterede om, hvorledes ordningen ville blive administreret.

Ordningen trådte i kraft den 1. juli 2017. Det viste sig hurtigt, at de opstillede kriterier var for snævre, således at ikke så mange grundejere som forventet kunne opnå dispensation. Derfor blev kriterierne justeret, og TMU blev orienteret herom ved et notat af 7. september 2017, der blev taget til efterretning på TMU's møde den 18. september 2017. I tiden frem til TMU's møde den 29. januar 2018 blev der meddelt ca. 100 dispensationer. Det svarer til ca. 10 % af fortovsordningens område.

4.1.5.3 Forklaringer om dispensationsordningen og ændringen af samme

AA har forklaret:

Som led i hjemtagelsen af forsøgsområderne blev det besluttet i TMU, at der skulle åbnes mulighed for en dispensationsordning, hvor grundejere kunne ansøge om at træde ud af ordningen. AA kan ikke udtale sig om baggrunden for denne ændring, da ændringsforslaget fremkom på et udvalgmøde, som hun ikke kan referere fra. Det var en politisk beslutning, at der skulle være en dispensationsordning. Det var ikke forvaltningen, der havde foreslået denne ordning. AA kan ikke udtale sig om, hvorvidt ordningen kunne betyde, at særligt de almennyttige boligforeninger kunne komme ud af ordningen. Hun fokuserede udelukkende på, at en dispensationsordning skulle være lovlig – herunder at borgerne skulle behandles lige.

BB har forklaret:

I 2015 blev der indført en dispensationsordning, sådan at enkelte grundejere kunne kobles ud af fortovsordningen. Det var en politisk beslutning, og ideen dukkede op under udvalgsbehandlingen. Baggrunden var formentlig, at evalueringen af ordningen viste, at de store grundejere kunne renholde lige så godt, som TMF var i stand til. Det kan have ført til det politiske

ønske om at finde en fleksibel ordning. BB opfattede ønsket sådan, at formålet med ordningen skulle være, at de store grundejere kunne fritages. Det gav TMF nogle udfordringer med at designe en saglig og administrativt forsvarlig dispensationsordning. Efter BB's opfattelse var det lovligt at etablere en mulighed for at dispensere, "ellers havde de jo ikke gjort det". Men rent praktisk var det svært at finde en ordning, der gjorde fx BL tilfreds. Efter den første runde havde BL ikke fået de dispensationer, de havde regnet med, og BL havde talt med Borgmesteren om dette. BB ved ikke, om AA var orienteret om, at der var de nævnte problemer med dispensationsordningen. Hun ville ikke nødvendigvis være orienteret, medmindre der var tale om en sag, der kunne give økonomiske problemer. Borgmesteren ville typisk ikke være orienteret om fx en dispensationsordning, i hvert fald ikke om de udfordringer, der kunne være forbundet med sagsbehandlingen. Det er muligt, at borgmesteren blev orienteret om udfaldet af sagen – at der var etableret en ordning, der kom ønsket fra BL i møde, sådan at det blev muligt at give flere dispensationer.

CC har forklaret:

I 2016 blev der indført en dispensationsordning. Det var politikerne, der var meget opsatte på at indføre sådan en ordning. TMU ville gerne indføre en ordning, sådan at grundejere kunne træde ud af fortovsordningen. CC fik til opgave at lave denne dispensationsordning. Det lå ham på sinde, at det skulle ske inden for lovgivningens rammer, herunder at lighedsprincippet skulle gælde. Den e-mail, han sendte til AA og BB den 20. marts 2017, var udtryk for dette. Forsøgene havde vist, at de almennyttige boligforeninger var i stand til at renholde, og derfor skulle de have mulighed for at komme ud af ordningen. CC fornemmede en vist forventning om, at det var dette, der var formålet med at dispensere. De kunne og ville imidlertid ikke levere en ordning, der ikke var juridisk holdbar. Der skulle være lighed for alle grundejere, og ordningen skulle være saglig. Der blev da også givet dispensationer til andre end de store boligforeninger.

4.1.6 Klage til Vejdirektoratet over fortovsordningen i 2016

4.1.6.1 Forløbet vedrørende klagerne

Andelsboligforeningen AB Bustrup klagede i 2016 over, at foreningen ikke kunne udtræde af fortovsordningen, og at man ikke var blevet hørt i forbindelse med udvidelsen af fortovsordningen i 2010. Høringsbrevet var blevet sendt til foreningens administrator, og det var foreningens standpunkt, at det ikke var en korrekt fremgangsmåde. På samme måde var afgørelsen om, at foreningen var omfattet af ordningen, ikke kundgjort for ejerne, men kun for administratoren af ejendommen.

TMF afviste klagerne, og den 8. oktober 2016 klagede AB Bustrup derfor til Vejdirektoratet. TMF blev herefter anmodet om at komme med en udtalelse til Vejdirektoratet til brug for deres behandling af klagen. Andelsboligforeningen havde foretræde for TMU på udvalgets møde den 31. oktober 2016.

Yderligere to grundejere klagede til TMF over fortovsordningen i 2016. Klagerne og det arbejde, der i øvrigt fulgte efter beslutningerne på TMU's møde i oktober 2016 (ophøret af forsøgsordningen og den deraf følgende markedstest af priserne i fortovsordningen, samt indførelsen af dispensationsordningen), gav et betydeligt arbejdspress i BD (Stab og CDU). Dette førte til, at der primo november 2016 blev nedsat en arbejdsgruppe, forankret i CDU, der skulle implementere disse beslutninger og håndtere klagesagerne.

Det første møde i rækken blev afholdt den 16. november 2016, jf. e-mail samme dag fra Medarbejder 4 til CC, GG, DD, MM, Cc: SS, Medarbejder 12, []:

*Emne: Opsamling fra mødet med eksterne advokater
Kære CC, DD, GG og MM*

Att. DD; vi vil meget gerne høre fra dig hurtigst muligt

Fortovsordningen henter pt. ekstern juridisk hjælp pga. manglende ressourcer i TMF Jura (grundet opgaven vedr. reklamebærende byudstyr). Vi har derfor – efter aftale med DD - afholdt møde med Advokat 1 og Advokat 2 (A og H) fra NN Law [Nielsen Nørager Advokatpartnerselskab] vedr. fortovsordningen.

Mødet omhandlede følgende 4 kernepunkter (se vedhæftede oversigt), som A og H gav os deres løsningsforslag på;

- 1. Aktindsigt (verserende sag)*
- 2. Udtalelser til Vejdirektoratet (VD) vedr. klager (2 verserende sager)*
- 3. Indhentning af kontrolpriser – rammesætning for denne proces*
- 4. Dispensation – rammesætning*

Særligt punktet om udtalelserne til VD findes problematisk, hvor vi står med en dårlig sag. Især klagesagen til VD, som A/B Busstrup (ved [], som foretrådte ved TMU 31.10) har indgivet vedr. manglende høring i 2010 ved optagelse i fortovsordningen, volder en del kvaler. Klagen handler konkret om at andelsboligforeningen er blevet optaget i fortovsordningen uden at blive hørt, da høringsbrevet er sendt til administrator, som ikke har videresendt brevet til bestyrelsen. Det har været almindelig praksis i fortovsordningen at udsende høringsbreve til administrator når disse står opført i OIS.

Advokat 1 og 2 mener ikke at forvaltningen har fulgt korrekt praksis i udsendelsen af høringsbrevene til administrator. På baggrund af domsafsigelser i lignende sager, mener advokat 1 og 2, at korrekt praksis er at høringsbrevene skal sendes til ejer, da det er ejeren der skal høres. Konsekvenserne heraf – hvis klager får medhold – er et tilbagebetalingskrav på opkrævninger fra 2014 (der er en forældelsesregel, som betyder at der ikke kan kræves opkrævning helt fra 2010). Derudover vil forvaltningen sandsynligvis blive pålagt at kontakte samtlige grundejere, hvor høringsbrevene er sendt til administrator, med henblik på tilbagebetaling. Derudover klager A/B Busstrup og [] over afslag på udtræden af fortovsordningen.

Advokaterne anbefaler, at vi sikrer at klagesagerne ikke eksploderer inden jul – derfor anmoder vi om udsættelse til januar og efterfølgende 6 uger yderligere. De to klager tildøles dispensation, hvorved deres klagesager lukkes og ikke fører til evt. medhold i afgørelsen. Der er dog lidt uklart om tildelingen af dispensationen også "lukker ned" for klagedelen vedr. høringen hos A/B Busstrup. (...)

DD holdt derefter et møde med SS den 17. november 2016. Et referat af dette møde blev samme dag sendt til bl.a. CC:

*SS og DD har holdt møde fredag morgen, hvor de fik drøftet de problemstillinger, som vi beskrev i forrige mail.
Ift. klagesagerne hos VD, er DD helt enig i Advokat 1 og Advokat 2's vurderinger (...)*

ps CC sig til hvis vi på mandag, skal skrive et udkast til info til direktionen).
God weekend
SS

CC besvarede denne mail fra SS samme dag:

Kære SS.
Tak for info, og ja tak til et udkast til en kort orienteringsmail, som jeg kan sende til direktionen, og som både omfatter det med partshøringer, og det med juristen.

De verserende sager i fortovsordningen blev drøftet på et møde med direktionen den 13. december 2016. I dette møde deltog også de to advokater fra Nielsen Nørager, der havde deltaget i det møde den 16. november 2016, der er refereret ovenfor. Forud for mødet havde Medarbejder 4 fremsendt et notat til brug for forberedelse af mødet (videresendt af BB den 9. december 2016 til AA og ÆÆ):

Email fra Medarbejder 4 til BB, CC; MM; [], SS; Medarbejder 12; Advokat 1 og 2, NN Law (med vores fremhævning):

Fortroligt

MØDEFORBEREDELSE 13. DECEMBER 2016 KL. 15.30-16.30

Sagen kort

I kølvandet på de seneste politiske behandlinger af fortovsordningen, er der indgivet 2 klager til Vejdirektoratet. Den ene klage omhandler at grundejeren mener, at ejendommen er blevet optaget i fortovsordningen i 2010 uden at blive hørt. Det oprindelige høringsbrev blev ikke sendt til ejeren, men derimod til administrator, som ikke videregav høringsbrevet til boligforeningens bestyrelse. Den anden klage omhandler afslag på udtræden af fortovsordningen, og vurderes ikke til at være nær så kritisk som den førstnævnte klage. (...)

Får klager medhold i sin klage, står forvaltningen overfor et tilbagebetalingskrav og er desuden forpligtet til at kontakte samtlige grundejere, der er blevet optaget i fortovsordningen og som - på linje med klageren - ikke er blevet hørt korrekt. Derudover udtræder klageren af ordningen.

En foreløbig opgørelse oplister ca. 1930 grundejere, som forvaltningen ville være forpligtede til at kontakte og som potentielt kunne udtræde. Oveni det skal lægges et evt. tilbagebetalingskrav. Forvaltningen har fået sagen hos Vejdirektoratet udsat frem til 16. januar 2017.

Mødets indhold

På mødet skal strategien for håndteringen af klagesagen drøftes med det formål at lande på en ny og holdbar strategi. Strategien skal formå at lukke klagesagerne og samtidig ikke sætter forvaltningen i en position, hvor udfaldet af klagesagen danner en præcedens, som på sigt kan true fortovsordningen.

På mødet deltager advokaterne fra NN Law, som er blevet adviseret om forvaltningens holdning til den førnævnte strategi.

Der blev desuden afholdt et møde 13. januar 2017, hvor klagesagerne var på dagsordenen igen. Dette fremgår af et notat, som Medarbejder 4 den 12. januar 2017 fremsendte til SS, MM, CC, DD, [], Medarbejder 12, Medarbejder 22 samt Advokat 1 og 2 fra Nielsen Nørager.

Kære alle

Som lovet - en opdateret opgaveliste samt en kort dagsorden til vores møde tirsdag eftermiddag;

1. Gennemgang af opgaveliste – status på de enkelte opgaver

2. Dispensationer – igangsætning

3. Næste skridt

(...).

Klagesagerne i VD: De 2 verserende klagesager er pt. blevet udsendt til 16. januar 2017 og forvaltningen anmoder om yderligere udsættelse i 6 uger derefter. På mødet drøftedes håndteringen af sagerne og hvordan vi kan få lukket sagerne – især A/B Busstrup-sagen.

OGG: TMF retter henvendelse til VD d. 15/1 med henblik på udsættelse

(...). Opridsning af konsekvenserne af klagesagerne fx VD's mulige afgørelser og hvad det så betyder for fortovsordningen

Der blev derefter afholdt et møde den 17. januar 2017. Referat fra dette møde blev udsendt af Medarbejder 4 til CC, DD, Medarbejder 22, Medarbejder 12, MM, [], SS og to advokater fra Nielsen Nørager den 20. januar 2017. Det fremgår af dette referat bl.a., at TMF skal holde fokus fremadrettet for at sikre en rigtig proces vedrørende parthøring mv. Gruppen besluttede at undlade at sætte et arbejde i gang med at udrede, om der kunne være andre sager end de aktuelle klagesager, hvor der ikke var sket parthøring og kundgørelse på den rigtige måde.

Det næste møde i gruppen blev afholdt den 6. februar 2017. Medarbejder 4 fremsendte en mødeindkaldelse til BB, CC, DD, MM og []. Efter mødet skrev DD til Advokat 1, 6. februar 2017, om bl.a. sagen vedr. AB Bustrup:

Som aftalt telefonisk kommer her en mail med et tilbageløb fra vores møde d.d. Der er 3 spor: (...).

Klagesager

• Der er enighed om den strategi, der lægges op til i jeres forslag.

Det skal i tæt samarbejde med BD undersøges nærmere, hvem brevet i AB Bustrup sagen er sendt til (part eller Administrator)

Hvis det viser sig, at brevet ikke kan anses for at være sendt til ejer skal det undersøges, om sagen faktisk kan "isoleres" fra øvrige sager.

Hvis ovenstående nødvendiggør, at VD på ny anmodes om udsættelse, gør vi det.

De verserende klagesager blev desuden drøftet på et møde den 20. marts 2017, hvor de var sidste punkt på dagsordenen. Dette fremgår af referatet fra mødet, som Medarbejder 4 den 21. marts 2017 sendte til deltagerkredsen ovenfor:

Det anbefales ikke, at forvaltningen forsøger at argumentere, at A/B Busstrup blev kundgjort korrekt i 2010 og 2012. Parthøringen blev sendt til administrator og ikke til andelsforeningen. De pågældende afgørelser betragtes derfor som ugyldige, og forvaltningen vil derfor overveje tilbagebetaling, af de ydelser, som ikke er forældede dvs. fra marts 2014 og frem. Det samlede beløb lyder på 76.684,58 kr. (ekskl. moms).

Den 12. april 2017, hvor fristen for at afgive svar til Vejdirektoratet udløb, skrev TMF til de 3 klagere, at forvaltningen "efter en samlet vurdering af de særlige omstændigheder i sagerne" havde besluttet at tilbagebetale de opkrævede beløb.

Som følge heraf afsluttede Vejdirektoratet behandlingen af sagerne uden at træffe afgørelse.

I forbindelse med en ny klagesag (vedrørende 43 klager, der alle var repræsenteret af advokat []), udarbejdede advokatfirmaet Nielsen Nørager den 29. november 2017 en redegørelse til borgmesteren om den tidligere sag. Det fremgår af denne redegørelse bl.a.:

1. Hvorfor vi har tilbagebetalt?

I sagen vedrørende AB Bustrup gjorde bestyrelsen ihærdigt gældende, at Administrationshuset ikke på nogen måde havde orienteret foreningens bestyrelse om, at kommunen havde partshørt og truffet afgørelser om begrundelser tilbage i 2012. På daværende tidspunkt, hvor reglerne om digital post ikke var fuldt udrullet, fulgte det bl.a. af praksis fra ombudsmanden, at det var foreningen selv og ikke administrator, som kommunen med frigørende virkning kunne kommunikere med. Kommunen var på daværende tidspunkt ikke i besiddelse af oplysninger, der dokumenterede, at parten i sag AB Bustrup eller den anden klager havde fået kundgjort afgørelsen.

Det er fast antaget, at manglende kundgørelse fører til ugyldighed, hvilket f.eks. også er fastholdt i nyere ombudsmandspraksis f.eks. og gensidig forsørgelse (se FOB 2016.33).

Selv om andelsboligforeningerne havde fået en ydelse bestående i renholdelse af deres fortove, valgte kommunen ud fra en samlet vurdering og med henblik på at få lukket de klagesager en gang for alle både at se bort fra de trufne afgørelser og foretage tilbagebetaling af de beløb, der ikke var forældede (se også MAD 2013.102 H til at belyse denne retstilstand).

2. Hvilken præcedens det giver og for hvem?

Advokat [] har efterfølgende telefonisk præciseret, at Administrationshuset faktisk underrettede andelsboligforeningernes bestyrelser mv. via en portalløsning, hvorfor han ikke mente, at der var et kundgørelsesproblem i nogen af sagerne. Det har kommunen tænkt sig at inddrage i den varslede udvidede partshøring i de 45 klagesager. Hvis advokat [] kan sandsynliggøre denne påstand, kan kommunen se bort fra kundgørelsesproblemstillingen i de fremtidige sager.

Allerede på den baggrund vil de 45 klagesager – og de nye klagesager fra BL – adskille sig fra de tidligere sager, og kommunen vil derfor ikke i de nye sager være bundet heraf. (...).

4.1.6.2 Forklaringer om forløbet af klagesagen vedrørende AB Bustrup

MM har forklaret om dette forløb:

Samtidig med beslutningerne i TMU pr. oktober 2016 om indførelse af en dispensationsordning og om markedstest af priserne som følge af forsøgsordningens ophør, måtte de i denne periode håndtere 2, siden 3 klagesager. MM husker sagen vedr. AB Bustrup som en mulig bombe under fortovsordningen. Problemet var, at der muligvis var sket fejl i forbindelse med partshøring og kundgørelse, før hun kom til, og dette kom helt bag på hende og hendes medarbejdere. Da sagen var vigtig, fik de det råd fra advokaterne i NN Law, at der skulle en omhyggelig sagsbehandling til.

Problemstillingen blev drøftet på et møde med AA og BB. De havde erfaring fra et andet forvaltningsområde, hvor der havde været en lignende problemstilling, og overvejelsen var, om der skulle sættes et stort arbejde i gang for at finde de borgere, der muligvis havde fået forkert underretning. Resultatet blev, at det skulle de ikke gøre. MM lyttede nøje til dette, for det var hendes folk, der i givet fald skulle i gang med denne opgave. Der var ikke tale om at fejle noget ind under gulvtæppet, men beslutningen blev, at det kun var de 3 klager, der var på banen, der skulle have penge tilbage. MM kan ikke sige, hvem der tog denne beslutning,

men sagen blev drøftet på det nævnte møde med direktionen, og hvor advokater fra NN Law muligvis også deltog.

CC har forklaret om denne klagesag:

CC husker, at der var 3 klagesager, der fyldte en del i samme periode. Navnlig sagen vedr. AB Bustrup gav problemer, for de kunne ikke dokumentere, at denne sag var behandlet rigtigt i sin tid - at der var sket den rigtige partshøring / kundgørelse. Derfor besluttede de at give klageren medhold og at betale betalte afgifter tilbage. Der var et møde den 28. november 2016, hvorefter "strategien" skulle løftes til direktionsniveau. Der var tale om, at BB skulle godkende den fremgangsmåde, de anbefalede, og som deres eksterne advokater havde foreslået. Der var ikke tale om, at hensigten var at trække sagen ud i urimelig lang tid. De behøvede tid for at forsøge at finde materiale i sagen, der kunne støtte deres synspunkter, hvilket faktisk også blev fundet men desværre først efter sagens afslutning. Der var således ikke tale om, at hensigten var at trække sagen ud tidsmæssigt uden saglig begrundelse.

(...) Klagesagen fra AB Bustrup blev behandlet på et møde den 13. december og flere møder derefter i den gruppe, han havde nedsat til at håndtere beslutningerne på TMU's møde i oktober 2016. Det var CC's holdning, at man ikke kunne fikle sig ud af et muligt problem vedr. sagsbehandlingsfejl i høringsprocessen. De borgere, der havde krav på tilbagebetaling, skulle have det. De kontrollerede dog ikke til bunds, om der var andre borgere end AB Bustrup, der muligvis ikke var blevet partshørt på rette måde. Forvaltningen mente, at der var blevet partshørt korrekt, og det var meget vanskeligt at finde frem til borgere, der måske ikke var blevet partshørt korrekt og dermed kunne have et krav. Det viste sig også, at der faktisk ikke var noget problem i de rejste klagesager, hvor høringsbreve var givet videre til grundejerne fra administratoren af ejendommen

BB har forklaret:

BB blev orienteret om, at der kom klager over fortovsordningen, og at tre af disse klager var gået videre til Vejdirektoratet. Disse klagesager blev anset for at være vigtige. Det var et stort problem, hvis der grundlæggende var begået fejl i forbindelse med etableringen af fortovsordningen, særligt hvis der var fejl i høringsproceduren. Det forekom ham at være helt grotesk, at en enkelt formel fejl i værste fald kunne få så vidtgående konsekvenser. Det var CC, der havde ansvaret for sagerne, og der blev afholdt møder, hvor staben i TMF også deltog. Det blev også drøftet, hvilken taktik, TMF skulle anlægge i sagerne. Han husker ikke præcist, om de drøftede, at sagerne kunne udsættes. Hvis de har bedt om udsættelse, må det have været fordi, de ikke var sikre på, hvor de stod. Det handlede ikke om at trække sagerne i langdrag. Hvis borgeren har ret, skal borgeren have ret med det samme. Han husker ikke præcist, hvordan sagerne blev løst, men problemet blev håndteret, sådan at de kunne komme videre.

(...) BB har ikke været involveret i beslutninger om, hvorvidt TMF havde pligt til at undersøge, om der var grundejere, der skulle have penge tilbage, fordi beslutningen om at inddrage dem under fortovsordningen muligt var behæftet med sagsbehandlingsfejl, jf. sagen vedr. andelsboligforeningen AB Bustrup. Der er tale om en relativt lille sag. Alt er større i København, og en sag af den kaliber er for lille til, at direktionen skal involveres.

DD har forklaret:

Vedr. behandlingen af 3 klagesager i 2016 – 2017: DD fik i disse sager bistand fra Nielsen Nørager. DD blev involveret i behandlingen af sagen, da der var blevet begået en række sagsbehandlingsfejl i BD. I mail af 17. november 2016 beder Medarbejder 4 om hendes råd

vedr. behandlingen af en klage fra AB Bustrup. DD blev under interviewet præsenteret for denne mail, men mailen indgik ikke i den materialesamling, som var blevet sendt til hende forinden interviewet. DD husker derfor ikke på stående fod denne problemstilling tydeligt, men kan læse sig til, at der var begået fejl i forbindelse med høring af andelsboligforeningen og med kundgørelse af beslutningen om at inddrage foreningens areal i fortovsordningen. Det var herefter vigtigt, at der ikke blev begået flere fejl i sagsbehandlingen, end dem, der allerede var begået. Det er – sådan som DD husker det - umiddelbart baggrunden for, at det blev anbefalet at søge om mere tid til at afgive svar til Vejdirektoratet i klagesagen. Der er ikke tale om, at de havde til hensigt at trække tiden ud. Stab Jura er juridisk bindeled til ekstern advokat i disse klagesager og følger dem på vej, men DD husker ikke, hvem der specifik traf beslutning om håndteringen af sagen med AB Bustrup. Når det er anført, at de skal forsøge at nå frem til, at "sagerne ikke eksploderer inden jul", handler det ikke om at træne sagen. Sådan som DD husker det, skulle TMF sikre sig, at afgørelserne var rigtige og velbegrundede. Samtidig kørte der en lang række parallelle spor om fortovsordningen, som ud fra administrative betragtninger skulle sammentænkes. Der var desuden en problemstilling om anvendelse af digital post, der ikke var helt ukompliceret.

4.1.7 Forløbet i 2017 – 2018

4.1.7.1 Indhentelse af kontrolpriser og beslutning om udbud

Som det fremgår ovenfor i afsnit 4.1.4.7, besluttede TMU den 31. oktober 2016, at TMF skulle indhente tre kontrolpriser for ad denne vej at teste priserne i fortovsordningen mod markedet, jf. vejlovens § 72. Med bistand fra eksterne advokater udarbejdede forvaltningen herefter et "udbudsmateriale", og fem private firmaer blev inviteret til at afgive uforbindende priser på renholdelsesopgaven.

Priserne fra de tre private entreprenører, der afgav bud, blev afleveret i april 2017. Priserne lå på et væsentligt lavere niveau end TMF's priser, jf. et notat vedrørende indhentelse af kontrolbud af 12. juni 2017 til CC og BB (anonymiseret af os):

Resultater af kontrolbud

Forvaltningen har efterspurgt kontrolbud hos fem eksterne aktører og har modtaget bud fra tre af disse. [Firma 1, 2 og 3] har indleveret bud baseret på forvaltningens opgavebeskrivelse, beregningsskabelon og kvalitetsskala. Fælles for de tre bud er, at de er markant lavere end forvaltningens priser. Se tabel 1.

TMF aktuel pris: 165,45 / 124,81 kr. pr. m2, henholdsvis A-gader og B-gader.

Bud nr. 1: 55,86 / 44,10 kr. pr. m2

Bud nr. 2: 72,69 / 62,05 kr. pr. m2

Bud nr. 3: 34,80 / 24,99 kr. pr. m2

Forvaltningen vurderer, at budpriserne er urealistisk lave. De lave priser afspejler bl.a., at de tre entreprenørers effektivitet i høj grad afviger fra forvaltningens: En medarbejder i forvaltningen skønnes, at renholde ca. 5-6.000 m2 dagligt, hvor der bl.a. er taget højde for fremkommelighed. Hos en af entreprenørerne blev det skønnet, at en medarbejder kunne renholde 18.500 m2 dagligt.

Forvaltningen har af entreprenørerne fået oplyst, at der ikke var foretaget konkret af besigtigelse af arealerne, og at buddene dermed udelukkende er baseret på skøn. Dermed er der ikke taget højde for eks. fremkommelighed og affaldsmængder.

Forvaltningen konkluderer, at de tre kontrolbud ikke kan sammenlignes med forvaltningens priser, da byderne ikke har et forhåndskendskab til opgaven og i for høj grad har baseret buddene på skøn. Forvaltningen har gennemgået sagen med ekstern advokat, som er enig i denne konklusion. Det betyder, at det ikke er lykkedes at afdække en realistisk markedspris.

På baggrund af de indkomne kontrolpriser udarbejdede Medarbejder 5 den 8. juni 2017 et notat om forvaltningens handlemuligheder i den opståede situation. Det fremgår bl.a. af dette notat, at:

Fra: Medarbejder 5 Sendt: 8. juni 2017 13:33

Til: Medarbejder 11, Medarbejder 4 Cc: Medarbejder 23; ZZ; CC; DD

Emne: Notat om det juridiske handlerum vedr. fortovsrenhold og takstfinansiering.

NOTAT VEDHÆFTET:

Det juridiske handlerum vedr. fortovsrenhold og takstfinansiering

Baggrund

Efter vejlovens § 72 kan vejmyndigheden (forvaltningen) bestemme, at de forpligtelser (fortovsrenhold), som er pålagt grundejerne af vejmyndigheden helt eller delvis kan overtages af vejmyndigheden for grundejernes regning. Det følger af vejlovens § 72, at arbejdet skal udføres "billigst muligt", og at dette skal ske ved gennemførelse af proceduren i vejlovens § 137 således, at der indhentes tre tilbud, medmindre udbudslovgivningen foreskriver andet.

Efter samråd med ekstern advokat har forvaltningen i første omgang indhentet tre kontrolpriser fra eksterne entreprenører og dermed søgt at undgå udlicitering/udbud af fortovsordningen. Efter modtagelse af disse kontrolbud er det imidlertid BD's vurdering, at kontrolpriserne er af en sådan beskaffenhed, at de ikke er egnede til at danne grundlag for fremtidig opkrævning af takster hos grundejerne til den billigst mulige pris, jf. vejlovgivningens krav herom.

Juridiske handlemuligheder

Nedenfor følger en kort gennemgang af de juridiske handlemuligheder, som forvaltningen kan vælge imellem. Det drejer sig om helt eller delvis udbud af fortovsordningen, en skattefinansieret fortovsordning og en afskaffelse af fortovsordningen.

Udbyde/udlicitere en begrænset del af fortovsordningen

Det er muligt at sende en afgrænset del af fortovsordningen (f.eks. udvalgte strækninger) i udbud blandt andet med henblik på at gøre sig erfaringer med eksterne operatører og kontraktstyring. Det er vigtigt, at forvaltningen udvælger repræsentative områder, der er egnede til at danne grundlag for fremtidige erfaringer og som grundlag for fastsættelse af takster for den øvrige del af fortovsordningen.

Det vil være muligt for forvaltningen at lade en sådan aftale have en maksimal løbetid på f.eks. 1-2 år, hvis man ønsker det.

I forhold til den øvrige del af fortovsordningen vil forvaltningen være nødsaget til at ændre sine takster i overensstemmelse med de priser, som vil være gældende i forhold til det vindende tilbud. Det vil ikke være sagligt at opkræve en forskellig pris hos de enkelte grundejere (...)

Den opståede situation skulle behandles på et møde med borgmester Morten Kabell den 19. juni 2017, hvor BB og CC skulle deltage. Følgende fremgår af et internt notat fra mødeforberedelsen (med vores fremhævning):

Sagens kerne

Renholdet i forsøgsområderne i fortovsordningen skal hjemtages til forvaltningen. Det kræver en forudgående markedstest af vores priser i fortovsordningen. Det har man forsøgt at gøre på en lempelig måde ved at indhente tre kontrolbud fra eksterne aktører.

Kontrolbuddene har vist sig at være baseret på et løst grundlag, og er ikke egnede til på den baggrund at sætte en realistisk pris for fortovsrenholdet. Det er derfor ikke muligt for forvaltningen at hjemtage forsøgsområderne til den 1. juni 2017 som planlagt og meldt ud til de berørte grundejere.

(...)

Anbefaling

Så vidt det er muligt, skal der træffes beslutning om, hvordan forvaltningen skal videreføre fortovsordningen i den nærmeste fremtid.

Videre proces

Beslutes det, at der gennemføres prøve-udlicitation, så vil:

- TMU blive orienteret om forsøgenes forlængelse med vedlagte notat.*
- Grundejerne bliver individuelt orienteret om, at forsøgene forlænges.*

Til mødeforberedelsen havde CC desuden udarbejdet et notat til borgmesteren dateret 14. juni 2017 om handlemulighederne. Det hedder bl.a. i dette notat (med vores fremhævning):

Til Borgmesteren

Fortovsordningen - orientering om resultatet af kontrolpriser og kommunens handlemuligheder

Det er besluttet at hjemtage fortovsrenholdet i forsøgsområderne til forvaltningen pr. 1. juli 2017. Hjemtagelsen skal imidlertid ske inden for rammerne af den nye Vejlov fra 2015, hvor en ny bestemmelse i loven (§ 72) forpligter forvaltningen til at sikre, at arbejde, som udføres på grundejers regning, er til billigst mulige pris. Det betyder, at forvaltningens priser skal testes overfor markedet. Forvaltningen har sammen med ekstern advokat vurderet, at det kunne ske ved at indhente tre kontrolpriser.

Der er nu indhentet tre kontrolbud, som ligger væsentligt under forvaltningens priser for udførelse af renholdet. Forvaltningen har gennemgået grundlaget for priserne driftsmæssigt og økonomisk og konkluderer, at priserne ikke er realistiske og derfor ikke kan anvendes som grundlag for prissætningen i fortovsordningen. Det betyder, at det som planlagt ikke er muligt for forvaltningen at overtage renholdet i forsøgsområderne, da forvaltningen ikke på nuværende tidspunkt kender den billigst mulige pris.

Notatet beskriver herefter de handlemuligheder, der også var nævnt i forvaltningens notat, jf. ovenfor. Til mødeforberedelsen var der desuden udarbejdet et udkast til notat til TMU, hvori det bl.a. hedder (med vores fremhævninger):

Til Teknik- og Miljøudvalget

Forlængelse af forsøgsordningerne i fortovsordningen

Teknik- og Miljøudvalget (31.10.2016) og Borgerrepræsentationen (15. 11. 2016) har besluttet, at fortovsordningens forsøgsområder skal tilbageføres (...)

Tilbageførelsen skal imidlertid ske inden for rammerne af den nye Vejlov fra 2015, hvor en ny bestemmelse i vejloven (§ 72) forpligter forvaltningen til at sikre, at arbejde, som udføres på grundejers regning, er til billigst mulige pris. Det betyder, at forvaltningens priser skal testes overfor markedet. Forvaltningen har sammen med ekstern advokat vurderet, at det var muligt ved at indhente tre kontrolpriser. Det vil sige, at opgaven reelt ikke udbydes, og at eksterne leverandører derfor tilbydes betaling for at beregne og afgive kontrolpriser. Forvaltningen har forsøgt at teste markedsprisen ved at indhente kontrolpriser fra tre eksterne leverandører. De indkomne priser ligger alle et stykke under forvaltningens beregnede priser til renholdet. Forvaltningen har gennemgået de modtagne kontrolpriser nøje og må konstatere, at de ikke kan bruges til at fastlægge en reel markedspris for den opgave, der skal udføres i fortovsordningen. Forvaltningen vil som en konsekvens af dette gennemføre et reelt udbud på dele af fortovsordningen for på denne måde at få afdækket markedsprisen. (...)

Orienteringen af borgmesteren, herunder de to ovennævnte notater til henholdsvis borgmesteren og TMU, blev sendt til BB forud for mødet med borgmesteren.

Både notatet til borgmesteren og notatet til TMU blev godkendt af AA den 19. juni 2017, jf. svar på en mail fra [] af denne dato:

Kære AA

Kan du godkende det vedhæftede notat til TMU, som handler om fortovsordningen (du har tidligere set mødemateriale til det møde borgmesteren og BB havde møde med CC tidligere i dag). Når du har godkendt sender jeg den til orientering hos borgmesteren. BD begynder at orientere borgere m.m. så snart notatet når portalen.

[Svar]: Godkendt

Det blev herefter besluttet at sende dele af fortovsordningens område i udbud, jf. udbudsloven. Dette fremgår af e-mail fra Medarbejder 11 til Medarbejder 4, MM, GG m.fl. den 20. juni 2017, hvor det mødemateriale, der er citeret i uddrag ovenfor, også blev fremsendt til modtagerne:

Kære jer

CC har været til møde med Morten K om fortovsordningen. Konklusionen var hurtigt på plads:

- Vi kører med udlicitering i 2-3 år som foreslået og forlængelse af fortovsordningen i et år.*
- Notatet til TMU kommer på portalen.*

• Vi kan sende breve til grundejerne så snart vi er klar

CC og MM taler om igangsætning af udbudsprocessen

Der skal laves et procesnotat til direktionen om udliciteringen med

- Tidsplan*
- Organisering i forhold til forvaltningens kontrolbud - hvem skal vurdere buddene*

Til denne e-mail var der vedhæftet det notat, dateret 12. juni 2017, hvori der er gjort rede for de tre kontrolbud og de tre notater, der er nævnt ovenfor, herunder notatet til TMU, der efterfølgende blev lagt på TMU-portalens. Det bemærkes, at størrelsen af de indkomne bud – så vidt ses – ikke ved denne lejlighed blev givet videre til udvalget.

I november 2017 klagede BL og en række andre grundejere (repræsenteret af advokat []) til Vejdirektoratet over administrationen af fortovsordningen. Klagen omfattede bl.a., at priserne i fortovsordningen fortsat

var for høje, og at der fortsat ikke var gennemført en privatisering af ordningen. Dette førte til, at borgmester Morten Kabell bad forvaltningen om en vurdering af BL's synspunkter:

Fra: BB
Sendt: 28. november 2017 08:59
Til: CC
Emne: Bl brevet fra igår - haster
Hej CC

Borgmesteren har allerede hørt om BL brevet, og var temmelig sur på bl. Kan jeg få noget om hvad indholdet er og hvordan vores umiddelbare vurdering er i dag. Til mig og borgmesteren
Så brevet og vores umiddelbare vurdering

Samme dag, den 28. november 2017, sendte CC en foreløbig redegørelse til BB (cc Medarbejder 17, DD, MM):

Kære BB.

Her er som aftalt Stab Juras hurtige vurdering. De arbejder i dybden og vi vil kunne sige mere når vi mødes i begyndelsen af december. Det korte budskab er, at intet er ændret, og at BLs henvendelse ikke har medført, at ordningen står på et ændret fundament.

En kort status og vurdering af risikoen

Siden vi blev opmærksomme på problematikken omkring den nye vejlovs krav om konkurrenceudsættelse af ordningen, har vi vidst, at der var en risiko forbundet med, at forvaltningen kom sent i gang med dette. Som følge af at konkurrenceudsættelseskravet er en ny bestemmelse, findes der ikke relevant praksis på området, og det er derfor vanskeligt at forudsige, hvordan Vejdirektoratet vil stille sig i forhold til, at vi nu 2,5 år efter bestemmelsens ikrafttræden fortsat ikke har færdiggjort konkurrenceudsættelsen, og som følge deraf er det ligeledes vanskeligt præcist at forudsige risikoen karakter.

Det er dog fortsat vores vurdering, at vores sene igangsættelse og den vanskelige proces ikke medfører, at fortovsordningen generelt set hviler på et ulovligt grundlag.

Denne e-mail byggede på en vurdering, der var udarbejdet af DD, der også den 28. november 2017 sendte den følgende redegørelse til CC (cc MM, [], Medarbejder 4, Medarbejder 22 og GG):

Kære CC

Her er Stab Juras korte vurdering af risikobilledet ift fortovsordningen som følge af BLs skrivelse. Det, der er anført i kursiv er alene til jeres interne orientering.

Jeg går ud fra, at du/I selv tager den videre herfra ift. info til BB og borgmesteren.

Hilsner DD

Det korte budskab er, at intet er ændret, og at BLs henvendelse ikke har medført, at ordningen står på et ændret fundament.

En kort status og vurdering af risikoen

Siden vi blev opmærksomme på problematikken omkring den nye vejlovs krav om konkurrenceudsættelse af ordningen, har vi vidst, at der var en risiko forbundet med, at forvaltningen kom sent i gang med dette.

Som følge af at konkurrenceudsættelseskravet er en ny bestemmelse, findes der ikke relevant praksis på området, og det er derfor vanskeligt at forudsige, hvordan Vejdirektoratet vil stille sig i forhold til, at vi nu 2,5 år efter bestemmelsens ikrafttræden fortsat ikke har færdiggjort konkurrenceudsættelsen, og som følge deraf er det ligeledes vanskeligt præcist at forudsige risikoen karakter.

Det er dog forsat vores vurdering, at vores sene igangsættelse og den vanskelige proces ikke medfører, at fortovsordningen generelt set hviler på et ulovligt grundlag.

Følgende var anført i kursiv:

Uddybende bemærkninger til jer alene

Problematikken består i, at vejloven forpligter os til at udføre arbejdet billigst muligt, og det kan vi endnu ikke sige om vi gør. Men såfremt vi efter konkurrenceudsættelsen må konstatere, at vi ikke udfører arbejdet billigst muligt, medfører dette efter vores vurdering ikke, at fortovsordningen hviler på et ulovligt grundlag, men at vi i værste fald kan være forpligtet til at tilbagebetale differencen mellem den billigst mulige pris, og det som vi har opkrævet siden bestemmelsens ikrafttræden (dog max. 3 år jf. forældelsesloven).

Overfor denne potentielle differencetilbagebetaling står dog vægtige argumenter om:

- at vi er i proces med konkurrenceudsættelsen*
- og at denne konkurrenceudsættelse er kompleks og tidskrævende*
- at vi jo har leveret en ydelse for beløbet,*
- samt at vi har fortolket vejlovens § 72 således, at den ikke indebar et krav om at samtlige igangværende ordninger skulle konkurrenceudsættes fra den ene dag til den anden.*

Men det er forsat ikke muligt at forudsige, hvordan Vejdirektoratet stiller sig overfor denne problemstilling og argumentation, hvilket vi løbende har gjort jer opmærksom på i processen. Parthøringsproblematikken

Parallelt med konkurrenceudsættelsesproblematikken består der forsat en parthøringsproblematik, som dog ikke har direkte sammenhæng med konkurrenceudsættelsesproblematikken.

4.1.7.2 Forklaringer om indhentelse af kontrolpriserne 2017

DD har om bl.a. den netop nævnte skrivelse, hvoraf det fremgår, at juristerne løbende har gjort ledelsen opmærksom på de nævnte risici i forløbet, forklaret:

DD husker ikke, om det særligt har været drøftet, hvor hurtigt processen om indhentelse af kontrolpriser skulle sættes i værk. De nåede frem til, at kravet om konkurrenceudsættelse kun var gældende for nye afgørelser, der blev truffet efter lovens ikrafttræden den 1. juli 2015. (Det samme resultat, som Vejdirektoratet siden er kommet frem til). Der var ikke noget krav om, at det skulle ske inden for særlige frister. Derimod var det hendes opfattelse, at processen med at indhente kontrolpriser skulle sættes i værk inden for rimelig tid. Der var tale om en ganske kompliceret opgave, hvor BD ikke havde erfaringen at støtte sig til, så det forekom ikke DD urimeligt, at der gik nogen tid med at gennemføre processen.

Hos Stab Jura var hun og hendes medarbejdere opmærksomme på, at der var et "tidsaspekt". Det er baggrunden for, at hun i en mail til CC fra 28. november 2017 skriver, at det forsat ikke er muligt at forudsige, hvordan Vejdirektoratet stiller sig til at der er gået 2,5 år efter lovens ikrafttræden uden der er foretaget en markedstest, "hvilket vi løbende har gjort jer opmærksom på i processen". Dette skal forstås sådan, at vejloven var uklar, og at der efter hendes og hendes medarbejders opfattelse dermed var en risiko for, at Vejdirektoratet fortolkede loven på en anden måde, end TMF gjorde. Formuleringen kan ikke forstås sådan, at det var hendes opfattelse, at der var gået alt for lang tid. Man kan sige, at uret tikkede fra efteråret 2016, hvor der blev truffet beslutning om at hjemtage forsøgsordningerne, hvilket i øvrigt er vigtigt at holde sig for øje forsat ikke faktisk er sket. Det sker 1/1-2019. Men at der trods alt var indhentet kontrolpriser i efteråret 2017. Det var ikke muligt på forhånd at vide, at disse

priser ikke kunne bruges til noget. Og da de fremkom, blev der straks truffet beslutning om at lave et udbud.

DD kan ikke erindre, fra hvilket tidspunkt, de havde gjort BD opmærksom på tidsaspektet, men det har formentlig været fra sommeren 2016. Det er de relevante medarbejdere i BD, der har arbejdet med fortovsordningen, de har rådgivet om dette. I BD er det CC, der har ansvaret som serviceområdechef, og desuden har DD korresponderet med bl.a. MM og []. DD har ikke rådgivet nogen i direktionen herom. Det ville være ukorrekt i forhold til linjeledelsen at gå uden om CC. Hun ved ikke, hvad han har orienteret direktionen om. Der er ikke ansat jurister i BD, og det er bl.a. efter DD's vurdering en ud af flere årsager til, at man i BD har brugt eksterne advokater med speciale i vejlovgivningen som rådgivere i sagen.

AA har forklaret:

I 2016 blev det aktuelt at indhente kontrolpriser, da TMU, efter evalueringen var afsluttet, havde besluttet at stoppe forsøgsordningerne. Hun var ikke direkte involveret i at indhente de pågældende kontrolpriser, men hun vidste, at processen var sat i gang, bl.a. fordi de havde fokus på medarbejdernes forhold, hvis processen pegede imod, at fortovsordningen skulle privatiseres. Hun blev orienteret om, at de tre kontrolpriser lå under TMF's priser, og at der dermed var en indikation på, at TMF's priser var for høje. Markedstesten gav imidlertid ikke en sådan viden, at der efter hendes eller hendes medarbejders opfattelse opstod en egentlig pligt til at fremskynde et egentligt udbud. AA husker ikke, om der var et særligt politisk fokus på udfaldet af markedstesten. Hun mener ikke, at borgmester Morten Kabell fulgte forløbet særligt tæt. Borgmesteren er normalt informeret i videre omfang end TMU, men det ville være usædvanligt, hvis han havde haft en detaljeret viden om en sag som den foreliggende.

BB har forklaret:

Den første gang, TMF's priser blev testet mod markedet, var i 2017, hvor der blev indhentet de nævnte 3 kontrolpriser. De indhentede priser var lavere end TMF's priser, men de var ikke dermed sikre på, at der var et problem. En kontrolpris er et "slag på tasken", og en privat entreprenør kan meget ofte løse en opgave af denne karakter billigere end det offentlige, fordi entreprenøren ikke altid er underlagt de samme begrænsninger som en offentlig arbejdsgiver. (...)

Der gik lang tid fra, at TMU havde besluttet at hjemtage forsøgsområderne, til TMF fik indhentet kontrolpriserne. Efter BB's opfattelse var der ikke noget, der hastede. Det gik ikke ud over borgerne i forsøgsområderne, at tiden gik, for de betalte ikke noget. Det gik for så vidt heller ikke ud over de andre grundejere i fortovsordningen, for de har gennem hele forløbet betalt, hvad de skulle. Det viser regnskaberne for fortovsordningen (bortset fra den fejl, der havde indsnegnet sig i regnskaberne for 2016 og 2017, hvor TMF havde glemt at indregne effektiviseringer i taksterne). Det er muligt, at det er en fejl, at der ikke blev fulgt op på Ernst & Youngs rapporter fra 2013, der indeholder en række anbefalinger til opfølgning. TMF fik ikke løbende rettet forudsætningerne til, sådan som EY havde anbefalet. Det er serviceområdechefen eller centerchefen, der har haft denne opgave. I dag vil man nok sige, at det var en fejl. Sagen har imidlertid betydet, at alle kommunens takster nu bliver gået efter i sømmene, hvilket må anses for godt.

GG har forklaret:

Det er GG opfattelse, at processen med indhentelse af kontrolpriser og den efterfølgende udbudsrunde ikke er trukket i langdrag. Det stod klart for hende, at sagen havde prioritet. Der

var imidlertid tale om en stor opgave, og i udbudsrunder er der forskellige trin, der tager tid. Hun har ikke hørt tale om, at juristerne i TMF havde advaret om, at processen gik for langsomt.

MM har forklaret:

Da de tre kontrolpriser kom i april 2017, var man i TMF enige om, at priserne ikke kunne bruges til noget. MM kan ikke præcisere, hvem der traf beslutning om at "kassere" kontrolpriserne. Det var ikke en beslutning, hun var inde over. Der var ikke noget, der advarede hende om, at kontrolpriserne i virkeligheden var ganske nær ved markedsprisen. Hun vidste, at HeDeDanmark havde opgaven med renholdelse på dele af Amager, og at deres priser var i nærheden af kontrolpriserne. Det var hendes forståelse, at det imidlertid ikke var muligt at sammenligne priserne. Forespurgt om, hvem der mere overordnet havde ansvaret for beslutningerne i forbindelse med indhentelse af kontrolpriser og den efterfølgende beslutning om at udbyde arbejdet, mm, oplyste MM, at det ikke var CDU, der havde "bolden". Det er ikke muligt for hende at præcisere dette nærmere. CDU blev bedt om at stå for opgaven med at indhente kontrolpriser i oktober 2016. Samtidig med det havde TMU besluttet at indføre en dispensationsordning, som de også skulle implementere. Hun husker forløbet sådan, at fortovsordningen nærmest "eksploderede", at arbejdsopgaverne stod i kø, og af samme grund blev de nødsaget til at indhente eksternt bistand. Det var advokatfirmaet Horten, der gav råd om udbudsprocessen i 2017, og denne opgave blev løst i hendes regi. Det var advokatfirmaet NN Law, der i en periode assisterede med bl.a. dispensationsordningen. MM husker forløbet sådan, at de havde travlt, og at der ikke var nogen, der "trådte på bremsen" i relation til at få markeds-testet ordningen – og at lave det efterfølgende udbud. Udbuddet blev iværksat så hurtigt, som det var muligt.

Morten Kabell har forklaret:

Det var AA eller BB, der orienterede ham om, at kontrolpriserne i 2017 var urealistiske. Priserne var imidlertid så lave, at det ikke tog mange sekunder at træffe beslutning om, at der nu var pligt til at lave et udbud af dele af fortovsordningen. De talte ikke om, at der var tale om en hastesag, men det var helt klart for alle, at det bare skulle gennemføres, og at forvaltningen måtte i gang med at udarbejde udbudsmateriale mm.

4.1.7.3 Gennemførelse af udbuddet i 2018

Fortovsordningen blev sendt i udbud i januar 2018. Resultatet af udbuddet er beskrevet således i Intern Revisions rapport af 22. maj 2018:

De 3 indkomne tilbud ligger markant under Teknik- og Miljøforvaltningens priser for henholdsvis A- og B-gader. Således ligger det højeste bud for A-gader på ca. halvdelen af forvaltningens priser, mens det laveste bud er ca. en tredjedel af forvaltningens priser. For B-gader ligger det højeste bud ligeledes på ca. halvdelen af forvaltningens priser, mens det laveste bud er på ca. en tiendedel af forvaltningens priser. De 3 bud er i anonymiseret form:

Leverandør	A-gade	B-gade
TMF 2018 (gældende takst)	168,26 kr.	126,93 kr.
TMF 2018 (Kontrolbud)	107,67 kr.	95,95 kr.
Leverandør 1	55,25 kr.	43,00 kr.
Leverandør 2	38,71 kr.	9,44 kr.
Leverandør 3	33,99 kr.	25,11 kr.

Teknik- og Miljøforvaltningen kan tillægge leverandørens priser et administrationstillæg, som dog højst kan udgøre 9 %. Det er konstateret, at ingen af de virksomheder, som afgav kontrolbud i 2017, har afgivet bud i 2018. Driftsenheden i Teknik- og miljøforvaltningen har afgivet kontrolbud. Forvaltningens kontrolbud er ca. 35 % lavere, end de gældende priser for A-gader og ca. 25 % lavere end de gældende priser for B-gader. Endvidere ligger de indkomne priser fra eksterne leverandører meget tæt på de kontrolpriser, som blev indhentet i foråret 2017, og som forvaltningen erklærede for urealistiske.

Teknik- og Miljøforvaltningen har overfor os tilkendegivet, at forvaltningens kontrolbud ville være i overensstemmelse med de priser, som fremgik af kommunens budget for 2018. Som det fremgår ovenfor er priserne i forvaltningens kontrolbud nedsat væsentligt, men som det fremgår er forvaltningens kontrolbud ikke konkurrencedygtigt (...)

TMF afgav som nævnt et kontrolbud i forbindelse med udbuddet af renholdelsen. Dette bud blev udarbejdet af en gruppe af medarbejdere i TMF under ledelse af GG i april 2018. Gruppens arbejde resulterede i, at TMF's kontrolbud var ca. 30 % lavere end de priser, der aktuelt blev opkrævet under fortovsordningen.

Da det blev klart, at TMF's kontrolbud lå ca. 30 % lavere end de priser, der aktuelt blev opkrævet hos grundejerne, udarbejdede BD (den netop tiltrådte sekretariatschef JJ og GG) den 5. april 2018 et notat til direktionen om årsagerne til denne difference. Det hedder i notatet bl.a. (med vores fremhævelse):

Kommunen indgiver kontrolbud på kommunens udbud af dele af fortovsordningen fredag d. 6. april 2018. Prisniveauet i kontrolbuddet ligger omkring 30 % lavere, end de priser, der pt. lægges til grund ved kommunens opkrævning af renholdelsesgebyr hos grundejerne i fortovsordningen. En væsentlig årsag til prisforskellen er, at forvaltningen har effektiviseret renholdelsen siden den seneste opgavegennemgang og prisansættelse blev foretaget i 2010. Prisen er dog opjusteret i 2016-2017 på baggrund af nye timeprisberegninger.

A-gader: Nu 168,26 kr. pr. m2. Ny udbudspris: 107,67 kr. pr. m2. Forskel: 36%

B-gader: Nu 126,96 kr. pr. m2. Ny udbudspris: 95,95 kr. pr. m2. Forskel: 24%.

(...)

Hvad er årsagen til, at prisniveauet i kommunens kontrolbud er lavere end de priser, der i dag opkræves hos grundejerne: Nye effektiviseringer, som ikke har nået at slå igennem i taksterne.

En række effektiviseringer har ikke nået at slå fuldt igennem i prissætningen af taksterne i fortovs-ordningen. De er imidlertid medregnet i udbuddet. Væsentlige eksempler er:

- *I 2017 er der opsat en lokal container til aflæsning på Enghavevej hvilket har sparet driftsmedarbejderne for tid brugt til unødige kørsel.*
- *Der er ultimo december 2017 indført digitalt materieltjek, der sparer medarbejderne for tid.*
- *Der er i 2017 implementeret en ny arbejdstidsaftale, som endnu ikke er slået fuldt igennem. Elementer af den nye arbejdstidsaftales effektiviseringspotentiale er medregnet i kontrolbudprisen.*
- *Vi er i gang med at implementere et digitalt analyseværktøj baseret på GPS, PUMA, som effektiviserer planlægningen af renholdelsen*

(ruteplanlægning mm). Den opnåede effektivisering vurderes at blive betydelig, og er indregnet i budprisen.

Manglende justering af beregningsmetode i forhold til effektiviseringer

Forvaltningen udarbejder hvert år et regnskab for forbruget på fortovsordningen. Regnskabet er baseret på timeregistreringer foretaget af driftsmedarbejderne, der registrerer forbrugt egen tid og maskintid, når de arbejder med fortovsrenholdelse. Der registreres på flere aktiviteter. På de strækninger hvor medarbejderne arbejder væg-til-væg benyttes aktiviteten væg til væg. Her fordeles forbruget på fortove efter en fordelingsnøgle, hvor 74 % af udført arbejde henføres til fortovsrenhold. Denne fordelingsnøgle er senest i november 2012 vurderet af Ernst og Young i en revisionsmæssig undersøgelse, på baggrund af et tidsstudie på Nørrebro. Fordelingsnøglen blev vurderet som værende i hovedtræk retvisende.

Vi kan på baggrund af de nye tidsstudier i forbindelse med beregning af kontrolbuddet konstatere, at fordelingsnøglen ikke længere er retvisende. Vi vurderer, at især overgangen fra en udbredt brug af håndsnappere til den mere effektive brug af løvpustere i kombination med fejmaskiner vil vise sig at være en del af forklaringen på, at fordelingsnøglen ikke længere er retvisende. I dag benytter vi således kun snappere undtagelsesvist ved særlige behov. Tidsregistreringssystemet har ikke dannet et tilstrækkeligt grundlag for en detaljeret registrering af den ændrede opgavegennemførelse og dermed en revidering af den anvendte fordelingsnøgle.

Det stod således klart, at priserne i fortovsordningen havde været for høje set i forhold til de faktiske omkostninger til renholdet. Intern Revision bad herefter om en redegørelse for, hvad de overskydende midler var blevet anvendt til. Dette redegjorde CC for i en e-mail af 13. juni 2018 (med vores fremhævning):

Fra: CC

Sendt: 13. juni 2018 11:33

Til: AA; UU; JJ

Cc: Medarbejder 24

Emne: Tidsregistreringer og økonomidata i Center for Drift Indre (2)

Prioritet: Høj

Kære AA, UU og JJ.

Til brug for vores formøde i dag kl. 13.30 med henblik på møde med IR i morgen, torsdag.

(...) JJ og jeg har fået udarbejdet vedhæftede fakta-ark, som gør rede for, at der ikke er reduceret på den økonomiske tildeling eller bemandingen hos de, der udfører renholdesarbejdet i Byens drift - primært Center for Drift Indre. Altså er de penge, der udgør forskellen mellem indtægterne og priserne i TMFs kontrolbud ikke fjernet fra driften eller renholdelsen. Når vi samtidig på baggrund af uvildige kvalitetsmålinger kan påvise en væsentlig øgning i kvaliteten af renholdelsen, primært på fortove og pladser, er konklusionen efter min bedste overbevisning, at de penge, der udgør forskellen mellem indtægterne og priserne i TMFs kontrolbud er anvendt til at øge kvaliteten af renholdelsen i byen, og primært renholdelsen af fortove og pladser, som er de væsentlige bestanddele i fortovsordningen. (...)

Den 18. maj 2018 skrev pressemedarbejder Medarbejder 25 til BB om udarbejdelse af et talepapir til borgmesteren om fortovs sagen, efter at resultatet af udbuddet var kendt:

Jeg har kigget på Ninnas talepinde igen (...)

Overordnede budskaber:

• (...)

Vores egen pris har vist sig at være lavere end tidligere beregnet

- *Emst & Young foretog i 2013 en revisionsmæssig undersøgelse af fortovsordningens priser og konkluderede, at vi ikke opkrævede for meget*
- *Men vores eget kontrolbud har nu vist, at vi kan udføre opgaven til lavere priser, end vi tager i dag*
- *Det skyldes at effekten af gennemførte effektiviseringer ikke er slået fuldt igennem ved beregningen af prisen for grundejerne. Bl.a. har vi indført en ny arbejdstidsaftale, og vi begyndt at bruge løvblæsere fremfor at feje og snappe affald på fortovene*
- *Det er selvfølgelig ikke i orden, at vi først finder ud af det nu. Vi skal som kommune ikke opkræve mere, end ordningen koster*

Svar fra BB samme dag:

Kære Medarbejder 25, Dette er meget meget bedre. Jeg synes det giver den rigtige balance.

Det fremgår af en e-mail fra udvalgssekretæren Medarbejder 20 til CC m.fl., at der var en række bemærkninger til den orientering, som TMF gav TMU:

Kære BD

Hermед bemærkninger jeres indstilling "22. Tilbagebetaling til grundejerne i fortovsordningen" til den 27. august 2018".

(...) På KCL blev følgende drøftet (jeg antager, at CC har uddybet i sin tilbagemelding):

- *Se på formuleringerne omkring "ressourceforbrug", samt henvisningen til "revisionsfirmaet Ernst & Young"*
- *Det skal tydeliggøres tidligt i løsningsafsnittet, at forvaltningen samlet set for perioden 2011-2017 har haft flere udgifter end indtægter – altså at grundejerne samlet set har betalt for lidt i hele perioden. (...)*
- *Det kan med fordel tydeliggøres, at forvaltningen ikke har været for længe om at markeds teste – der står ikke noget i vejloven om, at det skal gøres fra dag 1. Se på formuleringerne i en af de tidligere indstillinger.*
- *Tilføj, at hvis vi havde fulgt anbefalingerne i EY-rapporten 2012-2013, havde vi ikke stået med det problem, vi står med i dag. Og at vi f.s.v.a. 2. del af rapporten vedr. effektiviseringer, ikke har arbejdet med dette eksplicit på fortovsområdet, men generelt i driften – der er ligeledes en formulering om dette i en af de tidligere indstillinger.*

Da resultatet af udbudsrunderen var kendt, foreslog TMF i oktober 2018 en justering af de gældende takster for 2018. Det fremgår af indstillingen til TMU-møde den 1. oktober 2018:

Fastsættelse af takster for 2018.

3. Fornyet godkendelse af takster i gaderenholdelsen (2018-0218403)

Taksterne for 2018 for gaderenholdelse er blevet genberegnet som følge af udbud af fortovsordningen, og Borgerrepræsentationen skal tage stilling til de reviderede takster. (...)

Teknik- og Miljøforvaltningen gennemførte i foråret 2018 et udbud af en del af fortovsordningen for at afdække markedsprisen. Forvaltningen afgav et kontrolbud, som viste sig at ligge 30% under de vedtagne takster for 2018. Fra private leverandører indkom tre bud, som definerer markedsprisen og som yderligere lå lavere end forvaltningens kontrolbud. Udbuddet havde planlagt kontraktstart den 1. juli 2018, og uanset at udbuddet blev annulleret som en konsekvens af beslutningen om at udlicitere hele fortovsordningen (BR 21. juni 2018), er en markedspris fastlagt pr. 1. juli 2018. Udbuddet viste, at taksterne for fortovsordningen skal nedsættes. Forvaltningen har vurderet, at taksterne for 1. halvår af 2018, dvs. før markedsprisen blev fastlagt, skal nedsættes til niveauet i forvaltningens kontrolbud, for at være i overensstemmelse med forvaltningens faktiske udgifter til renholdelsen. Advokatfirmaet Nielsen

Nørager (NN) anfører jf. bilag 3: "For så vidt angår den del af 2018, hvor der ikke er fundet en billigste pris i medfør af vejlovens § 137 (..) - anbefaler vi, at forvaltningen afregner fortovstaksterne ud fra forvaltningens kontrolbud.

Det bemærkes herved, at forvaltningens kontrolbud efter det oplyste over for os svarer til de faktiske omkostninger, forvaltningen har haft til selve renholdelsesarbejdet.

For 2. halvår af 2018, fra 1. juli og frem, har forvaltningen vurderet, at taksterne skal nedsættes til markedsprisen. NN anfører jf. bilag 3 at, "Vi anbefaler derfor, at kommunen for denne periode beregner fortovstaksterne ud fra den billigste pris fundet ved udbuddet."

Vejloven giver mulighed for tillæg af op til 9% af udgifterne til renholdelse til dokumenterede administrationsudgifter til fx tilsyn og klagesagsbehandling jf. notat fra NN, bilag 3. Forvaltningen har ikke haft praksis for dette, men fra 2. halvår af 2018, hvor taksten beregnes ud fra markedsprisen, foreslår forvaltningen, at taksterne beregnes som markedsprisen med et tillæg på max 9 %, De administrative udgifters relative fordeling på opgaveområde fremgår af tabel 1. (...)

Taksten for 2018 er herefter sammensat af taksten for 1. halvår, beregnet ud fra kontrolbudsprisen, og taksten for 2. halvår, beregnet ud fra markedsprisen med tillæg af max 9 % til Administrative udgifter. Taksten er fortsat opdelt i en højere takst for A-gader med et større renholdelsesbehov og en lavere takst for B-gader med et lavere renholdelsesbehov. (...)

4.1.7.4 Forklaringer om mulige grunde til, at TMF's priser viste sig at være for høje

Fhv. borgmester Morten Kabell har forklaret:

Det var en stor overraskelse for ham, at TMF's eget bud lå 30% under de aktuelle takster i ordningen. Det var et resultat, der dokumenterede, at der ikke havde været styr på beregningen af afgifterne – i hvert fald ikke i de seneste år. Set i bakspejlet er det helt klart, at de burde have udbudt ordningen 5 år tidligere, når den "rigtige" pris lå så meget under den pris, de opkrævede. Det var imidlertid lettere at beregne den reelle pris i 2018 end det ville have været i 2013. Der var sket en stor professionalisering af renholdelsen i mellemtiden. Under MK's borgmestertid havde forvaltningen forhandlet en ny overenskomst med 3F, der havde fået ryddet op i mange og kringlede aftaler parterne imellem. Der var derudover kommet næsten 80.000 nye borgere til i mellemtiden, turismen er i vækst, og der er mange flere arrangementer i byen i dag, end der var tidligere, så der er et større renholdelsesbehov end tidligere. Alt dette har øget presset på renholdelsen. Det er imidlertid hans overordnede indtryk, at forvaltningen havde haft stort fokus på at holde byen ren og at forvalte dette område på en god måde.

Flere af de embedsmænd, vi har interviewet, har lige som Morten Kabell forklaret, at det var en overraskelse, at kontrolpriserne var så lave, som de var, og at resultatet af udbuddet viste samme lave niveau på priserne på renholdelse:

GG har forklaret:

GG var ikke involveret i indhentelse af kontrolpriser i 2017. Hun hørte fra sine kolleger, at disse priser var meget lave, og at de – efter nærmere undersøgelse – blev bedømt til at være "ikke-valide". Derimod var hun involveret i at udarbejde TMF's kontrolbud i forbindelse med udbuddet i april 2018. Forud for dette var gået et større analysearbejde, hvor hendes gruppe havde udført to tidsstudier og gået alle dele af arbejdet efter i sømmene. Det var en overraskelse for hende, at resultatet blev, at TMF's bud burde være 30% under den aktuelle pris. Hun kontaktede straks (i CC's fravær) AA, da resultatet lå klart, for det var en potentielt belastende sag for TMF, at de havde taget for meget i 2016 og 2017. GG blev først på dette tidspunkt klar over, at de havde taget for meget for fortovsordningen.

På et tidspunkt i 2014 – 2015 satte AA et større projekt i søen for at effektivisere sagsgangene i TMF. Der var generelt et konstant pres for at løse opgaverne billigere. Dette projekt omfattede også BD og fortovsordningen. I effektiviseringen indgik bl.a. nyt materiel til renholdelsen, GPS i bilerne, bedre styring, den nye arbejdstidsaftale mm. Der blev også lavet business-cases. Som det ofte sker, blev Center for Drift Indre skåret i deres budget, inden effektiviseringerne var implementeret – man høstede besparelsen inden den var realiseret. På dette tidspunkt var takstområdet ikke en udskilt del af budgettet – det skete først i 2017. Dvs. at penge, der blev skåret fra hendes budget, også kom fra grundejernes indbetalinger til fortovsordningen. Det førte til, at GG gjorde CC opmærksom på, at en del af nedskæringen i hendes budget, der kunne føres tilbage til effektiviseringer, skulle føres tilbage til grundejerne i fortovsordningen - i stedet for at blive inddraget i TMF's "store kasse". Hun sagde dette til CC både i deres "en til en" samtaler – og i lederforum. Der var ikke lydhørhed overfor dette før i 2017, hvor GG fik etableret en arbejdsgruppe med medarbejdere fra sekretariatet i Byens Drift og TMF Stab, der skulle se på denne vinkel. Inden gruppen blev helt færdigt med deres arbejde, overhalede begivenhederne dem.

GG kan ikke svare på, hvorfor der ikke på et meget tidligere tidspunkt blev gennemført de tidsstudier og undersøgelser, hendes gruppe lavede i 2018, og som viste, at taksterne var ca. 30% for høje på dette tidspunkt. Set i bakspejlet burde dette arbejde være udført meget tidligere, og det var bl.a. dette, Ernst & Young havde anbefalet i 2013. Der blev imidlertid ikke gennemført sådan fuldstændig genberegning af ordningen, og der var hende bekendt ikke nogen, der havde fået tanken på et tidligere tidspunkt. Det var ikke hendes ansvar at genberegne ordningen. Center for Drift Indre var et af 3 centre, der havde driftsopgaven, og dermed ansvaret for at driften kørte, herunder bl.a. at følge op på medarbejdernes tidsanvendelse. Dette gjorde de hvert år. Hun tjekkede således hvert år, at det samlede beløb, der var opkrævet under fortovsordningen, svarede til det antal timer, der i henhold til timeregistreringerne var blevet brugt på fortovsordningen. Centeret havde ikke opgaven med at beregne taksterne. Når man i driften hele tiden arbejdede hårdt på at blive mere effektive, mens taksterne nærmest automatisk steg år for år, blev spændet mellem prisen og den leverede ydelse for så vidt større hele tiden. GG kan ikke pege på, hvor ansvaret for dette forhold ligger – der er vel tale om et strukturelt problem.

MM har om effektiviseringerne i TMF forklaret bl.a.:

Der blev i 2014 – 2017 iværksat et større effektiviseringsprojekt i TMF. Det omfattede også driften i fortovsordningen. Der blev bl.a. installeret GPS i maskiner, indgået en ny arbejdstidsaftale mm. De gevinster, der kunne høstes ved en mere effektiv arbejdsform, blev inddraget i form af et reduceret budget i de respektive centre. Effektiviseringsgevinsterne i fortovsordningen skulle komme grundejerne til gode, men det skete ikke, uden MM i dag kan sige, hvorfor de ikke fik dette implementeret. Der var tale om en meget stor administrativ øvelse, der gav mange praktiske problemer, som forvaltningen skulle løse. Det var ikke MM's ansvar, hvorledes dette blev håndteret i Byens Drift.

LL har forklaret:

Priserne i fortovsordningen har været højere end de priser, en privat entreprenør kan løse opgaven på – det kan der nok ikke være tvivl om. Effektiviteten blandt medarbejderne kan være et forhold, der spiller ind. Der er imidlertid også andre forhold, der kan gøre en offentlig opgaveløsning dyrere. Det kan fx være forskelle i arbejdsgange og beslutningsprocesser, der påvirker timepriserne, socialt ansvar i form af inddragelse af mennesker i flexjob eller lignende, forskelligheder i tilrettelæggelsen af arbejdet mv.

Det bemærkes, at det fremgår af den skriftlige redegørelse, som TMF udarbejdede til TMU den 5. oktober 2018 (bemærkninger til rapporten fra Intern Revision af 3. oktober 2018 vedrørende fortovsordningen i Københavns Kommune, bilag 6 til TMU's møde den 9. oktober 2018, at:

Teknik- og Miljøforvaltningen [...] i perioden 2015-2018 har gennemført en generel omstillingsstrategi, som har medført effektiviseringer på over 240 mio. kr. inden for både takstområder og de skattefinansierede driftsområder. Selv om der ikke er arbejdet specifikt med effektivisering i fortovsordningen, har de gennemførte effektiviseringer også haft betydning for fortovsordningen, hvilket beskrives nærmere i et senere afsnit.

Medarbejder 4 har forklaret (jf. også uddrag af hendes forklaring ovenfor):

Efter Medarbejder 4's opfattelse var der aldrig for alvor blevet set på effektiviteten i fortovsordningen. Det ville kræve en grundig gennemgang af timeregistreringerne at finde ud af, om tidsforbruget i ordningen var rimeligt. Hvis man "bare" regnede ud fra timepriserne, så ordningen ud til at give underskud, men der blev ikke samtidig set på, om opgaven kunne løses af færre medarbejdere. Genberegning af effektiviteten fx gennem tidsstudier skete ikke – og det var et aktivt valg, som bl.a. RR og andre chefer havde truffet. Årsagen, som Medarbejder 4 er blevet oplyst, var at det var meget ressourcekrævende, og det kunne man ikke tilgodese på daværende tidspunkt. Der blev først taget hul på dette, da TMF i 2018 skulle afgive et kontrolbud.

CC har bl.a. forklaret:

Da det – efter indhentelse af kontrolpriser i 2017 - blev besluttet at udbyde ordningen, lå det i kortene, at TMF skulle afgive et kontrolbud. Dette fremgår af kommunens udbudspolitik. Det var Center for Drift Indre (GG), der fik til opgave at stå for at beregne kontrolbuddet. Der blev lavet en gruppe, der skulle løse opgaven. Da gruppen nåede frem til, at TMF kunne byde 30% under den pris, man aktuelt tog, var det en stor – og ubehagelig – overraskelse for ham, for det betød jo, at de havde taget for meget. Det var GG, der ringede ham op og fortalte, at dette var deres ærlige bud på den rette pris. Måske det var AA, der fik dette at vide først, for CC var på ferie på dette tidspunkt. GG's gruppe havde lavet [beregninger] baseret på tidsstudier, tidsregistreringen mv. Denne øvelse burde de – set i bakspejlet – havde foretaget noget før, og ideelt set hvert år, men det var første gang efter EY's rapport i 2013, at de havde forholdt sig kritisk og detaljeret til forudsætningerne for takstberegningen bl.a. fordi fortællingen i TMF gik på at prisen var for lav. Og det gav som resultat, at de havde fået effektiviseret arbejdet så meget, at priserne burde ligge 30% lavere, end de gjorde. CC kan ikke sige, hvor lang tid det tog for GG's gruppe at beregne priserne. Det foregik over nogle uger, men han kan ikke sige, hvor omfattende arbejdet havde været. Efter hans opfattelse var TMF's kontrolbud udtryk for deres realistiske bud på en skarp pris. Der var ikke tale om, at de bød under deres egen pris for at få opgaven ad denne vej. Men det kom bag på ham, at de private firmaer lå endnu lavere – og han er bekymret for, hvordan renholdelsesopgaven i København vil blive løst, når det er de private, der skal løse den, hvis ikke der kommer seriøse bud ind på opgaven.

(...)

Set i bagklogskabens klare lys ville CC i dag – som serviceområdechef – naturligvis gerne have haft fingrene helt nede i detaljerne på dette punkt, men døgnnet har kun 24 timer, og han var nødsaget til at koncentrere sin indsats på de områder i BD, hvor der var erkendte

problemer. Og det var – som nævnt ovenfor – ikke hans opfattelse dengang, at taksterne i fortovsordningen var et problemområde. Der var tale om en "gammel" ordning, hvor der havde dannet sig en praksis. Omorganiseringen af TMF tog i 2014 af hans tid, og også i de følgende år stod fortovsordningen et stykke nede på listen over arbejdsopgaver. Ansvar for at følge op på Ernst & Youngs anbefalinger var efter hans opfattelse en del af sekretariatets ansvar for takstfastsættelsen. Personligt hørte han først på et sent tidspunkt i forløbet om disse anbefalinger.

CC blev foreholdt dele af GG's forklaring, hvorefter effektiviseringsgevinster i hendes center blev udelukkende udmøntet på den skattefinansierede drift og blev ikke også fordelt til den gebyr- eller takstfinansierede opgaver for på den måde at komme grundejerne i fortovsordningen til gode. CC huskede denne problemstilling, og han var enig med GG i hendes synspunkt. Effektiviseringerne burde have resulteret i en regulering af betalingen. Han kan i dag ikke huske, hvorfor dette ikke kom til at slå igennem. Kravet om effektiviseringer kom fra direktionen i TMF. Han har formentlig drøftet med RR, hvordan de gjorde dette rent praktisk, men kan ikke huske det konkret, da det ligger flere år tilbage.

Der blev lagt et beløb i "overhead" oven i de udgifter, der gik til den praktiske renholdelse. CC ved ikke, om de 30%, der omtales i mails, er det rigtige tal. Overvejelserne om "overhead" kom op i forbindelse med Deloitte's godkendelse af de nye timepriser. Det var CC's holdning, at han ville sikre sig ved at følge revisorerens vurdering af dette spørgsmål, og Deloitte sagde god for timepriserne med "overhead" til TMF fælles-omkostninger, "Rådhusbidrag" mm. Han har drøftet spørgsmålet med kolleger i "6-by samarbejdet" og spurgt, hvordan de gjorde det, og det var hans indtryk, at de andre ikke lagde så meget oveni, som man gjorde i København – kun de direkte omkostninger, der var forbundet med renholdelsesopgaven. Deloitte havde imidlertid sagt, at det ikke var sådan, de skulle gøre det og henviste til statens udbudsbekendtgørelse, som fastlægger, hvordan timepriser skal beregnes i kommunerne. Når der i vejloven står, at forvaltningen kan lægge 9% oveni den markedstestede pris, er dette ikke "overhead", men et administrationstillæg. Det er noget andet.

AA har forklaret:

Det blev politisk besluttet at foretage et egentligt udbud, og dette blev gennemført i januar 2018. Det var Center for Drift, Indre (GG), der behandlede sagen, og som stod for beregningen af TMF's kontrolbud. Hun blev orienteret om, at TMF's bud ville ligge ca. 30% under den pris, TMF aktuelt opkrævede i ordningen. Det var en mundtlig orientering, som hun fik fra – vist nok – CC eller GG. Det var et problem, at budet lå på dette niveau. GG spurgte, om TMF skulle afstå fra at byde, for det var unægteligt et problem, at prisen var, som den var. Det var hendes holdning, at selvfølgelig skulle TMF byde med, hvis den beregnede pris var den rette. De skulle ikke feje noget ind under gulvtæppet. Det kom bag på hende, at det viste sig, at TMF kunne løse opgaven 30% billigere. Det førte til en beslutning om omgående at se nærmere på effektiviteten, for dette var en sikker indikation på, at opgaven blev løst for dyrt. I dag kan man se, at der kan have været et problem med taksten. Ernst & Youngs rapport fra 2013 viste imidlertid, at taksterne ikke lå for højt. Samtidig havde EY anvist, at forvaltningen skulle følge op på en række forskellige forhold, og det er muligt, at det ikke er sket på den rigtige måde eller i det rigtige tempo. Det var imidlertid først i 2018, det stod klart for hende og for hendes medarbejdere, at gebyrerne i fortovsordningen var for høje.

(...)

Der er i hele perioden sket en fremskrivning af taksterne i forhold til pris- og lønudviklingen i det forgangne år. AA er af den opfattelse, at dette ikke er den rigtige fremgangsmåde.

Forvaltningen må kun opkræve, hvad renholdelsen koster, og hun havde ikke konkret viden om, at der blev anvendt den beskrevne metode. Hun havde heller ingen indikationer, der viste dette. Hvis medarbejderne bliver mere effektive, burde dette få afsmitning på prisen. Dette skulle i givet fald komme grundejerne til gode. AA har ikke hørt om, at GG havde gjort gældende, at effektiviseringsgevinsterne blev inddraget i TMF's øvrige drift, og at det var en forkert fremgangsmåde.

Det er serviceområdechefen og centercheferne, der skal sørge for den rigtige fremgangsmåde. TMF er en stor og kompleks organisation. Der er mere end 200 forskellige takster, der beregnes og reguleres efter forskellige principper. Dette skal hendes chefer og ledere håndtere. Direktionen er ikke – og skal ikke være – nede i det underliggende grundlag for beregningen af de forskellige takster.

BB har forklaret:

Ved det egentlige udbud i 2018 afgav TMF et kontrolbud. BB blev orienteret om, at dette bud lå 30% under den pris, TMF opkrævede. Det var CC, der ringede op og fortalte dette. CC sagde, at de havde et problem, fordi de medarbejdere, der havde udarbejdet budet, var nået frem til en lavere pris end den aktuelle pris. De holdt et møde, hvor BB sagde, at det var vigtigt, at de kontrollerede beregningerne, sådan at de havde alle udgifter med. Hvis TMF fik opgaven, skulle prisen i hvert fald være rigtig. AA blev også orienteret. Det var hendes holdning, at TMF skulle give den pris, de mente var den rigtige. Det kom meget bag på ham – og de øvrige – at TMF's kontrolbud kunne være så lavt, som det var. Det var en stor overraskelse.

BB mener ikke, at det har taget urimeligt lang tid at bringe opgaven i udbud. Fra kontrolpriserne blev kendt i 2017, gik der ¾ år, til udbuddet var gennemført. Det kan ikke siges at være usædvanligt, fordi det kræver en stor indsats at udarbejde udbudsmateriale mv. Desuden anså de ikke dette for at være en hastesag. Forventningen var dengang, at der højst kunne være mellem 5% og 10% forskel på TMF's pris og markedsprisen. Prisen på Amager kan i denne forbindelse ikke bruges til noget som helst – den var ikke en relevant indikator. Derfor kom det som en overraskelse, at de indkomne bud var så lave. Havde de vidst eller blot haft en formodning om, at de private kunne løse opgaven til en pris, der var helt nede på mellem 10% og 30% af TMF's pris, var det en anden sag. Men kontrolpriserne fra 2017 var den første indikation, der viste, at der var et problem, og derefter har TMF handlet, som man må kunne forlange.

Efter BB's opfattelse er det klart, at vejloven ikke gælder for beslutninger, der er truffet før 2015, og derfor er der ingen grundejere, der har krav på at få noget betalt tilbage – bortset fra 2016 og 2017, hvor der er den særlige problemstilling. Forsøgsordningen kom til at fortsætte i længere tid, end det var meningen, men det skyldes, at TMU i oktober 2016 besluttede at stoppe ordningen, og at juristerne i 2016 nåede frem til, at der så skulle indhentes kontrolpriser. Det har i virkelighedens verden ikke været muligt at gennemføre processen hurtigere, end det skete.

(...)

BB har ikke tidligere stiftet bekendtskab med, hvorledes taksterne i ordningen blev beregnet. Han har ikke været involveret i drøftelser om dette i 2015, hvor CC nedsatte en gruppe til at se på timepriser i TMF. Det er slet ikke en opgave, han skal involveres i. Forventningen i direktionen er, at Byens Drift løser denne opgave, og det er serviceområdechefen, der har det fulde ansvar for dette. BB var således ikke involveret i, om der blev fulgt op på Ernst &

Youngs anbefalinger i revisionsrapporterne fra 2013. Det er slet ikke et spørgsmål, der skal op til direktionen, hvorledes renholdelsesopgaven takseres.

BB har ikke nogen holdning til, om der er taget det rigtige beløb for renholdelsesopgaven, herunder om der er det rigtige "overhead" på de faktiske omkostninger til renhold. Det er sådan, at en offentlig myndighed skal lægge omkostninger til administration oveni timepriserne. Det kan de ikke slippe for, når der er tale om en opgave, hvor de "sælger" en ydelse ud af huset. Det har ikke været en del af hans opgave at se nærmere på størrelsen eller arten af disse administrative omkostninger. BB var ikke bevidst om, at TMF i fortovsordningen var meget dyrere end private entreprenører. Alle vidste, at de formentlig tog en højere pris.

JJ, der i 2017 blev ansat som sekretariatschef i BD, har forklaret:

Hun havde hørt fra økonomifolkene, at kontrolpriserne [fra april 2017] lå meget lavt, men at der var tale om uforpligtende prisoverslag, som man ikke kunne sætte lid til. Forvaltningen havde kontaktet flere af de firmaer, der havde givet en pris, og det havde vist sig, at de ikke havde været ude i de relevante områder for at se dem. I en af priserne var der ikke regnet med udgifter til materiel. Dette gjorde, at embedsmændene i TMF var af den opfattelse, at kontrolpriserne ikke var realistiske. Udfaldet af markedstesten gjorde imidlertid, at det blev nødvendigt at lave et regulært udbud af fortovsordningen.

JJ har fået en orientering om, at der allerede før 2017 var udliciteret nogle områder til private entreprenører, bl.a. på Amager. Kommunens interne revision mener, at renholdelsesopgaven kunne løses billigere, end TMF gjorde, og har bl.a. henvist til forholdene på Amager. De kolleger, hun har talt med, har imidlertid været af den opfattelse, at det ikke var muligt at sammenligne de to opgaver. Forudsætningerne er forskellige, omfanget er forskelligt, og de faglige udfordringer i de respektive områder er forskellige. Hun har bl.a. talt med GG og CC om dette. Hun har ikke hørt om, at forvaltningen selv skulle have foretaget en sammenligning mellem priserne på Amager og priserne i fortovsordningen – og hvordan denne sammenligning i givet fald var faldet ud.

Da fortovsordningen blev sendt i udbud, blev der lavet en gruppe, der skulle udarbejde TMF's kontrolbud. Dette skete efter, hun var tiltrådt. I gruppen kom bl.a. [], der var enhedschef i City V, og XX, der var enhedschef for Nørrebro. Der deltog også andre medarbejdere i arbejdet, hun husker ikke hvilke. Gruppen lavede et grundigt forarbejde, hvor de bl.a. gennemførte tidsstudier og beregnede alle omkostninger i opgaven for at ramme en konkurrencedygtig pris. Arbejdet tog nogen tid – hun husker ikke præcist hvor længe, men det strakte sig nok over flere uger.

Det var GG, der fortalte hende om kontrolbuddet, og at det lå 30% under TMF's aktuelle priser i fortovsordningen. GG spurgte, om JJ ville deltage i et møde hos AA. CC var på ferie på dette tidspunkt, så han var ikke med til det pågældende møde. Resultatet af mødet blev, at GG og JJ blev bedt om at udarbejde et grundigt notat om buddets størrelse, konsekvenserne af dette m.v. Det skulle gå stærkt, for resultatet bekymrede AA.

Det er JJ's opfattelse, at TMF's kontrolbud er et reelt bud, der er afgivet på baggrund af et grundigt og ordentligt forarbejde. Der er tale om et "skarpt" bud, dvs. en pris, de mente var konkurrencedygtig, for TMF ville gerne have – beholde – opgaven. Det notat, der blev udarbejdet, havde som den vigtigste konklusion, at TMF's pris var lavere end de aktuelle takster, fordi forvaltningen havde forsømt at lade de effektiviseringer, der var sket i de forudgående år, slå igennem på priserne. Der er ikke tale om, at nogen har været i ond tro. Der er "blot" ikke sket den genberegning af priserne, som der burde være sket.

Borgmester Ninna Hedeager Olsen har forklaret bl.a.:

Da NHO overtog posten som borgmester, havde TMU besluttet at iværksætte et udbud af fortovsordningen. Hun deltog ikke i denne proces, og hun deltog ikke i udarbejdelsen af det kontrolbud, som TMF afleverede. Hun blev orienteret af AA, da det viste sig, at TMF's bud lå 30% under den pris, de aktuelt afkrævede grundejerne. NHO fik ikke på dette tidspunkt nogen forklaring på, hvorfor budet var så lavt, som det var. (det var de i gang med at undersøge / dobbelttjekke) De drog hurtigt den konklusion, at dette viste, at TMF havde opkrævet for meget i 2017 – og formentlig også i 2016. Det var for hende vigtigt, at TMU blev orienteret om dette så hurtigt som muligt, og at det blev undersøgt, om der skulle betales penge tilbage til grundejerne. Det var kun AA, der deltog i disse drøftelser. Det var NHO's opfattelse, at AA var meget overrasket over resultatet af beregningen af kontrolbuddet, og at det "så skidt ud", at de havde opkrævet for meget.

(...) Der var det retrospektivt, at direktionen præsenterede for udvalget: at i bagklogskabens lys, skulle man have genberegnet afgifterne årligt. – og at der er blevet effektiviseret, men måske ikke som direkte konsekvens af rapporterne. (...)

Da kontrolbuddet forelå, blev det afgivet. Det var ikke på tale at skjule resultatet. Det er hendes mål, at alt arbejde i TMU sker i den størst mulige åbenhed, og hvis der var begået en fejl ved beregningen af afgifterne i fortovsordningen, måtte denne fejl rettes. Hun tænkte, at med den lave pris var der måske en chance for at forvaltningens kontrolbud ville vinde udbuddet, og det var en stor overraskelse for hende, at de private firmaers bud lå endnu lavere end TMF's bud. Det er hendes indtryk, at det også var en stor overraskelse for forvaltningen.

Hun blev i foråret 2018 orienteret om, at der var kommet en henvendelse om fortovsordningen på kommunens whistleblower-ordning. Det var AA, der orienterede hende om dette. Hun kan ikke huske sit præcise ordvalg, men hun sagde at det var vigtigt, at den blev behandlet korrekt, og da så mange i TMF var inhabile, bad direktionen ØKF om at foretage undersøgelsen. Det var naturligvis ubehageligt, at der var personer, der med navns nævnelse blev beskyldt for at have været i "ond tro" om beregningerne af afgifterne. NHO kender Morten Kabell personligt, og hun kan ikke forestille sig, at Morten ville medvirke til noget, der bare mindede om uredelig adfærd. Det var således hendes tanke, at der ikke var hold i beskyldningerne, men det var også hendes vurdering, at de var nødsaget til at få undersøgt beskyldningerne til bunds.

Udbuddet i 2018 betød, at en privat entreprenør overtog renholdelsen i en del af fortovsordningens område pr. 1. januar 2019, og at priserne i hele ordningens område fra samme tidspunkt er sat ned til det, der svarer til entreprenørens pris.

4.1.7.5 Forvaltningens redegørelse til TMU's møde den 11. oktober 2018 – spørgsmålet om "overhead"

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, var en del af taksten i fortovsordningen "overhead", altså administrative omkostninger ved ordningen. Da Intern Revision undersøgte taksterne, bemærkede revisionen, at TMF havde haft en "offensiv" tilgang til brug af overhead.

TMF udarbejdede den 5. oktober 2018 et notat til mødet i TMU den 11. oktober 2018 som svar på Intern Revisions kritik (rapporten af 3. oktober 2018). I notatet er anført, at TMF er enige i, at det var en fejl, at der ikke blev fulgt op på de anbefalinger, der var givet i EY's rapporter fra 2013, herunder at der ikke var sket en årlig genberegning af forudsætningerne for taksterne. Der er desuden redegjort bl.a. for spørgsmålet om

tilbagebetaling (der ikke behandles i vores undersøgelse) og for beregning af "overhead" ved fastsættelsen af priserne:

Beregning af overhead og håndtering af indtægtstab

Fortovsordningen havde et samlet budgetteret indtægtsgrundlag i 2018 på ca. 63,2 mio. kr. i Teknik- og Miljøforvaltningen. I de anvendte timepriser, som ligger til grund for opkrævningen hos grundejerne, er der indregnet overhead, som der skal ifølge reglerne om omkostningskalkulationer og kontrolbud.

Teknik- og Miljøforvaltningen foretog i 2015 en genberegning af timepriserne og anmodede Revisionspartnerskabet 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 kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud. Deloitte's overordnede konklusion var, "at de endeligt udarbejdede modeller ikke er i strid med gældende regler for udarbejdelse af omkostningsbaserede time og maskinpriser samt overheadberegninger."

Teknik- og Miljøforvaltningen finder således, at der ikke er belæg for Intern Revisions bemærkning om, at forvaltningen har en "offensiv tilgang til overhead". Overheadet er beregnet ud fra Økonomi- og Indenrigsministeriets regler for omkostningskalkulationer, kontrolbudsregler mv, samt ud fra rådgivning fra Deloitte og Intern Revision. Den modtagne rådgivning har generelt ført til højere overhead, end Teknik- og Miljøforvaltningen først havde beregnet, fordi der er blevet påpeget yderligere elementer, som skulle indregnes – fx central administration og rådhusbidraget. En overheadmodel kan beregnes og bevillingsstyres på forskellige måder, som kan være mere eller mindre differentieret, hvilket vil give forskellige fordele og ulemper. Teknik- og Miljøforvaltningens model er i overensstemmelse med alle regler og love.

Overheadmodellen indgår i den løbende udvikling af Teknik- og Miljøforvaltningens økonomistyring og er også et særskilt fokusområde i den igangværende budget- og takstanalyse.

Lederen af Intern Revision i Københavns Kommune, har oplyst, at han og hans medarbejdere ikke har forholdt sig til, om der efter vejlovgivningen var hjemmel til at beregne et "overhead" til priserne i fortovsordningen, i forbindelse med udvalgsarbejdet om de generelle timepriser i januar 2016, jf. ovenfor. Deloitte har heller ikke i januar 2016 har forholdt sig særligt til dette i forbindelse med den overordnede gennemgang af timepriserne i bl.a. fortovsordningen. Revisorerne har alene forholdt sig til det revisionsmæssige, herunder til det datagrundlag, forvaltningen har stillet til rådighed.

4.2 Det retlige grundlag for den juridiske vurdering af administrationen af fortovsordningen

Som beskrevet ovenfor har TMF udført vintervedligeholdelse og renholdelse af de offentlige fortove for grundejernes regning (fortovsordningen). Dette er sket i kombination med den øvrige drift og vedligeholdelse af de offentlige veje, som er skattefinansieret. Der er ikke indgået aftale mellem TMF og grundejerne om fortovsordningen, men TMF har truffet afgørelse herom (forvaltningsakt) i henhold til vejlovgivningen.

I overensstemmelse med kommissoriet har vi i det følgende redegjort for de kommunale vejmyndigheders adgang til at udføre vintervedligeholdelse og renholdelse af de offentlige fortove for grundejernes regning. I afsnit 4.3 har vi vurderet, om TMF's administration har været i overensstemmelse med vejlovgivningen, herunder navnlig om det har været lovligt at opkræve de direkte og indirekte omkostninger hos grundejerne.

Vi har foretaget en overordnet vurdering af TMF's administration, og vi har således ikke forholdt os til enkeltssager.

4.2.1 Grundlovens § 43

4.2.1.1 Skattebegrebet

Det fremgår af grundlovens § 43, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Bestemmelsen indeholder dermed et forbud mod, at lovgivningskompetencen på skatteområdet delegeres til de administrative myndigheder. Skat kan således ikke pålægges, forandres eller ophæves ved anordning eller bekendtgørelse. Skattereglerne skal stå direkte i loven.²

Hverken grundloven eller skattelovgivningen indeholder en definition af begrebet "skat". Der er dog almindelig enighed om, at det karakteristiske for begrebet "skat" er, at der er tale om pligtmæssige betalinger til det offentlige, der ikke har karakter af vederlag for en modydelse. Gebyrer, der betales for benyttelse af offentlige ydelser (som fx offentlig befordring, forsyning med el og vand, renovation m.v.), tilladelser, attester m.v., er begrebsmæssigt ikke skat i grundlovens forstand, medmindre gebyret overstiger værdien af de offentlige ydelser, herunder omkostningerne ved administration m.v. i tilknytning til ydelsen.³

4.2.1.2 Delegationsforbud

Selvom grundlovens § 43 indeholder et delegationsforbud, er der almindelig enighed om, at grundlovens § 43 ikke er til hinder for, at en minister bemyndiges til at udstede teknisk prægede gennemførelsesforanstaltninger.⁴

I den såkaldte gebyrsag (U1993.757H) blev det prøvet, om de gebyrer, der var fastsat for udstedelse af kørekort, nummerplader og pas, var skat i grundlovens forstand. I givet fald ville gebyrerne være grundlovsstridige, idet gebyrernes størrelse var fastsat administrativt af Justitsministeriet ved bekendtgørelse. Hjemlen til at udstede bekendtgørelsen var i henholdsvis pasloven og færdselsloven, men gebyrernes størrelse var ikke fastsat direkte i loven, således som grundlovens § 43 kræver, hvis gebyret skulle betragtes som en skat.

Højesterets flertal på ni af elleve dommere fandt, at de omhandlede gebyrer ikke var skat i grundlovens forstand. De ni dommere udtalte:

Forarbejderne til, den historiske baggrund for og den senere anvendelse af bestemmelsen i grundlovens § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov, giver ikke grundlag for en fortolkning, der udstrækker kravet om direkte lovhjemmel til også at gælde alle gebyrer, der opkræves som betaling for tilladelser eller lignende fra det offentlige, og som dækker mere end udgifterne ved udstedelsen og administrationen i snæver forstand. Selv om bestemmelsen må indebære visse begrænsninger i adgangen til at bemyndige administrationen til at fastsætte størrelsen af sådanne gebyrer, kan den derfor ikke være til

² Jens Peter Christensen: Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, side 295.

³ Jens Peter Christensen: Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, side 295.

⁴ Jens Peter Christensen: Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, side 295.

hinder for, at der ved fastsættelsen kan tages hensyn også til de udgifter af mere generel art, som efter et rimeligt skøn medgår til administrationen af det pågældende forvaltningsområde, herunder til kontrolforanstaltninger, som har en naturlig tilknytning til den ydelse, for hvilken gebyret er betaling. Det bemærkes herved, at denne forståelse af bestemmelsen ikke ses at give anledning til betænkeligheder henset til de muligheder, som lovgivningsmagten i dag har for at have indseende med Centraladministrationens forvaltning af givne bemyndigelser af denne art.

Som i dommen anført har Justitsministeriet stedse gjort Folketinget og Finansudvalget bekendt med størrelsen af og beregningsgrundlaget for de gebyrer, som sagen vedrører, uden at dette har givet tinget eller udvalget anledning til indskriden.

Med de afgivne proceserklæringer kan det herefter lægges til grund, at rigspolitichefen ikke har afkrævet appellanterne de omhandlede gebyrer i strid med kravet i grundlovens § 43 om lovhjemmel for pålæg og forandring af skatter eller med kravet om lovmæssig forvaltning. Disse dommere stemmer med denne begrundelse for at stadfæste dommen.

Højesteretsdommer, professor, dr.jur. Jens Peter Christensen konkluderer:

Grundlovens § 43 indebærer som nævnt den begrænsning i adgangen til en administrativ fastlæggelse af sådanne gebyrer, at gebyrets størrelse ikke kan overstige værdien af den offentlige modydelse og omkostningerne ved administrationen af den heraf følgende offentlige virksomhed. Denne begrænsning må dog foretages ud fra et bredt omkostningsbegreb, idet der ved gebyrfastsættelsen kan tages hensyn også til de udgifter af mere generel karakter, som efter et rimeligt skøn medgår til administration af det pågældende forvaltningsområde, herunder til kontrolforanstaltninger med naturlig tilknytning hertil.⁵ (Vores fremhævnin-

Fra det kommunale område kan følgende afgørelser nævnes:

Højesterets dom af 5. april 2018 (U2018.2177H), der vedrørte Tórshavna Kommunas opkrævning af gebyr for matrikulære arbejder. Der var i § 40 i lavtingslov nr. 64 af 11. december 1962 hjemmel til, at landsstyremanden bl.a. kunne fastsætte regler for betaling for arbejdet omfattet af loven. Denne hjemmel var udmøntet i kundgørelse nr. 14 af 11. februar 2009, hvorefter der fastsattes en gebyrbetaling bestående dels af et grundbeløb og et fast beløb for hvert grundstykke, dels af en procentsats af arealets markedsværdi. Spørgsmålet var, dels om kravet var i strid med delegationsforbuddet i grundlovens § 43 og styrelseslovens § 41, dels konkret omkring værdiansættelsen.

Højesteret udtalte:

Gebyr for forvaltningsvirksomhed i form af udstykning kræver lovhjemmel. Efter matrikellovens § 40, stk. 2, kan landsstyremedlemmet fastsætte regler om betaling for arbejder, der er omfattet af loven. Loven angår bl.a. udstykning, der således er omfattet af bemyndigelsen.

Umhvørvisstovans [forvaltningens] indtægter fra matrikulære gebyrer, herunder udstykningsgebyrer har gennem alle årene været mindre end matrikelafdelingens driftsudgifter. Der har således ikke været et overskud, der kunne anvendes til formål, som ikke har med

⁵ Jens Peter Christensen: Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, side 295.

matrikelforvaltning at gøre. Højesteret finder, at hverken grundlovens § 43 eller styrelsesforordningens § 41 indebærer, at udstykningsgebyrets størrelse skal fastsættes direkte i loven, når de samlede gebyrindtægter fra udstykning og andre matrikulære aktiviteter ikke overstiger de udgifter, som er forbundet med matrikelforvaltningen, jf. hermed Højesterets domme af 29. juni 1993 (UfR 1993.757 og 20. april (UfR 2004.1828). (Vores fremhævnings).

Højesterets dom af 20. april 2004 (U2004.1828H) omhandlede Tårnby Kommunes opkrævning af gebyrer for byggetilladelse. I bygge-loven var det bestemt, at bolig- og byministeren kunne fastsætte nærmere regler for gebyrer ved behandling af ansøgninger i henhold til loven. På denne baggrund var der indsat regler i bygningsreglementet, hvorefter kommunerne, hvis de besluttede at opkræve gebyr, kunne fastsætte gebyret a) som et fast beløb pr. m² etageareal eller pr. m³ af bygningens rumindhold eller b) som en andel af byggeomkostningerne. Tårnby Kommune valgte løsning a) og sendte en regning på ca. 350.000 kr. til en ansøger. Således afspejlede gebyret ikke udgifterne forbundet med hver enkelt sag, men var beregnet efter byggeriets omfang. Der var fremlagt regnskaber over byggesagsindtægterne for perioden 1988-2000, der viste, at indtægterne alle år med undtagelse af 1996 og 1999 var mindre end 3 mio. kr. jf. nedenfor i det citerede om lønudgifterne. Højesteret fandt, at gebyret havde den fornødne hjemmel, og anførte bl.a. følgende:

Gebyrer, der opkræves af kommunerne for tilladelser i byggesager, forudsætter lovhjemmel.

(...)

Som anført i landsrettens dom kan kommunalbestyrelsen i medfør af BR 95 kap. 1.10, stk. 1, beslutte, at der skal opkræves gebyr for tilladelser, midlertidige tilladelser og anmeldelser efter reglementet. Efter bestemmelsens stk. 2 kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der ikke skal opkræves gebyrer, eller at der kun skal opkræves gebyrer for visse sagstyper, og efter stk. 4 fastsætter kommunalbestyrelsen beregningsmåden for gebyrerne og gebyrstørrelsen. I vejledningsteksten til BR 95 kap. 1.10, stk. 4, er det angivet, at for "fastsættelse af formålsbestemte gebyrer gælder særlige principper. I beregningen kan alene indgå udgifter, der direkte, indirekte eller komplementært vedrører området." En tilsvarende vejledningstekst er knyttet til den identiske bestemmelse, der nu findes i kap. 1.10, stk. 3, i bygningsreglement for småhuse af 25. juni 1998.

Der er på den anførte baggrund ikke grundlag for at antage, at bestemmelserne i kap. 1.10, stk. 1, 2 og 4, i BR 95 - og de tilsvarende bestemmelser i småhusreglementet - giver hjemmel for en kommune til at fastsætte byggesagsgebyrer, der medfører et samlet provenu, der er større end udgifterne til kommunens administration på byggesagsområdet, jf. herved Højesterets dom af 29. juni 1993 i den såkaldte "gebyrsag", UfR 1993.757 H. For så vidt de fastsatte gebyrer ikke går ud over disse rammer, må det samtidig antages, at gebyrerne allerede efter deres karakter ikke er omfattet af grundlovens § 43.

Højesteret finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at de anførte hjemmelsbestemmelser forudsætter, at der foretages en opdeling af byggesagsområdet på henholdsvis BR 95 og bygningsreglement for småhuse. Kommunens gebyrer er fastsat i overensstemmelse med almindelige principper inden for byggesagsområdet. Det tiltrædes, at forholdet mellem indtægterne fra byggesagsgebyrerne og udgifterne på byggesagsområdet nødvendigvis må vurderes over en periode på flere år. Det må endvidere lægges til grund, at kommunen alene i lønudgifter gennem en årrække har anvendt ca. 3 mio. kr. årligt på byggesagsområdet, hvortil kommer byggesagsområdets andel af de almindelige generalomkostninger i den kommunale administration. På den anførte baggrund og efter det oplyste om gebyrindtægternes størrelse

finder Højesteret, at Tårnby Kommunes opkrævning af det omhandlede byggesagsgebyr har haft den fornødne hjemmel i bestemmelserne i BR 95 og byggeloven.

Højesteret finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte statsamtets godkendelse af opkrævningen af gebyret på 350.030 kr. og tager derfor statsamtets påstand om frifindelse til følge. (Vores fremhævninger).

Af ældre sager fra Højesteret vedrørende grundlovens § 43 og kommunale gebyrer kan nævnes U1977.31H og U1977.37H.

I U1977.37H havde Odder Kommune opkrævet et gebyr i henhold til restaurationsloven. En restauratør gjorde gældende, at gebyret var i strid med grundlovens § 43. Det fremgik klart af lovforarbejderne, at kommunerne kunne fastlægge gebyret med henblik på at begrænse tilladelsernes antal, og hjemlen var således ikke begrænset til fastsættelse af afgifter, der modsvarede det offentlige udgifter vedrørende tilladelserne, men afgiften kunne også have et videre formål. En tilsvarende situation gjorde sig gældende i U1977.31H.

Ombudsmanden rejste en ombudsmandssag i 1987⁶ vedrørende en vurdering af et af Finansministeriet udarbejdet cirkulære om statslige myndigheders gebyropkrævning. Begrundelsen for at rejse sagen var navnlig spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for den ønskede gebyrfastsættelse på områder, hvor der på daværende tidspunkt ikke fandtes hjemmel i lovgivningen til at fastlægge gebyrer.

I den anledning udtalte Ombudsmanden:

Det følger af de almindelige hjemmelssynspunkter, jeg har anført ovenfor, at der ikke kan sluttes modsætningsvist fra det forhold, at lovgivningsmagten ikke har forbudt gebyropkrævning, til, at gebyropkrævning da skulle være tilladt ved administrativ foranstaltning. Det centrale i hjemmelsskravet er kravet om, at der skal foreligge en bemyndigelse fra lovgivningsmagten. Hvis en sådan bemyndigelse ikke foreligger, er administrationen udelukket fra at opkræve gebyr.

Finansministeriet ændrede derefter cirkulæret.

4.2.2 Generelt om vejlovgivningen

På vejområdet er det generelt således, at det er vejmyndighedens ansvar at holde sine offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver, jf. vejlovens § 8, stk. 1.

Vejmyndigheden bestemmer, hvilke arbejder der skal udføres på dens veje, og afholder de udgifter, der er forbundet med sikring og andre forberedende foranstaltninger, anlæg, drift og vedligeholdelse af disse veje, medmindre andet er aftalt mellem vejmyndigheden og en anden vejmyndighed eller en fysisk eller en juridisk person eller er bestemt efter vejloven, jf. vejlovens § 8, stk. 2.

⁶ FOB 87.47 om statslige myndigheders opkrævning af gebyrer.

Den altovervejende hovedregel er således, at vejmyndigheden selv afholder udgifterne forbundet med de offentlige veje, og reglerne om vejmyndighedens udførelse af vintervedligeholdelse og renholdelse af de offentlige fortove for grundejernes regning er således en undtagelse hertil.

Som nævnt har TMF i en årrække udført vintervedligeholdelse og renholdelse af de offentlige fortove for de tilstødende grundejeres regning.

For den pågældende periode fremgår de relevante regler af henholdsvis vejrenholdelsesloven⁷ og den vejlov,⁸ der trådte i kraft den 31. december 2014, og som afløste vejrenholdelsesloven.⁹ Der sondres således nedenfor mellem den periode, hvor vejrenholdelsesloven var gældende, og den periode, hvor vejloven har været gældende.

Om overgangen mellem den tidligere lovgivning og vejloven fremgår det af sidstnævntes § 140, stk. 2:

Regler, der er fastsat i henhold til hidtil gældende regler, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler fastsat med hjemmel i denne lov.

Vejdirektoratet har i en afgørelse af 22. oktober 2018 udtalt følgende:

Det er i øvrigt Vejdirektoratets opfattelse, på baggrund af vejlovens ordlyd og forarbejder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at fortolke vejlovens § 72, stk. 2, og § 137 således, at disse bestemmelser har betydning i forhold til afgørelser om kommunal renholdelse af fortove, som er truffet inden loven trådte i kraft den 1. juli 2015.¹⁰

Det kan således konstateres, at Vejdirektoratet, der er den øverste administrative myndighed i henhold til vejloven, finder¹¹, at de procedurekrav, der er opstillet i vejlovens § 72, stk. 2, og § 137, kun har betydning for afgørelser, kommunen træffer efter vejlovens ikrafttræden.

Vi lægger i det følgende Vejdirektoratets fortolkning af vejlovens overgangsregler til grund, hvorefter det er tidspunktet for TMF's afgørelse, der har betydning for, om det er det "gamle" eller det "nye" regelsæt, der finder anvendelse. Det er således ikke tidspunktet for opgavens udførelse, der er relevant. Der kan med andre ord også efter den 31. december 2014 være opgaver, der skal vurderes på baggrund af det "gamle" regelsæt, hvis opgaverne udføres i henhold til afgørelser truffet før den 31. december 2014.

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje.

⁸ Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje.

⁹ De fleste af de bestemmelser, der er relevante for denne sag, trådte i kraft den 31. december 2014. Resten af loven trådte i kraft den 1. juli 2015.

¹⁰ Vejdirektoratets afgørelse dok. nr. 18/04887-20.

¹¹ Vejdirektoratets afgørelse i klagesagen er ikke støttet på, om vejlovens §§ 72 og § 137 gælder for afgørelser, der er truffet før den 1. juli 2015. Der er således tale om et "obiter dictum", dvs. myndighedens vejledende udtalelse om dens opfattelse af gældende ret.

4.2.3 Vejlovgivningen før den 31. december 2014

4.2.3.1 Regler for påbud om renholdelse af offentlige veje

Vintervedligeholdelse og renholdelse var før den 31. december 2014 som nævnt ovenfor reguleret i vejrenholdelsesloven.

Af denne fremgår af § 5, idet bemærkes, at vejbestyrelsen svarer til kommunalbestyrelsen på kommuneveje:

I byer og bymæssig bebyggelse kan vejbestyrelsen efter forhandling med politiet bestemme, at ejerne af ejendomme, der grænser til en offentlig vej eller sti, skal rydde fortov og sti ud for ejendommene for sne, træffe foranstaltninger mod glat føre på fortov og sti samt renholde fortov og sti i overensstemmelse med bestemmelserne i kap. 7. Med fortov og sti sidestilles færdselsareal, der er overvejende bestemt for gående færdsel.

Stk. 2. Forpligtelser pålagt grundejere efter stk. 1 kan begrænses efter vejbestyrelsens bestemmelse og kan højst omfatte 10 m af det nærmest ejendommen beliggende færdselsareal. Gangtunneler og gangbroer betragtes ikke som fortovs- eller stiareal.

Stk. 3. Såfremt Vejdirektoratet er vejbestyrelse, kan dette overlade til vedkommende kommunalbestyrelse at træffe de i stk. 1 angivne bestemmelser.

Stk. 4. Om de i henhold til stk. 1 truffne beslutninger skal der ske kundgørelse i et eller flere af de blade, der har almindelig udbredelse i kommunen. (Vores fremhævning).

Pligten begrænses i § 6, hvoraf fremgår:

Forpligtelser efter § 5 kan ikke pålægges ejere af ejendomme ved vejstrækninger, hvortil der i henhold til en adgangsbegrænsning, der er etableret af færdselsmæssige grunde, og som kan håndhæves af det offentlige, ikke kan opnås direkte adgang fra ejendommene.

Stk. 2. Forpligtelser efter § 5 kan dog pålægges ejerne af ejendomme ved veje og stier, der er led i et samlet vejsystem til udelukkende eller overvejende trafikbetjening af et udstykningsområde.

Kommunalbestyrelsen kunne således pålægge grundejeren at snerydde, glatførebekæmpe og renholde, hvis der ikke var pålagt grundejeren en adgangsbegrænsning til vejen med de særlige undtagelser, der fremgik af stk. 2. For en nærmere beskrivelse af praksis på området, henvises til pkt. 4.5.1

Pligten kunne maksimalt pålægges for op til højst 10 meter af det nærmeste færdselsareal. Det fremgår af cirkulære nr. 135 af 6. december 1985 (vintercirkulæret), at dette omfatter overkørsler til vejen, men ikke færdselsarealer, der indgår i vejens tværsprofil, som fx cykelsti.

Når påbuddet er givet, vil det være gældende også for efterfølgende ejere af ejendommen.

4.2.3.2 Beslutning om at udføre arbejdet på grundejernes vegne og regning

Kommunalbestyrelsen kunne også beslutte at udføre arbejdet på grundejernes vegne og for grundejernes regning, jf. vejrenholdelseslovens § 10:

Vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen) kan bestemme, at forpligtelser, der er pålagt grundejere efter § 5, stk. 1, helt eller delvis skal udføres ved vejbestyrelsens (kommunalbestyrelsens) foranstaltning for de forpligtedes regning, eventuelt mod et fast årligt vederlag. Fordelingen af udgifterne mellem de forpligtede fastsættes af vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen). (Vores fremhævninger).

Af vintercirkulærets pkt. 9 fremgår det:

Efter § 10 vil vejbestyrelsen kunne bestemme, at forpligtelser pålagt grundejere efter § 5 skal udføre helt eller delvis ved vejbestyrelsens foranstaltning for de forpligtedes regning, eventuelt mod et fast vederlag. Fordelingen af udgifterne mellem de forpligtede fastsættes af vejbestyrelsen. Vejbestyrelsens overtagelse af forpligtelserne vil kunne være foranlediget af et grundejerønske, men dette er ingen betingelse. Hvor forholdene gør det hensigtsmæssigt, vil overtagelse af forpligtelserne mod betaling kunne ske uden tilslutning fra grundejerne.

Det fremgår ikke af forarbejderne, hvilke udgifter der kan kræves betalt af grundejerne, men følgende er anført i Vejlovene af E.A. Abitz:

Såfremt vejbestyrelsen har overtaget udførelsen af grundejernes forpligtelser, påtager den sig også hermed ansvaret for forsømmelser under gennemførelsen af de hertil sigtede arbejder i samme omfang som grundejerne efter dansk rets almindelige regler vil kunne gøre erstatningsansvarlige. Dette ansvar kan vejbestyrelsen ikke fraskrive sig i forhold til eventuelle skadeliggørende. Ministeriet henleder derfor i cirk. 1970, pkt. 9 opmærksomheden på, at der vil kunne tegnes en ansvarsforsikring for dette ansvar, og udgiften til præmie vil i så fald kunne medregnes til de udgifter, som kan pålignes grundejerne i h.t. § 10.

Fordelingen af samtlige udgifter ved udførelsen af de her omhandlede foranstaltninger fastsættes af vejbestyrelsen, og der står ikke i bestemmelsen efter hvilke principper det skal ske. Det må formentlig i første række være i forhold til det arbejde, der ville have påhvilet de pågældende, hvis de selv skulle have udført det.¹² (Vores fremhævninger).

Der kan endvidere henvises til en skrivelse fra Ministeriet for Offentlige Arbejder af 9. oktober 1973 vedrørende en kommunes mulighed for at pålægge grundejerne udgifter til opvarmning af en gågade, der ville overflødig gøre snerydning og glatførebekæmpelse. Kommunen anslog udgifterne forbundet med opvarmningen af gågaden til 15 kr. pr. m² årligt og oplyste samtidig, at udgiften til manuel snerydning var 15,90 kr. pr. m² årligt. Ministeriet udtalte, at vejbestyrelsen ved aftale kunne overtage forpligtelserne til snerydning m.v. for en forud aftalt betaling eller i henhold til § 10 beslutte, at disse skulle udføres af kommunen på grundejernes bekostning. Ministeriet anførte:

Der har ikke for ministeriet foreligget klagesager af denne art, men man vil på det foreliggende grundlag være tilbøjelig til at mene, at der næppe vil kunne pålignes grundejerne ved X gade

¹² E.A. Abitz: Vejlovene, 1. udgave, 1981, side 426.

større beløb end gennemsnitsudgiften ved en rationel maskinel rydning af fortovs- og stieraler. (Vores fremhævning).

I 1992 oplyste Ministeriet for Offentlige Arbejder, at der ikke i renholdelsesloven kunne indlæses en forpligtelse til at fordele udgifterne efter principperne i vejbidragslovens § 11, men at en fordeling skønsmæssigt efter facademeter syntes hensigtsmæssig for at sikre, at den enkelte grundejers andel stod i rimeligt forhold til den del af renholdelsesforpligtelsen, som kommunen overtog.¹³

Der findes en (utrykt) afgørelse, der kan have betydning for forståelsen af renholdelseslovens § 10, nemlig Retten i Odenses dom af 27. marts 2008 om en afgørelse truffet af Odense Kommune om snerydning, glatførebekæmpelse og renholdelse på fodgængerarealerne i Odense centrum.¹⁴

Afgørelsen blev indbragt af en grundejer for Vejdirektoratet, som vurderede, at afgørelsen var lovlig, og det fremgår bl.a. af Vejdirektoratets afgørelse, der er refereret i dommen, at vederlaget svarede til driftsudgifterne. Da grundejeren gjorde gældende, at den brugerbetalte renholdelsesordning var i strid med skattestoppet, blev sagen forelagt Finansministeriet, der oplyste, at det ikke var tilfældet. Det skyldtes, at der ikke var tale om en skat, men derimod en brugerbetaling, "hvor indtægterne svarer til udgifterne til drift af ordningen." Finansministeriet anfører endvidere i udtalelsen til Vejdirektoratet:

Jævnfør de i brevet oplyste, giver vintervedligeholdelsesloven kommunerne hjemmel til at opkræve et vederlag for overtagelse af pligten til at renholde og vedligeholde bl.a. fortove langs offentlige veje. Størrelsen af denne opkrævning er imidlertid ikke direkte reguleret af loven. Her gælder det generelle princip om at sådanne betalinger ikke må benyttes fiskalt af kommunerne. Det indebærer, at kommunerne ikke vedvarende kan øge indtægterne fra opkrævning af vederlag m.v. udover udgifterne på området.

Den enkelte kommune kan indenfor disse rammer selv fastsætte størrelsen af vederlaget. Det bemærkes endvidere, at kommunal overtagelse af pligten til renholdelse mv. vil modsvares af, at en tilsvarende forpligtelse for borgeren – og de dermed forbundne private omkostninger mv. – bortfalder. (Vores fremhævninger).

Vejdirektoratets afgørelse blev af grundejeren indbragt for Retten i Odense. Da Vejdirektoratet ikke havde hjemmel og ikke havde taget stilling til, hvorvidt der var sket eller kunne ske krydssubsidiering, blev dette spørgsmål ikke prøvet af Retten i Odense.

4.2.4 Vejlovgivningen efter den 31. december 2014

4.2.4.1 Regler for påbud om renholdelse af offentlige veje

Reglerne om vintervedligeholdelse og renholdelse i vejrenholdelsesloven blev med virkning fra 31. december 2014 integreret i vejloven.

¹³ Brev af 21. oktober 1992 om fordeling af udgifter til renholdelse af veje, når kommunen overtager renholdelsen.

¹⁴ Retten i Odenses dom af 27. marts 2008 i sag nr. BS 6-1290/2007.

Af vejlovens § 64, stk. 1 og 2, fremgår:

I byer og bymæssige områder kan vejmyndigheden efter forhandling med politiet bestemme, at grundejere, hvis ejendom grænser op til en offentlig vej eller sti, skal snerydde, glatføre, bekæmpe og renholde fortov og sti ud for ejendommen i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 66-68. Færdselsarealer, der primært er bestemt for gående færdsel, sidestilles med fortov og sti. Gangtunneler og gangbroer betragtes ikke som fortovs- eller stiareal.

Stk. 2. En grundejer kan ved en beslutning efter stk. 1 kun pålægges at snerydde, glatføre, bekæmpe og renholde fortov eller sti, som ligger i ubrudt forlængelse af en adgang til ejendommen. Tilsvarende gælder, hvis pågældende ejer efter ansøgning har fået tilladelse til at etablere en adgang. En grundejer kan kun pålægges pligter efter stk. 1 for et fortov eller stiareal i en bredde af maksimalt 10 m og for det til ejendommen nærmest liggende fortovs- eller stiareal. (Vores fremhævning).

Der er ved den nye regel således sket en ændring i, hvornår en tilstødende grundejer kan pålægges renholdelse af fortovet. Begrænsningen i § 64 er anderledes, idet kravet om adgang er ændret, og fortovet til gengæld skal ligge i ubrudt forlængelse af ejendommens adgang. Bestemmelsen er kendt som "den sænkede skovls princip". Sagt populært skal man rydde og renholde, indtil man møder en fysisk eller matrikulær grænse og derfor skal "løfte skovlen".¹⁵

Uanset, at vejrenholdelsesloven blev ophævet ved ikrafttrædelsen af det nye kapitel 8 i vejloven dagen efter offentliggørelsen den 30. december 2014, det vil sige fra den 31. december 2014, er der i vejloven indsat en overgangsbestemmelse, hvorefter der af § 140, stk. 2, fremgår:

Regler, der er fastsat i henhold til hidtil gældende regler, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler fastsat med hjemmel i denne lov.

Dermed kunne bl.a. Københavns Kommunes vinterregulativ videreføres, indtil der var udstedt et nyt med hjemmel i vejloven. Dette gælder dog kun i det omfang, at det "gamle" regulativ ikke pålagde grundejerne pligter, der ikke var hjemmel til i den "nye" vejlov.

4.2.4.2 Beslutning om at udføre arbejdet på grundejernes vegne og regning

Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 4.2.2, findes den relevante regulering efter den 31. december 2014 i vejlovens § 72, hvoraf følgende fremgår:

Vejmyndigheden kan bestemme, at forpligtelser, der er pålagt grundejere efter § 64, stk. 1, helt eller delvis skal udføres ved vejmyndighedens foranstaltning for grundejernes regning. Vejmyndigheden fastsætter fordelingen af udgifterne hertil mellem grundejerne.

Stk. 2. Vejmyndigheden skal sikre, at arbejdet udføres billigst muligt ved gennemførelse af proceduren i § 137, når den udfører arbejde for ansøgers regning. Vejmyndigheden kan i dette tilfælde medregne et administrationstillæg efter § 30. (Vores fremhævninger).

¹⁵ Bestemmelsen er beskrevet i Vejledning 2016-01-13 nr. 9017 i lov om offentlige veje.

Af vejlovens § 137, der dog først trådte i kraft den 1. juli 2015, jf. vejlovens § 139, fremgår:

Når vejmyndigheden træffer bestemmelse om, at den sørger for at udføre arbejder for borgernes regning skal den sikre, at arbejdet udføres billigst muligt. Dette skal ske ved at indhente tre tilbud på det påbudte arbejde, medmindre udbudslovgivningen foreskriver en anden fremgangsmåde eller andet er aftalt.

Stk. 2. Stk. 1 finder anvendelse på de påbudte arbejder, der er omtalt i § 49, stk. 7, § 72, stk. 1, § 76, stk. 3, og § 88, stk. 4.

Stk. 3. Vejmyndigheden kan beslutte, at stk. 1 om indhentelse af tre tilbud ikke finder anvendelse, når vejmyndigheden udfører pålagte arbejder, fordi borgerne ikke som påbudt har gennemført arbejderne inden for den i påbuddet fastsatte frist eller i den foreskrevne standard.

Stk. 4. Transportministeren kan fastsætte regler om, at visse påbudte arbejder ikke skal konkurrenceudsættes, jf. stk. 1.

Af lovbemærkningerne til vejlovens § 72 fremgår:

Bestemmelsen gør det muligt for vejmyndigheden at sikre et ensartet og højt niveau af renholdelse og vintervedligeholdelse, hvor det efter vejmyndighedens vurdering er særligt vigtigt. Dette skyldes ikke nødvendigvis, at de forpligtede grundejere ikke har udført deres pligter tilfredsstillende. Vejmyndigheden kan bestemme, at den kun overtager udførelsen af en del af grundejernes forpligtelser, herunder at den kun overtager udførelsen for den del af det fortovs- eller stiareal, som grundejerne er pålagt at vintervedligeholde og renholde.

I stk. 2 foreslås indført en ny bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at arbejderne udføres billigst muligt. Dette skal ske i overensstemmelse med § 137. Der henvises endvidere til de almindelige bemærkninger afsnit 2.11.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at grundejerne ikke afholder større udgifter, end markedet tilsiger. Der findes tilsvarende bestemmelser i privatvejsloven for de situationer, hvor kommunalbestyrelsen bestemmer, at den forestår udførelsen af pålagte pligter.

Det foreslås endvidere som noget nyt i forhold til den gældende renholdelseslovs § 10, at vejmyndigheden i disse tilfælde skal kunne medregne et administrationstillæg, således som det er beskrevet i forslaget § 30. Det betyder, at vejmyndigheden kan medregne dokumenterede administrative udgifter til en værdi svarende til maksimalt 9 pct. af udgifterne til selve renholdelses- eller vintervedligeholdelsesarbejdet.¹⁶ (Vores fremhævnning).

Bestemmelsen indeholder to nye elementer:

- Et krav om, at arbejder, der udføres på grundejernes vegne, skal udføres billigst muligt, hvilket skal sikres ved at følge den beskrevne procedure.
- En bestemmelse om opkrævning af et administrationstillæg på maksimalt 9 % af udgifterne til renholdelsesarbejdet.

¹⁶ LFF 2014-10-08 nr. 20.

Af vejlovens § 30 fremgår:

Vejmyndigheden kan kræve et administrationstillæg. Administrationstillægget udgør vejmyndighedens dokumenterede administrative udgifter ved de anlæg, der er nævnt i § 27, stk. 1, 2. pkt. Administrationstillægget kan dog højst udgøre 9 pct. af udgifterne efter §§ 27 og 29, medmindre andet er aftalt med de bidragspligtige grundejere.

Stk. 2. Renter kan ikke medregnes.

Af forarbejderne til vejlovens § 30 fremgår:

Efter den gældende vejbidragslov § 4, stk. 5, kan der til anlægsudgifterne medregnes et administrationstillæg på højst 9 pct. af anlægsudgifterne. Eventuelle udgifter til bistand af rådgivende ingeniører kan medregnes efter regning, men administrationstillægget kan ikke medregnes for den del af arbejdet, hvortil rådgivende ingeniørbistand har været benyttet.

Den foreslåede bestemmelse viderefører i det væsentlige indholdet i den gældende vejbidragslov § 4, stk. 5, så vejmyndigheden som hidtil kan medregne et administrationstillæg på højst 9 pct. af anlægsudgifterne med de undtagelser, der følger af forslaget § 31.

I forhold til den gældende bestemmelse foreslås det dog, at sidste pkt. udgår således, at i det omfang, der har været anvendt eksterne konsulenter til projekteringen af anlægget, indgår denne udgift efter regning i anlægsudgifterne. Dette betyder, at vejmyndigheden efter det foreslåede maksimalt kan opkræve et administrationstillæg svarende til de faktiske administrative udgifter, vejmyndigheden har haft ved projektet, herunder udgiften til eksterne konsulenter anvendt til administrative opgaver. Disse udgifter skal kunne dokumenteres.

Med den foreslåede bestemmelse sikres det dermed, at grundejerne ikke pålægges udgifter til kommunernes administration, der overstiger udgifterne til selve anlægsprojektet.

I de administrative udgifter indgår bl.a. udgifter til gennemførelse af partshøringer, beregning af udgiftsfordelinger, besvarelse af indsigelser mv., indhentning af tilbud, tilsyn med vej- og gravearbejder og opkrævning af vejbidrag.

I forbindelse med opgørelsen af vejmyndighedens egne administrative udgifter kan vejmyndigheden medregne samtlige udgifter, der er forbundet med administrationen af det pågældende vejprojekt, herunder lønnen til vejmyndighedens ansatte, så længe vejmyndigheden herved ikke oppebærer indtægter til dækning af sin øvrige drift.

I det omfang eksterne konsulenter har været anvendt til administrative opgaver, indgår denne udgift i vejmyndighedens dokumentation for, at der rent faktisk har været administrative omkostninger svarende til mindst det opkrævede administrationstillæg.

Vejmyndigheden kan dog, efter aftale med de bidragspligtige grundejere, opkræve udgiften anvendt til administrative opgaver ud over de nævnte 9 pct. (Vores fremhævninger).

Det, der i vejlovens § 30 omtales som en anlægsudgift, må, hvis der er tale om en driftssituation, svare til den opgave, der konkurrenceudsættes i henhold til vejlovens § 137.

4.2.5 Nærmere om pligten til konkurrenceudsættelse – samspillet med udbudslovgivningen

Som det fremgår bl.a. af vejlovens § 137, skal vejmyndigheden – når den skal sikre, at arbejdet udføres billigst muligt – ”indhente tre tilbud på det påbudte arbejde, medmindre udbudslovgivningen foreskriver en anden fremgangsmåde”.

Af bemærkningerne til § 137 fremgår følgende:

Den foreslåede § 137 er ny. Med forslaget pålægges vejmyndighederne at konkurrenceudsætte de arbejder på den offentlige vej, som vejmyndighederne kræver udført for borgernes regning, herunder juridiske personers regning, med mindre der træffes aftale mellem den, der skal afholde udgiften, og vejmyndigheden om, at arbejdet ikke skal konkurrenceudsættes.

I forslagets stk. 3 præciseres, at vejmyndigheden kan fravige bestemmelserne om konkurrenceudsættelse, når der er tale om arbejder, som borgerne ikke har udført inden for den fastsatte frist eller i den foreskrevne standard, og de trafikale, navnlig trafikikkerhedsmæssige hensyn taler for en hurtig afslutning af vejarbejderne. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 2.11.

I forslagets stk. 4 indsættes en bemyndigelse til transportministeren, hvorefter der kan fastsættes regler om at visse påbudte arbejder ikke skal konkurrenceudsættes. Det kan for eksempel være regler som undtager arbejder af en lavere økonomisk værdi fra kravet om konkurrenceudsættelse.

En udmøntning af bemyndigelsen i stk. 4 ville skulle ske i respekt af bestemmelser i anden lovgivning, herunder EU-retten, om konkurrenceudsættelse. I det omfang bestemmelsen anvendes til at undtage arbejder af beskeden økonomisk værdi, vil den således ikke komme i konflikt med værdigrænserne i den danske tilbudslovgivning eller EU-udbudsreglerne.

Af lovforslagets afsnit 2.11.2 fremgår følgende om konkurrenceudsættelse af de arbejder, som vejmyndigheden kræver at udføre for borgernes regning:

Det foreslås, at vejmyndigheden skal sikre, at de påbudte arbejder udføres billigst muligt.

En konkurrenceudsættelse forudsætter, at vejmyndigheden i sit påbud er præcis med hensyn til beskrivelsen, herunder kvaliteten, af de påbudte arbejder, ligesom en tidsfrist normalt bør fremgå. Konkurrenceudsættelsen skal ske ved at indhente 3 tilbud, medmindre udbudslovgivningen foreskriver en anden fremgangsmåde, eller det ikke er praktisk muligt at indhente 3 tilbud. Kommunen kan for eksempel vælge at lave rammeaftaler med minimum 3 udbydere, hvorefter kommunen kan lave et miniudbud mellem de virksomheder, der er på rammeaftalen. På den måde bliver opgaven ikke rent administrativt tung for kommunen. Vejmyndigheden skal på forlangende kunne redegøre for, hvordan konkurrenceudsættelsen er sket.

Med udbudslovgivningen sigtes dels til den nationale regulering af disse spørgsmål dels til den EU-retlige regulering.

Som det fremgår af lovforslagets § 137, stk. 3, kan vejmyndigheden fravige bestemmelsen om konkurrenceudsættelse ved indhentelse af 3 tilbud, når den udfører arbejderne, fordi borgerne ikke selv har gennemført arbejderne inden for den fastsatte frist eller i den foreskrevne

standard. Her må tidstabet ved en konkurrenceudsættelse af arbejderne skulle afvejes med de trafiksikkerhedsmæssige hensyn, der taler for en hurtig afslutning af vejarbejderne.

Der er i lovforslagets § 137, stk. 4 og § 141, nr. 83 indsat en hjemmel for transportministeren til at fastsætte regler, som undtager visse påbudte arbejder fra kravet om konkurrenceudsættelse. Det kan for eksempel være fastsættelse af en beløbsmæssig bagatelgrænse, hvor udgiften til det påbudte arbejde er så beskeden, at det vil være unødigt ressourcekrævende at konkurrenceudsætte dem. (Vores fremhævning).

Vejmyndigheden er således forpligtet til at konkurrenceudsætte de arbejder, som vejmyndigheden kræver udført for borgernes regning. Som anført ovenfor forudsætter en konkurrenceudsættelse, at vejmyndigheden er præcis med hensyn til beskrivelsen af de påbudte arbejder. Vejmyndigheden skal derfor beskrive omfanget af de arbejder, som vejmyndigheden i henhold til § 64 kan pålægge grundejerne, og som vejmyndigheden i henhold til § 72 kan få udført for deres regning.¹⁷

Kravet om en præcis beskrivelse af de påbudte arbejder medfører dog ikke umiddelbart, at vejmyndigheden skal konkurrenceudsætte arbejderne enkeltvis. Vejmyndigheden kan således undlade yderligere konkurrenceudsættelse af påbudte arbejder, hvis de konkrete typer arbejder er indeholdt i en samlet aftale for arbejder på vejmyndighedens veje, som har været i udbud.¹⁸

Vejmyndighedens konkurrenceudsættelse skal ske ved, at der indhentes tre tilbud, medmindre udbudslovgivningen foreskriver en anden fremgangsmåde eller andet er aftalt.¹⁹ Det følger dog ikke entydigt af hverken vejloven eller udbudsloven, hvad der skal forstås ved et "tilbud".²⁰

På baggrund af almindelige aftaleretlige betragtninger må et tilbud dog forstås som et løfte, der for at bevare sine retsvirkninger må følges op af en gyldig accept. Til gengæld udgør en konstaterende erklæring, som fx et overslag eller et estimat for et arbejde, ikke et tilbud, da en sådan erklæring ikke i sig selv indeholder et løfte om at udføre det pågældende arbejde for den oplyste pris.²¹

¹⁷ Vejlovens bestemmelser indeholder således også en nærmere afgrænsning af de pligter, som vejmyndigheden kan pålægge grundejere i henhold til vejlovens § 72.

¹⁸ Jf. § 14 i bekendtgørelse nr. 1412 af 27. november 2015 om udgiftsfordeling i kryds, vejbidrag, adgangsforhold til tankanlæg langs offentlige veje og konkurrenceudsættelse. Vejmyndigheden kan dog ikke beslutte, at den udfører forpligtelserne for grundejernes regning alene med henblik på at varetage økonomiske eller administrative hensyn hos vejmyndigheden, herunder at opnå en bedre pris på et samlet udbud af arbejder på både vejmyndighedens veje og fortove og stier ud for grundejernes ejendomme. Vejmyndigheden er dog berettiget til at varetage økonomiske og administrative hensyn i forbindelse med en eventuel afgrænsning af, hvilke arbejder der skal udføres for grundejernes regning, jf. Vejledning i lov om offentlige veje af 2016-01-13 nr. 9017 til § 72

¹⁹ Vi har lagt til grund, at der ikke er aftalt andet om påbudte arbejder.

²⁰ Af bemærkningerne til udbudslovens § 170, der vedrører en ordregivers ret til at tilbagekalde en tildelingsbeslutning, fremgår det, at vedståelsesperioden er den minimumsperiode, hvor en tilbudsgiver er forpligtet af sit tilbud, hvori en ordregiver kan acceptere tilbuddet, hvorefter tilbudsgiveren bliver forpligtet til at levere i henhold til tilbuddet. Udbudslovens bestemmelser om vedståelsesperioden indikerer således også, at der ved et tilbud forstås en erklæring, som kan etablere forpligtelser for tilbudsgiveren.

²¹ Jf. Grundlæggende aftaleret, Mads Bryde Andersen, 2. udgave, 2002, s. 168.

4.2.6 Særligt om udbudslovgivningen

I henhold til vejlovens § 137 skal vejmyndighedens konkurrenceudsættelse ske i henhold til udbudslovgivningen, hvis denne finder anvendelse.

Udbudslovgivningen finder overordnet anvendelse ved indgåelse af offentlige kontrakter med en anslået værdi, der mindst svarer til den relevante tærskelværdi. Ved offentlige kontrakter forstås i henhold til udbudslovens § 24, nr. 24, gensidigt bebyrdende kontrakter, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivere, og som vedrører udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller levering af varer eller tjenesteydelser.

I henhold til praksis foreligger der en gensidigt bebyrdende kontrakt, hvor ordregiveren ved at betale et vederlag modtager en ydelse, som denne har en økonomisk interesse i.²²

Praksis peger dog også på, at der ikke foreligger en gensidigt bebyrdende kontrakt, hvis en ordregiver indgår en aftale, som borgere frit kan anvende med henblik på levering af ydelser direkte til borgerne, og hvor borgerne betaler direkte til leverandøren.

Klagenævnet for Udbud har således udtalt, at der ikke var tale om en offentlig kontrakt, da en ordregiver indgik aftale om skorstensfejnning med henblik på at kunne stille denne ydelse til rådighed for borgerne. Klagenævnet lagde i den forbindelse vægt på, at det var borgerne, som var forpligtede til at sikre, at der blev fejlet skorstene, og at vederlaget for ydelserne blev opkrævet direkte på borgernes ejendomsskattebillet, mens ordregiveren alene modtog et gebyr fra leverandøren til dækning af omkostningerne ved administration af ordningen.²³

Tilsvarende har Klagenævnet for Udbud også udtalt, at der ikke var tale om en offentlig kontrakt, når en ordregiver indgik en aftale med en leverandør med henblik på, at borgerne selv kunne bestille og få leveret hjælpemidler i henhold til serviceloven, da ordregiveren ikke havde en direkte økonomisk interesse i aftalen. Retten i Roskilde fandt dog, at den samme aftales indhold konkret bevirkede, at ordregiveren havde en sådan fornøden økonomisk interesse i aftalen, da aftalen indeholdt vilkår om levering og opsigelse og medførte besparelser for ordregiveren.²⁴

²² Jf. EU-Domstolens dom af 25. marts 2010 i sag C-451/08 Helmut Müller GmbH.

²³ Jf. Klagenævnet for Udbuds kendelse af 10. februar 2012, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mod Frederiksberg Kommune, hvor kommunen i henhold til brandværnsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, var forpligtet til at tilbyde borgerne i kommunen skorstensfejnning.

²⁴ Jf. Klagenævnet for Udbuds kendelse af 10. januar 2017, Kirstine Hardam A/S mod Køge Kommune, og efterfølgende Retten i Roskildes dom af 1. december 2017 i samme sag (sag nr. BS 2A-379/2017).

I begge tilfælde er der tale om, at ordregiveren indgik en aftale med en leverandør, som borgerne frit kunne vælge, om de ville anvende, og hvor ordregiveren hverken kunne eller skulle købe ydelser hos leverandøren, hvilket som udgangspunkt peger i retning af, at der ikke foreligger en gensidigt bebyrdende kontrakt.²⁵

Arbejderne i henhold til vejlovens § 64, stk. 1, omfatter snerydning, glatførebekæmpelse og renhold af for-tov og sti. Disse arbejder er almindelige tjenesteydelser, der inden for udbudslovgivningen er omfattet af CPV-koderne 90620000-9 (snerydning), 90630000-2 (isrydning) og 90610000-6 (gaderengøring og -fejning). Det er derfor tærskelværdierne for almindelige tjenesteydelser, der fastlægger de udbudsretlige forpligtelser, som finder anvendelse.

Som anført ovenfor omfatter udbudslovgivningen dels den nationale regulering af disse spørgsmål, dels den EU-retlige regulering. I perioden fra den 1. juli 2015 har udbudslovgivningen gennemgået en række ændringer, herunder særligt med udbudslovens²⁶ ikrafttræden den 1. januar 2016, hvorfor forskellige tærskelværdier og regelsæt har fundet anvendelse ved en vejmyndigheds indhentelse af tilbud.

I perioden fra den 1. juli 2015 til den 31. december 2015 fandt følgende tærskelværdier og regler anvendelse:

Anslået værdi (ekskl. moms)	Regelsæt
Over 500.000 kr. men under 1.541.715 kr.	Afsnit II i bekendtgørelse af lov nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter
Mindst 1.541.715 kr.	Bekendtgørelse nr. 712 af 15. juni 2011 om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter

Fra den 1. januar 2016 finder følgende tærskelværdier og regler anvendelse:

²⁵ I servicelovens (lovbekendtgørelse nr. 1114 af 30. august 2018) § 112 skelnes mellem leverandøraftaler, jf. stk. 2, som er omfattet af udbudsreglerne, og hvor kommunen kan bestemme, at hjælpemidler skal leveres af en bestemt leverandør, og fritvalgsordninger, jf. stk. 3, som ikke er omfattet af udbudsreglerne, og hvor borgeren kan vælge leverandøren af hjælpemidler.

²⁶ Lov nr. 1564 af 15. december 2015, som indeholder bestemmelser, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EØS-relevant tekst).

Anslået værdi (ekskl. moms)	Regelsæt
Mindst 1.558.409 kr. (2016 og 2017) og 1.645.367 kr. (2018 og 2019)	Afsnit II i lov nr. 1564 af 15. december 2015 (udbudsloven)
Under 1.558.409 kr. (2016 og 2017) og 1.645.367 kr. (2018 og 2019), men med klar grænseoverskridende interesse ²⁷	Afsnit IV i lov nr. 1564 af 15. december 2015 (udbudsloven)
Mindst 500.000 kr., men under 1.558.409 kr. (2016 og 2017) og 1.645.367 kr. (2018 og 2019)	Afsnit V i lov nr. 1564 af 15. december 2015 (udbudsloven)

Overordnet er vejmyndigheden således forpligtet til at indhente tilbud i henhold til udbudslovgivningen, hvis den anslåede værdi af arbejderne er over 500.000 kr. ekskl. moms, hvilket indtil den 1. januar 2016 medførte annonceringspligt. Fra den 1. januar 2016 har vejmyndigheden – for kontrakter med en værdi på mindst 500.000 kr. ekskl. moms, men under tærskelværdien for EU-udbud – alene skullet sikre, at arbejderne blev udført på markedsmæssige vilkår, hvilket eksempelvis kunne ske ved at (i) gennemføre en markedsafdækning og på grundlag af denne indhente ét tilbud, (ii) indhente to eller flere tilbud, eller (iii) annoncere kontrakten på vejmyndighedens hjemmeside. Uanset at udbudslovgivningen ikke forpligter en vejmyndighed til at indhente tre tilbud, når arbejderne skal udføres på markedsmæssige vilkår, så er en vejmyndighed umiddelbart forpligtet hertil, da henvisningen til udbudslovgivningen er en undtagelse til hovedforpligtelsen om at indhente tre tilbud i vejlovens § 137, stk. 1.

Ved arbejder med en anslået værdi ekskl. moms på mindst 1.541.715 kr. (2015), 1.558.409 kr. (2016 og 2017) og 1.645.367 kr. (2018) har vejmyndigheden været forpligtet til at gennemføre et EU-udbud, hvilket forudsætter offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse.

Den anslåede værdi opgøres ekskl. moms og skal omfatte det samlede beløb, der efter vejmyndighedens skøn skal betales for udførelsen af de påbudte arbejder, jf. udbudslovens § 30, stk. 1. Opdeles arbejderne i delaftaler, skal hver enkelt delaftale udbydes, hvis den samlede værdi af alle delaftaler mindst svarer til den gældende tærskelværdi, jf. udbudslovens § 8, stk. 1.

4.2.7 Regler om kontrolbud

Som nævnt har TMF oplyst, at der i de anvendte timepriser, som ligger til grund for opkrævningen til grundejerne, er indregnet et overhead i overensstemmelse med reglerne om omkostningskalkulationer og kontrolbud.

²⁷ Vi har lagt til grund, at arbejder med en værdi under tærskelværdien for EU-udbud ikke har klar grænseoverskridende interesse.

Vi lægger til grund, at TMF henviser til bekendtgørelse nr. 607 af 24. juni 2008 om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud (herefter "**Bekendtgørelsen**") samt den tilhørende vejledning nr. 32 fra 2008 (herefter "**Vejledningen**").

Bekendtgørelsen finder anvendelse, når kommuner og regioner beregner omkostningerne ved egen udførelse af en opgave, som kommunen eller regionen beslutter at sende i udbud (kontrolbud), jf. Bekendtgørelsens § 1.

Kernen i lovgivningen er, at et kontrolbud skal omfatte de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og -omkostninger ved den udbudte opgave. Konkret skal beregningen af omkostninger ved kontrolbud omfatte:

Alle de direkte omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen, f.eks. løn, køb af materialer og tjenesteydelser, reparations- og vedligeholdelsesudgifter, husleje m.v., jf. Bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 1.

Alle de indirekte omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen, f.eks. lokale- og kontorudgifter, indirekte lønomkostninger, IT-udgifter, udgifter til ledelse, administration m.v., forsikringer, udviklingsomkostninger, beregnede tjenestemandspensioner, beregnede omkostninger til lovpligtige forsikringer, beregnede skadesomkostninger (selvforsikring), forrentning af driftskapital, forrentning og afskrivning af anlægskapital samt beregnede omkostninger for faciliteter i øvrigt, der er stillet til rådighed ved opgavevaretagelsen, jf. Bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 2.

Herudover er der krav til dokumenterede fordelingsnøgler for omkostninger, som er udelelige, brug af markedsrente ved forrentning af drifts- og anlægskapital, procentsatser for tjenestemandspensioner og beregning af moms.

Reglerne om beregning af kontrolbud er en udmøntning af en aftale mellem regeringen og KL om mere konkurrenceudsættelse i kommunerne, som er indeholdt i økonomiaftalen af 12. juni 2006 mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2007. Det fremgår af aftalen, at regeringen og KL er enige om, at en større del af de kommunale opgaver skal konkurrenceudsættes, idet kommunerne frem til 2010 skal øge andelen af opgaver, som konkurrenceudsættes, fra 20 % af opgaverne til 25 % af opgaverne, jf. Vejledningens pkt. 1.

Reglerne skal sikre en fair konkurrence mellem det offentlige og de private leverandører. Hvis kommunen eller regionen selv ønsker at byde på en konkret opgave, skal der være tillid til de kommunale og regionale kontrolbud, og den beregnede pris skal være fair, rimelig og dokumenteret. Det er det, de bindende regler om kontrolbud skal sikre, jf. Vejledningens pkt. 1.

I Vejledningens pkt. 3 er der en gennemgang af, hvad der kan henregnes til direkte og indirekte omkostninger, og det anføres overordnet, at der

ikke er nogen entydig afgrænsning mellem direkte og indirekte omkostninger. Den samme omkostning kan f.eks. i nogle kommuner eller regioner figurere som en direkte omkostning, mens den i andre kommuner og regioner kan være en indirekte omkostning – alt afhængig af, hvordan den enkelte kommune eller region har indrettet sin virksomhed. Såfremt den pågældende aktivitet er organiseret med en selvstændig administration, vil omkostningerne hertil

indgå i kontrolbuddet som direkte omkostninger. Er der derimod tale om en fælles administration, hvor den pågældende aktivitet administreres af en enhed, der administrerer flere aktiviteter, vil omkostningerne til administration indgå som indirekte omkostninger.

Derefter anføres:

Det bemærkes endvidere, at de omkostninger, som der skal foretages beregning af i forhold til kontrolbuddet, skal være en refleksion af de omkostninger, som den eksterne tilbudsgiver må forventes at indregne i prisen på sit tilbud. Det betyder, at i tilfælde, hvor det indgår som et krav i udbudsbetingelserne, at ordregiver og ikke tilbudsgiver afholder visse udgifter forbundet med den udbudte aktivitet - fx at opgaven skal varetages i ordregivers lokaler, og at der ikke beregnes vederlag herfor - skal der ikke indgå/foretages en særskilt beregning af sådan udgifter i forbindelse med den samlede beregning af omkostningerne i kontrolbuddet.

Omkostninger forbundet med politisk virksomhed og myndighedsopgaver skal ikke indgå i opgørelsen af omkostningerne, da disse ikke er en del af den udbudte opgave. (Vores fremhævninger).

Vejledningen indeholder desuden eksempler på direkte og indirekte omkostninger.

4.2.8 Legalitetsprincippet

Det er i relation til TMF's adgang til at opkræve betaling tillige relevant at nævne legalitetsprincippet, som indebærer, at forvaltningen er underlagt lovgivningsmagten, derved at den for det første ikke må handle i strid med lovene (den formelle lovs princip) og for det andet ikke må handle uden hjemmel i lovgivningen (hjemmelskravet).²⁸

Det forhold, at forvaltningen er underlagt et krav om hjemmel (bemyndigelse), vil sige, at forvaltningen skal kunne henvise til en retsregel som grundlag for en beslutning eller aktivitet. Hjemmelskravets styrke varierer betydeligt. Visse former for aktiviteter eller beslutninger kræver ikke nogen særlig sikker eller klar hjemmel, mens det modsatte er tilfældet i andre situationer. Retningsgivende for hjemmelskravets styrke er først og fremmest, hvor direkte og indgribende en beslutning eller en aktivitet er set i forhold til borgerne, dvs. et intensitetskriterium.²⁹

Legalitetsprincippet indebærer, at der som udgangspunkt kræves lovhjemmel for opkrævning af betaling for forvaltningsakter og faktiske ydelser, der er et nødvendigt eller sædvanligt led i den offentligretlige virksomhed, og for opkrævning af skatter.³⁰

Hjemmelskravet beror på, om en offentlig virksomhed set fra borgerens synspunkt har karakter af en fakultativ aktivitet (dvs. om borgeren retligt og faktisk frit kan vælge, om han ønsker at benytte sig af ydelsen m.v.), eller om der er tale om en tvungen aktivitet (dvs. om borgeren af retlige eller faktiske grunde er

²⁸ Niels Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 299.

²⁹ Niels Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 311-313.

³⁰ Birgitte Egelund Olsen: Hvile i sig selv princippet, 1. udgave, 1999, side 105.

nødsaget til at modtage en afgørelse, ydelse m.v.). Er borgeren retligt eller faktisk afskåret fra at fravælge en aktivitet, må hjemmelskravet antages at være strengere, end hvis dette ikke er tilfældet.³¹

Det anføres i den juridiske teori, at en betalingsopkrævning undertiden kan opfattes som en modydelse med grundlag i en aftale. I så fald vil der ikke kunne opstilles et krav om udtrykkelig lovhjemmel. Professor Birgitte Egelund Olsen anfører:

Hjemmelskravet vil antageligvis være strengere, hvor en borger retligt eller faktisk er afskåret fra at fravælge en ydelse, end hvor fravalgsmuligheden eksisterer. En monopolstilling for det offentlige kan ligeledes medføre, at et krav om lovhjemmel må opstilles. I langt de fleste tilfælde fremgår det af lovgrundlaget, om der skal betales for ydelsen eller ej. I praksis er der imidlertid opstået tvivl i en række tilfælde, og gældende ret er ikke helt klar. Hvor der er tvivl om hjemmelskravets rækkevidde, bør der lægges vægt på følgende retspolitiske betragtninger:

- Om der er tilnærmelsesvist ligevægt mellem betaling og ydelse, dvs. om der er tale om en omkostningsægte gebyropkrævning eller en skjult skat.
- om betalingen tjener andre acceptable forvaltningsformål end blot at få dækket omkostningerne, samt
- hvor betydningsfuld ydelsen er for den, der efterspørger den.³² (Vores fremhævninger).

I nogle tilfælde kan det således bero på en fortolkning af retsgrundlaget for en beslutning, om der foreligger den nødvendige hjemmel for beslutningen, og hvor hjemlen findes i en skreven retskilde, beror dette på en samlet vurdering af en række retskildefaktorer, herunder lovens ordlyd, motiver og formål. Foruden de enkelte retskildefaktorer styres fortolkningen af en række principper, og man kan tale om forskellige fortolkningsmetoder- og resultater.³³

Som et almindeligt fortolkningsprincip kan det nævnes, at undtagelser fortolkes indskrænkende.³⁴

Økonomiske hensyn har normalt ikke betydning for fortolkningen af lovgivningen, og hensynet til de økonomiske konsekvenser for borgerne indgår alene i kraft af det almindelige synspunkt om, at hjemmelskravet skærpes ved meget indgribende regulering, herunder regulering, der har vidtgående negative økonomiske konsekvenser for borgerne. Det afhænger af den konkrete lovgivning, i hvilke sammenhænge der kan lægges vægt på økonomiske hensyn ved udøvelsen af en skønsmæssig beføjelse.³⁵

4.2.9 Officialmaksimen

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed enten selv at fremskaffe de fornødne oplysninger til at afgøre en sag korrekt eller dog foranledige, at andre

³¹ Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 307.

³² Birgitte Egelund Olsen: Hvile i sig selv princippet, 1. udgave, 1999, side 105-107.

³³ Niels Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 323.

³⁴ Niels Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 326.

³⁵ Niels Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 351.

medvirker til sagens oplysninger (*officialmaksimen*). Officialmaksimen gælder ikke kun i sager, hvor myndigheden skal træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand, men skal også iagttages i forbindelse med visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed.³⁶

Ombudsmanden har i sin myndighedsguide om officialprincippet skrevet:

En myndighed skal også i forhold til udøvelsen af f.eks. faktisk forvaltningsvirksomhed, indgåelse af kontrakter, indstillinger og processuelle beslutninger sikre sig, at den er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, som er nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt. Her gælder for så vidt noget tilsvarende som i afgørelsessager ud fra princippet om saglig forvaltning.³⁷

Officialprincippet skal også iagttages i sager af mere generel karakter.³⁸ Som eksempel herpå skal nævnes FOB 2007.485, som omhandler en situation, hvor en mor til et barn i en daginstitution retter henvendelse til kommunen/daginstitutionen og fortæller om sin mistanke om skimmelsvamp i daginstitutionens soverum. Det var morens opfattelse, at kommunen/daginstitutionen ikke i tilstrækkeligt omfang af egen drift undersøgte og fulgte op på mistanken. Ombudsmanden udtalte:

I dansk forvaltningsret gælder den såkaldte officialmaksime eller undersøgelsesprincippet. Officialmaksimen indebærer at myndigheden har pligt til at sørge for at en sag er tilstrækkeligt oplyst. (...)

Ved en 'sag' forstås både konkrete afgørelsessager og sager af mere generel karakter (...) Undersøgelsespligten gælder også i generelle sager som ikke retter sig mod nogen bestemt borger (...)

Det ligger i kravet om tilstrækkelig sagsoplysning at myndighederne nødvendigvis må foretage undersøgelserne af sagen så objektivt som muligt og således ikke lade sig påvirke af forudindtagne holdninger. Sagens karakter kan også tale for at undersøgelser skal iværksættes med en vis hurtighed. Jeg har tidligere i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 222 ff på baggrund af god forvaltningsskik kritiseret et ministerium for den træghed med hvilken ministeriet erkendte nogle forhold som en forening havde peget på. På lignende vis bør myndighederne undgå at deres adfærd kan opleves som om de forsøger at undertrykke eller dække over problemer eller fejl inden for deres ansvarsområde.

Myndighederne har naturligvis ikke pligt til at iværksætte undersøgelser på baggrund af enhver henvendelse om påståede problemer på myndighedernes område. Myndighederne må konkret vurdere om der er grundlag for at foretage yderligere undersøgelser. På lignende vis er myndighederne ikke forpligtet til umiddelbart at iværksætte omfattende og eventuelt bekostelige undersøgelser. Også her kan myndighederne foretage en vurdering af hvilke undersøgelser der er behov for, herunder foretage indledende undersøgelser før der tages stilling til om yderligere undersøgelser skal iværksættes. (Vores fremhævninger).

³⁶ Niels Fenger: Forvaltningsretten, 1. udgave, 2018, side 484.

³⁷ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/officialprincippet/

³⁸ Niels Fenger: Forvaltningsretten, 1. udgave, 2018, side 491.

4.2.10 Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten giver kommunerne en vis frihed i anvendelsen af deres økonomiske ressourcer, men friheden er ikke ubegrænset.

Det er eksempelvis en almindelig antagelse, at der gælder en retsgrundsætning, hvorefter *kommunal berigelse* på de enkelte borgeres bekostning er ulovlig.³⁹ Kommuner er således afskåret fra at påtage sig opgaver, der udelukkende eller overvejende har til formål at sikre kommunen en profit eller en fortjeneste. Dette indebærer, at kommuner normalt kun kan handle med indtjeningsformål for øje, hvis der foreligger hjemmel i en lov for dette.⁴⁰ Niels Fenger udtrykker det således:

Det er ikke en kommunal opgave at opnå fortjeneste ved kommunens virksomhed. Det skyldes, at kommunens hovedformål er varetagelse af almennyttige opgaver i overensstemmelse med de regler, som lovgivningsmagten har fastsat og på baggrund af skattefinansiering.⁴¹

Derudover er det et almindeligt krav, at kommunens dispositioner inden for kommunalfuldmagten skal være økonomisk ansvarlige. Karsten Revsbech anfører:

Det er vanskeligt at angive ganske præcist, hvad det her omtalte krav om økonomisk ansvarlighed indebærer. Ministeriet anfører da også (...), at "fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler." I andre sammenhænge har ministeriet betegnet kravet om økonomisk forsvarlighed som "en helt generel forpligtelse". Formentlig er kernen i kravet om økonomisk forsvarlighed, at en kommune skal udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, således at der ikke påføres kommunale udgifter eller tab, som kunne være undgået.⁴²

4.3 Vores vurdering

4.3.1 Generelt

Indledningsvist skal det nævnes, at der ikke er tvivl om, at TMF har haft og fortsat har hjemmel til at pålægge grundejerne at renholde, snerydde og glatførebekæmpe de offentlige fortove. Hjemlen fandtes tidligere i vejrenholdelseslovens § 5. Efter den 31. december 2014 er det vejlovens § 64, stk. 1, der indeholder den fornødne hjemmel.

I det omfang, at TMF har pålagt grundejerne at renholde, snerydde og glatførebekæmpe de offentlige fortove, er der heller ikke tvivl om, at TMF har haft og fortsat har hjemmel til at beslutte, at opgaven skal udføres af TMF for grundejernes regning. Hjemlen fandtes tidligere i vejrenholdelseslovens § 10, og efter den 31. december 2014 i vejlovens § 72.

³⁹ Karsten Revsbech: Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 95.

⁴⁰ Karsten Revsbech og Jens Garde: Kommunalret, 4. udgave, 2017, side 63ff.

⁴¹ Niels Fenger: Forvaltningsretten, 1. udgave, 2018, side 764.

⁴² Karsten Revsbech: Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 109-110.

Som det fremgår, er der to regelsæt, der skal inddrages, når TMF's administration skal vurderes. Vi lægger til grund, at det er tidspunktet for TMF's afgørelse, der har betydning for, om det er det "gamle" eller det "nye" regelsæt, der finder anvendelse, jf. betragtningerne ovenfor i anledning af Vejdirektoratets fortolkning af overgangsreglerne i vejloven.⁴³ Det er således ikke tidspunktet for opgavens udførelse, der er relevant, jf. også afsnit 4.2.2.

Herefter samler opmærksomheden sig om de omkostninger, som TMF kan kræve betalt af grundejerne med hjemmel i henholdsvis vejrenholdelseslovens § 10 og vejlovens § 72, hvor der skal sondres mellem afgørelser fra perioden før og efter den 31. december 2014.

4.3.2 Perioden før den 31. december 2014 – generelle betragtninger

Ifølge vejrenholdelseslovens § 10 kan "Vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen) (...) bestemme, at forpligtelser, der er pålagt grundejere efter § 5, stk. 1, helt eller delvis skal udføres ved vejbestyrelsens (kommunalbestyrelsens) foranstaltning for de forpligtedes regning, eventuelt mod et fast årligt vederlag. Fordelingen af udgifterne mellem de forpligtede fastsættes af vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen)". De forpligtelser, der er pålagt grundejerne i henhold til vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1, er forpligtelsen til at "rydde fortov og sti ud for ejendommene for sne, træffe foranstaltninger mod glat føre på fortov og sti samt renholde fortov og sti".

Det, der kan opkræves betaling for hos grundejerne, skal således hænge sammen med forpligtelserne efter vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1, men herudover fremgår det ikke, hvad der kan opkræves betaling for.

I Vejlovene henviser E.A. Abitz⁴⁴ til "cirk. 1970, pkt. 9", hvor det anføres, at omkostningerne forbundet med en eventuel ansvarsforsikring kan pålignes grundejerne i henhold til § 10, og der henvises til, at vejbestyrelsen overtager grundejerens ansvar i henhold til vejrenholdelsesloven.⁴⁵ Praksis er begrænset, men Ministeriet for Offentlige Arbejder anførte i en skrivelse af 9. oktober 1973, at man ville "være tilbøjelig til at mene, at der næppe vil kunne pålignes grundejerne (...) større beløb end gennemsnitsudgiften ved en rationel maskinel rydning af fortovs- og stiarealer".

Retten i Odense fremhævede også i en dom af 27. marts 2008, at størrelsen af det beløb, der kan opkræves, ikke er direkte reguleret af loven, og anførte herefter:

Her gælder det generelle princip om at sådanne betalinger ikke må benyttes fiskalt af kommunerne. Det indebærer, at kommunerne ikke vedvarende kan øge indtægterne fra opkrævning af vederlag m.v. udover udgifterne på området. Den enkelte kommune kan indenfor disse rammer selv fastsætte størrelsen af vederlaget. Det bemærkes endvidere, at kommunal overtagelse af pligten til renholdelse mv. vil modsvares af, at en tilsvarende forpligtelse for borgeren – og de dermed forbundne private omkostninger mv. – bortfalder.

⁴³ Vejdirektoratets afgørelse dok. nr. 18/04887-20.

⁴⁴ E.A. Abitz: Vejlovene, 1. udgave, 1981, side 426.

⁴⁵ Vi lægger til grund, at der henvises til cirkulære af 20. oktober 1970, der blev erstattet af cirkulære nr. 135 af 6. december 1985 om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje, som er ophævet i dag.

I den juridiske litteratur sondres der også mellem "omkostningsægte gebyropkrævning" og "skjult skat".⁴⁶

Som nævnt er reglerne om vejmyndighedens udførelse af vintervedligeholdelse og renholdelse af de offentlige fortove for grundejeres regning en undtagelse til hovedreglen, hvorefter vejmyndigheden afholder udgifterne forbundet med de offentlige veje. Der gælder et strengere hjemmelskrav, når afgørelsen er indgribende i forhold til borgeren, og borgeren er afskåret fra at fravælge aktiviteten, hvilket netop er tilfældet, når TMF har truffet beslutning i henhold til vejrenholdelseslovens § 10.

Det er vores vurdering, at TMF efter vejrenholdelsesloven kan opkræve de direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med fortovsordningen, hvis omkostningerne kan dokumenteres af TMF. Vi mener dog ikke, at TMF kan opkræve et "overhead", hvis "overheadet" omfatter udgifter, der ikke har sammenhæng med udførelsen af grundejernes forpligtelse i henhold til vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1.

Kan udgifterne omfattet af "overheadet" ikke henføres til grundejernes forpligtelser i henhold til vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1 ("*rydde fortov og sti ud for ejendommene for sne, træffe foranstaltninger mod glat føre på fortov og sti samt renholde fortov og sti*"), men er der nærmere tale om omkostninger forbundet med fx politisk virksomhed og myndighedsopgaver, kan de efter vores vurdering ikke kræves betalt af grundejerne, da disse opgaver ikke er en del af det, som grundejeren skal udføre i henhold til den afgørelse, der er truffet af TMF, jf. vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1. De omkostninger, der kan kræves betalt af grundejeren, må efter vores opfattelse være en refleksion af de omkostninger, som en tredjemand, der bistår grundejeren, må forventes at indregne i sin pris for udførelsen af opgaven.

4.3.3 Perioden før den 31. december 2014 – konkrete overvejelser

4.3.3.1 Effektiviseringer blev ikke indregnet i priserne

Vores undersøgelse samt Intern Revisions undersøgelse fra 2018 har vist, at TMF ikke siden 2012 har været i stand til at dokumentere, at priserne i fortovsordningen har modsvaret de faktiske omkostninger til renholdelsen under fortovsordningen.

Tværtimod har undersøgelsen frembragt oplysninger, der skaber en formodning om, at priserne opkrævet under ordningen siden 2012 har oversteget de faktiske omkostninger. Vi har således konstateret, at de ansvarlige ledere i TMF i 2012 (centerchef MM og NN) var af den opfattelse, at der på dette tidspunkt var iværksat eller planlagt sådanne effektiviseringer, at priserne i ordningen kunne sættes ned i 2013 og i de følgende år, jf. nærmere ovenfor i afsnit 4.1.1.3.6, og at det – efter de pågældendes mening – var uforklarligt, at det ikke skete, jf. herved afsnit 4.1.2.2. Vi har herudover konstateret, at TMU i oktober 2012 modtog oplysninger om denne forventning, jf. afsnit 4.1.1.4

Vi har desuden konstateret, at EY i deres rapport fra 2013 vedrørende effektivitet (ovenfor benævnt som EY Rapport nr. 2) har haft fokus på både de ansattes effektivitet (i forhold til private entreprenører) og på de fordelingsnøgler, der blev anvendt ved opgørelsen af omkostningerne til renhold under fortovsordningen. Ved at konkludere, at TMF's effektivitet så ud til at ligge "i den lave ende", tilkendegav EY over for

⁴⁶ Birgitte Egelund Olsen: *Hvile i sig selv princippet*, 1. udgave, 1999, side 105-107.

forvaltningen, at der på dette punkt kunne være et problem, der havde væsentlig betydning for prisfastsættelsen. Rapporten indeholder dog ikke en egentlig konklusion vedrørende effektiviteten, fordi det datagrundlag, som EY kunne fremskaffe, var meget spinkelt. Af samme grund anbefalede revisorerne, at TMF fulgte op på rigtigheden af tidsregistreringer, effekten af tiltag til effektivisering m.v. for ad denne vej at få det nødvendige grundlag for at sikre en "rigtig" pris.

Den daværende centerchef, MM, var i efteråret 2013 opmærksom på EY's anbefalinger, og han var enig i rapportens anbefaling om at kontrollere forudsætningerne for prisfastsættelsen, navnlig rigtigheden af medarbejdernes tidsregistrering. Han skiftede imidlertid job kort efter og fulgte derfor ikke op på anbefalingerne. Der er flere eksempler på, at medarbejderne i BD drøftede prisfastsættelsen i fortovsordningen, herunder hvorvidt forudsætningerne for beregningerne var korrekte, jf. herved eksempelvis afsnit 4.1.2.2 vedrørende Medarbejder 8's e-mails om dette fra oktober 2014 og afsnit 4.1.3.1 vedrørende RR's e-mail til CC fra februar 2015. Der blev imidlertid ikke iværksat en undersøgelse af forudsætningerne for prisfastsættelsen før 2018 i forbindelse med TMF's udarbejdelse af kontrolbud som led i den daværende udbudsproces.

Det er vores opfattelse, at der flere gange var anledning til at følge op på beregningen af priserne under fortovsordningen. Navnlig var der flere klager over netop priserne, der efter deres indhold i sig selv burde have givet anledning til overvejelser om prisfastsættelsen, ligesom kendskabet til HedeDanmarks priser for renhold på Amager burde have givet anledning til tilsvarende overvejelser.

4.3.3.2 Den anvendte beregningsmetode

Som nævnt ovenfor skete der ikke en opfølgning på EY's anbefalinger. Tværtimod blev priserne i 2013 og i de følgende år hævet "automatisk" i takt med udviklingen i priser og lønninger, jf. videre straks nedenfor. Hertil kommer, at priserne ved to lejligheder fik et ekstraordinært løft, fordi der kunne opgøres et regnskabsmæssigt underskud i fortovsordningen. Dette skete på trods af, at der fortsat efter 2013 blev arbejdet med effektiviteten i ordningen, bl.a. gennem anskaffelse af nye maskiner (løvpustere), bedre arbejdsrutiner, indgåelse af en ny arbejdstidsaftale m.v., jf. forklaringerne fra AA, MM, LL og GG. TMF har selv oplyst (redegørelse til TMU af 5. oktober 2018), at der i årene efter 2014 blev gennemført effektiviseringer i TMF med en samlet effekt på ca. 240 mio. kr., og at effektiviseringer i fortovsordningen indgår i dette tal.

Effektiviteten i renholdelsen blev derfor antageligvis bedre og bedre, mens den pris, grundejerne betalte, blev højere og højere.

Priserne i fortovsordningen blev fastsat hvert år i forbindelse med vedtagelsen af Københavns Kommunes takstkatalog. Som vi har fået sagen oplyst, blev priserne behandlet på samme måde som takster inden for andre forvaltningsområder, og der skete derfor en "automatisk" årlig fremskrivning af taksterne. Således blev indtægten ("indtægtskravet") så vidt ses fastsat, inden TMF havde forholdt sig til de faktisk forventede udgifter det pågældende år. Først efter fastsættelsen af "indtægtskravet" forholdt TMF sig til, hvordan udgifter (herunder et "overhead") kunne opgøres, jf. ovenfor i afsnit 4.1.2.2 (Medarbejder 1's redegørelse for fastsættelsen af taksterne).

Det var dermed i realiteten det på forhånd fastsatte indtægtskrav – og ikke de faktiske udgifter – der afgjorde, hvor meget de enkelte grundejere blev opkrævet.

Det regnskabsmæssige underskud var ikke et udtryk for, at der var blevet opkrævet "for lidt" hos borgerne, at ordningen var "underfinansieret", eller at priserne var "for lave", idet regnskabet ikke var udtryk for de udgifter, der faktisk blev brugt til at renholde de arealer, som TMF renholdte på grundejernes vegne og for grundejernes regning. Den undersøgelse, TMF gennemførte i 2018 forud for udbuddet, viser netop, at de faktiske udgifter til renhold på "grundejernes område" ikke var så store, som regnskaberne havde vist.

Dette synes i øvrigt på linje med konklusionen i Intern Revisions rapport af 3. oktober 2018:

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

Vi er opmærksomme på, at EY har udarbejdet et notat om "Tilbagebetalingsbehov til grundejere i fortovsordningen" til TMU af 17. august 2018 (behandlet på mødet i TMU den 11. oktober 2018). I dette notat konstaterer revisorerne bl.a., at "fortovsregnskaberne udviser betydelige underskud for perioden 2011 til 2015 og giver derfor ikke grundlag for tilbagebetaling til grundejerne før for årene 2016 og 2017".

Dette giver os imidlertid ikke anledning til at ændre vores konklusion ovenfor, idet spørgsmålet er, om der er dokumentation for, at regnskaberne var retvisende, og vi har noteret os, at EY's arbejde ikke har omfattet følgende:

- *Kontrol af, at omkostningerne i fortovsregnskaberne for perioden 2011 til 2017 er opgjort af TMF i henhold til gældende lovgivning, herunder vejloven. (...)*

4.3.3.3 Administrative omkostninger ("overhead")

Hertil kommer, at TMF's priser var tillagt et ikke-ubetydeligt "overhead" til dækning af administration m.v. Det er ved fastsættelsen af "overhead" ikke nærmere specificeret eller dokumenteret, hvilke udgifter der blev dækket ved denne indtægt.

Som vi har fået sagen oplyst, var en betydelig del af de administrationsomkostninger, der var indregnet i det såkaldte "overhead", af mere generel art og kunne dermed ikke henføres til det konkrete renholdelsesarbejde. GG anslog i en e-mail til to af sine medarbejdere den 14. september 2016⁴⁷, at "30% af en medarbejders timesats er overhead til serviceområderne og TMF centralt overhead".

MM skrev i oktober 2016 til bl.a. CC, at hun ikke forstod "overhead-forklaringerne":

85% af indtægter/udgifter bruges til løn (herunder løn til adm. medarbejdere og ledelse) – de resterende 15% er inkl. overhead. Hvad er overhead her? Jeg troede at overhead både

⁴⁷ På tidspunktet for den refererede korrespondance blev der fortsat (alene) foretaget opkrævning under fortovsordningen i henhold til vejrenholdelsesloven. Det er tidspunktet for TMF's afgørelse, der er afgørende for, om det er vejrenholdelsesloven eller vejloven, der finder anvendelse, jf. herved afsnit 4.2.2. Vi henviser endvidere til afsnit 4.3.5.2.

bestod af løn og udgifter, altså også var løn til ledere, sekretariat, direktion mm. Hvad er overhead i de 15%?

GG blev bedt om at uddybe dette og skrev om opgørelsen den 25. oktober 2016 til YY (med cc til "TMFDL, BD CDI chefteam"):

Regnskabet for fortovsordningen baserer sig på TMFs beregnede timepriser. Når man ser på beregningen af timeprisen er ca. 55% medarbejdere i driften, 45% er udgifter til maskiner etc. plus OH (overhead) fordelt på enheds OH, BD OH, TMF/Rådhus OH.

Det er vores vurdering, at der efter vejrenholdelsesloven ikke var hjemmel til at opkræve "overhead" på denne måde. Der var i vejrenholdelsesloven alene hjemmel til at opkræve de omkostninger, der var en refleksion af de omkostninger, som en tredjemand, der bistår grundejeren, må forventes at indregne i sin pris for udførelsen af opgaven. Det vil sige direkte omkostninger til selve renholdet og de indirekte omkostninger, der er kan henføres til grundejerens forpligtelse til at renholde sit fortov, det vil sige udførelsen af selve renholdet.

Det bemærkes, at det anførte i EY Rapport nr. 1 (afsnit 4.1.1.5.1) om tillæg af overhead ikke har betydning for vores vurdering. EY har over for os oplyst, at de i 2013 alene tog stilling til den revisionsmæssige opgørelse, og at de således ikke forholdt sig til det underliggende lovgrundlag for fortovsordningen.

4.3.3.4 Konklusion vedrørende beregningen af taksterne efter vejrenholdelsesloven

På baggrund af ovenstående er det vores konklusion, at TMF's opkrævninger under fortovsordningen ikke har været i overensstemmelse med vejrenholdelsesloven. Herved lægger vi navnlig vægt på, at prisfastsættelsen – i hvert fald efter 2012 – reelt ikke udgjorde en dokumenterbar refleksion af de udgifter, der faktisk var forbundet med renholdet af de arealer, som TMF rengjorde på grundejernes vegne og for grundejernes regning, idet TMF ikke foretog de nødvendige undersøgelser og opfølgninger for at sikre, at fordelingsnøgler og timeregistreringer var retvisende. Videre blev der indregnet et "overhead". Som sagen er oplyst for os, er det tvivlsomt, i hvilket omfang dette overhead kan henføres til det konkrete arbejde. I modsat fald er det indregnet uden tilstrækkelig hjemmel hertil.

Konklusionen understøttes af, at renholdelsesopgaven på Amager, der blev udført af den private entreprenør HedeDanmark i 2013-2014, kostede 46 kr. pr. m², hvor TMF's priser var henholdsvis ca. 110 kr. og 150 kr. pr. m², jf. ovenfor i afsnit 4.1.1.2 og 4.1.1.6. Det er i denne forbindelse ikke afgørende, om de udførte arbejder på alle punkter er sammenlignelige. Vi henviser ligeledes til, at de indkomne kontrolpriser i 2017 og de private entreprenørers tilbud i forbindelse med udbuddet i 2018 ikke adskilte sig væsentligt fra HedeDanmarks priser.

4.3.4 Perioden efter den 31. december 2014 – generelle betragtninger

Det fremgår af vejlovens § 72, at "[v]ejmyndigheden kan bestemme, at forpligtelser, der er pålagt grundejere efter § 64, stk. 1, helt eller delvis skal udføres ved vejmyndighedens foranstaltning for grundejernes regning. Vejmyndigheden fastsætter fordelingen af udgifterne hertil mellem grundejerne." De forpligtelser,

der er pålagt grundejerne i henhold til vejlovens § 64, stk. 1, er forpligtelsen til at "snerydde, glatføre, kæmpe og renholde fortov og sti ud for ejendommen", og reguleringen ligner således den tidligere regulering i vejrenholdelsesloven.

Som noget nyt stilles der imidlertid i vejlovens § 72, stk. 2, krav om, at vejmyndigheden skal sikre, at arbejdet udføres billigst muligt, når den udfører arbejde for grundejernes regning, og vejmyndigheden kan medregne et administrationstillæg efter § 30. Ifølge vejlovens § 30 omfatter administrationstillægget "vejmyndighedens dokumenterede administrative udgifter", og det kan højst udgøre 9% af udgifterne, medmindre andet er aftalt med de bidragspligtige grundejere. Renter kan ikke medregnes.

Lovændringen betyder således, at der som noget nyt sættes en øvre grænse for de administrative omkostninger, der kan opkræves af grundejerne, hvilket er en begrænsning for kommunerne i forhold til tidligere.

I lovbemærkningerne sondres der mellem a) anlægsudgifter inkl. udgifter til bistand fra rådgivende ingeniører og andre rådgivere, fx til projektering, og b) "de faktiske administrative udgifter, som vejmyndigheden har haft ved projektet", herunder udgiften til eksterne konsulenter anvendt til administrative opgaver, udgifter til gennemførelse af partshøringer, beregning af udgiftsfordelinger, besvarelse af indsigelser m.v., indhentning af tilbud, tilsyn med vej- og gravearbejder og opkrævning af vejbidrag. Lovbemærkningerne bærer præg af, at vejlovens § 30 især er relevant ved anlæg af veje, hvor der fx kan opkræves vejbidrag.

Når en kommune beregner omkostningerne ved kommunens egen udførelse af en opgave, som kommunen beslutter at sende i udbud (kontrolbud), skal kommunen følge reglerne i Bekendtgørelsen, jf. pkt. 4.2.7. Det betyder, at et kontrolbud skal omfatte de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og -omkostninger ved den udbudte opgave, og kommunen skal ved kontrolbuddet medtage alle direkte og indirekte omkostninger, jf. pkt. 4.2.7. Det anføres i Vejledningen, at "omkostninger forbundet med politisk virksomhed og myndighedsopgaver ikke skal indgå i opgørelsen af omkostningerne, da disse ikke er en del af den udbudte opgave".

Hvis de administrative udgifter – det såkaldte "overhead" – ikke har sammenhæng med den opgave, der udbydes, men der nærmere er tale om omkostninger forbundet med fx politisk virksomhed og myndighedsopgaver, afspejler disse udgifter ikke en del af den opgave, der konkurrenceudsættes, og kan derfor efter vores vurdering ikke indgå i prissætningen heraf.

Hvis de administrative udgifter omfatter udgifter som nævnt i lovbemærkningerne til § 30, jf. ovenfor, og disse er relateret til den konkrete opgave, kan de opkræves hos grundejerne, om end der ikke kan opkræves mere end 9 % af den samlede pris på den konkurrenceudsatte opgave.

4.3.5 Perioden efter den 31. december 2014 – konkrete overvejelser

4.3.5.1 Prisfastsættelsen

Da taksterne i de følgende år, 2016, 2017 og 2018, blev hævet "automatisk" ved beslutninger i henholdsvis 2015, 2016 og 2017, må det antages, at priserne i disse år på samme måde som i de foregående fortsat oversteg de faktiske omkostninger til fortovsrenholdet.

TMF's egen beregning i april 2018 viste, at de faktiske omkostninger med tillæg af et betydeligt overhead var 30 % lavere end den pris, der aktuelt blev opkrævet, jf. Intern Revisions rapport af 3. oktober 2018, side 15.

Det er ikke afgørende for vurderingen af lovligheden af administrationen, om TMF som følge af de nye regler i vejloven havde pligt til at teste og nedsætte deres egne priser i forhold til markedet på et tidligere tidspunkt, end det skete, idet priserne heller ikke forud for vejlovens ikrafttræden var en dokumenterbar refleksion af de faktiske udgifter, ligesom der synes at være indgået overhead i et omfang, der ikke kan henregnes til løsningen af opgaven. Dette vurderes ikke at have hjemmel i lovgivningen, jf. ovenfor.

Da der i 2015-2016 blev foretaget en gennemgang af alle timepriser i TMF under medvirken af bl.a. Deloitte, blev der efter det til os oplyste ikke taget særligt hensyn til reglerne i vejrenholdelsesloven eller vejloven.

Intern Revision har i forbindelse med denne undersøgelse over for os oplyst, at Deloitte ikke efterprøvede, om der i henhold til vejloven og vejrenholdelsesloven var hjemmel til at opkræve overhead. De forholdt sig således på dette punkt alene til den revisionsmæssige opgørelse.

På samme vis har EY over for os oplyst, at de i 2013 alene tog stilling til den revisionsmæssige opgørelse, og at de således ikke forholdt sig til det underliggende lovgrundlag.

Der blev i hele perioden opkrævet et beløb med afsæt i sidste års takster, jf. ovenfor, hvori der – på samme vis som tidligere – fortsat lå et overhead til administration og materiel. Denne beregningsmetode er af de samme grunde som nævnt ovenfor om vejrenholdelsesloven (heller) ikke i overensstemmelse med vejloven.

Gennem hele forløbet blev de overskydende beløb, som grundejerne i fortovsordningen indbetalte, anvendt til renholdelsesopgaverne på det skattefinansierede område i København, herunder til materiel og udgifter til det administrative personale i TMF. Dette fremgår af CC's e-mail til AA m.fl. den 13. juni 2018, jf. afsnit 4.1.7.3.

Det samme fremgår af MM's forklaring og af GG's forklaring, jf. ovenfor afsnit 4.1.7.4. Sidstnævnte forklarede bl.a., at der blev gennemført effektiviseringer bl.a. inden for fortovsordningens drift i 2015 og de følgende år. Effektiviseringerne førte til, at hendes budget til fortovsrenholdelse blev reduceret. Den højere effektivitet kom således ikke de betalende grundejere til gode, men effektiviseringsgevinsten blev antageligt anvendt til driften af TMF mere generelt.

4.3.5.2 Pligten til at konkurrenceudsætte renholdelsesopgaven

Ved vurderingen af lovligheden af administrationen har vi dernæst overvejet, hvornår TMF var forpligtet til at iværksætte proceduren i vejlovens § 137 med henblik på at sikre, at opgaven blev løst "billigst muligt", jf. § 72.

Vi har ved vores vurdering heraf lagt Vejdirektoratets fortolkning af vejlovens overgangsregler til grund, jf. Vejdirektoratets afgørelse af 22. oktober 2018 (gengivet ovenfor). Derfor har vi forudsat, at vejlovens § 72, stk. 2, og § 137 alene har betydning i forhold til påbud om betaling for kommunal renholdelse af fortove, som er truffet efter, at denne del af loven trådte i kraft.

Det fremgår hverken af vejloven eller af Vejdirektoratets udtalelse af 22. oktober 2018, hvornår der foreligger en "afgørelse" i denne relation. Efter vores vurdering må det derfor følge af de forvaltningsretlige principper om, hvornår der foreligger en afgørelse. I denne situation er det vores opfattelse, at dette vil være tilfældet, når en kommune med hjemmel i § 72 og efter overholdelse af de almindelige forvaltningsretlige krav, som fx partshøring, har besluttet, at forpligtelser, der ellers er pålagt grundejeren efter § 64, skal udføres af kommunen på deres regning, og meddeler dette til grundejeren.

Efter det for os oplyste om det faktiske forløb er det derfor vores vurdering, at TMF i hvert fald ved den påtænkte afgørelse om igen at varetage renholdelsen på grundejernes vegne på forsøgsstrækningerne, jf. beslutningen på mødet i TMU den 31. oktober 2016, var forpligtet til at løse opgaven "billigst muligt" og dermed konkurrenceudsætte renholdelsesopgaven på de konkrete strækninger efter proceduren i vejlovens § 137.

4.3.5.3 Fremgangsmåden ved markedstesten i 2017

Det er vores vurdering, at vejlovens § 137 forudsætter, at vejmyndigheden konkurrenceudsætter arbejderne ved som minimum at indhente tre eller flere tilbud, som kan etablere retsforhold, og hvorefter tilbudsgiverne er forpligtede til at udføre arbejder i henhold til de afgivne tilbud.

Det også vores vurdering, at indhentelsen af kontrolpriser med henblik på at finde den billigst mulige pris ikke har opfyldt kravet om konkurrenceudsættelse og indhentelse af tre tilbud i vejlovens § 137, stk. 1, da de indhentede kontrolpriser ikke kunne etablere retsforhold, hvorefter tilbudsgiverne var forpligtet til at udfører arbejder i henhold til de afgivne priser. Der var således ikke tale om "tilbud" i vejlovens forstand.

TMF har derfor ikke efterlevet vejlovens § 137, stk. 1, i forbindelse med markedstesten i 2017.

På baggrund af praksis om, hvornår der foreligger en gensidigt bebyrdende kontrakt, som er omfattet af udbudslovgivningen, er det vores umiddelbare vurdering, at en aftale om udførelse af arbejder på borgernes vegne i henhold til vejlovens § 72, som er indgået i henhold til vejlovens § 137, udgør en offentlig kontrakt i udbudslovgivningens forstand, da (i) arbejderne "udføres ved vejmyndighedens foranstaltning" og ikke kun stilles til rådighed for grundejerne, (ii) grundejerne ikke frit kan vælge leverandør med henblik på opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til vejlovens § 64, (iii) vejmyndigheden vælger den pågældende leverandør af arbejderne, (iv) aftalen etablerer et retsforhold mellem vejmyndigheden og leverandøren, og (v) vejmyndigheden er modtageren af arbejderne.

At vederlaget for arbejderne primært har betydning for grundejerne, da arbejderne udføres for deres regning, og vederlaget opkræves sammen med ejendomsskatten og kun har betydning for det maksimale administrationstillæg, som vejmyndigheden kan kræve i henhold til vejlovens § 30, ændrer ikke umiddelbart på denne vurdering.

Vi er ikke blevet oplyst, hvad TMF har anslået værdien af arbejderne til i forbindelse med markedstesten i 2017. Såfremt TMF har anslået, at værdien af arbejderne overstiger EU-tærskelværdierne, er det vores umiddelbare vurdering, at TMF var forpligtet til at gennemføre EU-udbud, når TMF i henhold til vejlovens § 137, stk. 1, i øvrigt var forpligtet til at konkurrenceudsætte arbejder. Det er således vores vurdering, at de omfattede arbejder har karakter af offentlige tjenesteydelseskontrakter.

I alle tilfælde har TMF dog ikke overtrådt udbudsloven eller EU-udbudsreglerne, da TMF ikke har indgået kontrakter uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, men har udført arbejderne selv.

4.3.5.4 Tiltag efter markedstesten i 2017

Selvom markedstesten i 2017 blev foretaget efter ændringen af vejloven, giver markedstesten også anledning til overvejelser i relation til den del af fortovsordningen, der er hjemlet i vejrenholdelsesloven.

Som nævnt i afsnit 4.3.1 er der ikke tvivl om, at TMF har haft hjemmel til at pålægge grundejerne at renholde, snerydde og glatførebekæmpe de offentlige fortove, jf. vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1. I det omfang, at TMF har pålagt grundejerne at renholde, snerydde og glatførebekæmpe de offentlige fortove, er der heller ingen tvivl om, at TMF har haft hjemmel til at beslutte, at opgaven skal udføres af TMF for grundejernes regning, jf. vejrenholdelseslovens § 10.

Vejrenholdelsesloven indeholdt som nævnt i afsnit 4.2.4.2 ikke krav om konkurrenceudsættelse eller lignende. Prisfastsættelsen skal imidlertid udgøre en dokumenterbar refleksion af de udgifter, der faktisk var forbundet med renholdet (afsnit 4.3.3.4). Spørgsmålet er derfor, om det var tilstrækkeligt, når TMF ved modtagelsen af kontrolpriserne i foråret 2017:

- konstaterer, at priserne er *"markant lavere end forvaltningens priser"*,
- overvejer baggrunden herfor og peger på, at *"entreprenørers effektivitet i høj grad afviger fra forvaltningens"*,
- drøfter kontrolpriserne med entreprenørerne, hvorved det kommer frem, at entreprenørerne ikke har foretaget en besigtigelse, men udarbejdet kontrolpriserne på baggrund af et skøn,
- konkluderer, at de tre kontrolbud ikke kan sammenlignes med forvaltningens priser,
- drøfter konklusionen med en ekstern advokat, der er enig i konklusionen, og
- ikke foretager sig yderligere, før fortovsordningen sendes i udbud i januar 2018.

Som nævnt var kontrolpriserne markant lavere end TMF's priser. Nærmere bestemt var TMF's priser 485 % højere end det billigste tilbud, jf. nedenfor:

Kontrolpriser april 2017	A-gader / B-gader	Gennemsnitspris (A- og B- gader)	% i forhold til laveste bud
TMF aktuel pris	165,45 / 124,81 kr. pr. m ²	145 kr. pr. m ²	485%
Bud nr. 1	55,86 / 44,10 kr. pr. m ²	49,98 kr. pr. m ²	167%
Bud nr. 2	72,69 / 62,05 kr. pr. m ²	67,37 kr. pr. m ²	225%
Bud nr. 3	34,80 / 24,99 kr. pr. m ²	29,90 kr. pr. m ²	100%

Som nævnt i FOB 2007.485 må myndighederne i den enkelte situation konkret vurdere, om der er grundlag for at foretage yderligere undersøgelser. Myndighederne er ikke forpligtet til umiddelbart at iværksætte omfattende og eventuelt bekostelige undersøgelser.

Det, der manglede i relation til markedstesten i 2017, var, at TMF undersøgte det beregningsgrundlag, der lå til grund for TMF's egen prissætning (som var fastsat i henhold til vejrenholdelsesloven). Vi har ikke grundlag for at antage, at der ville være tale om "omfattende og bekostelige undersøgelser", og forskellen er så betydelig, at TMF efter vores vurdering burde have undersøgt, om den store forskel skyldtes, at TMF havde en utilsigtet indtjening, eller om der lå andre forhold til grund for prisforskellen. Til brug for dette ville det have været et naturligt skridt i sagsoplysningen at undersøge, om der var fejl i de beregningsgrundlag, der lå til grund for TMF's prissætning.

Selvom det er TMF's prærogativ at vurdere, hvilke sagsskridt der skal indledes, vil det være en normal reaktion på en "markant lavere" prissætning, som kan have økonomisk betydning for et betydeligt antal grundejere, at TMF ser på sine egne vurderinger og beregninger, samtidig med at de øvrige prissætninger vurderes med henblik på at sikre, at beregningsforudsætningerne er sammenlignelige.

Som også nævnt i FOB 2007.485 skal myndighederne oplyse sagen så objektivt som muligt og undgå, at deres adfærd kan opleves, som om de forsøger at undertrykke eller dække over problemer eller fejl inden for deres ansvarsområde.

Vores vurdering skal også ses i lyset af, at kommuner har en almindelig forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt og ikke må berige sig eller opnå en fortjeneste på borgernes bekostning; det var netop situationen i denne sag, hvor grundejerne betalte til fortovsordningen, der blev varetaget af TMF's egne medarbejdere, hvorved indtægterne tilgik TMF.

Da TMF ikke undersøgte sin egen prissætning i foråret 2017, fik TMF ikke det oplysningsgrundlag, som var nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt i den konkrete situation, og navnlig henset til den markante forskel på priserne og fortovsordningens omfang er det vores vurdering, at TMF derfor ikke handlede i overensstemmelse med de af Ombudsmanden udtrykte forpligtelser.

4.3.6 Sammenfattende konklusion

Ovenfor har vi vurderet, at der er grænser for TMF's adgang til at opkræve det såkaldte overhead, hvis de udgifter, der er omfattet af "overheadet", ikke relaterer sig til udførelsen af den opgave, der skulle være udført af grundejerne.

Både gebyrsagen (U1993.757H) og sagen om Tårnby Kommune (U2004.1828H) åbner mulighed for et "bredt omkostningsbegreb", når der fastsættes gebyrer, og Højesteret anførte direkte i sagen om Tårnby Kommune, at kommunen var berettiget til at opkræve et byggesagsgebyr, der også indeholdt "*byggesagsområdets andel af de almindelige generalomkostninger i den kommunale administration*", hvilket muligvis kan sammenlignes med TMF's "overhead".

I vejrenholdelsesloven var der ingen hjemmel til fastsættelse af gebyrer, som i gebyrsagen og sagen om Tårnby Kommune, men alene en mulighed for at pålægge grundejeren at betale udgifterne forbundet med at "*rydde fortov og sti ud for ejendommene for sne, træffe foranstaltninger mod glat føre på fortov og sti samt renholde fortov og sti*", jf. vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1, og § 10. Vi mener derfor ikke, at overhead kan opkræves af TMF på den skete måde med henvisning til gebyrsagen og sagen om Tårnby Kommune.

I vejloven er der hjemmel til fastsættelse af gebyrer, jf. vejlovens § 30, men gebyret er begrænset til "*de faktiske administrative udgifter, som vejmyndigheden har haft ved projektet*" og må ikke udgøre mere end 9 % af anlægsudgiften. Opfylder overhead de to kriterier, kan overhead opkræves over for grundejerne, men det er altså et ufravigeligt krav, at der skal være tale om udgifter, som TMF "*har haft ved projektet*".

TMF har oplyst, at der i de anvendte timepriser, som ligger til grund for opkrævningen fra grundejerne, er indregnet et overhead i overensstemmelse med reglerne om omkostningskalkulationer og kontrolbud.

Der er redegjort for disse regler i pkt. 4.2.7 ovenfor.

Bekendtgørelsen finder anvendelse, når TMF beregner omkostningerne ved TMF's egen udførelse af en opgave, som TMF beslutter at sende i udbud (kontrolbud), jf. Bekendtgørelsens § 1, og skal sikre en fair konkurrence mellem bl.a. TMF og private virksomheder, men vi mener ikke, at reglerne har nogen betydning for TMF's mulighed for at kræve omkostninger betalt af grundejerne; omkostningerne kan alene kræves betalt af grundejerne, hvis der er hjemmel hertil, og vejrenholdelseslovens § 10 omfatter alene TMF's omkostninger forbundet med at frigøre grundejerne for deres forpligtelser i henhold til vejrenholdelseslovens § 5, stk. 1 ("*rydde fortov og sti ud for ejendommene for sne, træffe foranstaltninger mod glat føre på fortov og sti samt renholde fortov og sti*"). I lighed hermed omfatter vejlovens § 72 alene TMF's omkostninger forbundet med at frigøre grundejerne for deres forpligtelser i henhold til vejlovens § 64, stk. 2 ("*sne-rydde, glatførebekæmpe og renholde fortov og sti ud for ejendommen*") samt et administrationstillæg på maksimalt 9 %.

Det er således vores opfattelse, at TMF har opkrævet mere fra de grundejere, der var omfattet af fortovsordningen, end vejlovgivningen tillader. Vi kan ikke med sikkerhed fastslå, hvor lang tid en sådan overopkrævning har fundet sted, men det må antages, at priserne i hvert fald efter 2012 ikke længere fuldt ud afspejlede de direkte og indirekte udgifter, der var forbundet med renholdelsen af fortovene. Herved lægger vi

navnlig vægt på, at de embedsmænd, der før 2014 var ansvarlige for ordningen, forventede, at priserne i fortovsordningen kunne nedsættes i 2013 og i de kommende år, idet der var iværksat forskellige tiltag for at gøre renholdelsen mere effektiv. Dette skete ikke. I stedet skete der en "automatisk" regulering af priserne i opadgående retning, uden at dette var funderet i sikre oplysninger om de faktiske udgifter til renhold.

Hertil kommer, at der ikke har været tilstrækkelig hjemmel i lovgivningen til at opkræve et "overhead", der dækker udgifter, der ikke er forbundet med renholdelsesopgaven i den størrelsesorden, som det er sket. Der var ikke hjemmel i vejrenholdelsesloven hertil, og efter vejloven kan der maksimalt opkræves 9% i overhead i forhold til priser, der var indhentet efter proceduren i vejlovens § 72, jf. § 137.

Som sagen er oplyst for os, er dele af det overskydende beløb er anvendt til drift og vedligeholdelse af de offentlige veje, som er skattefinansieret, samt til administrative omkostninger, der ikke reflekterer den opgave, som grundejeren var påbudt, hvilket ikke er en lovlig anvendelse af indtægter fra en brugerfinansieret ordning.

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

Det er vores samlede opfattelse, at TMF's administration af fortovsordningen har været i strid med lovgivningen.

Vi har i afsnit 5 redegjort for, hvilke oplysninger borgmesteren og politikerne i TMU har fået herom, ligesom vi i afsnit 6 vurderet, hvem der evt. er ansvarlige for dette og de mulige ansættelsesretlige konsekvenser heraf.

4.3.7 Øvrige overvejelser

I afsnit 4.1.6 har vi beskrevet et forløb i forbindelse med en klage indgivet af AB Bustrup til Vejdirektoratet.

På det foreliggende grundlag har vi lagt til grund, at der ikke har været tale om usaglig sagsbehandling i forhold til AB Bustrup.

Som nævnt i afsnit 4.1.6.1 vurderede embedsmændene i TMF i notatet til direktionen den 9. december 2016, at der kunne være andre grundejere, som kunne være i samme situation som AB Bustrup. Vi har ikke haft mulighed for at vurdere, om det er tilfældet, men har noteret os, at ledelsen i TMF har været opmærksom på denne mulighed og skønnet, at der ikke var grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af problemstillingen.

4.4 Vejdirektoratets praksisændring i 2013

Ved vores gennemgang af det modtagne materiale har vi set en række e-mails mellem ledende medarbejdere i TMF om, hvilke grundejere der – henset til placeringen af deres ejendom i forhold til fortovet – overhovedet kunne omfattes af fortovsordningen. De nævnte e-mails vedrører, hvilke grundejere der efter

vejrenholdelsesloven og vejloven kunne forpligtes til at betale for, at kommunen udførte vintertjeneste og renholdelse på de offentlige fortove.

Vi har behandlet dette emne særskilt, da vi er stødt på oplysninger, der indikerer, at en mindre gruppe af grundejere har betalt til ordningen, uden de lovligt kunne forpligtes til det, og at embedsmænd i TMF muligvis har undladt at sørge for, at der skete tilbagebetaling, da problemet blev erkendt.

Vi har indledningsvist redegjort for de faktiske omstændigheder med relation til Vejdirektoratets praksisændring i 2013 (afsnit 4.4.1). Dernæst har vi beskrevet det retlige grundlag for vurderingen af en eventuel tilbagebetalingspligt (afsnit 4.5), og endelig har vi foretaget en vurdering af, hvorvidt der skulle være sket tilbagebetaling til de grundejere, der var berørt af praksisændringen.

4.4.1 Forløbet i anledning af Vejdirektoratets ændrede praksis – 2013

På baggrund af en konkret sag fra Randers ændrede Vejdirektoratet i 2013 praksis i administrationen af vejrenholdelseslovens bestemmelser om vintertjeneste og renhold, jf. lovens § 5. Den ændrede praksis havde betydning for, hvilke grundejere der kunne forpligtes til at betale for snerydning og renholdelse af fortove. Den nye praksis indskrænkede samtidig kredsen af grundejere, der kunne pålægges at renholde "eget" fortov og dermed pålægges at betale til fortovsordningen.

CC udarbejdede i juni 2014 et notat til direktionen om emnet:

Problemstilling

Vejdirektoratets nye fortolkning af vintervedligeholdelseslovens bestemmelser om grundejeres ansvar for fortove langs offentlig vej medfører betydelige økonomiske og administrative byrder for Københavns Kommune. Kommunen skal som følge af den nye praksis:

- Kortlægge hvilke fortovsstrækninger det drejer sig om
- Udbygge vintertjenesten
- Nedsætte gebyropkrævningen for en række grundejere under fortovsordningen
- Formentligt tilbagebetale for meget opkrævet gebyr for en årrække

Regeringen fremlægger i oktober 2014 et lovforslag, som forventes at træde i kraft den 1. juli 2015. Hvis det vedtages, vil den nye lov genoprette den hidtidige praksis. Det vil dog ikke ændre på, at Københavns Kommune er nødt til at gennemføre en kortlægning og en udbygning af vintertjenesten for vinteren 2014/15. En vedtagelse af lovændringen vil betyde, at gebyrerne i fortovsordningen vil kunne fortsætte på det hidtidige niveau efter ikrafttrædelsen, men det vil ikke ændre på, at kommunen skal tilbagebetale for meget opkrævet gebyr. Omfanget af eventuelle tilbagebetalingsforpligtelser er usikkert. Hvis det bliver aktuelt, vil forvaltningen indhente en særskilt vurdering af dette fra Horten.

Endelig er der en risiko for, at de relevante bestemmelser i lovforslaget udgår, inden lovforslaget fremsættes og dermed ikke vedtages, og at praksis på området derfor ikke bliver ført tilbage til det hidtidige ad denne vej.

Løsning

Københavns Kommune bør anlægge sag mod vejdirektoratet med henblik på at få fastslået, at kommunens hidtidige praksis er lovlig, og at Vejdirektoratets praksisændring er ulovlig. En retssag kan i bedste fald forventes afgjort ultimo 2015 eller i løbet af 2016. Så længe retssagen behandles, er kommunen formentligt berettiget til at fortsætte med den hidtidige vintervedligeholdelsespraksis.

Kommunen bør, indtil en retssag er afgjort, forudsætte, at den hidtidige gebyropkrævning i forbindelse med fortovsordningen har været korrekt. Forvaltningen vil derfor også fortsætte med en uændret beregning af gebyrer for 2014.

Hvis retssagen vindes, skal kommunen ikke tilbagebetale fortovsgebyrer og praksis skal ikke ændres.

Juridisk vurdering

Advokatfirmaet Horten har vurderet sagen for Københavns Kommune. Horten anbefaler kommunen at gennemføre et sagsanlæg. Horten konstaterer også, at kommunen formentlig er berettiget til at afvente en domstolsafgørelse, inden kommunen eventuelt ændrer sin praksis, men understreger, at der ikke kan gives et sikkert svar på dette.

(...) Udskydelse af praksis: Af notat fra Horten fremgår: "Det er vores vurdering, at disse omstændigheder (der refereres til en gennemgang i notatet) medfører, at kommunen formentlig er berettiget til at afvente en domstolsafgørelse, inden kommunen eventuelt ændrer sin praksis. Det skal dog understreges, at vi ikke kan give et sikkert svar på spørgsmålet. Der vil derfor være en risiko for, at en f.eks. domstol ikke finder, at kommunen har været berettiget til at vente med at ændre sin praksis.

Sagen blev vurderet igen i et notat af 1. august 2014 fra CC til BB:

Ny praksis for grundejers forpligtelse til snerydning og renhold af fortove

Baggrund

Vejdirektoratet har pga. af en sag fra Randers Kommune foretaget et praksisskift i forhold grundejeres forpligtelse til snerydning og renhold af fortove langs offentlige veje. Kommunerne kan ifølge Vejdirektoratets nye praksis kun pålægge grundejere at snerydde og renholde fortove langs offentlige veje, hvor ejendommen rent faktisk har etableret en overkørsel eller en overgang. Den nye praksis udvider kommunens ansvarsområde for vintervedligeholdelse samt renholdelse betragteligt.

(...)

Den nye praksis vil have følgende konsekvenser for renhold:

- Det vil kunne få konsekvenser for fortovsordningen, hvis det vurderes, at der er opkrævet uretmæssige gebyrer, som skal tilbagebetales.*
- Der skal varetages renholdelse på disse ny strækninger.*

Teknik- og Miljøforvaltningens anbefaling

Forvaltningen anbefaler, at BB tager sagen op på næstkommende KL Tekniker-møde og beder KL udtale sig i sagen. Trods henvendelser fra flere kommuner har KL endnu ikke udtalt sig.

CC

I september 2014 udarbejdede CC et udkast til en orientering til TMU om den opståede situation:

Til Teknik- og miljøudvalget

8. september 2014

Konsekvenser af ny fortolkning af vejloven

Baggrund

Vejdirektoratet har på baggrund af en konkret sag fra Randers Kommune i september 2013 foretaget et praksisskift i forhold grundejeres forpligtelse til snerydning og renhold af fortove. Den nye praksis udvider kommunens ansvarsområde for vintervedligeholdelse samt renholdelse betragteligt.

Kommunerne kan nu, ifølge Vejdirektoratets nye praksis, kun pålægge grundejere at snerydde og renholde fortove langs offentlige veje, hvis ejendommen har direkte adgang til fortovet. Det kan for etageejendomme være fx gennem en port fra gården, eller via en gadedør. I

forbindelse med vedtagelsen af en ny vejlov, som forventes fremlagt for folketinget i oktober 2014, vil praksis blive tilbageført til det tidligere. Den nye vejlov forventes dog tidligst at træde i kraft ved årsskiftet, og det kan også være, at det først sker i sommeren 2015.

KL har anbefalet kommunerne at følge den nye praksis. Den nye praksis har betydning for forvaltningens varetagelse af vinterberedskab og fortovsrenholdelse

Konsekvens for Københavns Kommune

Vinterberedskabet: Der skal gennemføres en minutiøs kortlægning af de fortovsstrækninger der med den nye praksis er kommunens ansvar, for at vintervedligeholdelsen kan blive tilrettelagt.

(...)

Fortovsordningen: En del af de nye fortovsstrækninger vil være omfattet af kommunens fortovsordning. Det betyder, at Kommunen ikke kan opkræve gebyr for renholdelsen af disse strækninger. Forvaltningens foreløbige skøn er, at 2-5 % af fortovene i fortovsordningen er omfattet af den nye praksis, og den forventede gebyropkrævningen på ca. 55 mio. kr. for 2014 vil derfor blive reduceret.

Foreløbigt skøn over reduktionen i gebyrindtægt for 2014: 1-3 mio.

Det vurderes juridisk at grundejerne vil kunne gøre krav gældende på en tilbagebetaling af for meget indbetalt gebyr fra praksisændringen i september 2013 til årsskiftet 2013/14.

Foreløbigt skøn over muligt samlet krav på tilbagebetaling af gebyr: 290.000 - 875.000 kr.

Hvad gør forvaltningen

Planlægning af vinterberedskab og fortovsrenholdelse: Forvaltningen er ved at gennemføre en nøjagtig kortlægning af de fortovsstrækninger, som kommunen midlertidigt har ansvaret for. På den baggrund bliver det kommende justerede vinterberedskab samt den udvidede fortovsrenholdelse tilrettelagt.

Der planlægges ud fra, at opgaverne skal løses inden for det eksisterende driftsbudget, hvilket betyder, at der vil blive flyttet ressourcer fra andre opgaver i Byens Drift.

Takster i fortovsordningen: Forvaltningen udarbejder nye takstfastsættelser som udsendes til de berørte grundejere. Takster betales bagudrettet, og derfor vil grundejerne komme til at betale den rigtige korrigerede takst for hele 2014 og så længe den nye praksis gælder.

Forvaltningen vil, når sagen er fuldt belyst, orientere grundejerne om situationen og om muligheden for at rejse krav om tilbagebetaling af for meget indbetalt gebyr.

Notatet blev drøftet mellem CC og DD omkring den 16. september 2014, efter at DD samme dag havde fået en kopi af udkastet fra Medarbejder 11, jf. e-mail fra DD til CC:

Den 16. september 2014

Kære CC,

Jeg vil gerne vende nedenstående med dig hurtigst muligt. Vil du ringe til mig? Hilsner DD Tlf.

[]

Sendt fra min iPhone

Start på videresendt besked: Fra: Medarbejder 11

Dato: 16. sep. 2014 16.22.37 CEST

Til: DD

Emne: 2014-0174380-3 Notat til TMU- Konsekvenser af ny fortolkning af vejloven

Hermed som aftalt

Med venlig hilsen Medarbejder 11

Vi kan konstatere, at notatet ikke blev forelagt for TMU, og at det politiske niveau – så vidt ses – ikke blev orienteret om problemstillingen i efteråret 2014 eller senere.

Sagen blev nævnt igen i intern korrespondance i december 2014.

E-mail af 3. december 2014 fra direktionsassistent medarbejder 26 til AA og BB:

Hej AA og BB

Efter udvidede drøftelser med KL er BD og Stab kommet frem til en ny indstilling om stævnningen af Vejdirektoratet i sagen om ny tolkning af vintervedligehold. Indstillingen (se vedhæftede): Serviceområde Byens Drift og TMF Stab Jura indstiller over for direktionen at - direktionen beslutter, at der indledes dialog med Vejdirektoratet med henblik på at indgå forlig i sagen, såfremt Vejdirektoratet imødekommer nogle betingelser fra kommunens side. Jeg vurderer det er en haster, som ikke kan vente til direktionsmødet den 15. december, hvorfor I får den på mail til godkendelse/kommentering. Kan I godkende indstillingen?

Besvaret af BB samme dag:

Hej Medarbejder 26, Jeg har et afklarende spørgsmål, der var to store dele i denne sag: vinteren og fortorvsordningen. Jeg kan ikke se at den sidste del er håndteret da det jo med praksis fra vd er ulovligt at kræve betaling for de fortove de mener vi har renholdelsespligten af - så vi skal vel være sikre på at de penge ikke kan komme i spil via krav fra grundejere og dermed kan jeg ikke se at vi kan leve med anden end total indrømmelse fra VD, men bring mig evt gerne ud af min vildfarelse.

AA svarede også samme dag:

Enig med BB af, at dette skal vi lige have et svar på. Derudover er jeg nysgerrig på, hvorfor sagen haster så meget. Hilsen AA

E-mail fra Medarbejder 26 samme dag, den 3. december 2014 med II cc:

Hej BB og AA

Jeg går Jura på klingen i morgen tidlig i forhold til renholdelsesdelen af fortovene. Jeg læser det sådan, at når vejloven bliver vedtaget i december vil vi i forbindelse med en indgåelse af et eventuelt forlig vide, hvorvidt loven indeholder en tilbageførsel af praksis på renholdelsesdelen. Hvis dette er tilfældet, vil dette skulle indgå i det et forlig med VD. Dog er det nødvendigt, at der ud over de fem punkter i indstillingen kommer enighed med VD om hvordan vi forholder os til den periode fra vinter og frem mod 1. juli hvor vi så kører med hvad VD vil betegne som ulovlig praksis. I forhold til hastighed læste jeg indstillingen sådan, at hvis der skal indgås forlig, så skal det ligge på plads, når vinterdelen af vejloven træder i kraft, forventeligt 3. januar. En direktionsbehandling af indstillingen på næste direktionsmøde 15. december vurderede jeg derfor ville give Jura meget få arbejdsdage at handle på før jul. (...)

CC modtog kopi af de nævnte e-mails og skrev den 5. december 2014 til DD og Medarbejder 27 (cc):

Har du set mailtråden nedenfor? BB har en pointe mht renhold af fortove set i relation til vores fortorvsordning. Er det noget, du/I har fokus på? Med venlig hilsen, CC

Medarbejder 27 besvarede denne e-mail samme dag med oplysning om, at problemet "er håndteret efter mine oplysninger".

Da vejloven blev vedtaget i december 2014, orienterede DD AA om, at den nye lov mod forventning ikke havde løst det problem, der var opstået med fortovsordningen som følge af Vejdirektoratets praksisændring, jf. e-mail til AA af 19. december 2014:

I dag er den nye vejlov blevet vedtaget. I sidste time blev der stillet et ændringsforslag, som blev vedtaget (som led i et politisk kompromis, hvor nogen har haft held med en historiefortælling om, at det er synd for borgerne, at de bliver pålagt at rydde sne/renholde på steder, hvor de ikke har en direkte adgang).

Ændringsforslaget (ny § 64, stk. 2) medfører, at Vejdirektoratets ændrede praksis i store trækk videreføres. Dvs. at den tilbageførsel til den hidtidige retstilstand, som vi var stillet i udsigt, ikke er blevet en realitet. Rigtig ærgerligt for landets kommuner og i særdeleshed også for KL, som vel næppe nu kan bryste sig af, at den nye vejlov er en succeshistorie, som de har været med til at skabe.

Jeg sætter til din orientering link ind til den vedtagne nye vejlov samt tillægsbetænkning i forhold til § 64, stk. 2 og svar fra Transportministeren på spørgsmål vedrørende § 64, stk. 2: (...)

På den baggrund er det min vurdering, at der ikke længere er noget fundament for en dialog med Vejdirektoratet. Jeg har vendt den med Horten, og de er enige.

Jeg foreslår derfor, at vi nu lægger pres på KL i forhold til at indtræde til støtte for vores sag. Vores incitament til at føre sagen og til at KL bør indtræde er på baggrund af ændringen blevet endnu større nu sådan som jeg ser det, idet det - hvis vi får medhold - også i høj grad vil komme til at handle om DUT - midler (bloktilskuddet vil skulle justeres i forhold til den udgift, som lovændringen medfører). (...)

Fristen for indgivelse af svarskrift fsva. Vejdirektoratet (Kammeradvokaten) er efter anmodning fra dem blevet udskudt til den 13. januar 2015, så måske er det meget godt, hvis mødet først bliver derefter, så vi kender indholdet heraf.

I forhold til at BD fremadrettet kan indrette deres snerydning og renhold efter den nye vejlov har jeg aftalt med [] fra Tilladelse til Vejændring, BA, at hun sørger for at klæde dem på til det.

Jeg skal nok orientere CC om status.

AA videresendte denne e-mail til borgmester Morten Kabell samme dag, den 19. december 2014:

Kære Morten

Du har tidligere hørt om sagen. Her er en fortsættelse. Jeg tager snakken med KL.

Hilsen AA

Desuden blev der den 19. december 2014 udsendt en generel orientering til medarbejderne i BD om lovændringen. Det hedder i denne orientering bl.a.:

I praksis betyder dette, at alle bekendtgørelser om vintervedligeholdelse og renholdelse skal opdateres.

Ændringsforslaget betyder, at vi kun kan pålægge grundejere at snerydde og renholde fortove, som ligger i ubrudt forlængelse af en adgang. Dvs. en grundejer kan godt pålægges at rydde fortovet rundt om hjørnet på sin grund, men kan ikke pålægges at rydde på bagsiden af sin grund med mindre der også er etableret en adgang til vejen fra bagsiden.

Da det stod klart for TMF, at den nye lov ikke havde løst det problem, som Vejdirektoratets praksisændring havde skabt, blev der iværksat et arbejde med at kortlægge det eventuelle krav på tilbagebetaling til

grundejerne. Dette fremgår af en e-mail af 25. februar 2015 fra Medarbejder 28 (fra Stab Jura) til medarbejderne i MM's center, CDU, der havde ansvaret for fortovsordningen:

*Fra: Medarbejder 28
Sendt: 25. februar 2015 11:20
Til: Medarbejder 8; SS; MM
Cc: DD; Medarbejder 27
Emne: Sag mod VD - kortlægning af potentielt tilbagebetalingskrav (bagudrettet) ift. VD's praksisændring
Prioritet: Høj
Kære alle,*

Tak for et godt møde her til morgen.

Til brug for jeres arbejde i fortovsordningen med at kortlægge det potentielle tilbagebetalingskrav ift. VD's praksisændring (det såkaldte "mellemscenarie"), sender jeg hermed et par ord om, hvad vi tænker, at I skal have fokus på.

Her og nu handler det om at få kortlagt de økonomiske konsekvenser af VD's praksisændring fra juni/september 2013 ift. fortovsordningen – altså det potentielle tilbagebetalingskrav.

Dét, vi tænker, I skal have fokus på, er de situationer, hvor man fra en ejendom/en karré ikke har adgang til en offentlig vej, men hvor I iht. fortovsordningen har opkrævet et gebyr for at renholde.

Iht. den oprindelige praksis fra før september 2013 kunne KK opkræve gebyr i denne situation, da en direkte adgang ikke var afgørende efter denne praksis, men efter VD's praksisændring har vi i disse situationer ikke været berettiget til at opkræve et gebyr for renhold, da VD nu sagde, at kommunen havde forpligtelsen i de tilfælde, hvor der ikke var en direkte adgang.

Til på fredag er det vigtigt at få et overblik over, hvor mange af ovennævnte tilfælde, der er. Den nærmere, mere detaljerede kortlægning må så komme efterfølgende, men her og nu er det vigtigst at finde ud af, hvor stort omfanget er af de situationer – og økonomien i det ift. de indmeldte tal i indstillingen til direktionen fra september 2014 (ca. 3 mio. kr. årligt for 2011-2013).

Eksempel:

Jeg har vedhæftet en tegning, som vi selv har lavet, hvor vi har forsøgt at tegne et eksempel på en situation, hvor vi kan komme til at tilbagebetale gebyr for fortovsordningen. Tegningen skal forestille en karré, som er omkranset af offentlig vej, men hvor der kun er adgang ét sted til vej, selvom der er fortov hele vejen rundt om karréen. I denne situation kunne vi efter den oprindelige praksis opkræve gebyr for renhold af fortov hele vejen rundt, men efter VD's praksisændring kunne vi kun opkræve gebyr for den side, hvor der er adgang til vejen. Det vil altså sige, at der her er en risiko for et tilbagebetalingskrav for de 3 fortovssider, hvor der ikke er adgang til den offentlige vej.

Allerede dagen efter, den 26. februar 2015, havde Medarbejder 8 og hans kolleger et svar på bestillingen:

*Fra: Medarbejder 8
Sendt: 26. februar 2015 13:28
Til: Medarbejder 28; SS; MM; Medarbejder 27
Cc: DD; Medarbejder 12; Medarbejder 29
Emne: SV: Sag mod VD - kortlægning af potentielt tilbagebetalingskrav (bagudrettet) ift. VD's praksisændring
Hej Alle
Med en fantastisk indsats i de sidste 24 timer fra Medarbejder 12 og Medarbejder 29 har vi nu været igennem hele fortovsordningens geografiske område på et detaljeret niveau, baseret på tolkning fra i går samt Vinters fysiske undersøgelse af forholdene i byen.*

Vedhæftet finder I en komplet oversigt over hvilke matrikler og tilhørende fortovs m² hvor vi ikke kan opkræve gebyr. Samme oversigt indeholder også total beløb for årene 2013 og 2014 der potentielt skal tilbagebetales.

Tilbagebetalingskravet fra VD-praksis ændringen og til lov-ikrafttrædelse beregnes som den forholdsvise andel af hhv. 2013 og 2014 totalerne. Jeg går ud fra Jura selv gennemfører den præcise beregning, baseret på de konkrete datoer? Nedenfor er beregnet baseret på de i notatet til mødet i går nævnte datoer:

Hvis jeg som tilbagebetalingsperiode bruger Juli 2013 til 31. december 2014 får jeg:

Tilbagebetaling 2013 = $6/12 \times 315889 = 157945$ kr

Tilbagebetaling 2014 = $12/12 \times 319986 = 319986$ kr

I alt tilbagebetaling = $157945 + 319986 = 477931$ kr

I forhold til behovet for yderligere undersøgelser er grundlaget fra Vinter så omfattende og veludarbejdet at vi ikke vurderer vi kan gøre dette bedre eller mere detaljeret.

****Vedhæftning****

Link til dokumentet i eDoc vedr. opgørelser ift. ny lover – praksis medio 2013- ultimo 2014.

Dokumentdetaljer

Der var – som det fremgår – vedhæftet et regneark til meddelelsen. Dette regneark indeholder en oversigt over 26 forskellige matrikler i København.

Denne e-mail blev besvaret samme dag, idet Medarbejder 28 bad om en beregning af både det "bagudrettede" krav for en længere periode, nemlig 2011-2014, og om en beregning af det "fremadrettede" krav, dvs. de manglende indtægter i fortovsordningen, når et antal grundejere ikke længere kunne forpligtes til at være med i ordningen:

Fra: Medarbejder 28

Sendt: 26. februar 2015 17:05

Til: Medarbejder 8; Medarbejder 12; Medarbejder 29; SS; MM

Cc: DD; Medarbejder 27

Emne: VS: Sag mod VD - kortlægning af potentielt tilbagebetalingskrav (bagudrettet) ift. VDs praksisændring

Prioritet: Høj

Kære alle,

Mange for en hurtig tilbagemelding og et rigtig godt stykke arbejde! Det er fornemt, at det har kunnet lade sig gøre så hurtigt, og det vil vi også gerne kvittere for.

Vi har dog brug for nogle ekstra oplysninger fra jer i løbet af i morgen. Grunden til, at vi nu beder om disse yderligere oplysninger så hurtigt, er, at de nye tal gør, at vi bliver nødt til at revurdere sagen. For at vi kan gøre det, bliver vi nødt til at få alle aspekter med – og komme hele vejen rundt så at sige.

Jeg har ridset vores "bestilling" op nedenfor. Der er umiddelbart ikke tale om et stort kortlægningsarbejde, men vi vil gerne bede jer om, dels at bekræfte nogle ting og dels at finde nogle BR-beslutninger frem:

1. Ift. jeres opgørelse er det også interessant at vide, hvor stort beløbet er for hvert af årene 2012 og 2011. Som vi læser jeres opgørelse, er der et potentielt tilbagebetalingskrav på ca. 320.000 kr. årligt. Kan I bekræfte, at dette også vil være tilfældet for årene 2012 og 2011?
2. På baggrund af jeres arbejde – og da forskellen mellem de "nye" tal og de indmeldte tal til direktionen i september 2014 er så stor – er vi nødt til at bede jer forholde jer til det fremadrettede perspektiv også. Det vil sige, hvilke økonomiske konsekvenser den nye vejlov har for kommunen ift. fortovsordningen. Vores umiddelbare slutning på jeres arbejde er, at mistet fortovsgebyr som følge af den nye vejlov aldrig vil blive

mere end ca. 320.000 kr. årligt, da forholdet med den "ubrudte forlængelse" er kommet med i den nye vejlov. Kan I bekræfte, at det er rigtigt forstået?

3. Vi vil bede jer sende følgende BR-beslutninger (administrationsgrundlaget for fortovsordningen): a. BR-beslutning fra 1992, hvor man beslutter at tilbagefage forpligtelsen ved de mest affaldsbelastede steder i byen (starten på den kommunale fortovsrenholdelsesordning). b. BR-beslutning fra 2005 (hvis der foreligger en sådan), som går på, at fortovsordningen udvides til også at omfatte de store handelsgader og pladser i brokvartererne. Der er efter det oplyste tale om en yderligere ordning, som ikke omfatter vinterrenholdelse. c. BR-beslutninger på løbende udvidelser af fortovsordningen, herunder en BR-beslutning om at udvide ordningen til også at omfatte gader i brokvartererne og andre affaldsbelastede steder. Sidste udvidelse var 1. januar 2013, hvor gaderne omkring Torvehallerne og Tietgensbroen kom med i ordningen.

Medarbejder 8 besvarede de tre spørgsmål dagen efter, den 27. februar 2015, i en e-mail til samme modtagerkreds som ovenfor:

Hej Medarbejder 28,

Som aftalt hermed svar på 1 og 2.

1. Ift. jeres opgørelse er det også interessant at vide, hvor stort beløbet er for hvert af årene 2012 og 2011. Som vi læser jeres opgørelse, er der et potentielt tilbagebetalingskrav på ca. 320.000 kr. årligt. Kan I bekræfte, at dette også vil være tilfældet for årene 2012 og 2011? [Svar]: Vi har vedhæftet et nyt regneark hvor 2011 og 2012 ligeledes indgår. Og som det fremgår er der 314.000 kr. for 2012 og 306.000 kr. for 2011.
2. På baggrund af jeres arbejde – og da forskellen mellem de "nye" tal og de indmeldte tal til direktionen i september 2014 er så stor – er vi nødt til at bede jer forholde jer til det fremadrettede perspektiv også. Det vil sige, hvilke økonomiske konsekvenser den nye vejlov har for kommunen ift. fortovsordningen. Vores umiddelbare slutning på jeres arbejde er, at mistet fortovsgebyr som følge af den nye vejlov aldrig vil blive mere end ca. 320.000 kr. årligt, da forholdet med den "ubrudte forlængelse" er kommet med i den nye vejlov. Kan I bekræfte, at det er rigtigt forstået? [Svar]: Vi er enige i at det aldrig vil blive mere end de ca. 320.000 kr. De facto finder vi 0 kr. baseret på tolkningen incl. 'ubrudt forlængelse'.

PS. Er I sikker på at det er relevant at se på 2011 og 2012 det er jo fra før praksis-ændring?

Vi har ikke fundet svaret på den e-mail, der er gengivet ovenfor. Adgangen til sagen om Vejdirektoratets praksisændring blev herefter begrænset (kaldet "hemmeligstemplet") i TMF. Dette kan også ses i de følgende e-mails fra marts 2015:

Fra: Medarbejder 8

Sendt: 30. marts 2015 12:21

Til: MM; SS

Emne: Ny vejlov

Hej MM og SS

Har lige haft besøg af RR, der fortæller hun søger oplysninger om den nye vejlovs betydning i forbindelse med nogle DUT-midler.

Jeg forstår RR af både CC og Medarbejder 27 er blevet nægtet indsigt i det arbejde der er udført omkring vejloven af hhv. os, vinter og Jura. Sagen skulle være blevet hemmeligstemplet?

*Jeg er af RR blevet bedt om at udlevere det materiale vi i CDU har udarbejdet, men i lyset af RR's ovennævnte forklaring har jeg henvist hende til Medarbejder 27.
Kan/skal jeg gøre andet?
Med venlig hilsen
Medarbejder 8*

Den 30/03/2015 kl. 15.06 skrev MM til CC:

*Hej CC
Her tror jeg, at du må ind over og hjælpe organisationen. Når du/Jura trækker det store fortrolighedskort – så lukker organisationen i som en østers... Men stakkels RR får så lidt problemer med at udføre sit arbejde. Hvad er fortroligt og hvad er ikke fortroligt i denne sag? Det er dig, der har samtalerne med DD – så jeg har lige brug for lidt guidens her.
Vh MM*

Den 30. marts 2015 kl. 20.34 skrev CC:

*Kære MM og RR. Jeg er ked af at sagen har udviklet sig sådan. Det er ikke mig men DD som har ønsket at sagen blev hemmeligholdt. Og jeg kan kun sige at der er en god grund til det. Men det gælder kun retssagen og VDs afgørelse i 2013 - og ikke den nye lov og DUT sagen. Som jeg forstår det er der forskel på den nye lovs og den gamle VD-afgørelses måde at behandle fortovsforpligtelsen på. Jeg kan kun sige at vi bliver nødt til at inddrage DD & Co i dette og vil foreslå dig, RR, at kontakte hende.
Bh CC*

Retssagen mod Vejdirektoratet blev hævet i januar 2016, efter at TMF havde indhentet eksternt juridisk rådgivning om dette emne fra advokatfirmaet Horten. Det fremgår af en e-mail fra Medarbejder 31, politisk koordinator i TMF Sekretariat, til AA og II af 20. januar 2016:

*Kære AA og II,
Her er et fortroligt orienteringsnotat, hvor Byens Drift orienterer om, at de hæver sagen mod Vejdirektoratet omkring den ændrede fortolkning af vintervedligeholdelsesloven. De vil give retten besked om dette d. 25. januar 2015.
De hæver sagen ud fra et samlet perspektiv af de nedjusterede økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune ved praksisændringen, at Sønderborg Kommune netop har tabt en lignende sag ved Retten i Sønderborg samt på grund af dommens præmisser.
Når I har læst notatet, så giv mig gerne en melding, for så orienterer BD juristerne, som så kan give Københavns Byret besked. Hvis I vurderer, at TMU bør orienteres om dette, så sig også gerne til.*

VEDHÆFTET TIL DENNE MAIL:

*Til Direktionen
Fortroligt orienteringsnotat
Sagsanlæg mod Vejdirektoratet i forbindelse med ændret fortolkning af vintervedligeholdelsesloven.
Baggrund
Vejdirektoratet ændrede på baggrund af en konkret sag fra Randers Kommune i september 2013 uden varsel praksis i forhold til grundejeres forpligtigelse til vintervedligeholdelse og renhold af fortove (...)
Der er nu faldet dom i Sønderborg-sagen, og udfaldet er, at Sønderborg Kommune har tabt retssagen. Sønderborg Kommune har valgt ikke at anke dommen.*

(...) *Anbefaling:*

Selvom nyfortolkningen af reglerne fortsat forekommer tvivlsom, anbefaler TMF Stab Jura og Horten (Københavns Kommunes advokat), at KK hæver sagen og giver retten besked herom inden den 25. januar 2016. Dette skal ses ud fra et samlet perspektiv af de nedjusterede økonomiske konsekvenser for KK ved praksisændringen (jf. indstilling til direktionmødet d. 8/3 2015).

Sønderborg-sagens udfald samt dommens præmisser.

Forvaltningen har allerede indrettet sig efter den nye vejlov, som trådte i kraft 1. juli 2015 og som i hovedtræk indfører den nye praksis.

Økonomi (...)

Der vil ikke være behov for driftsmæssige ændringer som følge af dommen fra Sønderborg og dermed heller ikke ændrede driftsudgifter. Det kan ikke udelukkes, at kommunen vil kunne blive mødt med erstatningskrav fra borgere, der har været tilmeldt fortovsordningen i en periode op til, at kommunen blev bekendt med praksisændringen. Det er tidligere i indstillingen til direktionmødet d. 8/4 2015 blevet skønnet, at tilbagebetalingskrav fra borgere samlet kan beløbe sig til størrelsesordenen 300.000 kr. årligt for de år, der kan blive tale om.

CC Serviceområdechef

Notatet var udarbejdet på baggrund af et udkast af 19. januar 2016 fra Medarbejder 30. Vi kan se af et udkast til notatet, at Medarbejder 31 har rettet i og skrevet en kommentar i mark-up til afsnittet "Sønderborg-sagens udfald samt dommens præmisser":

~~Den nye praksis er efterfølgende blevet indført ved lov, hvilket Forvaltningen har indrettet sig efter den nye vejlov, som i hovedtræk indfører den nye praksis. Forvaltningen indretter sig efter, hvorfor sagen ikke får konsekvenser for grundejerne.~~

Medarbejder 31' kommentar til dette afsnit:

"Efterfølgende i forhold til hvad? Det jeg mener er, at fra september 2013 og til nu, hvor vi opgiver sagen, har vi kørt efter en praksis, som har adskilt sig fra anbefalingerne fra Vejdirektoratet og nu åbenbart også lovgivningen. Det betyder, at nogle grundejere har betalt nogle andre for at rydde sne og feje fortovs steder, hvor vi skulle have gjort det. Kan nogle grundejere komme tilbage til os med et krav om tilbagebetaling? Det andet er: I indledningen skriver I, at grunden til, at vi indledte sagen var, at "den nye praksis udvidede kommunens ansvarsområde for vintervedligeholdelse samt renholdelse betragteligt". Det er vel så det, der er situationen i dag. Hvad betyder det for driftsudgifterne til dette område? Stiger de betragteligt? Hvis man ikke har klarhed over det nu, kan man også skrive, at man kommer tilbage med et notat, hvor det fremgår hvor meget dyrere, det bliver".

Til udkastets afsnit om "økonomi" havde Medarbejder 31 skrevet den følgende kommentar:

Hvad er konsekvensen i øvrigt for kommunen, at vi dropper sagen, fordi Sønderborg har tabt. Skal vi ændre praksis på noget, altså har vi bedt grundejere om at stå for vintertjeneste og renhold, som egentlig (ifølge den seneste dom) er kommunens ansvar? Kan nogen grundejere bede om at få refunderet deres udgifter? Hvor mange penge drejer det sig om? Altså, hvad er omfanget her – hvor stort områder skal vi nu stå for, og hvad koster det for Byens Drift? Og får det relation til andre områder? Vi har en fortovsordning, der bliver evalueret for tiden, vil den blive påvirket af dommen?

Til dette kommenterede Medarbejder 30 i mark-up:

CC mener ikke, vi skal gøre mere ud af dette punkt, end skrevet i afsnittet lige over 'Økonomi'.

CC fremsendte udkastet den 19. januar 2016 til Medarbejder 28 og Medarbejder 11:

Sendt: 19. januar 2016 16:14

Til: Medarbejder 28; Medarbejder 11

Emne: Fwd: Rødt omslag 2016-0008313-1 Fortroligt orienteringsnotat -Sagsanlæg mod vejdirektoratet

Kære Medarbejder 28.

Du får her seneste udgave af notatet til orientering. Den vil nå frem til direktionen på et tidspunkt i morgen onsdag. Se især formuleringer om evt. Tilbagebetalingskrav i økonomiafsnittet.

Bh CC

Medarbejder 28 svarede på dette samme dag:

Blot en lille bemærkning om, at de 300.000 kr. er årligt, men mon ikke, det også fremgår af notatet fra marts.

Og Medarbejder 11 fulgte op – også samme dag:

Det er en rigtig god pointe Medarbejder 28. Det fremgår rigtigt nok af notatet fra marts, men mon ikke det bør med her også. Så vil det hedde:

"Det kan ikke udelukkes, at kommunen vil kunne blive mødt med erstatningskrav fra borgere, der har været tilmeldt fortovsordningen i en periode op til, at kommunen blev bekendt med praksisændringen. Det er tidligere, i et notat til direktionen oversendt fra Byens Drift den 30. marts 2015, blevet skønnet, at tilbagebetalingskrav fra borgere samlet kan beløbe sig til i størrelsesordenen 300.000 kr. årligt for årene 2011-13."

Vil du godkende CC?

Det fremgår af en e-mail fra Medarbejder 31 til AA, II og Medarbejder 13, at notatet blev sendt til direktionen den 20. januar 2016:

Kære AA og II,

Her er et fortroligt orienteringsnotat, hvor Byens Drift orienterer om, at de hæver sagen mod Vejdirektoratet omkring den ændrede fortolkning af vintervedligeholdelsesloven. De vil give retten besked om dette d. 25. januar 2015.

De hæver sagen ud fra et samlet perspektiv af de nedjusterede økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune ved praksisændringen, at Sønderborg Kommune netop har tabt en lignende sag ved Retten i Sønderborg samt på grund af dommens præmisser.

Når I har læst notatet, så giv mig gerne en melding, for så orienterer BD juristerne, som så kan give Københavns Byret besked. Hvis I vurderer, at TMU bør orienteres om dette, så sig også gerne til.

Vi har ikke set oplysninger, der viser, at TMU er blevet orienteret om beslutningen. Efter mødet er der udvekslet følgende e-mails, der viser, at direktionen har spurgt juristerne i Stab Jura (Medarbejder 28 og DD), om beslutningen om at hæve sagen medførte en pligt for TMF til af egen drift at igangsætte tilbagebetaling:

*Fra: Medarbejder 28
Sendt: 27. januar 2016 17:14
Til: CC, Cc: DD
Emne: Sag mod Vejdirektoratet - tilbagebetalingsspørgsmål
Kære CC,
Vi har udarbejdet et notat til dig, som skitserer, hvilke forhold, der bør afdækkes, hvis man skal til bunds i tilbagebetalingsspørgsmålet.
Ud over notatet vil vi anbefale en mundtlig overlevering til AA. Ring gerne forinden. Jeg vil gerne give dig nogle input til drøftelsen.*

I det vedhæftede notat af 27. januar 2016 hedder det:

Problemstilling vedr. eventuel tilbagebetalingsforpligtelse

Baggrund

Udfaldet af Sønderborg Kommunes retssag mod Vejdirektoratet har givet anledning til at overveje, hvorvidt forvaltningen har en forpligtelse til at tilbagebetale opkrævet gebyr for renholdelse i henhold til fortovsordningen.

Direktionen har spurgt, om forvaltningen er forpligtet til at igangsætte tilbagebetaling af egen drift. Stab Jura har været i dialog KKs advokat omkring spørgsmålet, som er en kompleks juridisk problemstilling.

Videre proces

For at kunne vurdere en eventuel tilbagebetalingsforpligtelse er der en række forhold, som bør afdækkes. Såfremt problemstillingen ønskes afdækket, er der nedenfor skitseret nogle spørgsmål, som bør afklares i Byens Drift. I parenteserne er der angivet hjælpespørgsmål, men spørgsmålene bør besvares så uddybende som muligt, ligesom der bør følge dokumentation med svarene.

1. Hvad er der betalt for i henhold til fortovsordningen (herunder hvad betalingen er gået på, og hvor mange opkrævninger, der er i strid med den nye praksis)?

2. Hvor vanskeligt vil det være at tilbagebetale af egen drift (herunder at finde frem til de personer/virksomheder, som har betalt)?

3. I hvor lang tid er der opkrævet betaling i henhold til fortovs-ordningen (hvornår er der sidst opkrævet betaling)?

Når ovenstående er afdækket, kan Stab Jura bede KKs advokat om en vurdering af, om KK er forpligtet til at igangsætte tilbagebetaling af egen drift. Der er dog også et forældelses-spørgsmål, som skal holdes for øje.

Et umiddelbart prisestimat fra KKs advokat for et notat vedr. spørgsmålet, hvor der foretages en konkret vurdering på baggrund af de faktuelle oplysninger, er i størrelsesordenen 30.000 - 40.000 kr., ekskl. moms.

Efter mødet i direktionen skrev Medarbejder 31 den 3. februar 2016 til Medarbejder 11:

Emne: SV: 2016-0008313-1 - Fortroligt orienteringsnotat: Sagsanlæg mod vejdirektoratet i forbindelse med ændret fortolkning af vintervedligeholdelsesloven.

Hej Medarbejder 11,

Er der en afklaring fra Stab Jura om hvorvidt vi har pligt til selv at igangsætte tilbagebetaling, og om nogle borgere har et nagelfast krav på tilbagebetaling?

Dette blev afklaret med CC, der den 9. februar 2016 skrev til Medarbejder 11:

Kære Medarbejder 11.

Jeg har drøftet sagen med II, og han besluttede, at vi ikke foretager os yderligere lige nu. Medarbejder 28 overvejer, om der skal skrives et notat på sagen om dette, og vender tilbage til mig, hvis hun mener et sådant notat er nødvendigt. Så sagen skal lukkes nu - II er altså enig i det.

CC

AA har forklaret:

AA forklarede, at hun og direktionen blev orienteret om Vejdirektoratets praksisændring og om denne beslutnings mulige konsekvenser, i august 2014. I den indledende fase var det spørgsmålet, om der var tale om en midlertidig udfordring, som vejloven ville løse, eller om der var tale om et mere permanent problem. Hun efterlyste en beregning af, hvad den økonomiske risiko var. Der kunne være flere måder at behandle sagen på, alt afhængig af størrelsen af et eventuelt krav mod kommunen. De var ikke enige i Vejdirektoratets afgørelse, og for ikke at komme til at spilde kommunens penge talte bl.a. med KL om, hvad der kunne gøres. Det var BD (Byens Drift) og Jura der "kørte" denne forhandling med KL.

Da vejloven blev vedtaget, og de dermed vidste, at der var tale om et permanent problem, havde AA en samtale med BB om den videre fremgangsmåde. Det var nødvendigt at finde ud af, hvilke grundejere der var berørt af ændringen, sådan at de pågældende fremadrettet ikke længere skulle betale til fortovsordningen. Hun slap på dette tidspunkt sagen igen, men hun havde forventet, at de pågældende grundejere blev identificeret, sådan som det skete i februar 2015. AA ved ikke, om de relevante grundejere blev kontaktet eller hvordan de blev "taget ud" af fortovsordningen fremadrettet. Det var II, der håndterede spørgsmålet om økonomien i ordningen og derfor også dette spørgsmål, men hun ved ikke præcist, hvor meget II var involveret i det videre forløb.

AA blev ikke orienteret om, at sagen i marts 2015 var blevet "hemmeligstempelt". Hvis en sag er fortrolig, bliver det reguleret i deres administrative system, hvem der kan få adgang til dokumenterne i sagen. AA kan ikke sige, hvorfor sagen vedr. Vejdirektoratet blev anset for fortrolig. Det kan mest nærliggende handle om, at der var tale om en retssag eller en potentiel retssag, og at det kunne være nødvendigt at begrænse adgang til sagen for ikke at skade kommunens processuelle interesser.

AA og II blev i januar 2016 orienteret om, at BD havde valgt at hæve retssagen mod Vejdirektoratet, jf. notatet fra CC fra 20. januar 2016. Det fremgår af notatet, at forvaltningen har indrettet sig efter den nye vejlov, men at der kan blive tale om at betale ca. 300.000 kr. pr. år tilbage til de berørte grundejere. Det er ikke AA, der herefter har besluttet, hvordan de skulle forholde sig til spørgsmålet om tilbagebetaling. Dette er ikke en stor beslutning eller et emne af mere principiel betydning, hvor hun efter den gældende arbejdsfordeling skal ind over.

Det er II, der har besluttet at lukke sagen, jf. mail fra 9. februar 2016. AA blev ikke orienteret om dette i sin tid. Når hun i dag skal vurdere beslutningen, er det klart nok, at der ikke er tale om den mest "borgervenlige" måde at behandle sagen på. Det er imidlertid efter hendes opfattelse ikke bindende fastslået, at der var nogen borgere i København, der havde krav på tilbagebetaling. TMF var og er ikke enige i, at Vejdirektoratet havde ret, og forvaltningen må ikke betale penge tilbage, hvis der ikke er et sikkert, retligt grundlag for det.

BB har forklaret, at han ikke husker sagen mod Vejdirektoratet i detaljer:

Han blev orienteret om, at Vejdirektoratet havde ændret praksis, og at den nye praksis voldte problemer for alle kommuner, herunder København. Han mener, at direktionen blev involveret, da det kom på tale at anlægge en retssag mod Vejdirektoratet. En retssag var efter hans opfattelse et naturligt skridt, hvis de var sikre på, at Vejdirektoratet havde truffet en forkert afgørelse, der nu havde konsekvenser for TMF. Det handlede ikke om at forhindre, at nogle grundejere fik penge tilbage. Han husker slet ikke, at det var på tale. Hvis der ikke var hjemmel til at opkræve gebyr fra de grundejere, der var omfattet af den nye praksis, har de formentlig sat opkrævningen i bero, men han husker ikke detaljerne. BB blev forevist e-mails fra den 4. september 2014, hvori CC har udarbejdet en redegørelse om konsekvenserne af Vejdirektoratets beslutning. BB husker fortsat ikke de nærmere detaljer i sagen, der ikke har noget med fortovsordningen at gøre.

Der blev i 2014 vedtaget en ny vejlov. BB mener, at TMF udarbejdede et høringssvar til lovforslaget. Det var ikke over hans bord. Reglen om, at renholdelse på grundejernes regning skal ske "billigst muligt", kom – så vidt han husker – sent ind i loven. Om vedtagelsen af loven kan han i øvrigt huske, at der blev presset på, for at loven skulle træde i kraft så hurtigt som muligt. Det havde noget at gøre med den nævnte tvist med Vejdirektoratet, idet den nye lov skulle reparere den skade, direktoratets praksisændring havde udløst.

Han har herudover forklaret:

BB forklarede, at han ikke husker dette forløb i detaljer. Han husker ikke, om CC's udkast til notat til TMU fra september 2014 blev stoppet og i givet fald af hvem. Han husker heller ikke, at han har været involveret i drøftelser om dette spørgsmål. Han erindrer ikke, om DD havde en holdning til, om politikerne skulle involveres.

Sagen har ikke noget med fortovsordningen at gøre – det handler om, at Vejdirektoratet traf en uklog og forkert beslutning om vintervedligeholdelse, der gav kommunerne store problemer. De var nødsaget til at sætte et arbejde i gang for at finde ud af, hvilke grundejere der ikke længere skulle betale. Det har ikke noget med fortovsordningen at gøre. Han formoder, at TMF fremadrettet holdt op med at opkræve betaling fra de borgere, der nu ikke længere kunne afkræves betaling. Det er Byens Drift, der har denne opgave. Han har ikke nogen konkret viden om, hvorledes dette blev sat i værk, om der blev skrevet til de pågældende eller de simpelthen blev opkrævet et mindre beløb på ejendomsskattebilletten. Dette var ikke hans ansvar. Det er serviceområdechefen, der har fået delegeret ansvar og kompetence, og som skal løse denne opgave, der er "ren drift". Det har han – som medlem af direktionen – ikke ansvar i forhold til.

Bagudrettet var det opgaven at vurdere, om der skulle ske tilbagebetaling til nogen af grundejerne. Det har stadigvæk ikke noget med fortovsordningen at gøre. Det var II, der i direktionen havde ansvar for økonomiske forhold, og derfor var det II, der håndterede dette spørgsmål, hvis serviceområdechefen ikke selv kunne håndtere sagen. BB er ikke bekendt med, hvorledes II disponerede, hvis han gjorde det. Dette var ikke et spørgsmål, han selv eller AA skulle inddrages i. De udgør direktionen i en meget stor virksomhed med over 2000 ansatte, og spørgsmål vedr. driften skal løses det rette sted i organisationen, nemlig i Byens Drift.

II har forklaret om sagen mod Vejdirektoratet:

II husker ikke, om det i forbindelse med vedtagelsen af den nye vejlov pr. 1 juli 2015 blev drøftet, om den nye lov havde betydning for fortovsordningen – nærmere bestemt for beregningen af taksterne i ordningen. Han husker, at der omkring dette tidspunkt opstod et problem

vedr. betaling for vintertjeneste, fordi Vejdirektoratet havde ændret praksis i relation til spørgsmålet om, hvilke grundejere der kunne være omfattet af kommunens vintertjeneste. Han husker ikke, at denne problemstilling gav refleksvirkning i fortovsordningen.

Vi har efterfølgende forelagt II uddrag af de dokumenter, der er gengivet ovenfor, og har modtaget følgende redegørelse:

Da undersøgelsen vedrører forhold, der ligger flere år tilbage, og eftersom jeg ikke længere er ansat i TMF, og derfor ikke har adgang til mails, journalsystemer, dagsordener mv., er det begrænset hvor præcist, jeg kan bidrage med detaljer omkring sagens forløb. Dette er også tilfældet i forbindelse med de spørgsmål vedr. vintervedligeholdelse, som du nu stiller til mig.

(...)

Vedr. praksis for vintervedligeholdelse

Jeg har tydelig erindring om at være involveret i spørgsmålet om ny praksis på vintervedligeholdelse. Mit fokus i den anledning var på den fremadrettede praksis. Altså spørgsmålet om, hvilke arealer hhv. Københavns Kommune og grundejerne fremadrettet var ansvarlige for at udføre vintervedligeholdelse på som følge af Vejdirektoratets ændrede praksis. Idet den nye praksis potentielt indebærer økonomiske konsekvenser for de kommende års driftsbudgetter i form af øgede kommunale udgifter til vintervedligehold til flere arealer end hidtil. Denne sag har jeg erindring om at være med til at beslutte (eller "at lukke" for at bruge ordvalget anvendt i det fremsendte materiale), forstået således at vi ikke skulle forfølge sagen videre ved domstolene og dermed som konsekvens indrette os efter den nye praksis. Baggrunden for denne beslutning var anbefalinger fra forvaltningens jurister og kommunens advokat Horten, en samlet helhedsvurdering af de fremadrettede økonomiske konsekvenser for kommunen samt afgørelsen af Sønderborgs sagsanlæg. De nærmere detaljer i forløbet omkring specifikke datoer, drøftelser og/eller orienteringer af andre har jeg ingen erindring om, da det ligger over tre år tilbage.

Vedr. evt. tilbagebetaling i regi af fortovsordningen

Jeg har ingen erindring om, at jeg på noget tidspunkt i forløbet vedr. vintervedligeholdelse, skulle have truffet beslutninger omkring evt. tilbagebetalinger til grundejere i regi af fortovsordningen. Fortovsordningen var, som oplyst tidligere, ikke en del af mit ansvarsområde.

Jeres undersøgelse skal således være opmærksom på, at sagen om vintervedligeholdelse indeholder to aspekter; Et aspekt med fokus på, hvorvidt kommunen i lighed med Sønderborg Kommune skulle forfølge sagen ved domstolene eller indrette sig efter den nye praksis. Og så åbenbart også et andet aspekt i form af tilbagebetaling i regi af fortovsordningen. Og fortovsordningen var ikke en del af mit ansvarsområde.

Vi har skriftligt spurgt DD om forståelsen af enkelte af de dokumenter, der er nævnt ovenfor. Hun har i en redegørelse fra januar 2019 anført følgende:

(Om CC's udkast til notat til TMU fra september 2014): Jeg ville drøfte og drøftede også telefonisk med CC, at jeg den 15. september 2014 havde deltaget i et fagligt arrangement hos Horten, hvor jeg var blevet bekendt med, at Sønderborg Kommune nu havde valgt at udtage stævning mod staten i forhold til den nye praksis fsva. vintervedligehold, hvorfor jeg rådgav CC om at overveje, hvordan kommunen skulle forholde sig hertil. I forlængelse heraf oplyste jeg, at der bl.a. var mulighed for at indtræde i sagen som biintervenient, ligesom der var mulighed for at anlægge selvstændig sag mod Vejdirektoratet. Horten udarbejdede i øvrigt herefter et notat om kommunens muligheder for eventuelt at anlægge en retssag, som jeg

vedlægger til orientering. Kommunen besluttede herefter at udtage stævning mod Vejdirektoratet, og KL valgte tillige at indtræde som biintervenient i sagen.

(Om at indstillingen til direktionen blev omfattet af fortrolighed): (...) Indledningsvis finder jeg anledning til at præcisere, at den "sag", der var tale om, var en indstilling til direktionen fra Byens Drift i forhold til en stillingtagen til den overordnede retning i processkriftet. I den forbindelse anbefalede vi Byens Drift, at indstillingen blev gjort fortrolig af hensyn til den verserende retssag, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 4 nr. 3. Ordlyden af de ovenfor gengivne e-mails og formuleringen af spørgsmålet giver mig endvidere anledning til at bemærke dels, at fortroligheden skal ses i forhold til eksterne og ikke interne i Teknik – og Miljøforvaltningen (som jo er omfattet af tavshedspligt) og dels, at jeg og min juridiske enhed alene yder juridisk rådgivning og med afsæt heri kommer med anbefalinger og således ikke har særlige ønsker til en sag.

(Om forskellen på den nye lov (vejloven) og Vejdirektoratets afgørelse i relation til fortovsordningen, jf. CC's mail): Forskellen er beskrevet i vedhæftede dom af 22. december 2015 (sag nr. GG C3-1538/2014) afsagt af retten i Sønderborg, s. 17-19. I Byens Drift var der en teknisk gennemgang af, hvordan dette skulle implementeres, men Stab Jura var ikke involveret heri.

CC har om hændelsesforløbet forklaret:

CC forklarede, at han havde udarbejdet udkast til notat til TMU af 8. september 2014. Han husker ikke detaljer om forløbet, men formoder, at notatet blev sendt til direktionen, sådan at de kunne vurdere, om oplysningerne skulle videre til udvalget. CC havde ingen erindring om, at DD har bedt ham om at stoppe notatet, han erindrede udelukkende megen snak om stævningen af Vejdirektoratet. At hun skulle have bedt ham om at stoppe notatet mente han heller ikke var sandsynligt. CC havde heller ingen erindring om at andre skulle have stoppet notatet og fandt ej heller dette for sandsynligt.

CC kan have sendt notatet til DD, fordi der var tale om en retssag mod Vejdirektoratet, hvor DD stod for kontakten til de eksterne advokater. I den første fase af forløbet var det ikke på tale, at de skulle betale noget tilbage til grundejerne. De mente, at Vejdirektoratet tog fejl, og at den nye vejlov i øvrigt ville løse problemet. Det var navnlig spørgsmålet om vintertjeneste, der fyldte noget, fordi forvaltningen vurderede, at praksisændringen havde størst betydning i villakvartererne i de ydre dele af kommunen – ikke så meget i de indre dele af byen.

Da vejloven ikke løste problemet, blev der sat et arbejde i gang for at finde navne og adresser på de grundejere, der var berørt. Dette skete i februar 2015. Herefter kan CC ikke huske, hvad der videre skete i sagen. Han kan læse sig til, at DD har anbefalet, at sagen blev holdt fortrolig, og det kan have noget at gøre med den verserende retssag. Det var ikke en beslutning, han var involveret i. Det fremgår af notatet fra 2016, at forvaltningen har indrettet sig efter den nye vejlov, og dette må vedrøre de fremadrettede betalinger. De grundejere, de ikke længere kunne kræve penge fra, skulle administrativt ud af ordningen, men han husker ikke, hvorledes dette rent praktisk foregik. Det var noget, der blev klaret af hans medarbejdere, og det var MM og dennes enhedschef, der havde denne opgave, og at de var opmærksomme på problemstillingen fremgik af mails fra MM og hendes medarbejdere. CC vil bestemt mene, at de pågældende grundejere ikke længere blev afkrævet betaling – de var jo blevet identificeret, så betalingen på deres skattebillet skulle reduceres.

(...)

Da retssagen blev hævet i 2016, har han haft et møde med II (eller talt med ham i telefonen), hvor II besluttede, at sagen skulle lukkes. Baggrunden for beslutningen var et fortroligt notat

til direktionen, hvor der blev gjort rede for sagen. CC ved ikke, om AA eller BB var orienteret om, at sagen blev afsluttet af II, som den blev. Så vidt han ved, blev TMU ikke orienteret om forløbet – det ville ikke være usædvanligt, hvis det blev besluttet ikke at inddrage udvalget i en sag af denne karakter og størrelsesorden.

Det kan ikke på baggrund af de dokumenter, som vi i forbindelse med gennemførelsen af ovennævnte interviews har haft adgang til, udledes, om der blev betalt noget tilbage til de grundejere, der var omfattet af praksisændringen, for årene 2013 og 2014 eller for tidligere år. Vi har heller ikke set dokumenter, der viser, om de grundejere, der måtte være omfattet af praksisændringen og de nye regler i vejloven, er blevet taget ud af fortovsordningen i 2015 eller senere.

Vi anmodede derfor TMF (CC) om at undersøge, hvorvidt der var sket tilbagebetaling, og hvorvidt TMF faktisk undlod at opkræve betaling for renhold hos de berørte grundejere.

CC har den 31. januar 2019 oplyst følgende:

Vejdirektoratets praksisændring: Der findes ingen dokumentation for tilbagebetaling til grundejere med udgangspunkt i Vejdirektoratets praksisændring. Jeg har fået bekræftet hvad jeg tidligere har svaret, nemlig at det i overvejende grad var et problem der vedrørte Vintertjenesten og fokus har derfor været der. Derudover har jeg fået at vide, at vurderingen var at ændringen i vejloven ift. denne praksis var mindre vidtgående end den praksis, som tidligere var genstand for afgørelsen i Randers og retssagen i Sønderborg. Bl.a. derfor blev det efter vejlovens vedtagelse i 2015 vurderet at problemet ikke var af betydning for fortovsordningen. Jeg kan imidlertid ikke få dokumentation for disse ting. Jeg har derfor besluttet at iværksætte en undersøgelse, som skal afdække, om der er grundejere, som uretmæssigt har betalt til fortovsordningen set i relation til praksisændringen. Hvis det viser sig, at dette har været tilfældet, skal der straks iværksættes en tilbagebetaling. Jeg vil orientere direktionen om dette og bede dem vurdere, hvornår og hvordan TMU skal orienteres.

CC vendte den 20. februar 2019 tilbage med det foreløbige resultat af hans undersøgelser, idet han har anført følgende herom:

- 1. Som det fremgår af de mails og tilhørende notater mm, som I også har adgang til (og som jeg blev præsenteret for ved sidste interview), så stillede TMF spørgsmålstegn ved Vejdirektoratets uvarslede praksisændring fra juni/september 2013 i en sag i Randers kommune og mente ikke, at den var i overensstemmelse med gældende ret. TMF indgav derfor i november 2014 stævning mod Vejdirektoratet. Praksisændringen ville have den konsekvens, at fortovsforpligtelsen bortfaldt, hvis ikke der var en direkte adgang til den pågældende fortovsstrækning fra en ejendom.*
- 2. TMF gennemfører en meget grundig undersøgelse af alle ejendomme i fortovsordningen og på baggrund af den opgør et potentielt tilbagebetalingsbeløb i 2013 og 2014 på hhv. ca. 316.000 og ca. 320.000 kr. Beløbene tilbagebetales ikke fordi forvaltningen mener, at kommunens praksis var lovlig og at Vejdirektoratet uvarslede praksisændring ikke var i overensstemmelse med gældende ret. Regneark med opgørelsen er med i det vedhæftede materiale.*
- 3. En ny vejlov vedtages i december 2014, og her indføres i store træk den nye praksis, dog med en bestemmelse om, at der kun kan pålægges en grundejer forpligtelsen til at foretage renholdelse og vintervedligeholdelse af et fortov som ligger i ubrudt forlængelse af en adgang til ejendommen.*
- 4. I mail af 27.2.2015 fra Medarbejder 8 finder Center for Driftsudvikling, Byens Drift, at tilbagebetalingsforpligtelsen de facto er 0 kr. med udgangspunkt i 'ubrudt forlængelse'. Med udgangspunkt i bestemmelsen i den nye vejlov er der efter denne vurdering ikke grund til at*

kommunen ændrer praksis eller tager fortovsstrækninger ud af fortovsordningen. Jeg har fået afprøvet denne vurdering ved en ny undersøgelse i januar-februar 2019. Undersøgelsen har vist at der er en fortovsstrækning på under 25 lbm, som muligvis burde være genstand for udtrækning af ordningen samt tilbagebetaling. Dette arbejdes der videre med.

5. Den 22.12.2015 stadfæstede Retten i Sønderborg Vejdirektoratets afgørelse i Randers i 2013. Som det fremgår af de mails som I er i besiddelse af, har Medarbejder 31 den 3.2.2016 spurgt om der er 'en afklaring fra Stab Jura om hvorvidt vi har pligt til selv at igangsætte tilbagebetaling, og om nogle borgere har et naglefast krav på tilbagebetaling?' Jeg svarer 9.2.2016, at 'Jeg har drøftet sagen med II, og han besluttede, at vi ikke foretager os yderligere lige nu.'

Det må på denne baggrund konkluderes, at TMF ikke har tilbagebetalt de opkrævede beløb til de grundejere, der i februar 2015 blev identificeret som muligt berettigede til tilbagebetaling som følge af Vejdirektoratets praksisændring i 2013.

Det må desuden noteres, at ingen grundejere blev taget ud af ordningen efter den 1. januar 2015, hvilket af CC er begrundet i, at den nye vejlov i hvert fald delvist løste problemet. Vi har på grund af de meget begrænsede oplysninger om grundlaget for TMF's vurdering, som vi har modtaget, ikke mulighed for at vurdere, om dette er korrekt. TMF har oplyst, at det fortsat undersøges, om der er grundejere, der burde være udgået af fortovsordningen, og som i denne sammenhæng uretmæssigt har betalt hertil.

4.5 Det retlige grundlag for den juridiske vurdering

I det følgende har vi beskrevet det retlige grundlag for vurderingen af, hvorvidt TMF havde en pligt til at foretage tilbagebetaling til de grundejere, der var omfattet af Vejdirektoratets praksisændring i 2013, ligesom vi har redegjort for vores vurdering af dette spørgsmål.

4.5.1 Vejdirektoratets praksisændring i 2013

På baggrund af en konkret sag fra Randers Kommune om grundejernes forpligtelser i henhold til renholdelsesloven ændrede Vejdirektoratet i 2013 praksis på området, jf. ovenfor.

Praksisændringen skyldtes, at Vejdirektoratet i forbindelse med sagen fra Randers Kommune havde konstateret, at direktoratet svævede i en retsvildfarelse om, hvornår der kunne pålægges grundejere pligt til at renholde og vintervedligeholde offentlige fortove i henhold til renholdelsesloven. Tidligere havde forståelsen lidt firkantet sagt været, at der kunne pålægges en renholdelsesforpligtelse, hvis det "ikke var forbudt for grundejeren at etablere en adgang til vejen".

Vejdirektoratet udtalte følgende i sagen vedrørende Randers Kommune:

Efter en fornyet gennemgang af loven herunder lovens forarbejder kan Vejdirektoratet konstatere, at der ikke er grundlag for at fortolke undtagelsesbestemmelsen i vintervedligeholdelseslovens § 6, stk. 1, til kun at gælde de situationer, hvor vejstrækningen er pålagt adgangsbestemmelser af færdselsmæssige grunde efter vejlovens §§ 72-75 eller på andet offentlig-retligt grundlag, og den konkrete ejendom der ikke har adgang til vejen.

Kommunalbestyrelsen kan således ikke pålægge ejeren af en ejendom, hvorfra der ikke er direkte adgang til den offentlige vej, at vintervedligeholde og renholde fortovet langs med ejendommen, hvis der f.eks. er tale om et fortov ved en vejstrækning, hvor der er fastsat

adgangsbestemmelser, jf. vejlovens §§ 72-73 eller hvor grundejeren har fået afslag efter § 70 på en ansøgning om tilladelse til at etablere en adgang til vejen.⁴⁸ (Vores fremhævnings).

Efter den nye praksis kunne kommunerne således kun pålægge grundejerne at renholde og vintervedligeholde offentlige fortove, "hvis ejendommen havde direkte adgang til fortovet eller der var givet tilladelse" hertil. Hvis grundejerne ikke kunne pålægges at renholde fortovet, faldes der tilbage til hovedreglen, hvorfor arbejdet skal udføres af kommunen som en del af det skattefinansierede renhold.

Praksisændringen skyldtes således, at Vejdirektoratet havde konstateret, at kommunerne slet ikke havde hjemmel i vejrenholdelsesloven til at opkræve betaling af grundejerne i den beskrevne situation.

Det skal for så vidt angår praksisændringen nævnes, at Vejdirektoratet blev stævnet af Sønderborg Kommune, der mente, at Vejdirektoratets praksisændring var forkert, men Vejdirektoratet blev frifundet af Retten i Sønderborg, der afsagde dom den 22. december 2015.⁴⁹ Retten i Sønderborg var således enig i, at der ikke var hjemmel i renholdelsesloven til at opkræve betaling fra grundejerne i den pågældende situation. Derefter blev den af Københavns Kommune anlagte retssag mod Vejdirektoratet hævet af kommunen.

4.5.2 Forvaltningsrettens regler om tilbagekaldelse og annullation

En forvaltnings afgørelse om at pålægge en grundejer at betale for, at forvaltningen udfører renhold m.v. af den pågældende grundejers fortov, er en forvaltningsretlig afgørelse (forvaltningsakt).

Ved tilbagekaldelse forstås det forhold, at den udstedende forvaltningsmyndighed af egen drift ændrer sin egen, gyldige afgørelse.⁵⁰

Den forvaltningsretlige lære om tilbagekaldelse af forvaltningsakter har således som udgangspunkt den forudsætning, at afgørelsen gyldigt kunne træffes. Hvis en afgørelse mangler hjemmel, er udgangspunktet derimod, at afgørelsen er ugyldig og må annulleres.⁵¹

Ved ugyldighed forstås, at afgørelsen ikke får retsvirkning i overensstemmelse med sit indhold. Formuleret i et mere ligefremt sprog er ugyldighed udtryk for, at afgørelsen ikke gælder.⁵²

4.5.3 Hvornår indtræder ugyldigheden og dens retsvirkninger?

En ugyldig forvaltningsakt kan være en nullitet, eller den kan være anfægtelig. Nullitet er den stærkeste ugyldighedsgrund og indebærer, at forvaltningsakten uden videre kan ignoreres. Nullitet forekommer, hvor forvaltningsakten er åbenbar eller groft ulovlig. Hvis forvaltningsakten er anfægtelig, vil ugyldigheden i

⁴⁸ Vejdirektoratets afgørelse af 2013-09-11, j.nr 09/10096-39, hvori det konstateres, at der ikke er hjemmel i loven til den hidtidige praksis.

⁴⁹ Dom afsagt den 22. december 2015 i sag nr. BS C3-1538/2014.

⁵⁰ Niels Fenger: Forvaltningsretten, 2018, 1. udgave, side 1082.

⁵¹ Niels Fenger: Forvaltningsretten, 2018, 1. udgave, side 941.

⁵² Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 434.

almindelighed være betinget af en autoritativ udtalelse herom fra den udstedende myndighed selv, en overordnet forvaltningsmyndighed og i sidste instans domstolene.⁵³

Ugyldigheden kan have virkning ex nunc eller ex tunc. Hvis fx ugyldighed skal regnes ex nunc, anses forvaltningsafgørelsen kun for ikke eksisterende (uden retsvirkninger) for tiden efter annullationen. Skal annullationen derimod regnes ex tunc, anses forvaltningsafgørelsen for ikke eksisterende helt fra dens udstedelse. Dette har den konsekvens, at dispositioner på grundlag af den pågældende ugyldige forvaltningsafgørelse som udgangspunkt er retsstridige og ugyldige (hvilket indebærer, at annullationen har tilbagevirkende kraft).⁵⁴

Normalt virker ugyldigheden ex tunc (fordi den skyldes en mangel ved forvaltningsafgørelsen, som har foreligget oprindeligt), men der er dog betydelige undtagelser af hensyn til adressatens eller tredjemands interesser m.v. Det må bero på en konkret selvstændig afgørelse, om ugyldighed skal regnes ex nunc eller ex tunc. I sidste ende må spørgsmålet afgøres af domstolene.⁵⁵

4.5.4 Tilbagesøgning

Ved vurderingen af, om der skal ske tilbagebetaling af en af borgerne erlagt ydelse til det offentlige, har danske domstole traditionelt inddraget, om der er tale om en langvarig administrativ praksis, der hviler på en undskyldelig retsvildfarelse vedrørende et vanskeligt og tvivlsomt spørgsmål, eller om der er tale om egentlig fejlfortolkning fra det offentliges side.⁵⁶

Som eksempel herpå kan henvises til U2012.3495H vedrørende den færøske momslov, som ved en fejl i perioden 1999-2005 ikke indeholdt hjemmel til at opkræve færøsk moms af registreringsafgift på biler. To personer, der var blevet afkrævet henholdsvis 42.400 kr. og 43.030 kr. for meget i moms, rejste tilbagebetalingskrav. De tabte imidlertid sagen, da det af forarbejderne til ændringerne i registreringslovgivningen var forudsat, at momsen skulle beregnes på grundlag af registreringsafgiften, og at det derfor var en misforståelse, at loven ikke indeholdt den fornødne hjemmel, da der rent faktisk i hele perioden blev beregnet moms på denne måde, og da myndighederne, bilforhandlere og købere troede, at opkrævningen havde hjemmel. Højesteret bemærkede i denne forbindelse, at ved ulovhjelmet opkrævning af afgift er det klare udgangspunkt tilbagebetaling. En imødekommelse i det foreliggende tilfælde ville imidlertid give en vilkårlig kreds af bilkøbere en ubegrundet og uventet gevinst. Under disse ganske særlige omstændigheder måtte udgangspunktet fraviges.

Et andet eksempel er U2013.1030H vedrørende Vejle Kommune, som i 2008 havde forhøjet affaldsgebyret for etageejendomme med 31,7 %. Ifølge det dagældende affaldsregulativ skulle affaldsgebyret beregnes efter antal og størrelse af de opstillede beholdere til dagrenovation. Forhøjelsen i 2008 særskilt for etageejendomme havde derfor ikke hjemmel. To boligselskaber fik dom for, at de havde krav på tilbagebetaling

⁵³ Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 435.

⁵⁴ Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 436.

⁵⁵ Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 436.

⁵⁶ Niels Fenger: Forvaltningsretten, 2018, 1. udgave, side 941.

af den uhjemlede forhøjelse, da kommunen ikke fik medhold i et anbringende om, at gebyret var væltet over på lejerne, og at selskaberne derfor ikke led tab.

4.6 Vores vurdering

Som det fremgår ovenfor, må det på baggrund af CC's foreløbige tilbagemelding til os den 20. februar 2019 konkluderes, at TMF ikke har tilbagebetalt de opkrævede beløb til de grundejere, der i februar 2015 blev identificeret som muligt berettigede til tilbagebetaling som følge af Vejdirektoratets praksisændring i 2013, ligesom det må lægges til grund, at ingen grundejere blev taget ud af ordningen efter den 1. januar 2015.

Retten i Sønderborg frifandt Vejdirektoratet og var således enig i, at kommunen ikke havde hjemmel i vejrenholdelsesloven til at opkræve betaling af borgerne.

Hvis en afgørelse mangler hjemmel i loven, er udgangspunktet, at afgørelsen er ugyldig og må annulleres. Vi har ikke kendskab til kommunens konkrete afgørelser, men det er vores umiddelbare vurdering, at det også kan være tilfældet i denne sag, og at ugyldigheden har virkning ex tunc, dvs. at afgørelserne anses for ikke eksisterende helt fra deres udstedelse. Dette har som nævnt den konsekvens, at dispositioner på grundlag af den pågældende ugyldige forvaltningsafgørelse som udgangspunkt er retsstridige og ugyldige (hvilket indebærer, at annulationen har tilbagevirkende kraft).

Ved vurderingen af, om der skal ske tilbagebetaling af en af borgerne erlagt ydelse til det offentlige, har danske domstole som nævnt traditionelt inddraget, om der er tale om en langvarig administrativ praksis, der hviler på en undskyldelig retsvildfarelse vedrørende et vanskeligt og tvivlsomt spørgsmål, eller om der er tale om egentlig fejlforklaring fra det offentliges side. Højesteret bemærkede dog i U2012.3495H, at det klare udgangspunkt ved ulovhjemlet opkrævning af afgift er tilbagebetaling, selvom det på grund af de konkrete omstændigheder ikke skete i denne sag.

Det er vores opfattelse, at det forhold, at Vejdirektoratets egen praksis på området har været forkert, må pege i retning af, at der har været en vis grad af undskyldelige omstændigheder. På det tidspunkt, hvor Retten i Sønderborgs dom var endelig, burde kommunen dog efter vores vurdering have orienteret de berørte grundejere og tilbagebetalt de beløb, der var opkrævet uden hjemmel.

Det bemærkes for god ordens skyld, at vi ikke har taget stilling til spørgsmålet om forældelse, hvilket bør inddrages, hvis der skal foretages en vurdering af tilbagebetalingspligten.

Vi har i afsnit 5.2.5 redegjort for, hvilke oplysninger borgmesteren og politikerne i TMU har fået herom.

Vi har på grund af de meget begrænsede oplysninger om grundlaget for TMF's vurdering af, at vejlovens ikrafttræden løste det fremadrettede problem, ikke mulighed for at bedømme, om TMF's vurdering er korrekt.

5. ORIENTERING AF POLITIKERNE

5.1 Indledning

Det fremgår af kommissoriet for denne undersøgelse, at hvis det konstateres, at TMF's varetagelse og administration af fortovsordningen har været i strid med vejlovgivningen, skal det undersøges, *"om borgmesteren for Teknik- og Miljøforvaltningen og Teknik- og Miljøudvalget er eller burde være blevet orienteret herom, og i givet fald fra hvilket tidspunkt"*.

Vi har ovenfor i afsnit 4 konkluderet, at administrationen af fortovsordningen ikke har været i overensstemmelse med:

- vejrenholdelseslovens og vejlovens regler om fastsættelse af takster for renhold
- fremgangsmåden ved konkurrenceudsættelse af renholdelsesopgaven, jf. vejlovens § 137

Endvidere er der, som sagen er oplyst for os, ikke foretaget retmæssig tilbagebetaling til en mindre gruppe af grundejere, der antageligt uretmæssigt er blevet (og muligvis fortsat bliver) opkrævet betaling under fortovsordningen, jf. Vejdirektoratets praksisændring i 2013 (afsnit 4.4.1).

Nedenfor har vi indledningsvist sammenfattet de oplysninger, som vi kan konstatere, at borgmesteren og TMU har modtaget om fortovsordningen (afsnit 5.2). Herefter har vi beskrevet de almindelige regler, der gælder for forvaltningens pligt til at informere den politiske ledelse (afsnit 5.3). Endelig har vi vurderet, om TMF's orienteringer af den politiske ledelse har været tilstrækkelig (afsnit 5.4).

5.2 Sammenfatning af orienteringer givet til TMU og borgmesteren

5.2.1 Oversigt over orienteringer af TMU og borgmesteren

Medlemmerne af TMU har hvert år behandlet taksterne i fortovsordningen i forbindelse med den politiske vedtagelse af "takstkataloget" for det følgende år. Desuden er der sket orientering af udvalget ved indstillingerne til følgende møder:

7. oktober 2013:	Forsøg med ændring af fortovsordningen (indførelse af forsøg på Nørrebro samt redegørelse for Ernst & Youngs rapporter fra juli 2013).
12. maj 2014:	Forsøg med ændring af fortovsordningen (udvidelse af ordningen til to gader på Amager).
18. maj 2015:	Forlængelse af forsøgsordningen.

11. april 2016: Overtagelse af renholdet i forsøgsområderne og justering af fortovsordningen. Evalueringsrapport vedrørende forsøget. Sagen sendt tilbage til TMF.
20. juni 2016: Overtagelse af renholdet i forsøgsområderne og justering af fortovsordningen, revideret indstilling.
31. oktober 2016: Justering af fortovsordningen. Ophør af forsøg. Indførelse af en generel dispensationsordning. Markedstest af taksterne i fortovsordningen.
25. april 2017: Orientering ved et notat til TMU om administration af dispensationsordningen.
19. juni 2017: Orientering ved et notat på TMU-portalen om, at der var indhentet kontrolpriser fra tre private firmaer, men at disse priser ikke kunne give et relevant sammenligningsgrundlag.
18. september 2017: Lempelse af kriterierne for dispensation (under "sager til orientering").
29. januar 2018: Status for dispensationer under forsøgsordningen (under "sager til orientering").

Derefter har fortovsordningen været behandlet på flere møder i 2018, som vi ikke har omtalt nærmere, da de er afholdt, efter at problemerne i fortovsordningen blev kendt.

Ud over behandlingen af fortovsordningen i TMU har borgmesteren ved flere lejligheder fået særskilt orientering om ordningen, fx i forbindelse med møder med BL og ved modtagelsen af kontrolpriserne i april 2017.

I perioden fra 2013 har vi fundet flere tilfælde, hvor der er givet oplysninger til det politiske niveau om taksterne og om administrationen af fortovsordningen, der ikke har været ganske retvisende, eller som har været ufuldstændige. Disse tilfælde har vi beskrevet i det følgende.

5.2.2 TMU's møde den 7. oktober 2013

EY's rapporter fra juli 2013 blev behandlet på mødet i TMU den 7. oktober 2013. De centrale dele af indstillingen udarbejdet af TMF lyder således:

Undersøgelsen konkluderer, at forvaltningen ikke opkræver for høje takster i forhold til udgifterne ved ordningen. Tværtimod er priserne lidt for lave til at give fuld dækning. For at skabe balance mellem fortovsordningens indtægter og udgifter, uden at taksterne forhøjes, stiler forvaltningen efter en mindre effektivisering af ordningen i 2014 og 2015.

Effektiviteten er i undersøgelsen søgt sammenlignet med andre aktørers, men da kommunen som offentlig myndighed har nogle særlige rammebetingelser, har det kun været muligt at udtrække få parametre til støtte for en sammenligning. Sammenligningen tyder på en effektivitet, der svarer til andre aktørers, men på grund af det lille datagrundlag kan der kun konkluderes med usikkerhed.

EY's rapport blev på anmodning fra Medarbejder 1 (der på daværende tidspunkt sad i Stabsfunktionen under direktionen i TMF) opdelt i to dele. Vi har fået forklaret, at opdelingen af rapporten i to dele muligvis kan forklares ved, at BL og andre utilfredse grundejere navnlig havde klaget over "kostægtheden", og at det var dette spørgsmål, der blev besvaret i EY Rapport nr. 1.

Det er vores opfattelse, at TMF ved opdelingen øgede risikoen betydeligt for, at væsentlige pointer i EY's undersøgelser og konklusioner gik tabt. Det var således afgørende for forståelsen af EY's konklusioner om priserne under fortovsordningen også at inddrage, at EY kunne konstatere, at medarbejdernes effektivitet lå i "den lave ende" sammenlignet med private firmaer, hvilket fremgik af EY Rapport nr. 2.

Rapportens to dele bør således læses og forstås i sammenhæng, hvis læseren skal få et korrekt billede af de spørgsmål, som rapporten skal belyse, jf. også forklaringerne fra revisor 1 og revisor 2, EY.

Det er efter vores opfattelse ikke retvisende, når det hedder i indstillingen til TMU om de ansattes effektivitet: "Sammenligningen tyder på en effektivitet, der svarer til andre aktørers." Det er ikke, hvad der fremgår af rapporten, jf. ovenfor.

Hertil kommer, at indstillingen ikke omtaler de anbefalinger til kritisk gennemgang af grundlaget for priserne, som EY kom med i rapporterne, og som efter revisorerne opfattelse var afgørende for, at TMF kunne få klarhed over, om udgifterne svarede til de faktiske omkostninger til renholdelse af fortovene.

Det er på denne baggrund ikke tilstrækkeligt retvisende, når det som citeret ovenfor hedder i indstillingen til mødet i TMU i oktober 2013, at EY's rapporter "viser, at taksterne ikke er for høje i forhold til kommunens udgifter, og at undersøgelsen konkluderer, at forvaltningen ikke opkræver for høje takster i forhold til udgifterne til ordningen. Tværtimod er priserne for lave til at give fuld dækning".

5.2.3 Orientering af borgmesteren i marts 2015

Borgmesterens møde med BL i april 2015 blev forberedt i marts måned 2015, hvor TMF udarbejdede et notat til ham om fortovsordningen.

Det fremgår af notatet bl.a.:

Fakta-boks: (...): En revisionsundersøgelse af fortovsordningen konkluderede i 2013, at de samlede omkostninger til fortovsordningen i både 2011 og 2012 sandsynligvis oversteg de opkrævede indtægter fra private grundejere. (...)

*Bilag 2 Regnskab vedr. fortovsordningen:
I dette bilag beskrives kort regnskabet for 2014, udviklingen i de seneste års regnskaber samt konklusion fra Ernst & Young's konsulentrapport "Vurdering af kostægtheden vedr. TMF's fortovsrenhold for private grundejere" fra juli 2013. (...)*

Konsulentrapport fra Ernst & Young (2013)

I 2013 gennemførte Ernst & Young en vurdering af kostægheden vedr. TMF's fortovsrenhold for private grundejere. Analysen vedrørte regnskabsårene 2011 og 2012. Ernst & Young konkluderer:

"Det er på baggrund af kostæghedsundersøgelsen 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."

Det er kun EY Rapport nr. 1 (om kostæghed), der er omtalt i det interne notat til borgmesteren, mens EY Rapport nr. 2 (om effektiviteten) og EY's anbefalinger om genberegning af forudsætningerne for prisfastsættelse ikke er nævnt. Dette er efter vores opfattelse en ufuldstændig orientering om revisorernes konklusioner, jf. ovenfor.

Hertil kommer, at der ikke var blevet fulgt op på EY's anbefalinger. Derfor kunne EY's konklusioner fra 2013 ikke i 2015 tages til indtægt for, at taksterne modsvarede de faktiske udgifter under fortovsordningen i 2015.

Til mødet med BL den 20. april 2015 var der udarbejdet et papir, der også indeholdt en oplysning om, at *ordningen i flere år har været underfinansieret som senest bekræftet ved revisionsundersøgelsen i 2013.*

Det skal bemærkes, at vi ikke har grundlag for at konkludere, at de embedsmænd, der udarbejdede nævnte orienteringer og notater, var af den opfattelse, at oplysningerne ikke var helt retvisende eller ufuldstændige. Tværtimod må vi lægge til grund, at det var den almindelige opfattelse blandt embedsmændene, at fortovsordningen var underfinansieret.

5.2.4 TMU's møde den 27. april 2015

Ud over de almindelige takststigninger som følge af den årlige fremskrivning efter udviklingen i løn og priser blev taksterne sat ekstraordinært op med 9,9 % på TMU's møde den 27. april 2015. Af referatet fra dette møde fremgår det bl.a. til punktet om takster i fortovsordningen:

Baggrund

(...) Taksten, der opkræves hos de private fortovsejere (gebyrbetalere), skal modsvare kommunens udgifter i forbindelse med ordningen. Ordningen skal dermed være udgiftsneutral for Københavns Kommune og kommunens skatteborgere.

Nedenstående skema med regnskabstal fra de seneste fire år viser, at dette imidlertid ikke er tilfældet. Som det fremgår af skemaet, er der et underskud på fortovsordningen, da udgifterne de seneste fire regnskabsår har været højere end de modtagne indtægter fra fortovstaksten.

(...)

**Udgifterne i 2011 og 2012 er opgjort på baggrund af en kvalificeret gennemgang af det daværende Center for Renholds regnskabsposter og opgørelse af fortovenes andel. Udgifterne i 2011 og 2012 er korrigeret af Ernst & Young i forbindelse med revisionsundersøgelsen af fortovsordningen. Udgifterne i 2013 og 2014 er opgjort på baggrund af timepriser, der blev genberegnet i 2012 og trådte i kraft i regnskabsår 2013, multipliceret med timeregistreringerne på fortovene.*

Underskuddene er dækket af Teknik- og Miljøforvaltningens øvrige ordinære drift.

Forslag til takststigninger

For at rette op på dette forhold indstiller Teknik- og Miljøforvaltningen over for Teknik- og Miljøudvalget, at taksten for gaderenhold ("fortovsordningen") fra 2015 til 2016 hæves udover den almindelige pris- og lønfremskrivning (der i øjeblikket er 2,0 % fra 2015 til 2016). Dette skal sikre, at kommunens udgifter forbundet med fortovsordningen bliver modsvaret af de gebyrer, der opkræves hos private fortovsejere.

år.

De forbehold og anbefalinger, der fremgår af EY's rapporter fra 2013, er ikke nævnt i indstillingen. Det fremgår derfor heller ikke, at der ikke var blevet fulgt op på EY's anbefalinger, hvorfor EY's konkusioner reelt ikke længere indikerede, om taksterne modsvarede udgifterne under fortovsordningen, jf. også ovenfor.

Vi kan konstatere, at der blandt nogle embedsmænd på dette tidspunkt var en vis tvivl om forudsætningerne for prisberegningerne i fortovsordningen. Som sagen er oplyst for os, var der dog ikke nogen, der var af den opfattelse, at TMF opkrævede for meget. Tværtimod har vi fået forklaret, at det forsat var den almindelige (fejlagtige) opfattelse i TMF, at fortovsordningen var underfinansieret. Vi har ikke grundlag for at bevise disse forklaringer. Af samme grund blev der på dette tidspunkt igangsat en genberegning af timepriserne, som TMF vidste ikke længere var retvisende (TMF troede, at de opkrævede for lidt).

5.2.5 Vejdirektoratets praksisændring og beslutninger i den forbindelse

TMU blev så vidt ses ikke orienteret om de økonomiske konsekvenser af Vejdirektoratets praksisændring. Serviceområdechef CC havde udarbejdet et udkast til orientering af udvalget i september 2014, jf. afsnit 4.4.1, men dette udkast blev efter det oplyste ikke sendt til udvalget.

Det fremgår af afsnit 4.4.1, at AA orienterede borgmester Morten Kabell om sagen i mere generelle vendinger. Det fremgår ikke, om borgmesteren blev orienteret om konsekvenserne af sagen, in casu at et antal borgere antageligt skulle have penge tilbage, som de havde betalt til fortovsordningen, og om overvejelserne om, hvorvidt TMF fremadrettet skulle lade disse borgere udgå af fortovsordningen.

Som anført i afsnit 4.4.1 kunne TMF ikke i første omgang oplyse, hvorvidt der rent faktisk blev iværksat en tilbagebetaling til de berørte grundejere. CC har efterfølgende (den 20. februar 2019) oplyst, at der ikke er sket en tilbagebetaling, og at ingen borgere er udgået af fortovsordningen som følge af Vejdirektoratets praksisændring.

5.2.6 Borgmesterens møde med BL den 8. april 2016

Borgmesteren fik til brug for et møde den 8. april 2016 med BL et internt notat, hvoraf det bl.a. fremgik om fortovsordningen, at "der er udarbejdet en revisionsrapport, som konkluderer, at forvaltningens priser ikke er for høje – tværtimod opkrævede forvaltningen for lidt, hvilket medførte en regulering i 2015".

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.2.4 er det vores opfattelse, at der ikke i 2015 var belæg i EY's rapporter for at konkludere, at fortovsordningen (i 2015) var underfinansieret.

5.2.7 TMU's møde den 20. juni 2016 – evaluering af forsøgsordningen

På TMU's møde den 20. juni 2016 behandlede udvalget evalueringen af forsøgsordningen. Evalueringsrapporten (dateret 8. marts 2016) indeholder bl.a. den oplysning til TMU, at "det ikke har været muligt at danne et reelt sammenligningsgrundlag for priserne i fortovsordningen, da hverken BL eller TMU har kunnet få oplyst priser fra private entreprenører". Det ville efter vores opfattelse have været naturligt at inddrage Hede-Danmarks listepriiser for renhold på Amager i et sådant sammenligningsgrundlag.

Borgmesteren og de medlemmer af TMU, som vi har interviewet, har givet udtryk for, at oplysningen om HedeDanmarks listepriiser ville have været en relevant oplysning for deres beslutningsgrundlag, da der var så stor forskel på priserne, som der var.

Evalueringsrapporten indeholder desuden flere citater fra EY's rapporter fra 2013. Fra EY Rapport nr. 2 er der et længere citat, hvor EY's konklusion er gengivet således:

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.

I EY Rapport nr. 2 indgår citatet i følgende sammenhæng:

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 markeds-analysen.

Det forudgående afsnit er efter vores opfattelse relevant for forståelsen af det efterfølgende, og den i evalueringssrapporten citerede passage kan derfor fremstå misvisende.

Det er som nævnt ovenfor vores opfattelse, at EY's konklusioner reelt ikke var relevante for vurderingen af, om priserne under fortovsordningen var retvisende de efterfølgende år, idet der ikke blev fulgt op på rapporternes anbefalinger.

Til samme møde i TMU blev der foreslået en takstforhøjelse for det kommende år.

5.2.8 TMU's møde den 31. oktober 2016

På TMU's møde den 31. oktober 2016 besluttede udvalget at "hjemtage" forsøgsområderne. I denne forbindelse blev udvalget orienteret om, at priserne i ordningen skulle testes over for markedspriserne, og at dette kunne ske ved at indhente tre uforbindende priser fra private entreprenører.

Det fremgår af hændelsesforløbet i august–september 2016, gengivet ovenfor i afsnit 4.1.4.7, at der på flere punkter var en betydelig usikkerhed om vejlovens betydning for en hjemtagelse af forsøgsordningen.

Chefjurist DD og hendes medarbejdere havde således givet udtryk for, at der var en risiko for, at Vejdirektoratet ville underkende den foreslåede fremgangsmåde (indhentelse af tre uforpligtende "kontrolpriser"), og anførte i den forbindelse, at TMU i indstillingen fra TMF burde gøres opmærksom herpå, jf. afsnit 4.1.4.7. Denne risiko kom imidlertid ikke til udtryk i indstillingen til TMU, [REDACTED]

Herved blev der efter vores opfattelse udeladt oplysninger, der var relevante for TMU's beslutninger i relation til ophøret af forsøgsordningen, da TMU ikke blev orienteret om en kendt og klar juridisk usikkerhed ved den valgte fremgangsmåde.

5.2.9 Notater til borgmesteren og TMU i juni 2017 om resultatet af kontrolbud

Forvaltningen kendte i maj 2017 de kontrolpriser, der var indhentet. Det var således klart, at de billigste tilbud var meget lavere end TMF's aktuelle priser (TMF var 485 % dyrere end den billigste kontrolpris). Borgmesteren blev informeret i et notat af 14. juni 2017, hvoraf det bl.a. fremgår:

(...) forvaltningens priser skal testes overfor markedet. Forvaltningen har sammen med eksternt advokat vurderet, at det kunne ske ved at indhente tre kontrolpriser. Der er nu indhentet tre kontrolbud, som ligger væsentligt under forvaltningens priser for udførelse af renholdet. Forvaltningen har gennemgået grundlaget for priserne driftsmæssigt og økonomisk og konkluderer, at priserne ikke er realistiske og derfor ikke kan anvendes som grundlag for prissætningen i fortovsordningen. Det betyder, at det som planlagt ikke er muligt for forvaltningen at overtage renholdet i forsøgsområderne, da forvaltningen ikke på nuværende tidspunkt kender den billigst mulige pris. (Vores fremhævnings)

Der blev herefter givet TMU en orientering om samme emne, jf. notat af 19. juni 2017:

Forvaltningen har sammen med eksternt advokat vurderet, at det var muligt ved at indhente tre kontrolpriser. Det vil sige, at opgaven reelt ikke udbydes, og at eksterne leverandører derfor tilbydes betaling for at beregne og afgive kontrolpriser. Forvaltningen har forsøgt at teste markedsprisen ved at indhente kontrolpriser fra tre eksterne leverandører. De indkomne priser ligger alle et stykke under forvaltningens beregnede priser til renholdet. Forvaltningen har gennemgået de modtagne kontrolpriser nøje og må konstatere, at de ikke kan bruges til at fastlægge en reel markedspris for den opgave, der skal udføres i fortovsordningen. (Vores fremhævnings)

Forskellen på de fremhævede formuleringer er bemærkelsesværdig, og i lyset af den meget betydelige prisforskel er formuleringen i orienteringen til TMU efter vores opfattelse hverken retvisende eller fyldestgørende. I denne forbindelse skal det navnlig tages i betragtning, at TMU ikke fik oplyst de faktiske kontrolpriser og således alene kunne forholde sig til den ikke-retvisende formulering.

Vi kan ikke se, at borgmesteren skulle være oplyst om de faktiske kontrolpriser. Det kan dog konstateres, at borgmesteren modtog både notatet af 14. juni 2017 og orienteringen til TMU.

Videre var der blandt embedsmændene i TMF en vis usikkerhed i forhold til de mulige konsekvenser af, at TMF på daværende tidspunkt (2½ år efter ikrafttrædelsen af den relevante bestemmelse i vejloven) forsat ikke havde gennemført en konkurrenceudsættelse i henhold til vejloven. Det kan konstateres, at TMU ikke

blev orienteret om denne usikkerhed. Det skal dog i denne forbindelse bemærkes, at det på baggrund af Vejdirektoratets afgørelse af 22. oktober 2018 må lægges til grund, at TMF faktisk ikke var forpligtet til at gennemføre en konkurrenceudsættelse af hele fortovsordningen i forbindelse med vejlovens ikrafttræden, idet vejlovens bestemmelser om konkurrenceudsættelse alene har betydning for nye afgørelser, dvs. afgørelser, der træffes efter vejlovens ikrafttræden.

5.2.10 Eventuelle supplerende oplysninger, der ikke fremgår af det skriftlige materiale

Vi har ovenfor redegjort for indholdet af de indstillinger, som TMU og borgmesteren har modtaget i forbindelse med de nævnte møder. Vi har desuden talt med et antal medlemmer af TMU repræsenterende de partier, der i dag har sæde i TMU, for at afklare, om der er givet supplerende oplysninger, der ikke fremgår af de dokumenter, som vi har haft adgang til.

Lars Weiss (Socialdemokratiet) har bl.a. forklaret:

Lars Weiss forklarede, at han har været medlem af TMU siden valget i 2009, og at han også i den nuværende valgperiode er medlem af udvalget.

Allerede i tiden før 2014 var der henvendelser fra borgerere, der var utilfredse med fortovsordningen. Det var bl.a. de almennyttige boligforeninger, der mente, at de betalte for meget, og at standarden i kommunens renhold var for dårlig. Det var bl.a. disse henvendelser, der førte til, at Ernst & Young i 2013 blev bedt om at gå taksterne i fortovsordningen efter i sømmene. LW har siden set, at der er to rapporter fra juli 2013. Umiddelbart husker han kun den ene af disse rapporter, der viste, at der ikke blev opkrævet for meget fra borgerne – snarere for lidt.

Fortovsordningen har været drøftet politisk flere gange. LW har i dag vanskeligt ved at huske kronologien og rækkefølgen i de oplysninger, han har modtaget, da han både er medlem af TMU og Revisionsudvalget. Han har på et tidspunkt været med til at drøfte, om de opkrævede for meget fra borgerne i fortovsordningen. Han havde selv undersøgt og sammenlignet TMF's priser for renholdelse af fortove med almindelige priser for rengøring i private hjem, som kunne findes på internettet. Det undrede ham, at det tilsyneladende var billigere at få gjort rent i hjemmet end på et fortov – selv om man udendørs benyttede fejmaskiner og andre maskiner, der kunne løse opgaven effektivt. Han kunne imidlertid ikke få lydhørhed for, at dette viste, at der var et problem. Forvaltningen henviste til, at deres priser var tjekket og i orden.

Som politiker i TMU har man ingen mulighed for at gå nærmere ind i de beregninger, der ligger bag fx priserne i fortovsordningen. Her må man forlade sig på, at forvaltningen har gjort sit arbejde og præsenterer sagerne objektivt.

LW mener ikke, at det dengang blev oplyst overfor TMU, at renholdelsen på Amager var udlanceret til HedeDanmark, og at deres priser lå noget under TMF's priser. Det er først en oplysning, han har fået efterfølgende (i 2017 eller 2018).

Den nye vejlov blev vedtaget i december 2014. LW mener ikke, at medlemmerne af TMU fik en særlig orientering om denne lov og om dens eventuelle betydning for fortovsordningen. Det er muligt, at de har fået en generel orientering, men der blev ikke talt om, at lovændringen indebar problemer for den måde, fortovsordningen blev forvaltet på.

LW mener ikke, at han som medlem af TMU har fået nogen orientering om, at der var grundlæggende, juridiske problemer i den måde, fortovsordningen har været administreret på, eller i de dispensations-ordninger, der blev indført undervejs.

Mette Annelie Rasmussen (Radikale Venstre) har bl.a. forklaret:

Mette Annelie Rasmussen oplyste, at hun gerne ville besvare spørgsmål, men at hendes viden om de historiske begivenheder i sagen som udgangspunkt er begrænset til de skriftlige oplysninger (indstillinger mv), hun har modtaget som medlem af TMU i perioden 2014 – 2017. Derimod har sagen i 2017 og 2018 været til behandling flere gange i udvalget, hvorved hun har fået nærmere kendskab til problemstillingerne.

MAR mener ikke, at hun i begyndelsen af sin valgperiode i 2014 har fået en særlig orientering om fortovsordningens økonomi. Hun er bekendt med, at Ernst & Young i 2013 har udarbejdet to rapporter om priserne og effektiviteten i ordningen, men det er en viden, hun har fået i forbindelse med behandlingen af sagen i 2018.

Der skete i 2014 en stor reorganisering af TMF. Der var ikke i den forbindelse nogen særlig orientering om, hvorledes fortovsordningen blev administreret i den nye struktur. Det politiske niveau er typisk slet ikke nede i detaljer af denne karakter.

MAR kan huske, at der på et tidspunkt var tale om, at enkelte grundejere mente, at ordningen var for dyr. Medierne begyndte at interessere sig for dette emne, og det var første gang, hun har bidt mærke i, at der kunne være et problem. Hun har ikke som medlem af TMU hørt om, at der var klager over ordningen. Det er først her i nyere tid, hun har hørt om det.

Vejloven blev ændret i 2015, men MAR erindrer ikke, at det har givet anledning til en særlig orientering af medlemmerne af TMU.

Fortovsordningen var på dagsordenen i flere sammenhænge i 2014 – 2017, bl.a. i forbindelse med afslutningen af en forsøgsordning og den årlige vedtagelse af takst-kataloget. Ingen medlemmer af udvalget har mulighed for eller grund til at gå ned i en detaljeret undersøgelse af de enkelte takster. Hun går – som de øvrige medlemmer af udvalget - ud fra, at forvaltningen har efterprøvet taksterne omhyggeligt, sådan at de er rigtige og inden for lovgivningens rammer.

Jakob Næsager (Det Konservative Folkeparti) har bl.a. forklaret:

Jakob Næsager forklarede, at han har været medlem af TMU siden valget i 2009, og at han også i den nuværende valgperiode er medlem af udvalget.

Allerede i tiden før 2014 blev han kontaktet af flere borgere – det drejer sig både om boligforeninger, andelsforeninger og ejerforeninger – der var utilfredse med fortovsordningen. De større bolig- eller ejerforeninger har typisk ansat en vicevært, der blandt andet sørger for vintertjeneste og renhold. De betalte således for renhold selv, og flere af dem oplevede, at de i fortovsordningen kom til at betale dobbelt, fordi de stadig havde brug for at gøre rent og rydde sne mm selv. JN var til flere møder med grundejere, der var meget opsatte på at komme ud af ordningen. Når de fx ejede en hel karré, kunne de uden problemer holde rent uden at betale så meget, som de blev afkrævet af kommunen.

Han bragte flere gange denne utilfredshed videre i udvalget eller overfor forvaltningen, men der var ikke lydhørhed overfor hans synspunkter. Det virkede på ham, som om der var tale om en politisk hjertesag for flertallet i udvalget. I 2016 blev der indført en dispensationsordning, der kunne afbøde de værste urimeligheder, men dette havde været på tale flere gange før. Det imidlertid først i 2016, der blev flertal for det.

JN kan huske, at Ernst & Young i 2013 gennemførte en revisionsmæssig undersøgelse af taksterne i ordningen. Der var ikke en særlig debat eller opmærksomhed om denne rapport tilbage i 2013, så vidt han husker. Han kan ikke huske, om der i forbindelse med præsentationen af resultaterne var tale om, at effektiviteten blandt renholdelsesmedarbejderne svarede til den effektivitet, private entreprenører kunne præstere.

JN har ikke fået oplysninger om, hvilken pris private kunne levere renholdelse af fortove til. JN var en overgang formand for bestyrelsen i Amager Strandpark, så han er orienteret om, at HedeDanmark varetager opgaver med renholdelse på dele af Amager. Han er aldrig blevet

præsenteret for priserne, og han ved ikke, om HedeDanmark løser en opgave, der kan sammenlignes med den opgave, kommunen løser i fortovsordningen.

JN blev oplyst om, at prisen på HedeDanmarks ydelse for renhold i 2014 var ca. 46 kr. pr m², mens TMFs priser var ca. 110 kr. og 150 kr. pr. m² for henholdsvis B- og A-gader. Han forklarede, at han er overrasket over, at disse priser ikke har været på bordet i TMU på noget tidspunkt. Der er tale om et politisk følsomt emne, hvor de borgerlige gennem hele forløbet har været modstandere af ordningen. Det har forvaltningen vidst alt om. Han selv og de andre udvalgsmedlemmer har ikke haft noget sammenligningsgrundlag i forhold til priserne i takstkataloget. Disse priser er blevet godkendt hvert år, og der har altid været tale om regulering af indtægtskravet i forhold til udviklingen i lønninger og priser. Prisen er dermed steget fra år til år, uden medlemmerne af TMU har haft en fornemmelse af prisniveauet set i forhold til privat opgaveløsning.

Vejloven blev vedtaget i 2015, og der var muligvis en generel orientering om den nye lov på TMU-portalens på dette tidspunkt. JN husker ikke, at udvalgsmedlemmerne har fået en mundtlig orientering om den nye lov og dennes eventuelle betydning for fortovsordningen i 2015. Han hørte først om de nye regler om "billigst muligt" på et senere tidspunkt. Det er i dag hans standpunkt, at TMF meget hurtigere, end det skete, burde have testet priserne i fortovsordningen mod markedet.

I 2015 skulle det forsøg, der var iværksat på Nørrebro og Amager, afsluttes. På et møde i april 2015 foreslog forvaltningen, at forsøgene skulle fortsætte i yderligere et år. Han spurgte skriftligt om baggrunden for dette forslag, og svaret efterlod ham med en fornemmelse af, at forvaltningen ikke ønskede at politikerne skulle blande sig i ordningen. Det er ikke raketvidenskab at evaluere, om et fortov bliver holdt rent eller ej, og det siger sig selv, at affald har det med at blæse rundt mellem flere områder, når det blæser. Det burde ikke tage to år at finde ud af sådanne selvfølgeligheder. Det burde heller ikke være vanskeligt at evaluere, om priserne i ordningen var, som de skulle være. Han kunne imidlertid ikke trænge igennem med sin kritik på dette punkt.

Det blev i oktober 2016 besluttet i TMU at indhente 3 kontrolpriser for at teste priserne i ordningen. Det var JN's opfattelse, at dette skete nødtvungent, idet forvaltningen ikke havde interesse i at markedsteste priserne. Han selv og de øvrige udvalgsmedlemmer fik ikke nogen orientering om resultatet af markedstesten. Der var tale om et fortroligt forhold, og det var først på et senere tidspunkt, formentlig i 2018, at udvalget fik en mundtlig orientering om udfaldet af de 3 kontrolbud. Det var BB, der gav denne orientering på et møde under "eventuelt". Han fortalte ved samme lejlighed, at forvaltningen havde vurderet, at de indkomne priser ikke kunne bruges til noget, for de var urealistisk lave.

JN mener, at udvalgsmedlemmerne på udvalgs mødet i foråret 2018 fik en mundtlig orientering også om at prisen lå betydeligt lavere på kontrolbuddene end kommunens opkrævede pris. Muligvis fik TMU også fik oplyst buddenes størrelse på kvadratmeterprisen i foråret 2018. Det undrer ham, at der er gået så lang tid, fra TMU hørte om vejlovens krav om konkurrenceudsættelse, til der rent faktisk blev gennemført det udbud, der førte til prisnedsættelsen.

Flemming Steen Munch (Venstre) har bl.a. forklaret:

(...) at han havde været medlem af TMU i 2014 – 2017. De borgerlige partier i BR var generelt imod fortovsordningen, som de fandt, pålagde borgerne unødvendige udgifter. Det var et politisk stridspunkt, for flertallet i BR – og dermed i TMU – var glade for fortovsordningen og var helt generelt af den opfattelse, at serviceopgaver blev løst bedst af det offentlige. Af samme grund var det meget vanskeligt at trænge igennem med kritik af ordningen.

Det var FSM's indtryk, at embedsmændene i TMF delte det politiske flertals positive tilgang til fortovsordningen, og at der var en egentlig modstand i forvaltningen mod privatisering af området, ligesom det var svært at få ren besked om tingenes tilstand. F.eks. i forbindelse med forlængelsen af forsøgsordningen, hvor de borgerlige stillede spørgsmål til, hvorfor det var

nødvendigt at forlænge ordningen med et år. Til dette svarede forvaltningen med en redegørelse, der var formelt uangribelig, men som i virkeligheden ikke sagde noget som helst konkret om årsagen til forlængelsen.

Dette var et generelt billede: At det var meget vanskeligt at få konkret besked fra forvaltningen om de problemer, der var i fortovsordningen, og som de hørte om via klager fra forskellige grundejere. Det var altid holdningen hos forvaltningen, at kommunen var bedre til at løse problemerne end de private.

Det var samtidig meget svært at få informationer om, hvorfor der gik så lang tid med at få markeds-testet priserne i ordningen, når det stod klart, at loven pålagde forvaltningen denne fremgangsmåde.

En del af problemet var efter FSM's opfattelse, at et opgør med problemerne i fortovsordningen samtidig ville indebære en konflikt med 3F, der repræsenterede det politiske flertals kernevælgere.

FSM husker i øvrigt ikke, at der på noget tidspunkt før 2017 skete en orientering af TMU om mulige, retlige problemer i fortovsordningen. Han husker ingen særskilt orientering om den nye vejlov, der blev vedtaget i 2014. Han har således ikke fået nogen orientering om, at loven kunne medføre ændringer i fortovsordningen. FSM husker heller ikke, at der på noget tidspunkt blev orienteret om, at der var en privat entreprenør, der lavede renhold af fortovene på Amager, og om de priser, den pågældende kunne løse opgaven til. Det forbavser ham ikke, at forvaltningen ikke gav oplysninger af denne karakter til politikerne.

I 2017 fik de en orientering om, at der var indhentet kontrolpriser, og at disse priser ikke kunne bruges til noget, da de ikke var realistiske. Det var formentlig BB, der gav denne orientering. Han mener, at politikerne på dette tidspunkt satte foden ned og gjorde det klart, at der så måtte et egentligt udbud til. Dette var forvaltningen enig i.

Fhv. borgmester Morten Kabell og borgmester Ninna Hedeager Olsen har om samarbejdet mellem borgmesteren og forvaltningen bl.a. forklaret:

Morten Kabell:

Det var AA, der fortrinsvis havde opgaven med at holde ham orienteret om de løbende sager i TMF. De havde nærmest daglig kontakt. En af de andre direktører, måske BB, havde sagsansvaret i forhold til fortovsordningen. Det er AA, der fordeler sagerne mellem direktørerne, og hun har det overordnede ansvar. Det er AA, der har truffet beslutning om, hvordan direktionen arbejder og kompetenceforholdene mellem de ledende medarbejdere.

I 2016 blev han orienteret om, at den nye vejlov havde den betydning, at priserne i fortovsordningen skulle afprøves i forhold til markedet, når forsøgsordningen stoppede. Han blev orienteret om, at det ikke var nødvendigt at sende opgaven i udbud. Det var tilstrækkeligt at indhente kontrolpriser. Det er ikke ham, der har haft kontakt med juristerne i TMF i denne anledning. Han har ikke hørt om, at der kunne være et problem i forhold til udbudsloven.

(...)

MK blev forevist en mail fra en borger, der i 2016 klagede over renholdelsen på Vester Søgade, og som var sendt til borgmesteren. TMF havde svaret den pågældende, at der til opgaven på denne gade blev anvendt 182 timer om året, svarende til ca. 30 min. pr. dag. Borgeren havde i et svar til TMF, cc borgmesteren konkluderet, at det betød, at timeprisen for renhold var ca. 1000 kr.

MK forklarede, at han aldrig havde set denne mail eller svaret på den. E-mails til borgmesteren gik altid direkte til forkontoret, der sorterede indbakken og sendte mails videre til de

embedsmænd, der i givet fald skulle besvare henvendelsen. Når LL skriver, at borgmesteren "har bedt ham om at svare", er det en standardformulering. MK har ikke på noget tidspunkt hørt om, at det kunne koste ca. 1000 kr. pr. time at få renholdt fortovene. En pris på dette niveau ville være en meget stor overraskelse for ham, og det ville helt givet have "tændt røde lamper". Hvis det er blot tilnærmelsesvist rigtigt, må prisen indeholde et meget stort "overhead". MK husker, at han har spurgt ind til, hvor meget "overhead" der kunne indgå i taksterne. Hertil var svaret, så vidt han husker, at revisorerne havde sagt god for den beregningsmetode, de brugte. I øvrigt kan han ikke sige, at han burde have været orienteret af TMF om indholdet af den nævnte e-mail.

Ninna Hedeager Olsen:

Medlemmerne af TMU har mulighed for at spørge ind til faglige emner direkte til embedsmændene til direktionen og udvalgssekretærerne i TMF. Det er hendes indtryk, at medlemmerne bruger denne mulighed, når de finder det nødvendigt, og at der er en god betjening af udvalgsmedlemmerne. De svar, der kommer på de stillede spørgsmål, bliver lagt på TMU-portal, hvor alle kan se spørgsmål og svar. Borgmesteren får normalt et udkast til svaret til godkendelse, inden det bliver lagt op på portalen (...).

Indstillinger til TMU kommer fra den enhed i forvaltningen, der har det faglige ansvar for sagen, og kvalitetssikres hos direktionen, der formelt skriver under på indstillingen. NHO ved ikke, hvem der har bestemt, hvorledes forretningerne fordeles mellem de tre medlemmer af direktionen. (...)

I det daglige arbejde vil det ofte være AA, der som administrerende direktør vil nævne forskellige sager for borgmesteren, men det kan også være en af de to andre direktører, der gør dette. "Problemsagerne" vil altid blive håndteret af den adm. direktør, eventuelt sammen med en af de to andre. (...)

Derimod kan det forekomme, at borgmesteren er ledsaget af en fagchef, hvis hun fx holder møder med interesseorganisationer eller møder i en sammenhæng, hvor det er af betydning at have en sagkyndig embedsmand ved sin side.

5.3 Det retlige grundlag for den juridiske vurdering

5.3.1 Kommunestyrelsesloven

Københavns Kommune er organiseret som et mellemformstyre med delt administrativ ledelse, jf. kommunestyrelseslovens § 64 a, stk. 3. Der er ét økonomiudvalg og seks stående udvalg under BR. Hvert udvalg har ansvar for den umiddelbare forvaltning af det enkelte udvalgs fagområde. Udvalgsformændene er borgmestere, jf. kommunestyrelseslovens § 64 a, stk. 5.

Mellemformstyret med delt administrativ ledelse indebærer, at overborgmesteren og borgmestrene deler ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen. BR, Økonomiudvalget og de seks stående udvalg, har herefter ansvaret for kommunens anliggender.

Forvaltningen skal betjene BR, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene i deres funktioner som led i de kommunale hverv.

Kommunestyrelsesloven indeholder ikke en regulering af, hvornår forvaltningen er forpligtet til at orientere den politiske organisation om konkrete forhold. Det følger af en udtalelse af 30. juni 2017 fra Økonomi- og

Indenrigsministeriet om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, at:

Forvaltningens forudsatte handleområde er således at betjene disse organer med henblik på, at kommunen skal fungere som myndighed, herunder træffe de nødvendige forberedende og opfølgende beslutninger og udføre de faktiske opgaver, som dette kræver. (...) Det er forvaltningen, der sørger for, at der foreligger det fornødne oplysningsgrundlag til, at der kan træffes beslutning i sagerne. Vurderingen af, om dette er tilfældet, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser eller overvejelser om, hvordan flertal eller mindretal i kommunalbestyrelsen stiller sig til en sag. Hvilket oplysningsgrundlag en beslutning kræver, kan dog være afhængigt af, hvilken løsning der peges på, også selv om valget af løsning er et politisk valg.

Det må således antages, at der kommunalretligt gælder et generelt princip om, at administrationen skal tilvejebringe BR og udvalgene de oplysninger, som efterspørges, og som er nødvendige for den politiske ledelse til at varetage deres opgaver og ansvar.

5.3.2 Forvaltningsretlige principper

De forvaltningsretlige regler og principper finder generelt anvendelse for den kommunale administrationsageren, herunder for serviceringen af borgmestrene, BR og udvalg.

Legalitetsprincippet indebærer, at kommunen, herunder forvaltningen, ikke må handle i strid med lovgivningen under udøvelsen af dens virksomhed, og at kommunen ikke må handle uden hjemmel i lovgivningen eller praksis. Hvis kommunen administrerer et område ulovligt, er dette i strid med legalitetsprincippet, hvorfor der i givet fald består en pligt for kommunen til at sikre, at den pågældende virksomhed bringes i overensstemmelse med lovgivningen.

Forvaltningen afleder sin kompetence fra BR og har som pligt at betjene den politiske ledelse, herunder tilvejebringe et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Det er på den baggrund vores vurdering, at forvaltningens pligt til at betjene den politiske ledelse ligeledes indebærer en pligt til at orientere den politiske organisation, hvis forvaltningen bliver opmærksom på, at der udøves faktisk forvaltningsvirksomhed i strid med legalitetsprincippet.

Det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav gælder ligesom legalitetsprincippet både afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed.⁵⁷ Princippet om saglig forvaltning indebærer, at kommunen er forpligtet til at fremskaffe de fornødne oplysninger, således at kommunen er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, som er nødvendigt for, at kommunen kan handle forsvarligt og korrekt.

I forlængelse heraf indebærer officialprincippet, at kommunen er forpligtet til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger for at kunne afgøre en sag korrekt. Kernen i sagsoplysning er, at en sag skal undersøges så langt, som det er nødvendigt for at træffe den materielt rigtige afgørelse.

⁵⁷ Jf. Niels Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, s. 323.

Officialprincippet gælder som udgangspunkt ved afgørelsesvirksomhed, men kan også finde anvendelse ved visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed. Princippet suppleres af princippet om saglig forvaltning, som indebærer, at kommunen er forpligtet til at fremskaffe oplysninger, således at kommunen kan handle forsvarligt og korrekt.

Borgmestrene og udvalgene er på den baggrund forpligtet til at sikre, at de beslutninger, der træffes, er saglige og truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, uanset om der er tale om afgørelser eller faktisk forvaltningsvirksomhed. Forvaltningen er også underlagt officialprincippet i serviceringen af styrelsesorganerne. Dette indebærer, at forvaltningen skal sikre, at styrelsesorganerne får tilstrækkeligt med oplysninger om forhold, der henhører under styrelsesorganerne eller i øvrigt er relevante for udførelsen af styrelsesorganernes opgaver.

De ovennævnte principper omhandler som udgangspunkt kommunens pligter over for borgerne. Principperne gælder også generelt for kommunens forvaltning og opgavevaretagelse. På samme vis har en kommunal embedsmand pligt til at orientere deres nærmeste leder, hvis medarbejderen bliver opmærksom på, at administrationen af et område er ulovlig.

At en kommunal embedsmand har pligt til at orientere "opad" ses også reflekteret i en ombudsmandsudtalelse, offentliggjort i FOB 2000.535, som omhandlede et hospitals håndtering af en overlæges kritik af forholdene på hospitalets børneafdeling. Ombudsmanden udtalte generelt, at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforvarselige forhold. Ombudsmanden henviste til betænkning 1354/1998, side 21, hvoraf det fremgår, at "*embedsmændene har pligt til af egen drift at rådgive og informere ministeren således, at ministeren modtager den fornødne information og rådgivning om faktuelle og retlige spørgsmål, i alle sager der er væsentlige for ministeriets embedsførelse*". Embedsmændene har desuden pligt til at rådgive ministeren, hvis denne er på vej til at træffe en ulovlig beslutning. Ombudsmanden konkluderede endvidere, at hvis der opstår en fagligt uforvarlig situation, har den ansatte i almindelighed pligt til at orientere sin nærmeste foresatte. Dette gælder også for ansatte i den kommunale forvaltning, jf. videre herom i afsnit 6.3.2.1.

5.3.3 Københavns Kommunes implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger

BR vedtog den 22. juni 2016 en implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger. Konkret vedtog BR:

- 1. at vedlagte forslag til "Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene" (Bilag 1), godkendes,*
- 2. at det vedtagne kodeks implementeres i forvaltningerne i en koordineret proces med kommunens "Kodeks for tillid" (Bilag 2) og gennemgås på informationsmøder med de ansatte i centralforvaltningerne, samt*
- 3. at det vedtagne kodeks indgår som en del af lederudviklingsprogrammer og introprogrammer for nye medarbejdere i centralforvaltningerne.*

I indstillingen anførtes det, at kodekset især er rettet imod de ledere og medarbejdere i kommunens centralforvaltninger, der har tæt kontakt til den politiske ledelse. Det fremgår af indstillingen, at der som udgangspunkt er tale om principper, som gælder generelt for alle ledere og medarbejdere i Københavns Kommune.

Der er tale om en umiddelbar implementering af indholdet i Bo Smith-udvalgets anbefalinger, hvor terminologien er tilpasset Københavns Kommune. Anbefalingerne har således karakter af interne retningslinjer, der gælder for kommunens ansatte.

Det nævnte udvalg blev nedsat af Djøf i maj 2014 med henblik på at gennemføre en analyse af grundlaget for god offentlig forvaltning og af samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regioner og kommuner.

Bo Smith-udvalgets rapport blev offentliggjort den 21. september 2015 og indeholdt udkastet "Kodeks for ledernes og forvaltningspersonalets pligter ved rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre". Kodekset definerer syv centrale pligter, som embedsmænd og ledere i kommunerne skal overholde. Kodekset er ikke udtømmende, og visse forvaltningsretlige normer er ikke omtalt i kodekset.

Kodeksets syv centrale pligter er 1) lovlighed, 2) sandhed, 3) faglighed, 4) partipolitisk neutralitet, 5) ansvar og ledelse, 6) udvikling og samarbejde og 7) åbenhed om fejl. Pligterne vedrørende lovlighed, sandhed, faglighed, ansvar og ledelse og åbenhed om fejl vil i det følgende blive gennemgået.

Pligten vedrørende lovlighed (1) indebærer, at alle medarbejdere skal handle inden for rammerne af gældende ret. Rådgivning og bistand til den politiske ledelse skal ske inden for rammerne af gældende ret, og beslutninger skal have hjemmel og baseres på saglige hensyn. Pligten indebærer, at hvis et udvalg har et politisk ønske om at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig, skal embedsmændene orientere borgmesteren. Hvis borgmesteren ikke ønsker at gribe ind over for den ulovlige beslutning, skal embedsmændene sørge for at orientere økonomiudvalget skriftligt om den juridiske vurdering. Embedsmændene har pligt til at sikre, at beslutninger og dispositioner i kommunen er i overensstemmelse med relevant lovgivning, har den fornødne hjemmel og overholder de forvaltningsretlige regler. Hvis det juridiske grundlag ikke er klart og entydigt, er det vigtigt, at forvaltningen over for den politiske ledelse redegør for overvejelserne bag den fortolkning, som forvaltningen lægger til grund.

For så vidt angår sandhedspligten (2), må embedsmænd ikke videregive urigtige eller vildledende oplysninger. De må heller ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige eller vildledende oplysninger, og de skal advare, hvis den politiske ledelse er på vej til at handle i strid med sandhedspligten.

Pligten til at handle inden for almindelig faglighed (3) indebærer, at embedsmænd og ledere skal informere og rådgive den politiske ledelse om relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger. Embedsmænd og ledere skal sikre, at forvaltningsafgørelser og beslutninger i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed træffes på det bedst mulige faglige grundlag uden at være påvirket af uvedkommende hensyn.

Det følger af pligten om ansvar og ledelse (5), at embedsmænd har pligt til at gøre deres overordnede opmærksomme på, hvis der i forbindelse med løsningen af en opgave opstår tvivl om lovligheden af en handling, faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten. Hvis den overordnede er uenig i embedsmændens vurdering, skal embedsmænd som udgangspunkt efterleve den overordnede afdørelse. Hvis der er tale om klart ulovlige handlinger og brud på sandhedspligten, og den overordnede fastholder sin ordre, skal embedsmænd underrette ledelsens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at lederen underrettes, jf. ligeledes afsnit 6.3.2.1.

Pligten vedrørende åbenhed om fejl (7) indebærer, at en medarbejder som opdager, at der er sket en ikke-uvæsentlig fejl i organisationen, skal gå til sin leder med problemet. Medarbejderen må ikke dække over fejl over for den overordnede og den politiske ledelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har udtalt sig generelt om Bo Smith-udvalgets anbefalinger i en udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer:

Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at pligten til at overholde lovgivningen, sandhedspigten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed og pligten til at være partipolitisk neutral, er normer, som det kommunale embedsværk skal efterleve. Derfor er det ministeriets opfattelse, at disse normer kan medvirke til at danne grundlag for en indholdsmæssig, retlig afgrænsning af den bistand, som kommunalbestyrelsen kan beslutte, at forvaltningen kan yde kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det anførte indebærer bl.a., at forvaltningen også, når den bistår medlemmerne, skal overholde lovgivningen og sin sandhedspligt. Det indebærer også, at forvaltningen i den forbindelse skal holde sig inden for rammerne af almindelig faglighed.

5.4 Vores vurdering

5.4.1 Taksterne i fortovsordningen

Vi har i afsnit 4.3 konkluderet, at opkrævningerne under fortovsordningen ikke har været i overensstemmelse med lovgivningen (vejrenholdelsesloven og senere vejloven).

Som det fremgår af afsnit 5.3, er TMF forpligtet til at orientere den politiske ledelse, her TMU og borgmesteren, om oplysninger med betydning for beslutninger truffet af TMU eller borgmesteren, i dette tilfælde takstfastsættelsen, og når embedsværket bliver opmærksom på, at administrationen ikke er lovlig.

Som anført ovenfor i afsnit 5.2 har vi konstateret, at de oplysninger, som TMF har givet TMU om problemstillingerne vedrørende fortovsordningen, i flere situationer ikke har været retvisende eller fyldestgørende. Dette vurderes nærmere i det følgende.

5.4.1.1 Kommunikation vedrørende Ernst & Youngs rapporter til TMU og borgmesteren, 2013-2018

Det er vores vurdering, at dele af TMF's orienteringer om indholdet af EY's rapporter til TMU og borgmesteren har været ufuldstændige eller ikke tilstrækkeligt retvisende, jf. afsnit 5.2 ovenfor.

Vi har således konstateret flere tilfælde, hvor TMF tilsyneladende i orienteringer af TMU og borgmesteren har taget rapporterne til indtægt for konklusioner, som rapporterne ikke giver belæg for. Det drejer sig om helt centrale spørgsmål som niveauet for taksterne i forhold til udgifterne og TMF's effektivitet i forhold til private aktører.

Derudover gives ikke et fuldstændigt billede af rapporterne, idet de inden aflevering blev opdelt i to, hvoraf kun den første del blev brugt aktivt i orienteringerne, mens visse vigtige anbefalinger og forbehold fra EY helt udelades.

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 rapportens konklusioner og udelade usikkerhedsmomenter i rapporten.

Som redegjort for under afsnit 5.3.1 og 5.3.2 ovenfor, er det et grundlæggende princip, at forvaltningen skal tilvejebringe BR, udvalg og den ansvarlige borgmester de oplysninger, som er nødvendige for, at den politiske ledelse kan varetage sine opgaver og sit ansvar korrekt. I forlængelse heraf må embedsmænd ikke videregive urigtige eller vildledende oplysninger. Embedsmændene har ligeledes pligt til at handle inden for almindelig faglighed, hvilket indebærer, at den politiske ledelse skal informeres og rådgives om det relevante faglige grundlag, således at beslutninger kan træffes på et korrekt og tilstrækkeligt oplyst grundlag.

I dette tilfælde udgør rapporterne fra EY en stor del af det faglige grundlag for både forvaltningens, borgmesterens og TMU's vurdering af fortovsordningen i relation til bl.a. vurderingen af, hvordan ordningen fortsat skulle administreres, og taksterne fastsættes. Selvom rapporternes indhold ikke nødvendigvis er let tilgængeligt, må det forventes at ligge inden for rammerne af den faglighed, der findes hos medarbejderne i TMF, der bl.a. også omfatter økonomer. TMF må med andre ord forventes at være i stand til at forstå rapporterne og gengive dens konklusioner korrekt over for TMU og borgmesteren.

Det er således vores vurdering, at TMF's sagsbehandling ikke har levet op til de forvaltnings- og kommunalretlige regler, idet der er givet ufuldstændige eller ikke-retvisende oplysninger over for TMU og borgmesteren.

5.4.1.2 Indhentelse af kontrolbud – herunder indstilling til TMU, oktober 2016

Vores undersøgelser viser, jf. afsnit 5.2.8 ovenfor, at TMF omkring juni 2016 i forbindelse med hjemtagelsen af forsøgsordningen blev opmærksom på, at vejlovens bestemmelser om pligt til at sikre, at arbejdet udføres billigst muligt ved at markedsteste priserne i fortovsordningen, ville finde anvendelse. TMF valgte en løsning, hvorefter der skulle indhentes uforbindende kontrolbud på renholdelsesopgaven frem for bindende tilbud.

Ud fra det materiale, der har været tilgængeligt for os, kan det udledes, at det ikke blev vurderet som sikkert, at denne fremgangsmåde var i overensstemmelse med vejlovens bestemmelser. Det blev således overvejet at rette henvendelse til Transport- og Bygningsministeriet med henblik på at afklare rækkevidden af den relevante bestemmelse (vejlovens § 137), ligesom der af Stab Jura blev henstillet til, at Byens Drift i sin indstilling til TMU til brug for mødet den 31. oktober 2016 gjorde opmærksom på, at der var risiko for, at den valgte fremgangsmåde kunne blive underkendt af Vejdirektoratet.

Der var således en kendt og ikke-ubetydelig risiko for, at den anlagte fortolkning ikke var rigtig og dermed en klar juridisk usikkerhed ved den valgte fremgangsmåde.

Denne usikkerhed – og risikoen for, at fremgangsmåden kunne blive underkendt af Vejdirektoratet – kom dog aldrig med i den endelige indstilling til TMU, jf. afsnit 5.2.8 ovenfor.

Som redegjort for under afsnit 5.3.3 ovenfor skal forvaltningen gøre den politiske ledelse opmærksom på, hvis det juridiske grundlag for en beslutning ikke er klart og entydigt, og samtidig gøre rede for overvejelserne bag den fortolkning, forvaltningen har lagt til grund. Ved ikke at fremhæve den kendte usikkerhed ved fremgangsmåden omkring indhentelse af bud har forvaltningen undladt at give TMU og borgmesteren hele billedet til brug for beslutningen i en vigtig sag, og TMU og borgmesteren havde derfor ikke mulighed for at lade forholdet undersøge nærmere eller medtage fortolkningstvivlen i sine overvejelser.

Det er derfor vores vurdering, at TMU i indstillingen burde være blevet gjort bekendt med usikkerheden ved den skitserede løsning. Det er ligeledes vores vurdering, at borgmesteren burde have været orienteret om usikkerheden, i hvert fald samtidig med at han i 2016 blev orienteret om behovet for at indhente kontrolpriser i medfør af den nye vejlov, jf. Morten Kabells forklaring gengivet i afsnit 5.2.10 ovenfor.

5.4.1.3 Indhentelse af kontrolbud - orientering af TMU og borgmesteren i april 2017 eller senere

Som redegjort for under afsnit 5.2.9 ovenfor er det vores opfattelse, at TMF ved orienteringen af TMU omkring de indhentede kontrolpriser har givet ikke retvisende oplysninger om differencen mellem kontrolpriserne og TMF's priser. Herved har TMF ikke formået at oplyse sagen i fornødent omfang for TMU, hvilket ikke er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler om sagens oplysning.

Af samme årsager som nævnt ovenfor i afsnit 5.4.1.1 er det således vores vurdering, at TMF på dette tidspunkt burde have givet retvisende oplysninger til TMU om dette forhold, og at TMF dermed ikke har levet op til de forvaltnings- og kommunalretlige regler.

Borgmesteren blev – i modsætning til TMU – orienteret om, at kontrolpriserne lå væsentligt under TMF's priser.

5.4.2 Vejdirektoratets praksisændring i 2013

Som det fremgår ovenfor under afsnit 5.2.5, lægges det til grund, at TMU og borgmesteren ikke på noget tidspunkt blev orienteret om de økonomiske konsekvenser af Vejdirektoratets praksisændring.

Der var tilsyneladende blevet udarbejdet et notat med beskrivelse af sagen, herunder de økonomiske konsekvenser, til TMU i 2014, men dette blev ifølge vores undersøgelser ikke fremlagt for TMU eller den øvrige politiske ledelse, herunder borgmesteren. Der blev derudover igangsat arbejde med at identificere de ejendomme, der var berørt af den forkerte praksis, med henblik på at opgøre den mulige tilbagebetaling. Det kan imidlertid ikke konstateres, om tilbagebetaling blev gennemført, jf. også nedenfor.

Som det fremgår af afsnit 4.4.1, har TMF først i anledning af vores spørgsmål til TMF kunnet oplyse, hvorvidt og i hvilket omfang der er foretaget tilbagebetaling, og om praksis i strid med Vejdirektoratets praksisændring er ophørt. Som det fremgår i afsnit 4.4.1, har TMF's undersøgelse vist, at der ikke er sket tilbagebetaling, og at ingen borgere er udgået af fortovsordningen i anledning af praksisændringen.

TMF har tilsyneladende ikke orienteret hverken TMU eller borgmesteren om den af Vejdirektoratet ændrede praksis og dens konsekvenser, idet borgmesteren – så vidt ses – kun modtog en mere generel orientering, jf. afsnit 5.2.5 ovenfor.

Det er vores vurdering, at TMU og borgmesteren burde have været orienteret om sagen og dens konsekvenser umiddelbart efter, at TMF blev opmærksom på den ændrede praksis og sideløbende med, at det blev vurderet, hvordan sagen skulle håndteres. Det bemærkes, at dette tilsyneladende også var den oprindelige hensigt hos TMF, idet arbejdet med en orientering og notat til TMU faktisk var påbegyndt, om end det efter det oplyste aldrig blev sendt til udvalget.

6. VURDERING AF ENKELTPERSONER

6.1 Indledning

Det fremgår af kommissoriet, at vi skal foretage en vurdering af, om en eventuel ulovlig administration af fortovsordningen bør give anledning til ansættelsesretlige konsekvenser.

I det følgende afsnit har vi derfor først beskrevet organiseringen af ledelsen i TMF (afsnit 6.2). Dernæst har vi redegjort for de relevante ansættelsesretlige regler (afsnit 6.3), hvorefter vi har foretaget en vurdering af de enkeltpersoner, der ud fra deres organisatoriske placering og ansvar har haft en central rolle i forhold til administrationen af fortovsordningen (afsnit 6.4). Da det som nævnt er vores opgave i henhold til kommissoriet at foretage en vurdering af, om undersøgelsens resultater bør give anledning til ansættelsesretlige konsekvenser, har vi ikke foretaget en vurdering af de medarbejdere, der på tidspunktet for afgivelsen af vores rapport ikke længere er ansat i Københavns Kommune eller på dette tidspunkt er opsagt og fritstillet.

6.2 Nærmere om organiseringen af ledelsen i TMF

AA blev ansat som administrerende direktør i TMF pr. 1. marts 2013, jf. også nedenfor afsnit 6.4.1. Hun iværksatte en stor reorganisering af forvaltningen pr. 1. januar 2014. Efter reorganiseringen var ledelsen organiseret således, jf. notat af 10. januar 2018 (idet vi har fået oplyst, at notatet i det væsentlige gengiver ansvar og kompetence i ledelsen også for perioden før 2018):

Den samlede ledelse af Byens TMF varetages af følgende:

- *Direktion*
- *Koncernledelsen*
- *Vicedirektører*
- *Centerchefer*
- *Enhedschefer*
- *Sekretariatschefgruppen*

Notatet beskriver rammerne for den øverste ledelses opgavevaretagelse – direktionen, koncernledelsen og vicedirektørerne. De to organisatoriske enheder TMF-sekretariat og TMF-Stab leverer support til den øverste ledelse, og deres roller adresseres også kort i notatet.

Direktionen

Direktionen består af den administrerende direktør og to direktører med hvert deres fokus.

Den administrerende direktør varetager følgende:

- *Overordnet ledelse af forvaltningen, herunder strategi og vision*
- *Overordnet samarbejde med borgmester og udvalg*
- *Samarbejde med kommunens øvrige administrerende direktører om administrative ledelses af kommunen med 7- dir.kredsens møder som omdrejningspunkt*
- *Personaleledelse af koncernledelsens medlemmer. Heri ligger opgaven med at drøfte styring med de enkelte chefer i koncernledelsen, herunder udviklingsprojekter, ledelse og sygefravær mv.*

Direktørerne varetager følgende:

- Kvalitetssikring og opfølgning på politiske indstillinger
- Deltagelse i relevante styregrupper på direktionsniveau
- Ansvarlig for større projekter og sager i samarbejde med vicedirektørerne.
- Ansvarlig for udvalgte tværgående processer i forvaltningen

Hvad forelægges direktionen?

Der er fra direktionens side et ønske om at formalisere forelæggelser for direktionen, så der er større stringens i, hvad direktionen bliver inddraget i. Således skal direktionen konsekvent inddrages i:

- Ny eller ændret praksis i forvaltningen
- Ny eller ændret politik i forvaltningen
- Organisationsændringer
- Forretningskritiske og politisk kritiske issues
- Usædvanlige sager, fx meget store kontrakter
- Direktionsrettet ledelsesinformation
- Opfølgning på MED
- Opfølgning på TMU, ØU og BR
- Spørgsmål eller indstillinger, der ikke skal på direktionsmøderne:
- Afklarende spørgsmål af meget hastende karakter
- Spørgsmål eller beslutningsoplæg der meget klart ligger under den enkelte direktørs ressort, jf. direktionens interne arbejdsdeling
- Spørgsmål som hører under koncernledelsens beslutningsmandat
- Beslutninger af mere enkel karakter
- Afklaring på løbende sager
- Orienteringer (...).

Koncernledelsen

Koncernledelsen består af de tre direktører, de fem vicedirektører og sekretariatschefen for TMF-sekretariatet. Koncernledelsen håndterer koncernfælles anliggender, fx:

- Strategi og visioner for forvaltningen
- Temaer der vedrører ledelse og styring af hele forvaltningen (fx lønpolitik)
- Kommende indstillinger til TMU
- Forvaltningens budget
- Implementering af overordnede beslutninger
- Fælles læring (...).

Vicedirektørerne

Forvaltningens fem vicedirektører indgår i koncernledelsen og står hver især i spidsen for et område: BU, BF, BD, BA og TMF Stab. Vicedirektørerne varetager følgende:

- Sikrer koncernperspektiv på alle handlinger og beslutninger
- Har ansvaret for den samlede virksomhedsdrift inden for eget område, herunder opgaveløsning, resultater, ledelse, risikostyring, budgetoverholdelse og omverdensperspektiv
- Personaleledelse af centerchefer i serviceområdet. Heri ligger opgaven med at drøfte styring med de enkelte chefer, herunder udviklingsprojekter, ledelse, sygefravær mv. Rollen er foldet yderligere ud i dokumentet "Ledelsesroller i Byens TMF": <http://tmf.kkintra.kk.dk/indhold/leder-i-tmf>

(...)

[REDACTED] indebærer stillingen som adm. direktør ledelse af ca. 2.100 medarbejdere og 100 ledere samt tilsyn mv. med en række selskaber. Videre har AA oplyst, at hun som adm. direktør i 2018 bl.a. godkendte 375 TMU-sager til beslutning (394 i 2017), 41 TMU-sager til orientering

(36 i 2017) og 59 notater på TMU's dagsorden på baggrund af spørgsmål fra udvalgsmedlemmer vedrørende udvalgssager (11 i 2017).

I november 2018 blev der gennemført endnu en ændring af ledelsesstrukturen. Ændringen har imidlertid ikke betydning for de forhold, der er omfattet af denne advokatundersøgelse.

Internt i direktionen var arbejdsforholdene opdelt således, som dette er beskrevet i et notat af 22. maj 2017 (idet det er oplyst over for os, at notatet også belyser principperne i ansvar og kompetence i perioden 2014-2017):

Intern arbejdsdeling i direktionen - juni 2017

Direktionen består fra 1. juni 2017 af administrerende direktør AA, direktør FF og direktør BB. Udgangspunktet for arbejdsopgaver i direktionen er, at direktionen i fællesskab arbejder sammen på tværs af forvaltningen og løser en række opgaver sammen. Derudover er der en række områder, hvor hver enkelt direktør har et særligt ansvar. Konkret bliver fordelingen, at:

BB vil tage sig af det by- og boligpolitiske område, herunder lokalplaner, almene boliger og byggesager.

BB vil ligeledes tage sig af driftsområdet såvel driften af byen og anlægsområdet, herunder:

- Klimatilpasning-anlæg*
- by- og områdefornyelse*
- ledelses- og organisationsudvikling*

Endelig varetager BB på det strategiske område TMF's selskabsinteresser, samt:

- Smart city og Solutions Lab*
- Erhvervs- og vækstområdet*
- Bioaffald, RAP 18 og selskaber i tilknytning til affald*
- Migranter, hjemløse og Sikker By*

FF vil tage sig af myndighedsområdet, fraset byggesagerne samt:

(...)

AA vil som administrerende direktør have det overordnede ansvar for direktionens arbejde og have en tæt dialog med borgmesteren og udvalget, samt med en række eksterne aktører.

(...)

I forbindelse med ansættelsen af FF som direktør i 2017 blev der udarbejdet en stillingsprofil, der indeholder følgende oplysninger om den grundlæggende arbejdsdeling og kompetenceforholdene i direktionen:

Teknik- og Miljøborgmesteren er forvaltningens øverste leder, mens forvaltningens direktion varetager den daglige ledelse. (...). Som ny direktør vil du ikke have direkte personaleansvar. Som medlem af direktionen vil dit ansvar udspringe af de prioriterede og tværgående faglige fokusområder. Du vil derfor få mulighed for at koncentrere din indsats om egen spændende opgaveportefølje, og løfte forvaltningen i tæt ledelsesfællesskab med direktionen og i samspil med forvaltningens koncernledelse, der ud over direktionen består af forvaltningens 4 serviceområdechefer, en stabschef og sekretariatschefen for Rådhussekretariatet.

(...) Vi har beskrevet rollen for en direktør således:

Lederskab (...)

Faglig ledelse – det vil sige, at man som direktør i TMF

- *Har overblik over, og forståelse for forvaltningens samlede opgaveportefølje*
- *Forelægger sager for de politiske udvalg og understøtter forvaltningens sagshåndtering*
- *Sikrer at serviceområderne arbejder ud fra et helhedssyn – internt i TMF og på tværs af KK*
- *Efterspørger og videreformidler relevant indsigt fra mødet med byen og borgeren*

Personaleledelse – det vil sige, at man som direktør i TMF

- *Inspirerer og udfordrer serviceområdecheferne på deres opgavevaretagelse*
- *Sikrer motivation, samarbejde og følgeskab i koncernledelsen*
- *Inspirerer til refleksion og læring samt skaber rum til udvikling*

Styring – det vil sige, at man som direktør i TMF

- *Sætter rammerne for den overordnede styring og udvikling af forvaltningen*
- *Tager initiativer, foretager korrektioner og følger op i forhold til opgavevaretagelsen i serviceområderne og TMF som helhed*
- *Er ansvarlig for forvaltningens samlede økonomi, ressourceanvendelse og produktion*
- *Sikrer beslutningskraft og effektive beslutningsprocesser samt klare roller og ansvar på ledelsesniveau og i samarbejdsorganet*
- *Sikrer de rette kompetencer på serviceområdechefniveau og har fokus på forvaltningens strategiske kompetencebehov.*

Der er udarbejdet en stillingsbeskrivelse for hver af serviceområdecheferne (vicedirektørerne). I stillingsbeskrivelsen for serviceområdet Byens Drift hedder det bl.a.:

Ansvars- og opgaveoversigt - Serviceområdechef i Byens Drift

Overordnet beskrivelse af serviceområdets ansvar og råderum

Som serviceområdechef har du det fulde ansvar for, at alle de opgaver, der løses inden for dit serviceområde, udføres inden for de love, rammer, regler, retningslinjer m.v., der er udstukket for kommunens virke. På næste side følger en mere specifik oversigt over dit faktiske ansvar fordelt på overordnet ramme, økonomi, daglig drift, personale og evt. koncernansvar, der rækker ud over hele forvaltningen. For overordnet at definere hvilke områder og arbejdsopgaver, der ligger under Byens Drift, er det gældende organisationsdiagram vedlagt som bilag I.

Opgavelisten i organisationsdiagrammet er ikke udtømmende, og ansvaret begrænser sig derfor ikke til de angivne opgaver, men gælder alle opgaver, der med rimelighed må siges at ligge inden for de angivne rammer for Byens Drift. Overordnet varetager Byens Drift følgende opgaver:

- *Holder København ren og grøn.*
- *Tømmer skraldespande, fejer gader, slår græs, plejer de grønne områder og rydder sne.*
- *Drift af byens søer, vandløb og strande*
- *Plejer og passer de Københavnske kirkegårde samt drift af krematorier*
- *Afhentning af affald fra Københavns husholdninger*
- *Bekæmpelse af skadedyr*

Overordnet beskrivelse af din rolle som serviceområdechef

Som chef i Byens Drift skal du forholde dig til følgende fire fokuspunkter, der gælder alle ledere i forvaltningen:

- Lederskab
- Faglig ledelse
- Personaleledelse
- Styring (...)

Overordnet ramme:

Ansvar for:

- At sikre at lovgivning og gældende retningslinjer fra kommunen og forvaltningen overholdes.

Økonomi

Ansvar for:

- Overholdelse af den tildelte budgetramme og løbende opfølgning på, om budgetrammen anvendes som forudsat og med den størst mulige effekt for byen.
- Udarbejdelse af budget for serviceområdet, baseret på de faktiske behov for det kommende budgetår, med hensyntagen til den overordnede budgetramme for forvaltningen.
- Relevante input i forbindelse med regnskabsafregning, herunder afstemning af de drifts- og balancekonti, der vedrører serviceområdet, besvarelse af henvendelser fra intern og ekstern revision samt input til både ledelsesrapportering og anden rapportering.
- At godkendelse af betaling og modtagekontrol af varer og ydelser foretages rettidigt og i overensstemmelse med gældende retningslinjer og aftaler.

Daglig drift

Ansvar for

- Tilrettelæggelse og udførelse af de opgaver, der fremgår af nedenstående organisationsdiagram. Ansvar er ikke begrænset til de opgaver, der fremgår af diagrammet, men gælder også de opgaver, der med al rimelighed må siges at høre ind under dit serviceområde.
- At sikre, at kommunens og forvaltningens visioner og målsætninger tænkes ind i den løbende planlægning herunder sikre, at Byens Drift deltager aktivt i udviklingen af den fremtidige opgaveportefølje.

Personale

Ansvar for:

- At sikre, at der til enhver tid er ansat det nødvendige antal medarbejdere med de rette kompetencer til at løse serviceområdets opgaver.
- At sikre et godt arbejdsmiljø

Det fremgår af TMF's organisationsdiagram pr. oktober 2018, at sekretariatet og staben i TMF varetager følgende områder:

TMF SEKRETARIAT

Teknik- og Miljøforvaltningens sekretariat koordinerer det politiske arbejde på forvaltningens område. TMF Sekretariat yder bistand til Teknik- og Miljøudvalget, borgmesteren og forvaltningens direktion. Sekretariatet understøtter samtidig de faglige og politiske aktiviteter i Teknik- og Miljøforvaltningen og sikrer sammenhæng mellem administrationen og det politiske niveau. (...)

TMF STAB

TMF Stab fungerer som Teknik- og Miljøforvaltningens administration og understøtter hele forvaltningen inden for økonomistyring, HR, organisationsudvikling, kommunikation, digitalisering, jura, udbud, regnskab, facility og service. (...) Desuden yder staben service og

sparring til de nye serviceområder og styrer, planlægger og udvikler de fælles opgaver i forvaltningen.

I forbindelse med de af os gennemførte interviews har nuværende og tidligere medlemmer af direktionen og koncernledelsen forklaret følgende om ansvars- og kompetencefordelingen internt i direktionen – og om delegation af opgaver og ansvar til serviceområdecheferne (vicedirektørerne):

AA har forklaret:

Hun har været administrerende direktør i TMF siden 1. marts 2013. Hun har tidligere haft forskellige lederstillinger bl.a. i Københavns Kommune, og har bl.a. tidligere været direktør i KTK 2003 – 2006. Hun havde derfor kendskab til TMFs opgaver og organisation, da hun blev ansat i stillingen. Hun afløste []. Direktionen bestod på dette tidspunkt af hende selv og OO. OO blev primo 2014 afløst af BB. Desuden var der en ledig direktørstilling, der blev besat med II. II var direktør indtil april 2016, hvor han blev afløst af ÆÆ. Siden er denne pr. 1. maj 2017 blevet afløst af FF.

Opgaverne i ledelsen af TMF er sådan fordelt, at serviceområdecheferne / vicedirektørerne har personaleansvar og det faglige og økonomiske ansvar for deres respektive områder. De refererer direkte til AA. Serviceområdecheferne kan have delegeret deres kompetence til centercheferne i det pågældende område. De to direktører har hver en række ansvarsområder eller arbejdsopgaver, der er fagligt defineret. Det kan være sager, der har politisk eller principiel betydning. Det kan også være sager, der skal behandles i TMU. Det har igennem tiden vekslet, hvem i direktionen der arbejdede med hvilke opgaver. Direktørerne virker således på vegne af den administrerende direktør på de faglige opgaver eller områder, de varetager. Opgavefordelingen mellem de to direktører i direktionen er alene ændret som følge af, at en ny direktør tiltræder.

BB har forklaret:

Direktionen bestod [da han tiltrådte 1. marts 2014] af AA og II. AA er administrerende direktør, og vicedirektørerne refererer direkte til hende vedr. personale, økonomi og driften i øvrigt. De tre i direktionen deler - populært sagt – i øvrigt den administrerende direktørs job, sådan at BB ikke har noget personaleansvar eller økonomisk ansvar, men arbejder med nærmere bestemte udviklingsopgaver, tværgående opgaver, sager af mere principiel karakter, sager til TMU mv. De tre i direktionen deler kontor og sparrer med hinanden. Det var af stor betydning for ham, da han skiftede til TMF, at stillingen havde dette indhold, hvor han var fri for fx personalesager, og sagsbehandling og kunne arbejde med opgaver, der interesserede ham mere, fx større projekter inden for byudvikling, koordinering med andre dele af forvaltningen, KL mm. I det omfang, at fortovsordningen havde været forbi hans bord, erindrings han ikke at have drøftet de forskellige forhold særskilt med AA.

I 2014 var det II, der i direktionen havde hånd i hanke med fortovsordningen. Det var ikke en sag, der fyldte meget i direktionen på dette tidspunkt. CC var chef for serviceområdet, som BB ikke havde tæt kontakt til i 2014.

II har forklaret:

II forklarede, at [han var] direktør i tiden mellem 1. august 2013 og 30. april 2016. Han er i dag ansat som direktør i X Kommune. Da II blev ansat, bestod direktionen af ham selv, OO og adm. direktør AA. OO blev kort efter erstattet af BB.

I direktionen havde AA linjeansvaret, og centercheferne refererede direkte til hende. Der var på dette tidspunkt ca. 13 centerchefer, og organisationen blev ændret i 2013, efter han var tiltrådt. Han selv og BB havde ansvaret for sagskomplekser inddelt efter område. Opgaverne

i direktionen var ikke opdelt efter centrene. Fx havde II typisk ansvaret for sager inden for klima, bygge/anlæg og parkering. Disse sager krævede ofte tværgående behandling eller samarbejde med eksterne aktører. Han havde ikke ansvaret for driften – det lå i centrene. Direktionen var i stedet bindeleddet mellem forvaltningen og det politiske niveau. Herudover havde han ansvar for økonomien i TMF. Han deltog også i økonomidirektør-kredsen, der omfattede alle dele af den kommunale forvaltning.

Fortovsordningen var ikke en af II's opgaver. Det gælder helt generelt, at han ikke har detaljeret kendskab til administrationen af ordningen. Det var OO og senere BB, der var "sagsbærende" i forhold til ordningen, når denne var genstand for drøftelse i TMU. Drifts-ansvaret lå i 2013 i Center for Renhold, hvor MM var centerchef. Derefter i en række centre, herunder Byens drift, fra ca. 1. januar 2014, idet TMF blev reorganiseret og opgaverne samlet på en ny måde. Helt generelt var det centerchefen, senere serviceområdechefen, der havde driftsansvaret, og direktionen var ikke involveret i driften af ordningen. Han husker ikke, at der var særlige problemer eller et særligt fokus på fortovsordningen i 2014 – 2016.

FF har forklaret:

Direktionen består [efter hans ansættelse pr. 1. juni 2017] af AA, der er administrerende direktør, BB og ham selv. Det er BB, der har været sagsbærende i forhold til sagen om fortovsordningen. "Sagsbærende" betyder, at direktøren har ansvaret for et fagligt projekt eller en sag. Begge direktører deltager i møderne i TMU, og på dagsordenen kan man se, hvem der er sagsbærende på de forskellige sager. Ledelsen er organiseret således, at vicedirektørerne / serviceområdecheferne har det faglige, økonomiske og personalemæssige ansvar indenfor deres område. De refererer direkte til AA.

FF har for tiden ansvaret for myndighedsafgørelser og -godkendelser. Han har desuden ansvar for en række mere principielle sager, og følger forskellige koordinerende fora på Rådhuset. Projekter eller sager, der skal for TMU, har en sagsbærende direktør tilknyttet. Det er således sager med en stor tyngde eller af mere principiel betydning, han har ansvaret for. Der kan på denne vis gå sager til Borgmesteren, som FF ikke er involveret i. Hvis udviklingen i en sag kan få konsekvenser for økonomien, vil han som regel blive informeret om den. Det er FF, der følger arbejdet i økonomidirektør-kredsen og er i direktionen ansvarlig for økonomien i forvaltningen

Der findes skriftlige instrukser om sagsfordelingen i ledelsen. Der er 5 vicedirektører, der som nævnt refererer til AA, men som kan referere til en af direktørerne i enkeltsager. Fortovsordningen var placeret hos CC, der i spørgsmål om denne refererede til BB. Der er møde i direktionen hver mandag. Vicedirektørerne sidder med i koncerndledelsen, der mødes hver 14 dag. FF har i disse fora utvivlsomt hørt om fortovsordningen, ligesom han har hørt om ordningen, når TMU har haft denne på dagsordenen. Han har dog ikke på noget tidspunkt haft et nærmere kendskab til ordningen.

CC, der tiltrådte som serviceområdechef (vicedirektør) pr. 1. januar 2014, har forklaret:

CC forklarede, at han er uddannet som landskabsarkitekt, og at han kom til Københavns Kommune i 1993, hvor han blev ansat i den daværende Parkafdeling. Han blev i 2000 vicedirektør i Vej og Park, og fra ca. 2007 centerchef i det nydannede center for Park og Natur. Herfra kom han pr. 1. januar 2014 til stillingen som serviceområdechef i Byens Drift. I den stilling refererer han til adm. direktør AA. Der var 6 centerchefer, der var ansvarlige for driften. De 3 af disse centre var geografisk opdelt, og i forhold til fortovsordningen var det Center for Drift Indre, der havde hovedparten af ordningen. GG var centerchef her. Desuden var der 3 tværgående centre, bl.a. Center for Driftsudvikling, hvor MM var centerchef. Dette center havde en række driftsopgaver, og MM var involveret i dele af fortovsordningen, herunder bl.a.

forsøgsordningen, dialogen med boligselskaberne og den dispensationsordning, der blev gennemført i 2017. MM var også ansvarlig for udbuddet af ordningen i 2018.

Administrationen af forsøgsordningen skete også i samarbejde med medarbejderne i Byens Drifts Sekretariat, hvor JJ i dag er sekretariatschef. Tidligere havde RR denne funktion. Medarbejder 11 arbejder i det politiske team og har bl.a. været involveret i udarbejdelsen af indstillinger til TMU mv.

CC's opgaver er i vidt omfang rettet mod Rådhuset. Det er CC, der skriver under på og står inde for de politiske indstillinger, hvorefter AA kontrasignerer. Centercheferne har selvstændigt ansvar. Det er centrenes enhedschefer og medarbejdere der udarbejder fx udkast til indstillinger til TMU sammen med sekretariatet, og centercheferne godkender dokumenterne inden udkastet sendes til ham til godkendelse.

Serviceområdechefen har desuden en række opgaver på strategisk plan og koordinerer og følger opgaveløsningen i de centre, der hører til området. I direktionen er det AA, der har personaleansvar, mens de to øvrige direktører har sagsansvar. Fortovsordningen var på denne måde forankret hos BB. CC kunne således sparre med BB om de mere principielle eller grundlæggende problemstillinger i fortovsordningen, men der blev efterhånden tale om en så vigtig sag, at AA blev involveret i alle vigtige spørgsmål, sådan at både hun og BB var inde over alle vigtige beslutninger og indstillinger til TMU.

6.3 Ansættelsesretlige regler om ansvar for ledelsen og øvrige medarbejdere

6.3.1 Hvornår kan en embedsmand ifalde et ansættelsesretligt ansvar?

Den centrale bestemmelse om kommunale tjenestemænds pligter findes i tjenestemandregulativets⁵⁸ § 10, hvoraf det fremgår, at

Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for pågældendes stilling, og vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Overtræder embedsmanden sine tjenstlige pligter, kan dette udgøre en tjensteforseelse, der kan medføre meddelelse af disciplinære sanktioner. En disciplinær sanktion forudsætter således, at der er noget, der kan bebrejdes embedsmanden.

Efter praksis opstilles der overordnet tre betingelser, der alle skal være opfyldt for, at der foreligger en tjensteforseelse:

- Der foreligger en objektiv tilsidesættelse af de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed.
- Tilsidesættelsen kan subjektivt tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom. En hædelig tilsidesættelse af tjenstlige pligter i forbindelse med tjenesten er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjensteforseelse. Hvorvidt der foreligger uagtsomhed, afgøres i praksis efter en individuel bedømmelse af, om tjenestemanden med den viden og de kvalifikationer, den pågældende besad, burde have handlet anderledes.
- Tilsidesættelsen har en vis grovhed.

⁵⁸ Tjenestemandregulativ af 2008 for kommuner inden for KL's forhandlingsområde ("Tjenestemandregulativet").

I vurderingen af, om en tilsidesættelse er af en vis grovhed, indgår også fx det arbejdspress, tjenestemanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, som tjenestemanden virkede under, samt karakteren af de hensyn, der fik tjenestemanden til at foretage en ansvarspådragende handling eller undladelse. Fejliskøn, fejlprioriteringer og lignende udgør i almindelighed ikke en tjenesteforseelse.

Det er almindeligt antaget, at de pligter og den ansvarsvurdering, der gælder for tjenestemænd efter Tjenestemandensregulativets § 10, også gælder for overenskomstansatte embedsmænd, herunder i kommunerne.

6.3.2 Nærmere om embedsmandens pligter

En kommunal embedsmand (såvel tjenestemandensansat som overenskomstansat) har det ansvar og de pligter, der henhører under den pågældendes stilling inden for rammerne af den pågældendes stillingsbeskrivelse, ansættelseskontrakt, interne forskrifter og uskrevne normer.

De uskrevne normer, der gælder for en embedsmand, er udviklet gennem praksis. Som beskrevet ovenfor i afsnit 5.3.3 vedtog Københavns Kommunes borgerrepræsentation den 22. juni 2016 en implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger i form af et kodeks med beskrivelse af embedsmandens syv centrale pligter ("**Københavns Kommunes Kodeks**").⁵⁹ Kodekset er ikke udtømmende, og de pligter, som tidligere redegørelser og praksis m.v. har identificeret, gælder derfor fortsat.

Nedenfor redegøres for udvalgte af de normer (pligter), der gælder for (kommunale) embedsmænd – både med og uden ledelsesansvar. Herefter redegøres nærmere for kommunale chefers ledelsesansvar og tilsynspligt.

6.3.2.1 Informations- og rådgivningspligten, sandhedspligten og andre udvalgte pligter

En central pligt for enhver embedsmand er pligten til at informere og rådgive korrekt og fyldestgørende i forhold til ledelsen for at sikre, at afgørelser træffes på et oplyst og lovmæssigt grundlag.

Pligten udspringer af det grundlæggende princip om lovmæssig forvaltning og har samtidig tæt sammenhæng med den sandhedspligt, der påhviler en embedsmand.

Som anført i afsnit 5.3.3 følger det af sandhedspligten, at en embedsmand ikke må give urigtige eller vildledende oplysninger. Det fremgår af Københavns Kommunes Kodeks bl.a., at en embedsmand "*ikke må videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses som vildledende*".⁶⁰ Det samme gælder oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, fx på grund af fortløselighed af andre væsentlige oplysninger.⁶¹

⁵⁹ Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene.

⁶⁰ Københavns Kommunes Kodeks, side 7.

⁶¹ Justitsministeriets redegørelse til Folketinget om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, Redegørelse af 4/10/2001, pkt. 3.3.3.

En embedsmand er som udgangspunkt ansvarsfri, hvis vedkommende har informeret sin overordnede klart og tydeligt om en given problemstilling. Det fremgår således eksempelvis af Københavns Kommunes Kodeks⁶² under pligten *Ansvar og Ledelse*, at

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

Undtagelse hertil gøres dog, hvor chefens ordre er klart ulovlig eller udgør et klart brud på sandhedspligten. I et sådan tilfælde har embedsmanden – hvis den overordnede fastholder sin ordre/beslutning efter klart og utvetydigt at være blevet gjort opmærksom på dens ulovlighed – pligt til at underrette den overordnedes umiddelbare foresatte.

6.3.2.2 Nærmere om offentlige chefers ledelsesansvar

Overordnet falder chefernes tjenstlige pligter i forhold til deres ledelsesansvar i to kategorier.

Den ene kategori vedrører tilfælde, hvor chefen ikke selv har været involveret i eller er orienteret om sagen. Den kommunale chef har i sådanne tilfælde en tilsynspligt. Den kommunale chef er således ansvarlig for, at der inden for vedkommende område føres tilsyn med sagernes behandling, og at der fastsættes tilstrækkelige regler for sagsbehandlingen og arbejdsgangene.

Der findes stort set ikke praksis, hvor der er fundet grundlag for at lade en offentlig chef ifalde ansvar for fejl og forsømmelser, hvor chefen ikke selv har deltaget i sagsbehandlingen eller har været orienteret herom.

For at en chef kan pålægges et ansættelsesretligt ansvar for fejl begået af underordnede, herunder underordnede chefer, må det forudsættes, at de begåede fejl kan tilskrives chefens tilsidesættelse af dennes forpligtelse til at tilrettelægge hensigtsmæssig og tilstrækkelig sagsbehandling og føre tilsyn hermed.

Ved denne vurdering vil det have betydning, hvor i ledelseskæden den pågældende chef er placeret, herunder hvor tæt den pågældende er på den daglige sagsbehandling og administration.

I den anden kategori falder sager, hvor chefen selv har været involveret i sagsbehandlingen eller er orienteret herom. I disse tilfælde gælder det overordnet, at en offentlig chef almindeligvis vil være berettiget til at gå ud fra, at de underordnede varetager sagerne lovligt og korrekt. Dette betyder også, at en chef almindeligvis kan lægge til grund, at de underordnede vil forelægge problemer, som de ikke selv kan løse og sige til, hvis der i en given sag er et problem, der kræver chefens involvering.

Chefens ansvar er således at sikre, at en given opgave varetages af personer med de nødvendige kompetencer, og at en sag er tilstrækkelig oplyst, inden der træffes afgørelse.

⁶² Københavns Kommunes Kodeks, side 11.

Heraf følger også, at en chef skal sikre, at der foretages tilstrækkelige undersøgelser af eventuelle uregelmæssigheder i forvaltningen, som den pågældende bliver orienteret om eller får mistanke om, og at der på denne baggrund handles adækvat med henblik på at sikre lovmæssig forvaltning – eventuelt efter forelægelse op ad i systemet.

Videre må en chef kunne stole på de underordnedes vurderinger inden for de områder, hvor de pågældende burde besidde særlig fagkundskab. Det vil dog have betydning for vurderingen af chefens ansvar, om det må forventes, at den pågældende i medfør af sin uddannelse eller erfaring har særligt fagkundskab inden for området, eller der er tale om de allermest centrale retsregler inden for chefens forvaltningsområde.

6.3.3 Ansættelsesretlige sanktioner for embedsmænd

Såfremt en embedsmands handling eller undladelse udgør en tjenesteforseelse i henhold til de ovenfor nævnte kriterier, kan arbejdsgiveren meddele embedsmanden en tjenstlig sanktion. Hvilke regler, der gælder herfor, afhænger af den pågældende embedsmands ansættelsesform. Vi har derfor beskrevet reglerne i relation til disciplinære sanktioner for henholdsvis kommunale tjenstemænd, overenskomstansatte og kontraktansatte nedenfor.

Fælles for alle gælder det dog, at sanktionering af en tjenesteforseelse kræver, at den pågældende embedsmand fortsat er ansat. Er embedsmanden fratrådt, kan en tjenesteforseelse begået under ansættelsen således ikke forfølges efter de ansættelsesretlige regler. Undtagelse hertil gøres alene i de helt særlige tilfælde, hvor der er grundlag for at bortvise en embedsmand med tilbagevirkende kraft.

6.3.3.1 Tjenstemænd

Foreligger der efter de ovennævnte kriterier en tjenesteforseelse, kan arbejdsgiveren meddele tjenstemanden en disciplinær sanktion efter Tjenstemandsregulativets § 22. Efter denne bestemmelse kan følgende sanktioner anvendes:

- Advarsel
- Irettesættelse
- Bøde på indtil 1/25 af månedslønnen
- Bøde på indtil halvdelen af månedslønnen
- Overførsel til andet arbejde
- Overførsel til andet arbejdssted eller stilling
- Degradering
- Disciplinær afskedigelse (evt. med forkortet varsel, jf. Tjenstemandsregulativets § 26).

Sanktionerne advarsel, irettesættelse og bøde indtil 1/25 af månedslønnen kan – med respekt af forvaltningsretlige regler, jf. umiddelbart nedenfor – meddeles uden videre, hvis der foreligger en tjenesteforseelse. Øvrige sanktioner kræver som udgangspunkt afholdelse af et tjenstligt forhør i henhold til Tjenstemandsregulativets §§ 18-20, medmindre der foreligger uforbeholden skriftlig tilståelse (sanktionerne nr. 4-5), eller forholdet er fastslået ved dom (sanktionerne nr. 6-8).

De forvaltningsretlige regler og principper gælder parallelt med Tjenestemandregulativet. Således gælder eksempelvis de almindelige principper om proportionalitet ved sanktionsvalget, ligesom arbejdsgiveren ved meddelelse af disciplinær sanktion – med eller uden forudgående tjenstligt forhør – vil skulle påse de forvaltningsretlige regler om afgørelser, herunder navnlig regler om forudgående (udvidet) høring og begrundelse.

Hvis tjenestemanden har handlet i strid med de normer, der gælder for den pågældendes stilling, og dette må tilskrives manglende dygtighed eller evner til at bestride stillingen, vil der som udgangspunkt ikke være tale om en disciplinær forfølgelse, da der ikke foreligger en tjenesteforseelse. Derimod vil det skulle vurderes, om der er grundlag for en diskretionær afskedigelse; altså en skønsmæssigt begrundet afskedigelse af tjenestemanden, hvor der ikke er noget/tilstrækkeligt at lægge embedsmanden til last i forhold til en disciplinær sanktion.

6.3.3.2 Overenskomstansatte

Som nævnt ovenfor i afsnit 6.3.1 er det almindeligt antaget, at de pligter og den ansvarsvurdering, der gælder for tjenestemænd efter Tjenestemandregulativets § 10, også finder anvendelse for overenskomstansatte embedsmænd i kommunerne.

For den overenskomstansatte embedsmand gælder imidlertid ikke samme regler om sanktioner og procesuelle forhold, som følger af Tjenestemandregulativet, herunder navnlig reglerne om tjenstligt forhør.

Overfor en overenskomstansat kan en tjenstlig forseelse sanktioneres med en advarsel eller afskedigelse (herunder bortvisning). Såfremt en kommunal arbejdsgiver påtænker at sanktionere disciplinære forhold over for en overenskomstansat embedsmand, vil de almindelige forvaltningsretlige principper og regler finde anvendelse, herunder vil reglerne om begrundelsespligt og forudgående høring skulle iagttages. Endvidere er afgørelser om disciplinære sanktioner omfattet af grundsætningen om udvidet partshøringspligt, i henhold til hvilken arbejdsgiveren tillige skal give embedsmanden en redegørelse, der skal indeholde arbejdsgiverens egen (foreløbige) opfattelse af sagen.

Ud over de forvaltningsretlige regler er kommunen underlagt de almindelige ansættelsesretlige regler om afskedigelse, der følger af den relevante overenskomst og lovgivningen, herunder funktionærloven. Det betyder bl.a., at den overenskomstansatte vil kunne tilkendes godtgørelse for usaglig afskedigelse, hvis det under en efterfølgende prøvelse måtte blive fundet, at afskedigelsen ikke havde tilstrækkeligt grundlag.

6.3.3.3 Kontraktansatte chefer

For kommunale chefer, herunder direktører, ansat efter KL's rammeaftale om kontraktansættelse af chefer gælder der principielt de samme pligter, som for overenskomstansatte, ligesom kontraktansatte chefer heller ikke er underlagt de særlige regler om sanktioner og procedurer ved disciplinære forseelser, der gælder for tjenestemænd.

Det er imidlertid antaget, at der er en mere lempelig adgang til at afskedige en kontraktansat chef. Dette skyldes, at man ved rammeaftalen har tilsigtet at gøre op med, hvad der skal betales ved afskedigelse af en

kontraktansat chef. Det fremgår således af rammeaftalens § 5, at en kontraktansat chef ved uansøgt afsked ydes fratrædelsesgodtgørelse svarende til 1 års løn, medmindre afskedigelsen skyldes væsentlig misligholdelse (bortvisning). En kontraktansat chef har dermed ikke mulighed for at rejse krav for usaglig afskedigelse efter funktionærlovens § 2 b.

En afgørelse om afskedigelse af en kontraktansat chef vil dog naturligvis være underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder forbuddet mod magtfordrejning. Videre vil en kontraktansat chef - som øvrige medarbejdere - være beskyttet af de almindelige diskriminationsforbud, herunder af ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block 1]

[Redacted text block 2]

[Redacted text block 3]

[Redacted text block 4]

[Redacted text block 5]

[Redacted text block 6]

[Redacted text block 7]

[Redacted text block 8]

[Redacted text block 9]

[Redacted text block 10]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.4.5 Øvrige personer, herunder den øvrige ledelse

Vi har ved vores undersøgelse ikke konstateret forhold, der kan give anledning til at konkludere, at andre personer skulle have handlet i strid med deres pligter. Som nævnt indledningsvist har vi ikke foretaget en vurdering af medarbejdere, der ikke længere er ansat i kommunen eller er opsagt og fritstillet.

[Redacted text block]