



5. oktober 2018

Sagsnr.
2018-0231749

Dokumentnr.
2018-0231749-5

Teknik- og Miljøforvaltningens bemærkninger til rapport fra Intern Revision af 3. oktober 2018 vedrørende fortovsordningen i Københavns Kommune

Teknik- og Miljøforvaltningen har gennemgået Intern Revisions rapport vedr. den udvidede undersøgelse og vurdering af fortovsordningen, herunder forvaltningens håndtering af fortovsordningen. I dette notat fremgår forvaltningens bemærkninger til rapporten.

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 2013 vurderede Ernst & Young (EY) Teknik- og Miljøforvaltningens kostægthed og effektivitet ved udførelse af gaderenholdelse og fortovsrenholdelse for private grundejere.

For så vidt angår kostægthed anbefalede EY bl.a., at Teknik- og Miljøforvaltningen genberegne de anvendte fordelingsnøgler regelmæssigt/årligt. Som det fremgår nedenfor, har forvaltningen ikke sørget for den nødvendige genberegning af fordelingsnøgler.

Med hensyn til effektivitet var det EY' s umiddelbare vurdering, *"at den gennemførte analyse ikke giver anledning til kritik af TMF' s omkostningsniveau på gaderenhold."* EY pegede dog på nødvendigheden af løbende at vurdere og dokumentere omkostningseffektiviteten.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i perioden 2015-2018 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.

Manglende genberegning af fordelingsnøgle

Teknik- og Miljøforvaltningen anerkender, at det er en fejl, at forvaltningen ikke, som anbefalet af EY i 2013, har foretaget regelmæssige / årlige genberegninger af den fordelingsnøgle, der er en

Sekretariat - U

Islands Brygge 37
Postboks 394
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

nøgleparameter i forvaltningens beregning af fortovstaksten. Intern Revision har rejst berettiget kritik af den manglende genberegning af fordelingsnøglen. En sådan genberegning ville have betydet, at de effektiviseringer, som er gennemført i perioden 2015-2018, var slået igennem som en reduceret takst til grundejerne i 2016 og 2017.

Intern Revision rejser også berettiget kritik af den manglende genberegning af fordelingen imellem A- og B-gader. Det er dog efter forvaltningens vurdering ikke korrekt, at klassificeringen oprindeligt er foretaget på baggrund af ”et individuelt skøn”. Det oprindelige beslutningsgrundlag fra 2009 indeholder en specificeret opdeling af kvadratmeterprisen i medarbejderudgifter, maskinudgifter etc., som har været baseret på konkrete vurderinger. Prisen for A- og B-gader vil fremadrettet blive bestemt af udbudsresultatet.

Tilbagebetaling til grundejerne – hjemmel, se også bilag 6a.

Den manglende genberegning af de faktiske udgifter rettes der nu op på i form af tilbagebetaling til grundejerne af for meget opkrævet betaling for fortovsrenhold i årene 2016 og 2017, ligesom den endnu ikke opkrævede betaling for 2018 vil blive reduceret.

Da forvaltningen, i forbindelse med udbud af fortovsordningen i foråret 2018, opdagede uoverensstemmelsen mellem Teknik- og Miljøforvaltningens kontrolbud og eksisterende prisfastsættelse, iværksatte forvaltningen straks en undersøgelse af sagen med bistand fra eksternt rådgiver EY. Undersøgelsen viste et behov for tilbagebetaling til grundejerne på 17,5 mio. kr. (TMU 27. august 2018).

Beløbet på 17,5 mio. kr. er fremkommet ved, at forvaltningen har identificeret de gennemførte effektiviseringer i perioden 2015-2018 og modregnet disse i det enkelte års fortovsregnskab. Effektiviseringerne har en samlet værdi på 25,5 mio. kr., men da der i en længere årrække har været underskud i fortovsregnskaberne (der er blevet opkrævet for lidt hos grundejerne), har forvaltningen modregnet effektiviseringerne i det enkelte års driftsunderskud. EY skriver i deres overordnede vurdering, 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.”*

Intern Revision skriver i øvrigt flere steder i rapporten, at Teknik- og Miljøforvaltningen har opgjort, at grundejerne har betalt 25,5 mio. kr. for meget, men dette er ikke korrekt. Teknik- og Miljøforvaltningen har opgjort, at effektiviseringerne fra 2015 til 2017 kan opgøres til 25,5 mio. kr. Grundejerne har, ifølge Teknik- og Miljøforvaltningen, betalt 17,5 mio. kr. for meget, idet effektiviseringerne er modregnet i det enkelte års fortovsregnskab jf. tabel 1.

Tabel 1 Opgørelse af tilbagebetaling (1.000 kr.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Udgifter (effektiviseringer ikke indregnet)	-54.528	-58.701	-55.767	-59.701	-64.616	-60.712	-64.844
Besparselsen gennem effektiviseringer, som burde være indarbejdet					2.718	8.317	14.457
Faktiske udgifter (effektiviseringer indregnet)	-54.528	-58.701	-55.767	-59.701	-61.898	-52.395	-50.387
Betaling opkrævet fra grundejerne	50.712	51.865	54.221	52.669	54.100	59.147	61.179
Opdateret fortovsregnskab. Minus: Der er betalt mindre end de faktiske udgifter	-3.816	-6.836	-1.546	-7.032	-7.798	6.752	10.792
Tilbagebetaling	-	-	-	-	-	6.752	10.792

Intern Revision vurderer ikke, at der er hjemmel til at modregne i tidligere års driftsunderskud, bl.a. fordi det kommunale bevillingssystem fastsætter, at driftsbevillinger er ét-årige, og indtægtsbudgettet sætter rammerne for udgifterne på brugerfinansierede områder.

Teknik- og Miljøforvaltningen mener, at det hjemmelmæssige grundlag for den metode, som forvaltningen følger, er vejloven. Teknik- og Miljøforvaltningen har bedt advokatfirmaet Nielsen Nørager om at kommentere rapportudkastet af 5. september 2018 fra Intern Revision. Nielsen Nørager anfører (se bilag 2) bl.a., at: ”*Det er fortsat vores juridiske vurdering, at tilbagebetalingsspørgsmålet skal vurderes i lyset af, hvad de faktiske omkostninger vurderes at være, og af om der er betalt for meget i forhold hertil.*”

Desuden anfører Nielsen Nørager, at ”*Det er TMF, der efter vejlovens bestemmelser og ud fra en faglig vurdering fastslår, hvad der er de faktiske omkostninger forbundet med fortovsordningen.*”

Og endelig anføres det, at ”*Da vi som nævnt indledningsvist lægger TMF’s opgørelse af tilbagebetalingsbehovet og EY’s gennemgang heraf til grund for vores vurdering af sagen, og da der ikke med IR’s rapport er fremkommet væsentlige nye oplysninger om den af TMF foretagne opgørelse, finder vi fortsat, at TMF heller ikke på baggrund af det anførte i IR’s rapport er forpligtet til at ændre på den foretagne opgørelse af tilbagebetalingsbehovet.*”

Tilbagebetaling til grundejerne – værdiansættelse af effektiviseringer, se også bilag 6b

Intern Revision stiller spørgsmålstegn ved Teknik- og Miljøforvaltningens værdisætning af de gennemførte effektiviseringer og mener, at værdisætningen er opgjort skønmæssigt.

Teknik- og Miljøforvaltningen skal hertil bemærke, at værdiansættelsen af effektiviseringerne delvist er baseret på udarbejdede businesscases for en række omstillingsprojekter (svarende til Økonomiforvaltningens eksisterende metode og skabelon herfor), og delvist på ledelsens konkrete, faglige skøn.

For omstillingstiltagene (businesscases) gælder det i øvrigt, at de er indregnet med fuld effekt for budgetåret, selv om erfaringen viser, at effekten (gevinstrealiseringen) af omstillinger ofte er forsinket i forhold til det i businesscasen planlagte og budgetterede. EY udtrykker det i deres rapport på følgende måde: *"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."* Det er således forvaltningens vurdering, at tilbagebetalingen er maksimeret til gavn for grundejerne for så vidt angår omstillingstiltagene.

Det er korrekt, som Intern Revision anfører, at værdien af de øvrige effektiviseringer er skønmæssigt opgjorte. Ledelsens skønmæssige opgørelser er imidlertid foretaget ud fra en grundig, faglig vurdering af de konkrete effektiviseringstiltag, som fx indførelsen af løvpustere. Offentlig forvaltning baserer sig på løbende og konkrete faglige vurderinger og skøn, og vi vurderer som forvaltning, at validiteten af værdiansættelserne er tilfredsstillende, idet det også bemærkes, at vi har gennemført et grundigt kontrolbud på fortovsordningen baseret på tidsstudier, og dette kontrolbud fungerer som "pejlemærke" for værdien af de gennemførte effektiviseringer.

Teknik- og Miljøforvaltningen har noteret sig Intern Revisions kritik og vil fremadrettet øge dokumentationen i relation til effektiviseringstiltag m.m. med henblik på at eliminere tvivl om værdien heraf.

Tilbagebetaling til grundejerne – Teknik- og Miljøforvaltningens metode til opgørelse af omkostninger i fortovsordningen, se også bilag 6c

Intern Revision vurderer driftsunderskuddene i fortovsregnskaberne som værende ikke-dokumenterede og sætter dermed spørgsmål ved grundlaget for tilbagebetalingen.

Forvaltningen har afgivet et gennemarbejdet kontrolbud på en del af fortovsordningen, hvor samtlige effektiviseringstiltag, som er

gennemført inden for de seneste år, er indregnet. Dette skarpe kontrolbud/pejlemærke udgør 70 % af forvaltningens nuværende pris. Der er således ikke noget, der taler for, at Teknik- og Miljøforvaltningen tilbage i tid skulle have opkrævet for meget hos grundejerne ud over de 17,5 mio. kr. i 2016-2017, som forvaltningen har opgjort, se tidligere afsnit.

Teknik- og Miljøforvaltningen er ikke enig i, at driftsunderskuddene i fortovsregnskaberne er ikke-dokumenterede.

Udfordringen med fortovsregnskabet er, at den centrale fordelingsnøgle ikke er blevet opdateret med de gennemførte effektiviseringer fra perioden 2015-2018.

I henhold til reglerne fra Økonomi- og Indenrigsministeriets Budget- og Regnskabssystem for kommuner skal der aflægges årligt regnskab på IM-funktion IM 2.22.03.1 Arbejder for fremmed regning. Til brug herfor er der gennemført en årlig beregning baseret på tids- og materielregistreringer, enhedspriser og fordelingsnøglerne. Det beregnede driftsregnskab bruges årligt til at lave et regnskab på fortovsordningen. Dermed er underskuddene på fortovsordningen faktisk opgjort, og er blevet regnskabsført i kommunens regnskab.

Det skal bemærkes, at når der arbejdes med væg-til-væg fladerenhold samt gågader og pladser, er det kun en del af tiden, der anvendes på opgaver, der relateres til fortovsordningen. I 2012 justerede forvaltningen fordelingsnøglen (som bestemmer hvor stor en del af udgifterne fortovsordningen skal belastes med) fra 80 % til 74 % ud fra et fagligt skøn og vurdering i forbindelse med overtagelse af en del private veje.

I 2013 blev EY anmodet om at foretage en vurdering af, om grundejernens betaling for fortovsrenhold er i overensstemmelse med reglerne. EY konkluderer i deres rapport fra 2013:

”Det er EY’ 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.”

EY konkluderer videre:

”Ved kontrol af den reviderede fordelingsnøgle har vi fået udleveret materiale fra en analyse af fordelingen på Nørrebro i november 2012. Denne analyse viser en fordeling på 75 % til fortovene, og ligger derfor tæt op ad den anvendte fordeling på 74 %. Undersøgelsen er foretaget ved, at medarbejdere fra Nørrebro har specificeret deres tidsforbrug på opgaver i en periode på 14 dage. Medarbejdernes

tidsforbrug på fortovsordningen set i forhold til det samlede antal effektive timer er sammenholdt med de nuværende fordelingsnøgler, og undersøgelsen viser, at timeregistreringen i hovedtræk giver et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler.”

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer således, at den centrale fordelingsnøgle på 74 % var korrekt i 2013. Siden 2013 er fordelingsnøglen imidlertid ikke blevet genberegnet – tilstrækkelig dokumentation herfor findes i al fald ikke – hvilket er en fejl fra forvaltningens side, og Intern Revisions kritik heraf er berettiget.

Denne manglende genberegning er årsag til, at der nu skal ske tilbagebetaling til grundejerne for 2016 og 2017, som følge af de seneste års effektiviseringer, som burde have været afspejlet i den centrale fordelingsnøgle. Med tilbagebetalingen retter forvaltningen op på fejlen i forhold til grundejerne.

Løbende vurdering af effektivitet

EY konkluderede i 2013, at *”den gennemførte analyse ikke giver anledning til kritik af TMF’s omkostningsniveau på gaderenhold”*. EY anbefalede samtidig en række forslag til Teknik- og Miljøforvaltningen for løbende at vurdere og dokumentere sin omkostningseffektivitet.

I Intern Revisions rapport kritiseres Teknik- og Miljøforvaltningen for ikke i tilstrækkelig grad at have været opmærksom på de indhentede kontrolbud, samt priser på andre beslægtede områder såsom renhold af Amager og Krogebjergparken.

Ydelsen i regi af fortovsordningen kan imidlertid ikke sammenlignes med de øvrige driftsopgaver, der er eller har været udliciteret. Heri er der tale om en udlicitering af plejen af grønne områder. Derudover er der udlicitering af renholdelsesopgaven på Amager, som indeholder al renhold, såsom cykelstier, veje, fortove samt tømning af affaldskurve. Borgerrepræsentationens beslutning om at udlicitere hele fortovsordningen betyder, at priser for fortovsrenhold fremover vil være bestemt af de priser, der følger af det vindende bud. De igangværende budgetanalyser af forvaltningens driftsområder, som er besluttet af Borgerrepræsentationen og som gennemføres af Teknik- og Miljøforvaltningen i samråd med Økonomiforvaltningen og Intern Revision forventes at pege på redskaber og metoder til at sikre en løbende opfølgning på omkostningseffektivitet fremover.

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.

Status på behandling af klagesager i Vejdirektoratet, jf. bilag 6a og bilag 7

Intern Revision omtaler flere steder i sin rapport det forhold, at der verserer en række klagesager ved Vejdirektoratet uden at der, jf. notat fra Nielsen Nørager, bilag 6a, er taget højde for den seneste udvikling i disse sager.

Som det fremgår af notat fra Nielsen Nørager, bilag 6a lægger Vejdirektoratet i et afgørelsesudkast af 25. september 2018, jf. bilag 7, op til at afvise de 43 klagesager, som bl.a. angår spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune har en tilbagebetalingspligt, fordi kommunen ikke konkurrenceudsatte fortovsordningen på et tidligere tidspunkt. Vejdirektoratet udtaler bl.a., at den nye vejlov ikke har betydning for kommunens afgørelser om fortovsrenhold, som blev truffet, inden loven trådte i kraft den 1. juli 2015. Vejdirektoratet tilslutter sig dermed kommunens argumentation. Det er derfor f.eks.

ikke dækkende, jf. Notat fra Nielsen Nørager, bilag 6a, når det bl.a. anføres i Intern Revisions rapport på side 5, at Vejdirektoratet ikke forventes at tage stilling til rækkevidden af vejloven i forhold til udbudspligt. Dette er Vejdirektoratet kommet med bemærkninger om i sit afgørelsesudkast, og Vejdirektoratet bemærker i den forbindelse, at kommunen ikke har været forpligtet til at konkurrenceudsætte fortovsordningen på et tidligere tidspunkt. Udkast til afgørelse er i høring hos såvel klagerne som forvaltningen indtil den 9. oktober 2019. Herefter vil Vejdirektoratet fremsende endelig afgørelse i sagen.

Udover de 43 klagesager har forvaltningen i forlængelse af pressedækningen af tilbagebetalingssagen modtaget et stort antal klager fra foreninger, som kræver tilbagebetaling af beløb opkrævet i henhold til fortovsordningen med henvisning til, at Københavns Kommune har opkrævet for meget for fortovsrenholdet siden 2015. Klagerne stammer både fra foreninger, der ikke er omfattet af fortovsordningen, og fra foreninger, der er omfattet, men hvor kommunen ikke har truffet afgørelser efter vejloven, som kan påklages. Vejdirektoratet har i en række afgørelsesudkast, fremsendt til kommunen den 25. september 2018 og den 1. oktober 2018, lagt op til også at afvise disse klager. Også i disse sager har Vejdirektoratet således fulgt kommunens argumentation. Disse sager er i høring indtil hhv. 9. og 15. oktober.

Nielsen Nørager anfører i bilag 6a, at det af de nævnte grunde ikke findes dækkende, når det på side 9 i Intern Revisions rapport angives som en mulighed, at Vejdirektoratet sætter klagesagerne i bero. Det er rigtigt, som det fremgår på side 9, at Vejdirektoratet skrev til Teknik- og Miljøforvaltningen om en eventuel berostillelse af klagesagerne, men Vejdirektoratet har ikke sat behandlingen af klagesagerne i bero. På nuværende tidspunkt resterer der fire klagesager om dispensation, hvor kommunen endnu ikke har modtaget afgørelsesudkast fra Vejdirektoratet. Kommunen har (foreløbigt) fået medhold i alle de øvrige klagesager.

Styringsprincipper i Teknik- og Miljøforvaltningen, se også bilag 6d

Læsningen af rapporten fra Intern Revision har givet forvaltningen anledning til at uddybe styringsprincipperne, og andre aspekter af opgaveløsningen, knyttet til fortovsordningen.

Forvaltningen anvender styringsprincipper, som er i overensstemmelse med Københavns Kommunes principper for styring. I 2015 udarbejdede Teknik- og Miljøforvaltningen en ny styringsmodel, som er vedtaget af Teknik- og Miljøudvalget den 23. november 2015. Styringsmodellen bygger på seks principper: Mål,

effekt, tillid, dialog, balance og forskellighed. Tillidsprincippet kommer blandt andet til udtryk således:

- Vi indretter forretningsstyringen efter den konkrete drift, så det giver mening for den enkelte.
- Vi styrer kun på de ting, der er relevante at styre på for at sikre en enkel og fokuseret styring – dvs. vi detailstyrer ikke med KPI'er.
- Vi styrer i videst mulige omfang på effekt for borgerne, så handlerummet for medarbejderne tæt på kerneopgaven er stort.

Den nye styringsmodel gjorde op med nogle elementer fra det tidligere styringsregime, der primært var baseret på New Public Management. Blandt andet er en udstrakt brug af resultatmål/Key Performance Indicators (KPI'er) fravalgt på grund af de utilsigtede og negative konsekvenser, der er forbundet hermed – både i omverdenen og i Teknik- og Miljøforvaltningen. Elementer som fx udvikling af en evalueringskultur og større lydhørhed over for borgerne er bibeholdt.

Kernen i styringen i Teknik- og Miljøforvaltningen er den daglige forretningsstyring, baseret på konkrete data og indsigter og på forståelse af den politiske kontekst. Det skal understreges, at den offentlige forvaltning generelt skal basere sig på løbende og konkrete faglige vurderinger og skøn, som hverken kan eller skal undgås.

Bilag

Bilag 6a: Notat fra advokatfirmaet Nielsen Nørager af 4. 10. 2018

Bilag 6b: Effektiviseringer gennemført i fortovsordningen

Bilag 6c: Metode til opgørelse af omkostninger i fortovsordningen

Bilag 6d: Styring i Teknik- og Miljøforvaltningen

ADVOKATPARTNERSELSKAB
WWW>NNLAW.DK

FREDERIKSBERGGADE 16
1459 KØBENHAVN K

CVR. NR. 32 30 33 74

TEL +45 33 11 45 45
FAX +45 33 11 80 81

AVB@>NNLAW.DK

4. OKTOBER 2018
REF. 66.249

Notat med bemærkninger til Intern Revisions rapport af 3. oktober 2018 om fortovsordningen

TMF har anmodet os om at komme med vores bemærkninger til Intern Revisions (herefter IR) rapport af 3. oktober 2018 om fortovsordningen.

Vi skal i overensstemmelse med vores tidligere forbehold herom indledningsvist påpege, at Nielsen Nørager ikke har foretaget en selvstændig vurdering af de økonomiske forudsætninger vedrørende opgørelsen af tilbagebetalingskravet.

På baggrund af TMF's vurdering af de økonomiske forhold forbundet med fortovsordningen og Ernst & Youngs (herefter EY) gennemgang heraf lægger vi i det følgende til grund, 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.” Vi lægger endvidere til grund, at ”TMF har opgjort tilbagebetalingsbehovet til grundejerne til i alt 17,5 mio. kr. for årene 2016 og 2017.”

IR konkluderer på side 17 følgende om dette tilbagebetalingsspørgsmål:

”Det er efter IR's opfattelse fortsat tvivlsomt, hvorvidt det er korrekt at foretage modregning af for meget opkrævede beløb i beregnede underskud i fortovsordningen. IR lægger bl.a. til grund for vurderingen, at driftsbevillinger [er] ét-årige, og at indtægtsbudgettet sætter rammerne for udgifterne på de brugerfinansierede områder.”

Nielsen Nørager fastholder heroverfor i overensstemmelse med det anførte i vores notater herom, at kommunen efter vejloven kan og har besluttet at opkræve de faktiske omkostninger forbundet med fortovsrenholdelsen, og at kommunen i forbindelse med afgivelsen af kontrolbuddet har konstateret, at der er opkrævet et for højt beløb, hvorfor der skal ske tilbagebetaling af det for meget opkrævede.

Der er enighed om, at kommunen ikke med henvisning til, "at driftsbevillinger [er] ét-årige, og at indtægtsbudgettet sætter rammerne for udgifterne på de brugerfinansierede områder" (side 8) kan afvise at foretage en fornyet vurdering af, hvad der har været de faktiske omkostninger forbundet med renholdelsen af fortovene og herefter at tilbagebetale de for meget opkrævede beløb.

Uenigheden går herefter tilsyneladende på, om kommunen ved opgørelsen af tilbagebetalingskravet har ret og dermed pligt til at foretage en samlet opgørelse af, hvad der er de faktiske omkostninger, eller om kommunen som følge af bevillingsreglernes krav om ét-årige driftsbevillinger mv. er forpligtet til f.eks. at se bort fra betydningen af de forhold, der gør, at "TMF har opgjort tilbagebetalingsbehovet til grundejerne til i alt 17,5 mio. kr. for årene 2016 og 2017" (side 16).

Det er fortsat vores juridiske vurdering, at tilbagebetalingsspørgsmålet skal vurderes i lyset af, hvad de faktiske omkostninger vurderes at være, og af om der er betalt for meget i forhold hertil.

Vi har noteret os, at IR's rapport af 3. oktober 2018 ikke indeholder en vurdering af dette afgørende spørgsmål om, hvad de faktiske omkostninger vurderes at være, og af om der er betalt for meget i forhold hertil. Det er TMF, der efter vejlovens bestemmelser og ud fra en faglig vurdering fastslår, hvad der er de faktiske omkostninger forbundet med fortovsordningen. Hvis IR ønsker at kritisere eller endda tilsidesætte denne vurdering, herunder eventuelt at sætte sin egen vurdering i stedet for, må IR som en del af kommunen efter officialmaksimen også være forpligtet til at påpege, hvorfor IR's vurdering af tilbagebetalingsbehovet i en konkret situation som den foreliggende er mere rigtig end TMF's.

Hvis IR havde foretaget sin egen vurdering af tilbagebetalingsbehovet set i forhold til den af TMF foretagne opgørelse, og hvis IR i den forbindelse havde påvist, at TMF's opgørelse på ét eller flere punkter var fejlagtig – således at en samlet vurdering af, hvad der var de faktiske omkostninger forbundet med fortovsrenholdelsen, måtte føre til en konklusion om, at grundejerne f.eks. har betalt 25,5 mio. kr. for meget – ville det have været retligt muligt at konkludere, således som IR gør det på side 4, hvor IR anfører følgende:

”TMF har opgjort, at grundejerne har betalt 25,5 mio. kr. for meget.”

Og i rapporten på side 7 konstaterer IR følgende:

”IR konstaterer, på baggrund af EY’s rapport, at det ikke muligt at bekræfte, hvorvidt beløbet på 25,5 mio. kr., som forvaltningen har estimeret, der er opkrævet for meget, er korrekt.”

Allerede fordi TMF’s opgørelse viser et tilbagebetalingsbehov på 17,5 mio. kr., er det ikke rigtigt, at TMF samtidig hermed skulle have opgjort, at de faktiske omkostninger, der er opkrævet for meget, løber op i 25,5 mio. kr. Hertil kommer, at der ikke af IR’s rapport kan udledes nogen overbevisende retlig argumentation for, at dette skulle være tilfældet. Det kan herudover under alle omstændigheder konstateres, at den tvivl, som IR giver udtryk for i rapporten på side 17, ikke har fundet vej til konklusionen, der efter sin sproglige udformning ikke efterlader nogen tvivl.

Da vi som nævnt indledningsvist lægger TMF’s opgørelse af tilbagebetalingsbehovet og EY’s gennemgang heraf til grund for vores vurdering af sagen, og da der ikke med IR’s rapport er fremkommet væsentlige nye oplysninger om den af TMF foretagne opgørelse, finder vi fortsat, at TMF heller ikke på baggrund af det anførte i IR’s rapport er forpligtet til at ændre på den foretagne opgørelse af tilbagebetalingsbehovet. Såfremt der senere i forløbet fremkommer væsentlige nye oplysninger herom f.eks. fra IR eller andre, vil TMF efter omstændighederne dog kunne have pligt til at vurdere dette spørgsmål på ny.

Særligt om verserende klagesager og spørgsmålet om konkurrenceudsættelse

Intern Revision omtaler flere steder i sin rapport det forhold, at der verserer en række klagesager ved Vejdirektoratet, uden at der er taget højde for den seneste udvikling i disse sager. Vejdirektoratet har i et afgørelsesudkast af 25. september 2018 lagt op til at afvise de 43 klagesager, som bl.a. angår spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune har en tilbagebetalingspligt, fordi kommunen ikke konkurrenceudsatte fortovsordningen på et tidligere tidspunkt. Vejdirektoratet udtaler som nævnt heri bl.a., at den nye vejlov ikke har betydning for kommunens afgørelser om fortovsrenhold, som blev truffet, inden loven trådte i kraft den 1. juli 2015. Vejdirektoratet tilslutter sig dermed kommunens argumentation. Det er derfor ikke dækkende, når det bl.a. anføres i Intern Revisions rapport på side 5, at Vejdirektoratet ikke forventes at tage stilling til rækkevidden af vejloven i forhold til udbudspligt. Det er Vejdirektoratet tværtimod kommet med bemærkninger om i

sit afgørelsesudkast, og Vejdirektoratet bemærker i den forbindelse, at kommunen ikke har været forpligtet til at konkurrenceudsætte fortovsordningen på et tidligere tidspunkt.

Udover de 43 klagesager har forvaltningen i forlængelse af pressedækningen af tilbagebetalings sagen modtaget et stort antal klager fra foreninger, som kræver tilbagebetaling af beløb opkrævet i henhold til fortovsordningen med henvisning til, at Københavns Kommune har opkrævet for meget for fortovsrenholdet siden 2015. Klagerne stammer både fra foreninger, der ikke er omfattet af fortovsordningen, og fra foreninger, der er omfattet, men hvor kommunen ikke har truffet afgørelser efter vejloven, som kan påklages. Vejdirektoratet har i en række afgørelsesudkast fremsendt til kommunen den 25. september 2018 og den 1. oktober 2018 lagt op til også at afvise disse klager. Også i disse sager har Vejdirektoratet således fulgt kommunens argumentation.

Af de nævnte grunde er det heller ikke dækkende, når det på side 9 i Intern Revisions rapport angives som en mulighed, at Vejdirektoratet sætter klagesagerne i bero. Det er rigtigt, som det fremgår på side 9, at Vejdirektoratet skrev til TMF om en eventuel berostillelse af klagesagerne. TMF besvarede også denne henvendelse, og Vejdirektoratet har ikke sat behandlingen af klagesagerne i bero. På nuværende tidspunkt resterer der fire klagesager om dispensation, hvor kommunen endnu ikke modtaget afgørelsesudkast fra Vejdirektoratet. Kommunen har (foreløbigt) fået medhold i alle de øvrige.

Der er frist for bemærkninger til Vejdirektoratets afgørelsesudkast henholdsvis den 9. og 15. oktober 2018, hvorefter Vejdirektoratet vil tage endeligt stilling og træffe afgørelse i sagerne. Det er usikkert, hvor lang tid der går, før Vejdirektoratets endelige afgørelser foreligger.

København, den 4. oktober 2018

Anders Valentiner-Branth

Lau Franzmann Berthelsen



Til Intern Revision

14. september 2018

Effektiviseringer gennemført i fortovsordningen 2015-2018

Sagsnr.
2018-0231749

Dokumentnr.
2018-0231749-5

I deres rapport af 17. august 2018 vurderer konsulentfirmaet Ernst & Young (EY) ud over Teknik- og Miljøforvaltningens (TMFs) opgørelse over behovet for tilbagebetaling til grundejerne også TMFs opgørelse over de effektiviseringer, som giver anledning til tilbagebetalingen.

Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) har de seneste år løbende omstillet og effektiviseret driften i forvaltningen. Samlet har forvaltningen effektiviseret for 237 mio.kr. i perioden 2015-2018. Flere tiltag har medført en mere effektiv fortovsrenhold selv om de ved en fejl ikke er slået igennem i reducerede takster, da der ikke er sket en tilstrækkelig løbende revurdering af fordelingsnøglerne.

Forvaltningen har gennemført renholdelsen som en helhedsorienteret indsats, hvor både fortove, cykelstier og vejbaner renholdes i sammenhæng – den såkaldte væg-til-væg-renholdelse. Denne metode har medført en mere effektiv drift og dermed en renere by. Den betyder, at renholdelse af fortovene ikke opgøres særskilt i forvaltningens registreringer. I stedet anvendes en fordelingsnøgle til at opgøre, hvor stor en del af det samlede væg-til-væg-renholdelse, fortovsrenholdelsen udgør.

Følgende omstillings-/effektiviseringstiltag har haft betydning for fortovsrenholdet:

- Implementering af løvpustere
- En række omstillingsprojekter: Implementering af en ny arbejdstidsaftale med 3F, Optimering af driftspladser, GPS i køretøjer, Fjernelse af den såkaldte overlapstid mellem dag- og aftenhold og Digitale arbejdsgange ('PUMA')
- Løbende ledelsesmæssig optimering

Løvpustere

De første forsøg med benzindrevne løvpustere i 2012/13 var ikke særlig vellykkede, fordi maskinerne var støjende, tunge og ikke særlig effektive. Men i takt med udviklingen af de mere støjsvage og lettere elpustere med længere batterilevetid, kunne der over nogle år ske et metodemæssigt skifte, hvor løvpustere erstattede den langt mindre effektive metode med at samle affaldet op manuelt med de såkaldte snappere eller fejekost og skovl. Løvpustning af fortove blev med fordel kombineret med fejning af de tilgrænsende vejarealer i den

Sekretariat - U

Islands Brygge 37
Postboks 394
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

så kaldte væg-til-væg renholdelse, således at affaldet med løvpustere blev blæst ud på cykelsti eller kørebane, hvor en fejmaskine derefter kunne feje/suge affaldet op. Løvpustere får effekt fra 2015, hvor ledelsen i TMF skønner en effektivisering på 2,7 mio. kr. i 2015, stigende til 9,9 mio. kr. i 2018, hvor løvpusterne er fuldt implementeret.

Omstillingsprojekter

Som et led i TMFs omstillingsstrategi 2015-2018 arbejder forvaltningen med en række omstillings-/effektiviseringstiltag, som slår igennem i forhold til fortovsrenholdelsen fra og med 2016. Hvert omstillingsprojekt er baseret på en business case, som er beskrevet efter den samme metodik, som anvendes af Økonomiforvaltningen i den tværgående indsats 'Smarte investeringer i kernevelværd' i Københavns Kommune. Hvert omstillingsprojekt er beskrevet i en skabelon, som fastlægger de effektiviseringer, som år for år skal præsteres, og de beløb som fjernes fra budgettet, der hvor effektiviseringen gennemføres. Omstillingsprojekterne har medført en effektivisering i forhold til fortovsordningen på 2,3 mio. kr. i 2016 stigende til 6,1 mio. kr. i 2018. Det skal bemærkes, at det er den fulde effekt af effektiviseringerne der er indregnet svarende fuldstændigt til de businesscases, som er udarbejdet, selv om erfaringen ofte viser i praksis, at omstillingen slår igennem senere end planlagt. Med EYs ord bevirker dette:

"at tilbagebetalingsbeløbet er maksimeret i forhold til effekten af omstillingsbesparelserne"

[Rapport fra Ernst og Young om tilbagebetalingsbehovet s.4]

Ny arbejdstidsaftale med 3F fjernede en lang række arbejdsbestemte tillæg og forenkede lønfastsættelsen for de udførende medarbejdere. Samtidig muliggjorde aftalen, at arbejdet kunne foregå i aftentimer og weekender i lang højere grad end tidligere, samtidig med at fleksibiliteten blev øget væsentligt, og pauser blev reduceret.

Optimering af driftspladser sikrede, at driftspladserne blev udstyret med de nødvendige funktioner så som mulighed for at læsse affald af i en container, mulighed for at fylde vand på maskiner osv. Projektet resulterede i, at arbejds hold fik kortere afstand og kortere køretid til de nødvendige funktioner, hvilket medvirkede til en samlet tidsbesparelse.

GPS i køretøjer medførte en langt bedre mulighed for at ruteplanlægge og optimere på kørslen rundt i byen. Derudover kunne de data, som GPS'erne leverer, medvirke til at optimere materielparken ved at afskaffe materiel, som ikke kunne udnyttes optimalt.

Fjernelse af overlapstimen medførte en konkret tidsbesparelse, fordi en række funktioner blev optimeret, hvilket overflødiggjorde, at dag-

og aftenholdet skulle overlappende arbejdstidsmæssigt for at sikre den nødvendige koordinering.

Indførelse af en digitale arbejdsgange primært via PUMA (Platform for Understøttelse af Mobile Arbejdsgange – på smartphones) medførte flere effektiviseringer gennem tidsbesparende digitale arbejdsgange. Fx ved den obligatoriske daglige sikkerhedstjek af materiel.

Løbende ledelsesmæssig optimering

Ledelsen har løbende implementeret forskellige ledelsesmæssige tiltag for at øge effektiviteten. Hensigten med disse tiltag har været at klæde medarbejderne bedre på til selv at træffe beslutning om den løbende, daglige prioritering af arbejdet i byen således at indsatsen i endnu højere grad kunne målrettes byens behov og dermed blive mere effektiv i forhold til at skabe en renere by.

Der er i 2016 udarbejdet en ny beskrivelse af teamkoordinatorrollen og gennemført en uddannelse af teamkoordinatorer i 2017. Siden 2016 er der afsat en betydelig del af budgettet til kompetenceudvikling til gennemførelse af seminarer med fokus på medarbejderrollen, teamforståelse og betydningen af blandede fagligheder. Alt med henblik på at sikre, at medarbejderne opnår et helhedsorienteret syn på driftsopgaverne. Herudover er der implementeret et forbedret TRIO-samarbejde mellem enhedschefer, tillidsrepræsentanter og arbejdsmiljørepræsentanter i de enkelte enheder. I perioden er sygefraværet reduceret. Den ledelsesmæssige optimering vurderes at udgøre 0,5 mio. kr. i 2016, stigende til 2 mio. kr. i 2018.



Til Intern Revision

14. september 2018

Metode til opgørelse af omkostninger i fortovsordningen

Sagsnr.
2018-0231749

Nedenstående oversigt viser udgiftsniveauet i fortovsordningen fra 2013 til 2017. Udgiftsniveauet er i løbende priser.

Dokumentnr.
2018-0231749-5

1.000 kr.	2013	2014	2015	2016	2017
Udgifter	-55.767	-59.701	-64.616	-60.712	-64.844
Resultat	-1.546	-7.032	-10.516	-1.565	-3.665

Tidsregistreringer på medarbejdere og maskiner danner basis for en fordeling af omkostningerne til fortovsordningen, hvor der registreres tid på tre hovedaktiviteter:

- Fortove
- Væg-til-væg fladerenhold
- Gågader og pladser

Til at opgøre udgiftsniveauet bliver antallet af timer, som er registreret på medarbejderne og maskinerne, multipliceret med deres respektive timepris, hvilket danner basis for et udgiftsniveau. Hertil anvender forvaltningen fordelingsnøgler til at lave en omkostningsallokering til fortovsordningen. Denne anvendelse blev valideret af Ernst & Young (E&Y) i forbindelse med deres rapport, hvor de vurderer af kostægheden i fortovsordningen i 2013. Her anfører E&Y:

"Et alternativ til detaljeret tidsregistrering er udelukkende at anvende foruddefinerede og sagligt underbyggede fordelingsnøgler, som regelmæssigt revurderes i forhold til udviklingen i de enkelte aktiviteter."

Når der arbejdes med væg-til-væg fladerenhold samt gågader og pladser, er det kun en del af tiden, der anvendes på opgaver, der relateres til fortovsordningen. Historisk har der været en fordelingsnøgle på 74%, der kan henføres til fortovsordningen. Denne nøgle er fastlagt ud fra et fagligt skøn og vurdering, og blev i 2013 vurderet og gennemgået af Ernst & Young. I den forbindelse blev der foretaget tidsstudier, hvori det blev konkluderet at timeregistreringen i hovedtræk gav et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler.

E&Y anfører i rapporten fra 2013 bl.a.: *"Ved kontrol af den reviderede fordelingsnøgle har vi fået udleveret materiale fra en analyse af fordelingen på Nørrebro i november 2012. Denne analyse viser en fordeling på 75 % til fortovene, og ligger derfor tæt op ad den*

Sekretariat - U

Islands Brygge 37
Postboks 394
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

anvendte fordeling på 74 %. Undersøgelsen er foretaget ved, at medarbejdere fra Nørrebro har specificeret deres tidsforbrug på opgaver i en periode på 14 dage. Medarbejdernes tidsforbrug på fortovsordningen set i forhold til det samlede antal effektive timer er sammenholdt med de nuværende fordelingsnøgler, og undersøgelsen viser, at timeregistreringen i hovedtræk giver et retvisende billede og understøtter de anvendte fordelingsnøgler.”

Siden 2013 er fordelingsnøglerne ikke blevet revurderet og genberegnet, hvilket har været en fejl fra Teknik- og Miljøforvaltningens side. Dette har været en medvirkende faktor til, at der skal foretages en tilbagebetaling til grundejerne for 2016 og 2017.

TMF-styring 2018

Baggrund for styringen i TMF

I 2015 udarbejdede TMF en ny styringsmodel, der tog afsæt i et servicetjek af forvaltningen i forbindelse med et større tværgående projekt (Sammen om byen 2.0), politiske beslutninger (fx budgetaftaler og kodeks for tillid) og omverdenens styringstrends, herunder styringsparadigmer for den offentlige sektor.

Med afsæt heri har vi gjort op med nogle af de ting, der ikke fungerede i vores tidligere styringsregime, der primært var baseret på new public mangament (NPM). Fokus har været at gøre styringen enkel, fokuseret og meningsgivende for den enkelte leder i hverdagen. Det har bl.a. betydet et fravalg af resultatmål/KPI'er grundet de utilsigtede og negative konsekvenser, der er forbundet hermed - generelt i omverdenen såvel som i TMF, men valgt at bibeholde nogle af de gode ting der har fulgt med NPM, fx udvikling af en evalueringskultur og større lydhørhed over for borgerne. Derudover har vi valgt at bringe de andre styringsparadigmer, der eksisterer i den offentlige sektor mere aktivt i spil i vores styring og ledelse i hverdagen – alt afhængig af den konkrete opgaveportefølje.

TMF styringsmodel er en samlebetegnelse for en række redskaber og systemer, vi bruger i styringen af TMF. Modellen består af tre kerneelementer: Forretningsstyring, forretningsplan og forretningsaftaler. Hertil kommer to støtteelementer: Data & indsigter (ledelsesinformation) og (styrings)dialog.

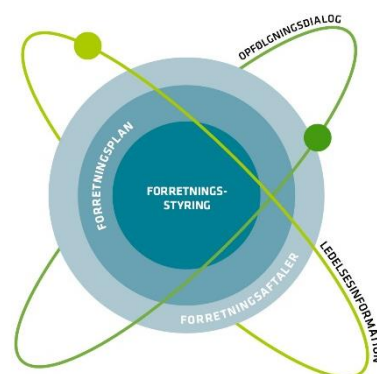
For at styre ud fra et fælles grundlag bygger vores styring på seks principper: Mål, effekt, tillid, dialog, balance og forskellighed. Eksempelvis er princippet om forskellighed forårsaget af forvaltningens mange forskelligartede opgaver, hvorfor forretningsstyringen (driftsstyringen) er lokalt designet. Princippet om balance skal tilgodesee, at vi styrer efter flere bundlinjer: effekt i byen, menneskelige ressourcer, resultater og produktivitet. Tillidsprincippet kommer blandt andet til udtryk i følgende træk:

- Vi indretter forretningsstyringen efter den konkrete drift, så det giver mening for den enkelte.
- Vi styrer kun på de ting, der er relevante at styre på for at sikre en enkel og fokuseret styring – dvs. vi detailstyrer ikke med KPI'er.
- Vi styrer i videst muligt omfang på effekt for borgerne, så handlerummet for medarbejderne tæt på kerneopgaven er stort.

Forretningsstyringen har fokus på den daglige drift og kerneopgaverne.

Kernen i vores styring i TMF er den daglige forretningsstyring, baseret på konkrete data og indsigter og på forståelse af den politiske kontekst.

Det er den enkelte leders ansvar at forvalte borgernes penge bedst muligt og med den største effekt inden for de givne rammer. Det betyder en styring lokalt i enheder, centre og serviceområder, der skal sikre, at vi altid løser vores opgaver omkostningseffektivt, løser vores opgaver ud fra byens behov og løser vores opgaver ordentligt, juridisk korrekt og til rette kvalitet.



Vi har en række *fælles* styringsredskaber, som hele TMF skal bruge, så vi styrer på et ensartet grundlag. Det drejer sig fx om økonomistyring, politiske mål og strategier, risikobaseret ledelsestilsyn, MUS/TUS/LUS koncepter, sygefraværssamtaler, budgetaftaler mv.

Derudover designer og varetager *hvert serviceområde* den styring, der passer til deres kernopgaver, så de lever op til gældende regler og politiske målsætninger. Forretningsstyring foregår på mange niveauer og varierer fra enhed til enhed. Afhængigt af serviceområde består den fx af målstyring (måltal), servicemål, ressource- og kapacitetsstyring, projekt- og porteføljestyring, anlægsstyring og indtægtsstyring. Ansvar for forretningsstyringen er placeret i hvert serviceområde hos vicedirektøren.