



14. maj 2019

Sagsnr.  
2019-0110867

Dokumentnr.  
2019-0110867-16

## **Tilbagebetaling af for højt opkrævede gebyrer**

I forlængelse af behandling af Bech-Bruun advokatundersøgelse af *Teknik- og Miljøforvaltningens administration af fortovsordningen i Københavns Kommune* afsluttet i marts 2019 er det forvaltningens vurdering, at sagen nu er fuldt belyst, hvorefter det endeligt kan opgøres, hvorvidt der skal ske supplerende tilbagebetaling af for højt opkrævede gebyrer for renhold af fortove til berørte grundejere. Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Økonomiforvaltningen gennemført analyse og beregninger af tilbagebetaling. Advokatfirmaet Bech-Bruun har været forelagt de juridiske principper og forudsætninger bag beregningen og Intern Revision har været forelagt beregningerne, og har ikke haft bemærkninger hertil. Advokatfirmaet Bech-Bruuns vurdering af anvendte juridiske principper og forudsætninger fremgår af bilag 3. Den gennemførte advokatundersøgelse rejser en række spørgsmål til den hidtidige prissætning af renholdelsesopgaven, som her adresseres i den økonomiske opgørelse af udestående tilbagebetalingsforpligtelser på fortovsordningen. Som forudsætning for analyse og beregning indgår en række juridiske principper relateret til:

- Fastlæggelse af tidspunkt for opkrævning efter markedspris.
- Tidspunkter for hvornår indregning af gennemført effektivisering i fortovsordningen skal ske.
- Opgørelse af overhead i beregning af gebyr for fortovsrenhold.
- Opgørelse af fejlagtigt opkrævede ejendomsejere efter Vejdirektoratets praksisændring.
- Betydning af mulig forældelse i opgørelse af tilbagebetalingsforpligtelse.

### **Baggrund**

Magistratens 4. afdeling indførte Fortovsordningen på gågaderne i indre by i 1992. Borgerrepræsentationen besluttede på møde 22. januar 2004 at hjemtage renhold af fortove fra grundejere i dele af indre by samt visse forretningsgader i brokvartererne og har efterfølgende med beslutninger i 2008, 2009 og 2012 udvidet ordningen. Teknik- og Miljøforvaltningen har på baggrund heraf varetaget fortovsrenhold i perioden 1992-2018, og har med hjemmel i vejlovens §64 og §72 stk. 1 opkrævet gebyr for opgaveløsningen hos den enkelte grundejer. Omfanget af fortovsordningen er således gradvist øget i perioden til at dække betydelige dele af indre by samt områder i brokvarterne. Gebyret opkræves over

ejendomsskattebilletten. Den 1. januar 2019 overgik opgaven til privat entreprenør efter gennemført udbud, og grundejerne faktureres nu efter denne markedspris med et forventet maksimalt tillæg på 9 pct. i administrationsgebyr, som Teknik- og Miljøforvaltningen i henhold til vejlovgivningen er berettiget til at indregne.

Bech-Bruun vurderer særligt, at Teknik- og Miljøforvaltningen har opkrævet for høje gebyrer med følgende begrundelser:

- På baggrund af en konkret sag fra Randers Kommune ændrede Vejdirektoratet i 2013 praksis for hvilke grundejere, der kunne forpligtes til at betale bl.a. for renhold af fortove. Teknik- og Miljøforvaltningen har fortsat opkrævning af de pågældende grundejere, og der er ikke sket tilbagebetaling konkret i relation til den ændrede praksisændring.
- Teknik- og Miljøforvaltningen har årligt opkrævet grundejere et gebyr for renhold af fortove. Bech-Bruun konkluderer, at de fastsatte priser efter 2012 ikke længere har været en dokumenterbar refleksion af de direkte og indirekte udgifter, der er forbundet med renhold af fortove. Dette skyldes grundlæggende to forhold:
  - At forvaltningen har indregnet højere overhead i gebyret, end hvad der direkte angår renhold af fortove.
  - At forvaltningen i perioden 2015-2018 har gennemført driftseffektiviseringer uden at disse er blevet indregnet i og har givet anledning til lavere gebyrer.
- Vedtagelse af den reviderede Vejlov 1. juli 2015 medførte et krav om, at kommunerne skal sikre, at arbejder, der udføres for borgernes regning, gennemføres billigst muligt. Dette medfører en reel forpligtelse til at Teknik- og Miljøforvaltningen tester egen opgavevaretagelse mod markedspriser, og såfremt kommunen ikke er fuldt konkurrencedygtig, outsourcer renholdelsesopgaven. Forpligtelsen til konkurrenceudsættelse skal ske ved ændringer i kommunens opgavevaretagelse. Ændringer i fortovsordningen i Københavns Kommune skete efterfølgende ved Borgerrepræsentationens beslutning af 24. november 2016 om at fortovsrenholdet i forsøgsområderne Indre Nørrebro, Hamletsgade og Holmbladsgade fra 1. juli 2017 igen skulle varetages af Teknik- og Miljøforvaltningen, og at forsøgsordningen som en konsekvens heraf skulle forlænges frem til 1. juli 2017.

## Løsning

Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Økonomiforvaltningen og på baggrund af Bech-Bruun bemærkninger i advokatundersøgelse af Teknik- og Miljøforvaltningens administration af fortovsordningen i Københavns Kommune gennemført en revideret beregning af forvaltningens tilbagebetalingsforpligtelse på fortovsordningen. Beregningen har været forelagt Intern Revision, som ikke har bemærkninger hertil. Denne beregning hviler på en række forudsætninger, som nærmere er gennemgået herunder. Bech-Bruun har gennemgået disse forudsætninger, og har ikke bemærkninger hertil. Beregningen viser, at Teknik- og Miljøforvaltningen i alt har opkrævet gebyrer på fortovsordningen for 362,1 mio. kr. i perioden 2012-2018 hos grundejerne. Beregningen viser yderligere, at forvaltningen er tilbagebetalingsforpligtig for et beløb på 64,8 mio. kr., og således 47,3 mio. kr. ud over det beløb, som blev tilbagebetalt i 2018.

Oversigt tilbagebetaling løbende priser (1000 kr.)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Faktisk opkrævede gebyrer	53.333	54.221	52.669	54.113	59.147	61.179	27.479	362.141
Korrektion for Vejdirektoratets praksisændring 2013	0	-316	-320	-10	-10	-10	-10	-676
Korrektion til markedspris	0	0	0	0	0	-30.485	-10.630	-41.115
Korrektion af overhead 2017 (31,2 pct. af året)	0	0	0	0	0	-2.290	0	-2.290
Annullering af takststigninger	0	0	0	0	-5.206	0	0	-5.206
Korrektion for opnåede effektiviseringer (for 2017 31,2 pct. af totaleffektiviseringen)	0	0	0	-2.718	-8.317	-4.515	0	-15.550
<b>Tilbagebetaling i alt</b>	<b>0</b>	<b>-316</b>	<b>-320</b>	<b>-2.728</b>	<b>-13.533</b>	<b>-37.300</b>	<b>-10.640</b>	<b>-64.837</b>
Tidligere tilbagebetaling	0	0	0	0	0	0	17.545	17.545
<b>Resterende tilbagebetaling</b>	<b>0</b>	<b>-316</b>	<b>-320</b>	<b>-2.728</b>	<b>-13.533</b>	<b>-37.300</b>	<b>6.904</b>	<b>-47.293</b>

Tabellen viser beregnede korrektioner til opkrævede gebyrer for hvert af årene 2012-2018, og således tilbagebetalingsforpligtigelsen for hvert af årene.

Teknik- og Miljøforvaltningen har tidligere indstillet til Teknik- og Miljøudvalget (TMU den 11. oktober 2018) om tilbagebetaling af for høje opkrævede gebyrer. I forlængelse heraf er således i 2018 tilbagebetalt et beløb på 17,5 mio. kr. til grundejere i fortovsordningen.

Korrektionerne til tidligere opgørelse af tilbagebetaling af for højt opkrævede gebyrer i fortovsordningen består af følgende:

1. Vejdirektoratets praksisændring i 2013

Teknik- og Miljøforvaltningen har siden Vejdirektoratets praksisændring i 2013 opkrævet gebyrer fra grundejere, som ikke var forpligtet til at indgå i fortovsordningen.

Tilbagebetalingsbeløbene er opgjort efter en konkret vurdering af hvem de konkrete grundejere er. Tilbagebetaling skal ske for hele perioden 2013-2018, idet Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer at den almindelige forældelsesbestemmelse på 3 år ikke finder anvendelse, da der ikke er tale om en retslig vildfarelse.

## 2. Ny Vejlov

Ved vedtagelse af ny Vejlov 1/7-2015 var Teknik- og Miljøforvaltningen forpligtet til levere renhold af fortove billigst muligt, og var underlagt krav om at lade opgavevaretagelsen konkurrenceudsætte for at sikre den billigst mulige pris blev gjort gældende overfor grundejerne. Forpligtelsen til at konkurrenceudsætte gør sig dog kun gældende fra det tidspunkt hvor kommunens fortovsordning ændrede sig. Dette skete ved Borgerrepræsentationens beslutning om at hjemtage visse dele af fortovsordningen, som havde været udlagt i en forsøgsordning.

Borgerrepræsentationen traf beslutning om hjemtagelse den 24. november 2016. Fra dette tidspunkt bør Teknik- og Miljøforvaltningen allokeres en periode til forberedelse og gennemførelse af udbudsforretning.

Den i 2018 gennemførte udbudsproces af fortovsordningen blev gennemført i perioden 12. juni 2018 til kontraktindgåelse 4. december 2018 svarende til 5,7 måneder. I beregningen af tilbagebetaling er antaget, at udbudsforretningen er mulig at gennemføre på 5 måneder. Dette medfører videre, at de nye priser for fortovsordningen, som udbuddet gav anledning til, burde have været gældende fra og med 24. april 2017 – 5 måneder efter borgerrepræsentationens beslutning. Dette betyder videre, at 31,2 pct. af året bør prissættes efter forvaltningens takster, mens 68,8 pct. af 2017 bør prissættes efter udbuddets priser.

## 3. Udbudspriser

Det forudsættes i beregningen, at den mest valide indikation af markedsprisen for fortovsordningen er givet ved det i 2018 gennemførte udbud, som er gældende fra 2019 og frem. Denne markedspris er anvendt til beregning af tilbagebetalingskrav for 2017 og 2018, idet priserne vurderes tilsvarende at kunne være opnået tidligere, såfremt forvaltningen havde gennemført udbuddet på et tidligere tidspunkt. De tre indhentede kontrolpriser i 2017 indgår ikke i beregningerne.

## 4. Gennemførte effektiviseringer i fortovsordningen

I forbindelse med Teknik- og Miljøforvaltningens udarbejdelse af kontrolbud blev det konstateret, at gennemførte effektiviseringer ikke har været indregnet i forvaltningens gebyrer 2015-2017. Forvaltningen har udarbejdet notat, der viser den opnåede effektivisering. I beregningen af tilbagebetaling er forudsat, at den opnåede effektivisering burde have medført reducerede gebyrer for grundejerne. Dette

gælder 2015, 2016 og den del af 2017, hvor prissætningen ikke sker efter markedspriser i beregningen.

De væsentligste effektiviseringer vedrører:

- Omstillingsprojekter/effektiviseringsprojekter, herunder ny arbejdstidsaftale, optimering af driftspladser, GPS i køretøjer, digitale arbejdsgange m.m.
- Løbende implementering af løvpustere til erstatning af kost og snapper.
- Ledelsesmæssige tiltag, herunder implementering af ny teamkoordinatorrolle, helhedsorienteret opgavevaretagelse og blandede fagligheder.
- Digitalt materieltjek.

Det er forvaltningens faglige vurdering, at disse effektiviseringer er implementeret – og slået igennem – i perioden efter den nye organisation, som blev etableret i 2014 og frem til primo 2015.

Forvaltningen har derfor ikke grundlag – eller dokumentation – for at vurdere, om der skulle have været gennemført effektiviseringer før 2015, som i givet fald burde have været indregnet i gebyrerne.

## 5. Overhead

Bech-Bruun anfører, at det indregnede overhead i gebyrberegningen formentlig har været for højt i perioden 2012-2018, idet forvaltningen har indregnet overhead som ved bud på egen opgaveløsning. Teknik- og Miljøforvaltningen har nærmere undersøgt muligheden for at genberegne eller efterprøve tidligere års takstberegninger med henblik på at opgøre overhadelementerne heri, som direkte er relateret til fortovsordningen. Intern Revision har tilsvarende tidligere gennemført analyser af mulighederne herfor. Konklusionen i begge analyser er at Teknik- og Miljøforvaltningen ikke er i stand til retvisende at opdele og genberegne tidligere overheadopgørelser for perioden før 2017 i de overhead-elementer, som bør undtages fra gebyrfastsættelsen, og de elementer skal indgå i gebyrfastsættelsen.

For 2017 korrigeres overheadet i perioden inden markedspriserne er gældende, så TMF fælles overhead (inkl. rådhusbidraget), jf. Bech-Bruun bemærkninger, ikke medregnes i priserne. Takstberegningen for 2017 er den første

hvor timepriserne indgår så eksplicit i beregningen, at der er den tilstrækkelige gennemsigthed til at korrigere i overheadet.

Det er som forvaltningen tidligere har oplyst, beklageligt, at det ikke kan dokumenteres, hvilke dele af opkrævet overhead før 2017 har sammenhæng med udførelsen af grundejernes forpligtigelse, og at forvaltningen således ikke er i stand til at opgøre et eventuelt tilbagebetalingsbeløb relateret hertil. Med denne manglende sikkerhed vurderer Teknik- og Miljøforvaltningen ikke, at der er hjemmel til at foretage en tilbagebetaling til grundejerne for perioden før 2017 for overheadet.

Fra den 24. april 2017 anvendes markedspriserne med 9 pct. administrationstillæg.

#### 6. Annullering af takststigninger

I 2016 blev taksten fra 2015 opjusteret på baggrund af et beregnet underskud i 2013-2014, som væsentligst kan tilskrives overhead, og tillagt pris og lønfremskrivning. Underskuddet blev beregnet på baggrund af timepriser og fordelingsnøgler, som forvaltningen ikke har tilstrækkelig dokumentation for. Med dette udgangspunkt har Teknik- og Miljøforvaltningen genberegnet taksten for 2016 uden den tidligere opjustering.

#### 7. Tilbagebetaling og indeksering

Teknik- og Miljøforvaltningens beregning udført i samarbejde med Økonomiforvaltningen er udført i årets priser i overensstemmelse med Bech-Bruun bemærkninger herom. Der er ikke i øvrigt indregnet renter i opgørelsen af tilbagebetalingsforpligtelsen.

#### 8. Forældelse

Forvaltningen har ikke ud over det anførte vedr. Vejdirektoratets praksisændring specifikt forholdt sig til forældelsesfristen på 3 eller 10 år. Da der gennem årene har været klager over betalingen til fortovsordningen, har forvaltningen i den fremlagte beregning valgt at udbetale, det som forvaltningen har sikkerhed for, at de berørte grundejere er opkrævet uretmæssigt, uden hensyntagen til eventuel forældelsesfrist.

## **Økonomi**

Efter at principper for opgørelse af tilbagebetalingsforpligtelse af for højt opkrævede gebyrer i fortovsordningen nu er endeligt belyst bl.a. på baggrund af Bech-Bruun advokatundersøgelse kan det nu endeligt opgøres, at den samlede tilbagebetaling udgør 64,8 mio. kr. Heraf har Teknik- og Miljøudvalget allerede i 2018 besluttet at gennemføre en tilbagebetaling på 17,5 mio. kr., og der udestår således en supplerende tilbagebetaling på 47,3 mio. kr. Ud af denne tilbagebetaling vedrører ca. 4,0 mio. kr. ejendomme, hvor Københavns Kommune er ejer, og hvor ejendommene dels anvendes til kommunale formål og dels udlejes til private formål.

Baseret på den i 2018 gennemførte tilbagebetaling skal hertil lægges en forventet udgift til at gennemføre selve tilbagebetalingen i Koncernservice på 0,5 mio. kr. Internt ressourceforbrug i Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse hermed indregnes ikke. Samlet udgør tilbagebetalingen derfor en samlet servicemåltals- og finansieringsudfordring på 47,8 mio. kr. på Teknik- og Miljøudvalgets ramme i 2019.

Teknik og Miljøforvaltningen vurderer, at håndteringen af den samlede tilbagebetaling ikke kan håndteres inden for Teknik- og Miljøudvalget egen ramme. Til delvis håndtering af udfordringen ansøger Teknik- og Miljøforvaltningen derfor om et internt lån på 20 mio. kr., som afdrages de kommende 6 år. Den resterende del af udfordringen på 27,8 mio. kr. skal identificeres indenfor forvaltningens eksisterende budget i 2019.

Forvaltningen vil afsøge håndteringsmuligheder og præsentere forslag til håndtering på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 19. august 2019. Forvaltningen vil i forbindelse med augustindstillingen så vidt muligt fremlægge håndteringsmuligheder, som sikrer et budget i balance i 2019. I den forbindelse vil der i samarbejde med Økonomiforvaltningen, i lighed med håndteringen af tilbagebetalingen gennemført i 2018, blive foretaget en vurdering af i hvilket omfang, der skal gennemføres tilbagebetaling til kommunale ejendomme. Det forventes, at der for tilbagebetalinger vedrørende ejendomme med kommunale formål kan ske en bevillingsmæssig korrektion, så dette ikke vil belaste Teknik- og Miljøforvaltningens økonomi.