



Til borgmester Karina Vestergård Madsen (Ø)

Politikersvar til Karina Vestergård Madsen (Ø)- Afklaring af hjemmelsgrundlag for anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde

Borgmester Karina Vestergård Madsen (Ø) har den 6. maj 2025 stillet følgende spørgsmål til sagen om Afklaring af hjemmelsgrundlag for anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde:

"Hvad dækker dette tekststykke over (lige over tabel 1 i indstillingen: "Den tidligere beslutning indebar, at der blev lagt 0,3 mio. kr. i 2025, 0,6 mio. kr. i 2026 og 0,1 mio. kr. i 2027 og frem i kassen. Det er dog ikke muligt at få midlerne tilbage fra kassen ifm. denne justering, og forvaltningen skal derfor selv finansiere de afleverede midler. Udfordringen i 2025 blive håndteret inden for rammen, mens udfordringen i 2026 og frem indgår i 2. behandlingen af Teknik og Miljøudvalgets budgetbidrag (Teknik- og Miljøudvalget (TMU) 28. april 2025)." og er dette sædvanlig praksis i KK? "

Økonomiforvaltningens svar

Ad 1: Baggrunden for formuleringen

Sagen fra TMU om håndhævelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde blev oprindeligt forelagt for Borgerrepræsentationen på mødet den 22. august 2024, hvor der indholdsmæssigt blev truffet beslutning om at anvende bodsbestemmelser inden for de rammer, som TMF vurderede lovgivningen og tidligere beslutninger i BR gav mulighed for. Sagen medfører samtidigt indtægter for KK. I forhold til denne type sager fastlægger styrelseslovens §40, stk. 2 følgende:

"Bevillingsmyndigheden ligger hos kommunalbestyrelsen, Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilgning"

Borgerrepræsentationen godkendte indstillingen, og TMU tildeltes en indtægtsbevilling til opkrævning af bod på 0,3 mio. kr. i 2025, 0,6 mio. kr. i 2026 og 0,1 mio. kr. i 2027 og frem. Indstillingen blev godkendt med Økonomiudvalgets udtalelse om sagen, jf. kommunens

13-05-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 10358

Dokumentnummer i F2
7949990

Sagsnummer eDoc
2025-0148530

Sagsbehandler
Jasper Saaeby-Voss

styrelsesvedtægt, §12, der gik på, at eventuelle merudgifter som følge af sagen skal afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalget budgetramme, jf. bilag. Modposten for indtægter var delvist drifts- og etableringsudgifter i TMF, mens de overskydende midler tilgik kommunens råderum, og disse midler samt det resulterende servicemåltal er efterfølgende indgået i en fælles prioritering af finansiering og måltal.

Midlerne vedr. 2025-2028 indgik i formelt i sagen om tekniske ændringsforslag til budget 2025, der blev godkendt af BR den. 3. oktober 2024. ØU besluttede den 22. januar 2025 Indkaldelsescirkulæret for budget 2026, hvor udvalgenes rammer blev fastlagt. Indtægten er dermed anvendt til finansiering af andre formål og kan ikke annulleres uden at ændre på de samlede rammer for budget 2026.

TMF er efterfølgende blevet bekendt med, at lovgivningen ikke giver hjemmel til den besluttede anvendelse af bodsbestemmelser og at kommunens muligheder for opkrævning af bod skal tolkes mere restriktivt end forudsat. Indtægtsgrundlaget har derfor ændret sig, og der var i februar 2025 en kort dialog mellem TMF og ØKF om sagen, hvor ØKF pegede på, at KKs bevillingsregler og styringsprincipper gav følgende håndteringsmuligheder:

- Håndtering inden for TMUs ramme
- Anmodning om et internt lån
- Rejse sagen i budgetnotat til overførselssagen.

Af indstillingen fremgår, at TMF har valgt at håndtere udfordringen gennem intern omprioritering i udvalgets budgetbidrag.

Ad 2: Praksis i KK

Indledningsvist bemærkes det, at indstillingen er udarbejdet af Teknik- og Miljøforvaltningen, og at formuleringen om at det "ikke er muligt at få midlerne tilbage" henviser til kommunens styringsregler og styringspraksis, jf. ovenstående om de konkrete forhold i denne sag.

Grundlæggende er udvalgene i KK i forhold til bevillingsreglerne underlagt et krav om rammestyring, hvor økonomiske udfordringer som udgangspunkt skal søges håndteret inden for det pågældende udvalgs samlede økonomi, jf. bevillingsreglernes afsnit 2.1.1:

"Serviceområdet er rammestyreret, og udvalgene skal sikre, at deres tildelte ramme ikke overskrides, og at de besluttede aktiviteter gennemføres."

Dette gælder eksplicit også ifm. budgetprocessen, hvor Indkaldelsescirkulæret, jf. ØU 22. januar 2025, foreskriver, at:

”udvalgene anmodes om at udarbejde budgetbidrag inden for de beskrevne budgetrammer og retningslinjer.”

Samtidigt har BR i sagen om bodsbestemmelser i tråd med etableret praksis i disse typer af sager besluttet, at eventuelle merudgifter som følge af sagen skal afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme. Det entydige udgangspunkt for håndtering af økonomiske udfordringer er derfor, at løsningen på økonomiske udfordringer skal findes inden for egen budgetramme.

Hvis et udvalg ikke ved effektiviseringer, besparelser eller omprioritering kan opnå et budget i balance, henvises sådanne budgetbehov til budgetforhandlingerne, hvor der kan ske en fælles prioritering. Prioriteringen foretages bl.a. gennem kategorisering af budgetnotater, så der sikres, at de ufravigelige behov håndteres, inden der prioriteres ift. politiske ønsker. Sagen her er dog håndteret ved omprioritering i udvalgets budgetbidrag.

Tilsvarende kan der i årets løb rejses budgetbehov ifm. overførselssagen, anmodes om et internt lån eller om midler fra puljen til uforudsete udgifter, hvis det ikke er muligt at håndtere udfordringen inden for egen ramme. ØKF konstaterer, at der i sagen ikke anmodes om en til-lægsbevilling.

Bilag

- 15. Tilpasning af ordning om anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde, Borgerrepræsentationen, 22. august 2024,



15. Tilpasning af ordning om anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde (2024-0028167)

Over halvdelen af alle gravearbejder på offentlig vej bliver forsinket, hvilket er til gene for fremkommeligheden og koordinering af vejarbejde i byen. Borgerrepræsentationen godkendte i 2016, at kommunen fremadrettet kunne opkræve bod ved forsinkelser i gravearbejde. Forvaltningen har konstateret, at beslutningen i 2016 ved en fejl ikke er blevet effektueret, men det har desværre ikke været muligt at rekonstruere forløbet og de nærmere årsager bag. I forbindelse med at implementere beslutningen, finder forvaltningen det nødvendigt at tilpasse ordningen, bl.a. som følge af modsatrettede hensyn ift. en eksisterende samarbejdsaftale fra 2015 samt og senere usikkerhed om lovhjemmel. Borgerrepræsentationen skal på den baggrund tage stilling til en ny model for opkrævning af bod ved forsinkelser på det prioriterede vejnet samt på strøg- og gågader i byen.

Indstilling

Indstilling om,

1. at godkende at ordning om anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde tilpasses jf. løsningsafsnit.

Det forudsættes, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

Økonomiudvalget bemærker, at finansiering af udviklingsaktiviteter inden for Teknik- og Miljøudvalgets egen ramme i 2024 medfører, at der tilsvarende frigives midler til Teknik- og Miljøudvalget i 2025. Det forudsættes endvidere, at disse midler anvendes til at dække budgetudfordringer på need-to sager under Teknik- og Miljøudvalget i 2025 i forbindelse med udmøntningen af budgettet.

(Teknik- og Miljøudvalget)

Problemstilling

Borgerrepræsentationen besluttede den 26. maj 2016, at der kan opkræves bod for forsinkelser på igangværende gravearbejde på alle offentlige veje for dermed at mindske gener for fremkommeligheden som følge af forsinket gravearbejde. Forvaltningen har i forbindelse med en gennemgang af interne økonomiske forhold måttet konstatere, at der kun i få tilfælde er blevet pålagt bod, men uden reel opkrævning i praksis. Det har ikke været muligt at rekonstruere forløbet efter vedtagelsen i 2016 og årsag til, at beslutningen ikke er effektueret. Forvaltningen kan bagudrettet pege på en samarbejdsaftale fra 2015 mellem kommunen og en række større parter på anlægsområdet, der i mange tilfælde har forhindret kommunen i at pålægge bod, efter ordningen blev

vedtaget. Senest har en byretsdom fra 2022 vedr. Odense Kommune også skabt tvivl om lovligheden af ordningens systematiske fastsættelse af bod. Forvaltningen har således trods beslutningen i 2016 haft en praksis for at forlænge gravetilladelserne i overensstemmelse med samarbejdsaftalen.

I 2023 steg antallet af gravetilladelser til over 15.000 fra tidligere omkring 11.000 årligt. Stigningen skyldes især øget gravearbejde ifm. el-, fiber- og vandledninger. Når et gravearbejde forsinkes, bliver der typisk udstedt en forlængelse af den eksisterende gravetilladelse, hvilket kan være til gene for fremkommeligheden og for koordineringen af vejarbejde i byen. Forlængelserne udgjorde i 2023 ca. 51 % af antallet af gravninger.

Borgerrepræsentationen skal tage stilling til tilpasning af ordningen for anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde, da det ændrer beslutningen fra 2016 om fastsættelse af bodsstørrelse, bodsomfang og indtægtsbevilling hertil.

Løsning

Borgerrepræsentationens beslutning fra 2016 for opkrævning af bod skal tilpasses, så ordningen kan komme i funktion. Det indebærer 1), at samarbejdsaftalen med de eksterne parter annulleres, 2) at området, som ordningen dækker, skal snævres ind, og 3) at en systematisk fastsættelse af bodens størrelse skal afstemmes efter forarbejderne i vejloven og bekendtgørelse om gravearbejder.

Ad 1. Annullering af samarbejdsaftale: Forvaltningen indgik i 2015 en samarbejdsaftale med Danske Anlægsentreprenører og de største ledningsejere, HOFOR, DONG Energy og TDC. Aftalen rammesætter, hvordan kommunen som vejmyndighed stiller krav til parterne. Samarbejdsaftalen giver bl.a. mulighed for fritagelse af bod under visse omstændigheder, fx vejforhold, projektændringer og arkæologiske fund (se samarbejdsaftalen i bilag 3). Aftalen indebærer også et samarbejdsforum, der dog ikke ser ud til at have været i funktion. I stedet har forvaltningen et tæt, bilateralt samarbejde med de største graveaktører om både generelle og konkrete problemstillinger, hvor der også sker koordinering af gravearbejde.

Det er forvaltningens vurdering, at samarbejdsaftalen er en uforpligtende aftale om fælles forståelse af kommunens praksis på området. Når forvaltningen varsler en ny praksis for brug af bod, vil samarbejdsaftalen således blive annulleret. I stedet vil undtagelse for bod fremadrettet kun ske efter "Bekendtgørelse om gravearbejder i offentlige vejarealer og private fællesveje i byer og bymæssige områder". Det fremgår af bekendtgørelsen, at vilkår om bod ikke kan håndhæves i tilfælde, hvor forsinkelsen af gravearbejdet skyldes uforudsigelige omstændigheder, som bevirker, at kontrakten ikke kan opfyldes helt eller delvist (force majeure). Forvaltningen vurderer, at krav om uforudsete arkæologiske undersøgelser også bør medtages som en acceptabel årsag til forsinkelse.

Ad 2. Afgrænsning af områder for anvendelse af bod: Forvaltningen anbefaler, at opkrævningen af bod i første omgang begrænses til det prioriterede vejnet samt strøggader og gågader, hvor det vurderes, at generne vil blive størst for fremkommeligheden og koordineringen af vejarbejde (se kort i bilag 2).

Ad 3. Ny metode til fastsættelse af bod: Borgerrepræsentationen godkendte i 2016 en systematisk fastsættelse af bod på årsdøgntrafikken (det gennemsnitlige antal køretøjer på en given strækning) x 7 kr. per påbegyndt uge. Bodden var på niveau med bodens størrelse i Odense Kommune. Odense

Kommunes praksis har dog sidenhen været behandlet i Byretten i Odense og senere Østre Landsret, hvilket har skabt usikkerhed om lovligheden af Borgerrepræsentationens beslutning i 2016. Forvaltningen har ikke kendskab til andre kommuner, der anvender bodsbestemmelserne.

Forvaltningen vurderer på denne baggrund og ud fra supplerende ekstern juridisk vejledning, at en systematisk fastsættelse af bod på årsdøgntrafikken x 7 kr. per påbegyndt uge er og også bagudrettet ville have været ulovlig. Forvaltningen anbefaler, at fastsættelsen af bod fremadrettet sker i overensstemmelse med forarbejderne til Vejloven, så boden som udgangspunkt fastsættes til årsdøgntrafikken x 1 kr. per påbegyndt uge og dermed afstemmes efter, hvor befærdet en strækning er. Fx vil en bod på Gyldenløvesgade, hvor årsdøgntrafikken er opgjort til 52.900 køretøjer, således som udgangspunkt blive fastsat til kr. 52.900 pr. påbegyndt uge, hvis tidsfristen ikke overholdes. Ved at tage udgangspunkt i årsdøgntrafikken beregnes boden ud fra biltrafik, men det bemærkes, at anvendelsen af bod har til formål at mindske generne for alle typer trafikanter.

Boden kan i konkrete tilfælde fastsættes højere, fx hvis en strækning vurderes særligt kritisk for fremkommeligheden. Bodens størrelse skal stå i et sagligt og rimeligt forhold til den gene, som gravearbejds forsinkelse påfører trafikken eller andet planlagt vejarbejde. Fastsættelse af bod på gravearbejde på gågader i Indre By vil også i hvert enkelt tilfælde kræve en konkret vurdering, da den ikke kan fastsættes på grundlag af antallet af køretøjer (årsdøgntrafikken). Dette indebærer en ekstra administrativ opgave.

Indførsel af bod kan medføre, at graveaktørerne begynder at søge om tilladelse til en længere graveperiode, første gang de ansøger om en gravetilladelse, for at mindske risikoen for at overskride tidsfristen og dermed blive pålagt bod. Dette forhold kan isoleret set øge antallet af genedage, da graveperioderne bliver længere i førstegangsansøgningerne. Forvaltningen skal have ekstra opmærksomhed på denne udfordring og forsøge at begrænse problemet. Til understøttelse af det formål iværksættes en bagudrettet analyse af gennemsnitlig varighed for forskellige typer gravearbejde. Større viden på området vil også medføre, at den første ansøgning om gravetilladelse formentlig bliver mere realistisk, så koordineringen af vejarbejde generelt kan forbedres. Samlet set forventer forvaltningen dermed, at det samlede antal genedage bliver reduceret, så fremkommeligheden bliver bedre i byen.

Brug af bod vil blive iværksat for en periode på 12 måneder og herefter evalueret.

Politisk handlerum

- Teknik- og Miljøudvalget kan vælge at undtage forsinket gravearbejde på gågader for bod, så brugen af bod alene finder anvendelse på det prioriterede vejnet og strøggader. Det vil medføre en reduktion i de forventede indtægter med 0,3 mio. kr. i 2025. Det vil desuden reducere den administrative opgave forbundet med den individuelle vurdering af bodsstørrelse på gågader.
- Teknik- og Miljøudvalget kan henvise finansiering af initiativer til styrkelse af den tværgående anlægskoordinering til Budget 2025. Dette kan medvirke til, at den store bygge- og anlægsaktivitet i endnu højere grad koordineres og udføres i den rigtige rækkefølge. Det kan bidrage til færre gravninger generelt bl.a. ved at understøtte, at nyanlagte veje så vidt muligt ikke graves op igen få år efter anlæg. Det vil samtidig minimere generne for byens borgere og sikre, at gravearbejde udføres inden for den planlagte tidshorisont.

Økonomi

Da ordningen om anvendelse af bod blev vedtaget i 2016, indgik et indtægts- og udgiftsbudget i beslutningen. Tilpasning af ordningen kræver en korrektion af de vedtagne budgetter fra 2025 og frem.

Der er på nuværende tidspunkt et indtægtsbudget på 0,6 mio. kr. fra indtægt af bod. Fremadrettet forventes indtægten fra opkrævning af bod at være 2,3 mio. kr. i 2025, 1,7 mio. kr. i 2026 og 1,1 mio. kr. i 2027 og frem. De stigende indtægter betyder, at indtægtsbudgettet skal korrigeres med 1,7 mio. kr. i 2025, 1,1 mio. kr. i 2026 og 0,5 mio. kr. fra 2027 og frem. Den faldende indtægt skyldes, at boden ventes at mindske antallet af forsinkelser. Der er ikke hjemmel til, at p/l-regulere bodssatsen.

Der er ligeledes behov for at korrigere udgiftsbudgettet. Der er på nuværende tidspunkt et udgiftsbudget på 0,6 mio. kr. til de udgifter, der er forbundet med administration af bodsopkrævningen. Fremadrettet forventes udgiften til administration at være 1,0 mio. kr. i 2025, 0,9 mio. kr. i 2026 og 0,7 mio. kr. i 2027 og frem. Dertil kommer en årlig it-drift på 0,3 mio. kr. fra 2025 og frem. De stigende udgifter betyder, at udgiftsbudgettet skal korrigeres med 0,7 mio. kr. i 2025, 0,6 mio. kr. i 2026 og 0,4 mio. kr. fra 2027 og frem. Udgifterne dækkes af indtægterne fra boden.

Der vil være opstartsudgifter på 0,7 mio. kr. i 2024 til udvikling af et faktureringsmodul til Erhvervsportalen samt mindre ændringer i relation til opkrævning af bod. Udgiften håndteres inden for forvaltningens ramme i 2024. De 0,7 mio. kr. vil i 2025 indgå som råderum i budgetlægningen ifm. udmøntningsindstillingen.

Det overskydende råderum fra indtægterne på 0,3 mio. kr. i 2025, 0,6 mio. kr. i 2026 og 0,1 mio. kr. i 2027 og frem skal lægges i kassen og fremgår derfor som udgift.

De bevillingsmæssige konsekvenser fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Bevillingsmæssige konsekvenser (1.000 kr. 2024 p/l)

At-punkt	Ud-valg	Bevilling (nr. og navn)	Funktion	Indtægt (I) / Udgift (U)	Beløb i 1.000 kr.* (2024 p/l)				Værdi
					2025	2026	2027	2028	
1.	TMU	1000-Ordinær drift	2.28.11.1	I	-1.700	-1.100	-500	-500	
1.	TMU	1000-Ordinær drift	2.28.11.1	U	700	550	400	400	
1.	TMU	1000-Ordinær drift	2.28.11.1	U	700				
1.	ØU	Finansposter	8.22.05.5	U	300	550	100	100	
I alt	-	-	-	-	0	0	0	0	

*Øgede indtægter er indikeret med negativt fortegn, mens reducerede indtægter er indikeret med positivt fortegn. Øgede udgifter er indikeret med positivt fortegn, mens reducerede udgifter er indikeret med negativt fortegn.

Videre proces

Når Borgerrepræsentationen har godkendt indstillingen, tilpasses ordningen for anvendelse af bodsbestemmelser som beskrevet. Dette medfører, at samarbejdsaftalen fra 2015 annulleres. Herefter implementerer forvaltningen den nye praksis, som evalueres efter 12 måneder. Evalueringen forelægges Teknik- og Miljøudvalget til orientering.

Søren Wille / Peter Højer

Oversigt over politisk behandling

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at godkende at ordning om anvendelse af bodsbestemmelser ved gravearbejde tilpasses jf. løsningsafsnit.

Teknik- og Miljøudvalgets beslutning i mødet den 17. juni 2024

Et samlet udvalg stillede følgende ændringsforslag som nyt at-punkt:

”at Teknik- og Miljøforvaltningen vender tilbage med indstilling, hvori forvaltningen afdækker muligheder for at udvide ordningen til også at omfatte opkrævning af bod på baggrund af cykeltrafik på relevante strækninger i byen.”

Ændringsforslaget blev vedtaget uden afstemning.

Indstillingens 1. at-punkt blev anbefalet over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Det Konservative Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

”For det Konservative Folkeparti er det væsentligt, at det fremadrettet dels bliver sikret, at der opkræves bod ved overskridelse af den udstedte gravetilladelse, og dels at det sikres, at den tidsperiode for hvilken der udstedes gravetilladelse er realistisk i forhold til opgaven, således at vi ikke risikerer, at der udstedes gravetilladelser, der strækker sig over længere tid end højst nødvendigt, samtidig med at det også skal være muligt og realistisk for entreprenøren at få afsluttet arbejdet indenfor den tidsperiode, der udstedes tilladelse til.”

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget oversender sagen til Borgerrepræsentationen med følgende erklæring:

Økonomiudvalget forudsætter, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

Økonomiudvalget bemærker, at finansiering af udviklingsaktiviteter inden for Teknik- og Miljøudvalgets egen ramme i 2024 medfører, at der tilsvarende frigives midler til Teknik- og Miljøudvalget i 2025. Økonomiudvalget forudsætter, at disse midler anvendes til at dække budgetudfordringer på need-to sager under Teknik- og Miljøudvalget i 2025 i forbindelse med udmøntningen af budgettet.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 13. august 2024

Økonomiudvalget besluttede at oversende indstillingen med udvalgets erklæring til behandling i Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Det Konservative Folkeparti videreførte deres protokolbemærkning fra Teknik- og Miljøudvalgets møde den 17. juni 2024:

”For det Konservative Folkeparti er det væsentligt, at det fremadrettet dels bliver sikret, at der opkræves bod ved overskridelse af den udstedte gravetilladelse, og dels at det sikres, at den tidsperiode for hvilken der udstedes gravetilladelse er realistisk i forhold til opgaven, således at vi ikke risikerer, at der udstedes gravetilladelser, der strækker sig over længere tid end højst nødvendigt, samtidig med at det også skal være muligt og realistisk for entreprenøren at få afsluttet arbejdet indenfor den tidsperiode, der udstedes tilladelse til.”

Beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 22. august 2024

Indstillingen blev godkendt uden afstemning.

Det Konservative Folkeparti videreførte følgende protokolbemærkning, som Socialdemokratiet og SF tilsluttede sig:

”For det Konservative Folkeparti er det væsentligt, at det fremadrettet dels bliver sikret, at der opkræves bod ved overskridelse af den udstedte gravetilladelse, og dels at det sikres, at den tidsperiode for hvilken der udstedes gravetilladelse er realistisk i forhold til opgaven, således at vi ikke risikerer, at der udstedes gravetilladelser, der strækker sig over længere tid end højst nødvendigt, samtidig med at det også skal være muligt og realistisk for entreprenøren at få afsluttet arbejdet indenfor den tidsperiode, der udstedes tilladelse til.”

Bilag

Bilag 1 - Oversigt over politisk behandling

Bilag 2 - Oversigtskort Prioriterede vejnet, strøggader og gågader (inkl. rettelsesblad)

Bilag 3 - Samarbejdsaftalen