

Intern Revision



19.03.2021

SAERLIG UNDERSØGELSE

Administration af aflønningsmodellen

Teknik- og Miljøforvaltningen

INTERN REVISION

Jesper Andersen
Allan Bojer
Solveig Petersen

MODTAGER

Adm. dir. Søren Wille

Indholdsfortegnelse

Indhold

1.	INDLEDNING	3
2.	SAMMENFATNING	5
3.	ANBEFALINGER	8
4.	ORGANISATIONEN	11
5.	FORVALTNINGENS ORIENTERING AF TEKNIK- OG MILJØUDVALGET	11
5.1	KONKLUSION	12
6.	AFLØNNINGSMODELLEN	12
6.1	RESULTAT AF AFLØNNINGSMODELLEN	13
6.2	TIMEPRISER	15
6.3	KONKLUSION	18
7.	ROLLER OG ANSVAR I KØBENHAVNS KOMMUNE	19
7.1	GENERELT	19
7.2	ROLLER OG ANSVAR I TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN	21
7.3	ORIENTERING TIL DIREKTIONEN	23
7.4	KONKLUSION	25
8.	LEDELSESTILSYN	25
8.1	GENERELT	25
8.2	KONKLUSION	28
9.	RAPPORTERING TIL TEKNIK- OG MILJØUDVALGET	28
9.1	ANLÆGSRAPPORTERING	28
9.2	REGNSKABSOVERFØRSLER	29
9.3	KONKLUSION	30
10.	TIDLIGERE AFGIVNE REVISIONSBEMÆRKNINGER	31
10.1	REVISIONSBEMÆRKNING VEDRØRENDE ANLÆGSREGNSKABER	31
10.2	KONKLUSIONER	31

BILAG

BILAG 1 NOTAT TIL TEKNIK OG MILJØUDVALGET

BILAG 2 AFLØNNINGSMODELLEN. INDSTILLING TIL BR DEN 7.5.2009

BILAG 3 PROCES VEDRØRENDE INDSTILLINGER TIL TEKNIK- OG MILJØUDVALGET OG ANDRE KK-UDVALG

1. INDLEDNING

På Revisionsudvalgets møde onsdag den 9. december 2020 blev det besluttet, at Intern Revision skal gennemføre en særlig undersøgelse af administration af aflønningsmodellen i Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF).

Beslutningen er motiveret ved, at Teknik- og Miljøudvalget (TMU) i sit møde mandag den 30. november 2020 behandlede en sag til orientering vedrørende budgetudfordring i forvaltningens interne afregning af anlægsprojekter vedrørende udgifter til bygherreorganisationen (aflønningsmodellen).

Af orienteringen fremgår, at Teknik- og Miljøborgmesteren har bedt om, at forvaltningen udarbejder en redegørelse, der afdækker hændelsesforløbet samt kommer med forslag til, hvordan lignende situationer undgås fremadrettet. Udvalget gav udtryk for et klart ønske om, at Intern Revision fuldt og helt overtager udarbejdelsen af redegørelsen således, at forvaltningen ikke undersøger sig selv. Som følge heraf anmodes om, at Intern Revision udarbejder den ønskede redegørelse, og at den indeholder en gennemgang af forløbet omkring aflønningsmodellen fra det tidspunkt, hvor de økonomiske ubalancer opstår og frem til i dag, herunder om gældende bevillings- og regnskabsregler er blevet overholdt.

Ønsket er således at tilvejebringe et overblik over beslutninger, dialog og rapportering fra 2017-2020 vedrørende aflønningsmodellen og eventuelle bevillings- og regnskabsmæssige problemstillinger, samt hvilke tiltag der er gjort for at imødekomme disse.

Herudover er det ønsket, at redegørelsen sikrer, at der er grundlag for at kunne vurdere eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser.

Udover de konkrete ønsker i ovenstående kan Intern Revision selv tilrettelægge undersøgelsens omfang og bredde under hensyntagen til beslutningens motivering og intentioner.

METODE OG AFGRÆNSNING

Vi har anmodet forvaltningen om adgang til et omfattende baggrundsmateriale. Vores anmodning har også omfattet dokumenter, der har været fremlagt for TMU og eventuelle interne retningslinjer, instrukser m.v.

Vi har i undersøgelsen taget udgangspunkt i materialet modtaget fra forvaltningen. Vi har som udgangspunkt lagt de faktiske oplysninger, der fremgår af materialet, til grund for vores vurderinger. Herudover har vi i fornødent omfang gennemført interviews med relevante personer.

Vores undersøgelse og vurdering omfatter alene sagens genstand om økonomiske forhold og omfatter således ikke en personalejuridisk vurdering.

Vi må i sagens natur tage forbehold for, at der kan være materiale i TMF, der ikke er blevet udleveret, eller som ikke har været omfattet af de anmodninger om udlevering af materiale, som vi har fremsendt i løbet af undersøgelsen. Dette gælder, selv om 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 forvaltningen ikke har udleveret alle relevante dokumenter, der er omfattet af vores anmodninger, og som er eller har været i deres besiddelse.

Denne rapport er den første af flere undersøgelser af anlægsområdet i TMF. Vi vil i løbet af 2021 gennemføre yderligere undersøgelser og komme med yderligere anbefalinger.

På nuværende tidspunkt har vi planlagt to undersøgelser, igangværende anlægsprojekter herunder anlægsstyring og Over-/underskudsmodellen, som vil blive gennemført i 2021. Herudover vil vi løbende validere de tiltag, som forvaltningen foretager som opfølgning på vores anbefalinger.

Endelig er der planlagt en gennemgang af forvaltningens interne takster for 2022.

RAPPORTERING

Rapporten fremsendes til direktionen i TMF og forelægges for Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i TMF. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringsvar, der vedrører de faktiske forhold, der beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger. Undtagelsen hertil er alene gjort, hvor den enkelte bemærkning helt eller delvist har omfattet forhold af faktiske karakter.

2. SAMMENFATNING

Aflønningsmodellen er besluttet af Borgerrepræsentationen (BR) den 11. juni 2008 og 7. maj 2009 og forudsætter i al væsentlighed, at TMF's udgifter til bygherreorganisationen – som væsentligst består af løn – finansieres af de konkrete anlægsprojekter, f.eks. renovering af cykelstier. Modellen fungerer som en "mellemregning", hvor udgifterne til bygherreorganisationen registreres på særskilte anlægsprojekter, hvorefter de udkonteres til de konkrete anlægsprojekter på baggrund af medarbejdernes tidsregistrering.

Forvaltningen har identificeret et underskud i modellen og har informeret TMU herom den 30. november 2020 jævnfør bilag 1.

Vi kan bekræfte at:

- Forvaltningen har en alvorlig budgetudfordring i 2020, 2021 og sandsynligvis også i 2022
- Bevillingsreglerne ikke er overholdt
- Aflønningsmodellen har givet underskud de seneste 3 år

Vi kan derimod ikke bekræfte at:

- Der er tale om fiktive oprettede anlægsprojekter og vi vurderer derfor ikke, at der er tale om besvigelser i form af bevidst regnskabsmanipulation
- Ubalancen ikke, har været synlig for ledelsen i MKB og TMF Stab

Undersøgelsen har vist, at direktionens ledelsestilsyn vedrørende aflønningsmodellen har været mangelfuldt i hele perioden. Direktionen har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at det overordnede kontrolmiljø og de organisatoriske rammer understøtter et velfungerende ledelses- og kontrolsystem i forhold til den økonomiske risiko, der er forbundet med modellen.

Denne sag er en af flere af sager i forvaltningen i de senere år, hvor ledelsestilsynet har været utilstrækkeligt. Forskellen fra de tidligere sager er, at denne sag har forvaltningen selv opdaget. Den administrerende direktør har vurderet, at der er en betydelig risiko i forhold til sikker drift og betryggende økonomistyring på tværs af forvaltningen og har derfor igangsat projektet "Styrket økonomistyring", som medfører en omfattende ændring i hele forvaltningens økonomistyring samtidig med, at der er foretaget en centralisering af økonomifunktionen.

Projektet er igangsat ultimo 2019 og forventes afsluttet ultimo 2022. Det faktum, at forholdet vedrørende aflønningsmodellen er afdækket i forbindelse med projektets gennemførelse, er betryggende. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive afdækket andre uregelmæssigheder i forbindelse med projektets gennemførelse.

Jævnfør de formaliserede ledelsesroller i TMF er vicedirektørerne det styringsmæssige omdrejningspunkt i forvaltningen. De har den samlede virksomhedsledelse i afdelingerne og er ansvarlig for afdelingernes samlede økonomi, herunder at sikre de rette kompetencer på chefniveau i afdelingen. Undersøgelsen har vist, at ledelsestilsynet i afdelingen Mobilitet, Klimatilpasning og By vedligehold (MKB) og TMF Stab har været mangelfuldt.

Manglende styring og overvågning i afdelingen MKB har efter vores vurdering medført, at modellen i perioden 2017 - 2020 har akkumuleret et væsentligt underskud, som der ledelsesmæssigt ikke er reageret tilfredsstillende på, ligesom kommunens regler og retningslinjer i flere tilfælde ikke er efterlevet. Det mangelfulde ledelsestilsyn og den manglende overholdelse af regler og retningslinjer i MKB kan henføres til:

- Der er vedrørende aflønningsmodellen afholdt udgifter uden bevillingsmæssig dækning for 48,2 mio.kr. i perioden 2008 - 2020. Heraf er 46,3 mio.kr. oparbejdet i perioden 2017 - 2020.
- De budgetansvarlige i MKB har været bekendt med de økonomiske udfordringer, men har ikke reageret herpå eller informeret direktionen herom.
- Ledelsen har ikke sikret design og implementering af forretningsgange på området, der understøtter et velfungerende ledelses- og kontrolsystem vedrørende aflønningsmodellen.
- Aflønningsmodellen er ikke efterlevet i forhold til at MKB årligt skal redegøre for den samlede udvikling i bygherreomkostningerne, og der skal foretages løbende benchmark analyser.
- Der er ikke udarbejdet efterkalkulationer til efterprøvning af, hvorvidt de i timeprisberegningen (forkalkulationen) anvendte forventninger til omkostninger og udfakturerbare timer er realistiske.
- Ledelsen har ikke i tilstrækkelig grad sikret et grundlag for at vurdere ressourcerne i bygherreorganisationen og dermed ikke udvist skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af offentlige midler.
- Aflønningsmodellen er ikke efterlevet i forhold til, at det i alle ansøgninger om anlægsbevillinger skal fremgå af indstillingens økonomiafsnit, hvilket beløb der søges til bygherreorganisationen, og at der i regnskabsforklaringen til anlægsprojektet særskilt skal redegøres for det konkrete forbrug.
- Der er indregnet en del af tidligere års underskud i timetaksten for 2020 for derved at dække det akkumulerede underskud i aflønningsmodellen ind på årets anlægsprojekter. Det er efter vores opfattelse ikke i overensstemmelse med aflønningsmodellen og bevillingsreglerne.

Mangler i overvågning og ledelsesinformation fra afdelingen TMF Stab har efter vores vurdering medført, at de senere års akkumulerede underskud ikke er rapporteret, og derved har både direktion, borgmester og udvalg ikke haft mulighed for at træffe de nødvendige beslutninger på området.

Det mangelfulde ledelsestilsyn i TMF Stab kan henføres til:

- Ledelsestilsynet har identificeret anlægsområdet som et risikoområde siden 2016, men ledelsen har ikke prioriteret området i de årlige handleplaner.
- I den kvartalsvise anlægsrapportering til TMU fremgår aflønningsmodellens anlægsprojekter af de talmæssige oversigter, der er vedlagt som bilag til indstillingen. Men omtalen i teksten og kategoriseringen (grøn på fremdrift) giver ikke et retvisende billede, ligesom det fremgår, at der er budget i overslagsårene, hvilket ikke er korrekt. Projekterne omtales ikke i selve indstillingerne.
- Bilag til indstillingen vedrørende de årlige overførsler af mer- og mindreforbrug, som forelægges TMU, indeholder under bevillingsområdet ordinært anlæg oplysninger om forbrugstal vedrørende anlægsprojekter relateret til aflønningsmodellen. I den verbale omtale af projekter med merforbrug er anlægsprojekterne ikke omtalt specifikt, selvom om det er de projekter med de klart største merforbrug. Endvidere fremgår det, at der er budget i kommende regnskabsår, hvilket ikke er korrekt. Projekterne omtales ikke i selve indstillingerne. Det er meget usædvanligt, at de projekter med størst merforbrug ikke omtales, da det netop er formålet med indstillingen. Det kan derfor ikke udelukkes, at oplysningerne er udeladt bevidst.
- TMF Stabs arbejde med takster tværgående i forvaltningen siden medio 2018, herunder godkendelse af den interne takst for 2019 og 2020 vedrørende aflønningsmodellen, har givet TMF Stab oplysninger om modellen og dens indhold. Uagtet dette har TMF Stab ikke reageret på det oparbejdede underskud.
- TMF Stab har ikke i tilstrækkelig grad forstået den henstilling, der fremgår af revisionsmærkningen i 2018, omkring etablering af en systemunderstøttet oversigt over igangværende anlægsregnskaber i Kvantum. Formålet med bemærkningen er at sikre, at der er gennemsigtighed omkring bevillinger (budgetter) og akkumulerede regnskabstal vedrørende igangværende anlægsregnskaber, hvilket der ikke er for aflønningsmodellens projekter.

3. ANBEFALINGER

I dette afsnit præsenteres en række konkrete anbefalinger. Anbefalingerne skal ses som et supplement til de tiltag, som forvaltningen eventuelt allerede har igangsat.

1. ANBEFALING - ØKONOMISTYRING I TMF

Vi anbefaler, at projektet vedrørende Styrket økonomistyring som er igangsat i TMF forankres hos en direktør for at sikre den nødvendige forankring og ansvar i topledelsen. Totalomkostningsprincippet som overordnet model for økonomiområdet bør revurderes. Indførelsen heraf er yderst kompliceret med en høj risiko i forhold til organisationens økonomistyring, hvis der ikke er de nødvendige kompetencer i hele forvaltningen. Administrationen af aflønningsmodellen har vist, at forvaltningen på nuværende tidspunkt ikke har den nødvendige modenhed i forhold til at administrere, at tidsregistrering bliver til reel økonomi på et af de væsentligste, men også afgrænset område i forvaltningen.

2. ANBEFALING - HÅNDTERING AF DET OPARBEJDE UNDERSKUD I FORBINDELSE MED REGNSKAB 2020

Vi anbefaler, at det opsamlede underskud afvikles over driftsregnskabet i regnskabet for 2020. Herefter er aflønningsmodellen regnskabsmæssigt nulstillet ved udgangen af 2020. Et merforbrug på Service i regnskab 2020 håndteres herefter i overensstemmelse med kommunens regelsæt. Forvaltningen har opgjort underskuddet til 40,1 mio.kr. Der skal bevillingsmæssigt tages stilling til hvordan yderligere 8,1 mio.kr. vedrørende tidligere årsunderskud, som fejlagtigt er udgiftsført på anlægsprojekter i 2020, skal finansieres. Herudover skal oplysningerne i kommunens økonomisystem berigtiges i forhold til budgetter i overslagsårene m.v.

3. ANBEFALING - NY FORELØBIG ØKONOMISTYRINGSMODEL (FOR 2021)

Vi anbefaler, at forvaltningen fra 2021 ændrer økonomistyringsmodellen således, at alle udgifter vedrørende bygherreorganisationen konteres på et enkelt anlægsprojekt, som afsluttes hvert år i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Derved bliver forvaltningens udgifter til bygherreorganisationen rammet styret i modsætning til den nuværende model med fakturerede timer. Tidsregistrering bør anvendes som et styringsværktøj for ledelsen i forhold til ressourcestyring og ikke til at genere reel økonomi. I den foreløbige model bør det prioriteres at:

- Skabe transparens og gennemsigtighed mellem Service (drift) og anlæg således, at de økonomiske snitflader er veldokumenterede. Eventuelle budgetudfordringer der i forbindelse hermed identificeres på Service bør håndteres i 2021.
- Sikre budget (anlægsrammebevilling) til af finansiere bygherreorganisationen i 2021. Først bør servicebudgettet analyseres og relevante budgetter omplaceres til den nye anlægsbevilling. Herefter suppleres anlægsbevillingen med budget fra de konkrete anlægsprojekter i 2021.
- Foretage en budgetanalyse og etablere en fremtidig budgettildelingsmodel vedrørende bygherreorganisationen.

Ulempen ved rammestyling er, at det ikke bliver muligt at se specifikt, hvordan udgifterne til projektledelse, byggestyring m.v. påvirker det enkelte projektrekskab, da det bliver en gennemsnitsbetragtning. Ulempen opvejes dog efter vores opfattelse, af den transparens og gennemsigtighed, der bliver i udgifterne til bygherreorganisationen samt sikkerhed for, at der er budgetmæssig dækning til udgifterne.

4. ANBEFALING - NY ØKONOMISTYRINGSMODEL (FRA 2022)

I forlængelse af den anbefalede budgetanalyse og ny budgettildelingsmodel anbefaler vi, at forvaltningen fra 2022 fortsætter med en model, hvor alle udgifter vedrørende bygherreorganisationen konteres på et enkelt anlægsprojekt, som afsluttes hvert år i forbindelse med regnskabsafslutningen. Således bliver forvaltningens udgifter til projektledelse, byggestyring m.v. fortsat rammestyret.

5. ANBEFALING - ANLÆGSBEVILLINGER

Alt efter hvilken budgettildelingsmodel der besluttet til bygherreorganisationen, skal der tages stilling til, hvordan det skal fremgå af anlægsbevillingen. Uafhængigt heraf anbefales, at bevillingsprocessen bliver todelt således, at forvaltningen efter at bevillingerne er givet af BR og ØU, udarbejder en mere detaljeret projektbevilling som godkendes af TMU.

Dette kan medvirke til:

- Øget gennemsigtighed i den indholdsmæssige del af anlægsbevillingerne
- Gennemsigtighed i TMF's forventede udgifter til bygherreorganisationen

Anlægsregnskaberne bør aflægges i samme specificationsgrad som anlægsbevillingerne alt efter hvilken budgettildelingsmodel der besluttet.

6. ANBEFALING - ANLÆGSRAPPORTERING

De kvartalsvise anlægsrapporteringer til TMU bør udover oplysninger om status på fremdrift også indeholde oplysninger omkring status på økonomi. Rapporteringen bør være kvalitetssikret og anvendelig i styringsmæssig henseende.

7. ANBEFALING - BUDGETOVERFØRSLER

I den årlige sag om budgetoverførsler bør det sikres, at den fremlagte styringsinformation er kvalitetssikret og anvendelig i styringsmæssig henseende. Der skal altid rapporteres på de væsentligste afvigelser.

8. ANBEFALING - IGANGVÆRENDE ANLÆG

Det anbefales, at det sikres, at der er gennemsigtighed omkring bevilninger (budgetter) og akkumulerede regnskabstal vedrørende alle forvaltningens igangværende anlægsregnskaber.

4. ORGANISATIONEN

TMF er organiseret med fem afdelinger under direktionen.

Afdelingen Mobilitet, Klimatilpasning og Byvedligehold (MKB) ledes af en vicedirektør, og har ansvaret for de anlægsprojekter, som finansierer bygherreorganisationen via aflønningsmodellen. Hovedparten af anlægsprojekterne er placeret under Område Mobilitet og Anlæg (OMA) [det tidligere Center for anlæg (CAN)].

5. FORVALTNINGENS ORIENTERING AF TEKNIK- OG MILJØUDVALGET

TMU fik den 30. november-2020, forelagt et notat udarbejdet af TMF Stab. I notatet Budgetudfordring i Teknik- og Miljøforvaltningens interne afregning af anlægsprojekter oplyser TMF udvalget om forholdet. Uddrag af notatet er gengivet nedenfor.

"Teknik- og Miljøforvaltningen har identificeret en budgetudfordring, der er opstået som følge af Teknik- og Miljøforvaltningens interne afregning af anlægsprojekter.

Det er forvaltningens vurdering, at der både er tale om en budgetudfordring samt manglende overholdelse af kommunens bevillingsregler, og at der således er tale om en alvorlig og beklagelig situation.

Økonomiforvaltningen holdes løbende orienteret, og det er aftalt med Intern Revision, at revisionen bistår med rådgivning og validering af tallene i forvaltningens videre arbejde.

Teknik- og Miljøudvalget orienteres hermed om de på nuværende kendte udfordringer og de igangsatte tiltag.

Reorganiseringen af Teknik- og Miljøforvaltningen i marts 2020 og den deraf følgende centralisering af forvaltningens økonomifunktion har afsløret, at forvaltningens aflønningsmodel, der finansierer hele bygherreorganisationen, har givet et underskud de sidste tre år, der er håndteret i strid med bevillingsreglerne.

...

Underskuddet i økonomisystemet fremgår på tre fiktivt oprettede anlægsprojekter, hvor udgifterne er bogført. De fiktive anlægsprojekter er opført med negative budgetter og er placeret i budget 2028 og 2029. Dette betyder, at ubalancen ikke har været synlig for såvel direktion, ledelse og udvalg i forbindelse med budgetopfølgningen, re-periodiseringerne og regnskabsaflæggelsen".

Notatet i sin fulde ordlyd er vedlagt som bilag 1.

5.1 Konklusion

Resultatet af undersøgelsen er, at vi kan bekræfte at:

- Forvaltningen har en alvorlig budgetudfordring i 2020, 2021 og sandsynligvis også i 2022
- Bevillingsreglerne ikke er overholdt
- Aflønningsmodellen har givet underskud de seneste 3 år

Vi kan derimod ikke bekræfte at:

- Der er tale om fiktive oprettede anlægsprojekter og vi vurderer derfor ikke, at der er tale om besvigelse i form af bevidst regnskabsmanipulation
- Ubalancen ikke, har været synlig for ledelsen i MKB og Stab

Ovenstående uddybes i de efterfølgende afsnit.

6. AFLØNNINGSMODELLEN

Aflønningsmodellen er besluttet af Borgerrepræsentationen (BR) den 11. juni 2008 og 7. maj 2009 og forudsætter i al væsentlighed, at TMF's udgifter til bygherreorganisationen – som væsentligst består af løn – finansieres af de konkrete anlægsprojekter, f.eks. reovering af cykelstier. Aflønningsmodellen fungerer som en "mellemlægning", hvor udgifterne til bygherreorganisationen registreres på særskilte anlægsprojekter, hvorefter de udkonteres til de konkrete anlægsprojekter på baggrund af medarbejdernes tidsregistrering.

Aflønningsmodellen fremgår af bilag 2.

Forvaltningen anfører bl.a. at

"Forvaltningen vil skabe gennemsækelighed og økonomisk klarhed i bygherreorganisationen, som omfatter projektledelse og byggestyring. Dermed bliver det gennemsækeligt, hvad et projekt koster.

Samtidig smidiggøres bygherreorganisationen således, at personalemængden gøres afhængig af mængden af anlægsprojekter.

Den nye aflønningsmode skal således sikre:

- Øget gennemsækelighed i brug af anlægsbevillinger
- Gennemsækelighed i CAU's udgifter til intern projektstyring af anlægsprojekter
- Bedre nøgletal, større fleksibilitet, effektivisering m.v."

Endvidere er det i modellen anført at:

"I enhver bevilling, hvor der søges midler til bygherreorganisationen, skal beløbet fremgå af indstillingens økonomiafsnit, og der skal i regnskabsforklaringen til anlægsprojektet særskilt redegøres for det konkrete forbrug i forhold til bevillingens forudsætning. CAU skal årligt redegøre for den samlede udvikling i bygherreomkostningerne, og der foretages løbende benchmarkanalyser i lighed med den, der er gennemført i foråret 2008".

Aflønningsmodellen bogføres under seks forskellige projektdefinitioner i Kvantum, hvoraf de største er:

- CAN's driftsager
- Ny aflønningsmodel i CAN
- Ny aflønningsmodel, projektrelaterede forundersøgelser

Det er væsentligst projekterne CAN's driftssager, der anvendes.

De samlede bruttoudgifter der indgår i modellen relateret til bygherreorganisationen, udgør mellem ca. 57 og 84 mio.kr. i årene 2017 til 2020.

6.1 Resultat af aflønningsmodellen

Aflønningsmodellen har aldrig været i balance, og i alle årene har der været udsving. I årene 2018-2019 er der særligt store merforbrug. Bogføringen udviser en ubalance på i alt 40,1 mio. kr. for årene 2008-2020. Herudover har vi i forbindelse med undersøgelsen opgjort 8,1 mio.kr. i yderligere ubalance.

Regnskabsmæssigt er der transparens i modellen, idet årets nettoforbrug kan udledes af de til aflønningsmodellen oprettede anlægsprojekter.

Figur 1. Resultat af aflønningsmodellen 2008 - 2020

År (beløb i mio.kr.)	Regnskabs- resultat	Akkumuleret resultat
2008-2016		-1,9
2017	-7,9	-9,8
2018	-16,1	-25,9
2019	-14,9	-40,9
2020	0,7	-40,1
2020*	-8,1	-48,2

*Beløbet kan henføres til, at der i timetaksten for 2020 er indregnet en del af tidligere års underskud.

De i alt 48,2 mio.kr. er afholdt uden fornøden bevilling. Ved en bevilling forstås en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for de fastsatte økonomiske rammer og i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet. I den kommunale styrelseslovs § 40 fastslås det, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Samtidig præciseres det, at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, ikke må iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling.

ÅR 2008 TIL 2016

For perioden 2008 til 2016 har der været afgivet enkelte bevillinger på området. Budgettet har samlet udgjort 22,1 mio.kr. og de akkumulerede udgifter 24,0 mio.kr. Samlet set har modellen i denne periode givet et mindre underskud på 1,9 mio.kr.

Figur 2. Oversigt over bevilling, forbrug og akkumulerede afvigelser 2008 - 2016

(beløb i mio.kr.)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	I alt
Bevilling	4,8	12,0				5,3				22,1
Netto forbrug	14,4	7,0	-2,3	-2,1	6,3	5,2	4,6	1,1	-10,2	24,0
Akk. afv.	-9,6	-4,6	-2,3	-0,2	-6,5	-6,4	-11,0	-12,1	-1,9	-1,9

* Et negativt forbrug angiver et netto mindreforbrug (nettoindtægt) og en negativ afvigelse angiver et merforbrug (underskud)

Det fremgår at der i perioden har været udsving, og ultimo 2015 er det akkumulerede underskud 12,1 mio.kr. I 2016 oparbejdes et stort overskud i modellen, som medfører at den akkumulerede saldo er et underskud på 1,9 mio.kr. Det er oplyst, at mindreforbruget i 2016 væsentligst kan henføres til, at den fakturerbare tid pr. medarbejdet blev 12% højere end budgetteret, og at lønforbruget var 2,1 mio.kr. mindre end budgetteret. Vi har ikke foretaget yderligere undersøgelse af regnskabstal eller tidsregistrering i perioden indtil 2017. En undersøgelse vil være kompliceret af, at der før 2017 er anvendt et andet økonomisystem.

ÅR 2017 TIL 2019

Figur 3. Resultat af aflønningsmodellen 2017 - 2019

År (beløb i mio.kr.)	Regnskabs- resultat	Akkumuleret resultat
2017	-7,9	-9,8
2018	-16,1	-25,9
2019	-14,9	-40,9

Regnskabsmæssigt er der skabt gennemskuelighed således at eventuelt underskud i modellen viser et misforhold mellem omkostningerne (ressourcerne) og mængden af opgaver i forbindelse med anlægsprojekterne.

I forbindelse med implementering af Kvantum i 2017, beslutter forvaltningen at indføre en model, der betyder, at tidsregistrering bliver reel økonomi. At indføre en sådan model er kompliceret og risikofyldt, hvis der ikke er designet og implementeret forretningsgange på området, der understøtter et velfungerende ledelses- og kontrolsystem.

ÅR 2020

For 2020 udviser modellen et overskud på 0,7 mio.kr. Dette resultat er dog kraftigt påvirket af udkonteringer af udgifter til anlægsregnskaber vedrørende tidligere regnskabsår samt indregning af tidligere års underskud i timeprisen. Samlet set er der medtaget 8,1 mio.kr. på årets anlægsprojekter, som rettelig kan henføres til tidligere års underskud.

6.2 Timepriser

Der beregnes årligt en timetakst, som anvendes i aflønningsmodellen. Timetaksten er en intern takst, som ikke godkendes af TMU som en del af takstkataloget. De interne takster er godkendt af ledelsen i MKB, og taksterne for 2019 og 2020 er ligeledes godkendt af TMF Stab.

Følgende timepriser er anvendt ved udkontering af anvendt tidsforbrug på de konkrete anlægsprojekter:

- 788 kr. i 2017
- 788 kr. i 2018
- 804 kr. i 2019
- 829 kr. i 2020
- 758 kr. i 2021

Interne takster har løbende været drøftet som et risikopunkt i forvaltningen. I forbindelse med takstanalysen i 2018 anmodede TMF Stab om oplysninger vedrørende takster udenfor takstkatalog herunder Projektledelse i anlægsprojekter. MKB fremsendte den ønskede dokumentation herunder en beskrivelse af aflønningsmodellen.

I mailen fra TMF Stab er anført:

“Der laves et miniprojekt som ser på praksis for projektledelse og lignende samt anvendelsen af overhead. Skabelonen skal ikke udfyldes, men I bedes fremsende eventuelle eksisterende retningslinjer og forretningsgange”.

TMF Stab oplyser, at miniprojektet aldrig er gennemført.

Intern Revision har løbende gjort opmærksom på, at der var en risiko i forbindelse forvaltningens interne takster. I sagen "Godkendelse af takstbilag for 2020" på TMU mødet den 19. august 2019, er vedlagt notat "Screening af takstberegninger 2020" af 2. august 2019 fra Intern Revision. Af notatet fremgår at "Overførsel af Interne- og Projektudgifter fra drift til anlæg bør kun være direkte henførbare udgifter" og at de "P.t. er der ikke transparens i, hvad der indgår i anlægsregnskaberne under Interne udgifter/Projektudgifter".

Af forvaltningens svar fremgår at "Afklaringen af principperne for den interne handel har ikke betydning for takstbilaget, men kan give behov for bevillingsmæssige tilpasninger på sigt".

PRODUKTIVE/FAKTURERBARE TIMER

Aflønningsmodellens timepris beregnes på baggrund af opgjorte omkostninger divideret med antallet af fakturerbare timer. TMF har opgjort de fakturerbare timer til 1.171 timer pr. årsværk således:

Figur 4. Beregning af produktive timer

Effektive timer, anlæg/projekter	Timer pr. år	Dage pr. år	Uger pr. år
Udg. pkt. (37 timer i 52 uger)	1.924	260	52
Frokost (0,5 time pr.dag ekskl fraværsdage)	130	19	4
Helligdage og fridage (9)	63	9	1,8
Ferie (6 uger)	210	30	6
Barsel/forældreorlov (1½ år fordelt ud)	38	5,5	1,1
Sygdom (8)	54	8	1,6
Barn syg	19	2,7	0,5
TR - Arb. M	19	2,7	0,5
Kurser (3,5 dage)	25	3,5	0,7
Fællesdag (2 dage pr. år)	14	2	0,4
Arbejdspladsrelaterede møder	56	8	2
Udviklingstimer (0,8 t. pr. uge)	42	13	2,6
Administrationstimer (0,8 time pr. uge)	42	6	1,2
Buffer (0,8 time pr. uge)	42	6	1,2
Beregnete disponible timer	1.171		
Produktivitet	61%		

Kilde: TMF's forkalkulation for 2017 og 2018

Fakturerbar tid		
Projekt - Anlæg		
Fradrag	Timer	Bemærkning
Sygdom	67	Egen (måltal 9 dage)
Barn syg	19	Børnerelateret sygdom
Barsel/forældreorlov	38	(1½ år fordelt ud)
Frokost	105	0,5 t pr. dag
Uddannelse	26	Kursus & Seminar (3,5 dage pr år)
Fællesdage	15	2 dage pr. år
Arbejdspladsrelaterede møder	105	Center-, Enheds-, Teammøder, 1:1 (2,5 t pr. uge)
TR - Arb. miljø	17	TR og Arbejds miljø (intern og på byggeplads)
MUS + opfølgning	2	1,5 t til møde, 0,5 t til forberedelse/opfølgning
Udviklingstimer	42	0,8 timer pr. uge (interne udviklingsprojekter)
Administrationstimer	8	8 timer pr. år
Øvrige timer	8	8 timer pr. år (It-problemer) mv.
Total - Ikke-fakturerbar tid	452	
Total - Fakturerbar tid	1.171	
Kapacitets udnyttelse	60,8%	

Kilde: TMF's forkalkulation for 2020

Der er forskel i de elementer der lægges ind i de enkelte år, men samlet set når man en produktivitet på 61%, som vurderes at ligge i den lave ende. Vi har derfor ikke gennemgået beregningen eller efterspurgt grundlaget for de i opgørelsen indarbejdede historiske forudsætninger.

TIMEPRISBEREGNING

Timeprisberegningen for 2017 og 2018 er væsentligst baseret på detaljerede forkalkulationer indeholdende forventede lønomkostninger til navngivne medarbejdere, samt øvrige omkostningselementer, mens timetaksten for 2019 er en PL-fremskrivning af 2018. Timetaksten for 2020 er baseret en summarisk og ikke specificeret forkalkulation, mens 2021 er en PL-fremskrivning af 2020.

Timetaksterne og forkalkulationerne kan sammenstilles således:

	2017	2018	2019	2020	2021
Timetakst - kr.					
Intern løn sekun	689	704	718	829	758
Intern overhead	99	84	86		
I alt	788	788	804	829	758
Grundlag for timetakst					
Udgifter - mio.kr.					
Løn til timeregistrerende medarbejdere	34,1	40,9	41,7	36,7	37,3
Løn til ikke tidsregistrerende medarbejdere	10,0	11,5	11,7	9,6	9,8
	44,1	52,4	53,4	46,3	47,0
Overhead					
Anlægsfinansieret sum til BF sekretariat	6,0	6,4	6,5		
IT og husleje	2,0	2,3	2,3		
Øvrige udgifter	5,3	4,9	5,0		
	13,3	13,6	13,9		
Drifts OH (125 t.kr. x 96,5 ÅV)				11,1	11,3
Kontorhold etc. (30 t.kr. x 96,5 ÅV)				2,9	2,9
				14,0	14,2
Underskudsdekning				6,7	
I alt	57,4	66,0	67,3	67,0	61,3
2019 og 2021 er PL fremskrevet på baggrund af foregående år					
Årsværk					
Timeregistrerende medarbejdere	62,2	71,4	71,4	69,1	69,1
Ikke tidsregistrerende medarbejdere	17,9	20,0	20,0	18,0	18,0
	80,1	91,4	91,4	87,1	87,1
Udfakturerbare timer					
Antal timer pr. tmerregistrerende medarbejdere	1.171	1.171	1.171	1.171	1.171
Timer i alt for tidsregistrerende medarbejdere	72.836	83.609	83.609	80.916	80.916
Kontrolberegning - mio. kr.					
Interne indtægter (timer i alt x timetakst)	57,4	65,9	67,2	67,1	61,3
Forskel i.f.t. udgiftsgrundlag (afrunding)	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Vi har ikke foretaget yderligere i forhold til at analysere overhead m.v. En undersøgelse af timeprisberegningen vil typisk tage udgangspunkt i den foretagne efterkalkulation. Forvaltningen oplyser, at der ikke er udarbejdet efterkalkulationer til efterprøvning af hvorvidt de i forkalkulationen anvendte forventninger til omkostninger og udfakturerbare timer er realistiske.

Såfremt forvaltningen vælger fortsat at anvende en model med timepris beregning skal timeprisen fastsættes i overensstemmelse med de nye regler for beregning af interne takster i Københavns Kommune, som vil være gældende fra 2022.

I relation til forvaltningens timeopgørelse for 2020, som er gengivet nedenfor bemærkes det, at der mangler en indre sammenhæng.

Figur 5. Timeopgørelse 2020

Aktivitet	Udgifter	Timer	Bemærkning
Fakturerbare timer pr årsværk		1.171	
Andel af timer ift. 1924 timer årligt (fuldt ÅV)		60,9%	60,9 % af 1924 timer/år, som svarer til CUA's model de sidste år
Fakturerbare timer i alt på timeregistrerende årsværk		80.916	71 årsværk
Samlet anlægsudgift fakturerbare medarbejdere	36.675.719	453	71 årsværk
Decentral adm. støtte - anlæg	9.671.747	120	18 årsværk
Drifts OH (115 t.kr pr. år)	11.102.280	137	Ca. 95 årsværk (inkl. decentral støtte)
Kontorhold etc.	2.896.247	36	30.000 kr. pr medarbejder
Underskudshåndtering	6.666.666	83	
Samlet	70.345.993	829	

Kilde: Dokument. 2019-0212742-4

Den samlede udgift er i ovenstående opgørelse anført til 70,3 mio. kr., mod 67,0 mio. kr. jf. eftertælling, hvilket også - tilnærmelsesvis - svarer til timetaksten på 829 kr. multipliceret med de anførte 80.916 fakturerbare timer. Divideres de 80.916 fakturerbare timer med 1.171 timer pr. årsværk, så kan årsværk opgøres til 69,1, mod de anførte 71,0 årsværk. I vores sammenstillingen med øvrige år tages der udgangspunkt i 69,1 årsværk og omkostninger på 67,0 mio. kr.

Det ses af opgørelsen, at der er indregnet 83 kr. i timetaksten, som kan henføres til tidligere års underskud. Ifølge forvaltningen er der udfaktureret ca. 98.000 timer i 2020 hvilket betyder, at årets anlægsprojekter er blevet belastet med ca. 8,1 mio. kr. som vedrører underskud for tidligere år.

6.3 Konklusion

Forvaltningen har regnskabsmæssigt implementeret modellen i overensstemmelse med beslutningen og oprettet tilhørende anlægskonti. De anlægskonti der er oprettet til at administrere aflønningsmodellen, er efter vores opfattelse ikke fiktive, men helt nødvendige for at kunne administrere modellen.

Ledelsen i MKB har ikke sikret design og implementering af forretningsgange på området, der understøtter et velfungerende ledelses- og kontrolsystem vedrørende aflønningsmodellen.

Der er vedrørende aflønningsmodellen afholdt udgifter uden bevillingsmæssig dækning for 48,2 mio.kr. i perioden 2008 - 2020. Underskuddet er væsentligst oparbejdet i perioden 2017 - 2020.

Der er indregnet en del af tidligere års underskud i timetaksten for 2020, for derved at dække det akkumulerede underskud i aflønningsmodellen ind på årets anlægsprojekter. Det er efter vores opfattelse, ikke i overensstemmelse med aflønningsmodellen og bevillingsreglerne. Der skal tages stilling til hvorvidt konsekvensen heraf på 8,1 mio.kr., skal finansieres som drift eller anlæg. Finansiering som anlæg vil kræve en særskilt bevilling. Herudover skal det bemærkes, at budgetudfordringerne for 2021 og fremover på både service og anlæg endnu ikke er identificeret.

Det er vores opfattelse, at forvaltningen har været bevidst om at der er en generel udfordring omkring Interne takster og at der løbende har været drøftelser i forvaltningen herom. TMF Stabs godkendelse af takster for 2019 og 2020 og det løbende arbejde med taksterne i TMF, betyder efter vores opfattelse, at TMF Stab bør have været bekendt med de oparbejdede underskud i aflønningsmodellen, ikke mindst fordi der i taksten for 2020 er indregnet en 1/3 del af det oparbejdede underskud.

Der er ikke udarbejdet efterkalkulationer til efterprøvning af hvorvidt de i timeprisberegningen (forkalkulationen) anvendte forventninger til omkostninger og udfakturerbare timer er realistiske. Udarbejdelse af efterkalkulationer kunne afdække hvad der konkret har medført de realiserede underskud i modellen og givet ledelsen mulighed for at reagere.

Af aflønningsmodellen fremgår endvidere, at MKB årligt skal redegøre for den samlede udvikling i bygherreomkostningerne, og der skal foretages løbende benchmark analyser i lighed med den, der er gennemført i foråret 2008. Det er oplyst, at den årlige redegørelse ikke har været udarbejdet, og at der ikke løbende er udført benchmark analyser.

Aflønningsmodellen er ikke efterlevet i forhold til, at det i alle ansøgninger om anlægsbevillinger af indstillingens økonomiafsnit skal fremgå, hvilket beløb der søges til bygherreorganisationen og at der i regnskabsforklaringen til anlægsprojektet særskilt skal redegøres for det konkrete forbrug.

7. ROLLER OG ANSVAR I KØBENHAVNS KOMMUNE

7.1 Generelt

Kasse- og regnskabsregulativet er Københavns Kommunes overordnede regelsæt for økonomistyring og regnskabsvæsen.

Regelsættet er også en praktisk udmøntning af Kommunestyrelseslovens § 42, stk. 7 om, at "Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgange inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

Forvaltningens ansvar (Afsnit 3.3.)

Det påhviler den enkelte forvaltning, at

- tilrettelægge organiseringen af de regnskabsmæssige opgaver sådan, at lovgivningens og kommunens bestemmelser er opfyldt.
- sikre, at ledelsen fører tilsyn på alle relevante områder, og at interne kontroller er tilstrækkelige ud fra væsentlighed og risiko.
- sikre, at der udarbejdes et korrekt og retvisende regnskab for enheden.

Det er herunder forvaltningens ansvar, løbende at udarbejde risikovurderinger på relevante områder og iværksætte tiltag, der har til hensigt at forebygge og opdage såvel tilsigtede som utilsigtede fejl og mangler.

Ledelsestilsyn foretages løbende, og skal dokumenteres i relevant omfang. Der henvises i øvrigt til FORRETNINGSCIRKULÆRE LEDELSESTILSYN M.V.

Bemyndigelse (afsnit 9.1)

Det følger af lov om kommunernes styrelse § 2, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Dette indebærer dog ikke, at Borgerrepræsentationen er afskåret fra at overlade udøvelsen af sin kompetence til udvalg og den kommunale administration, medmindre andet er fastsat eller forudsat i lovgivningen eller det følger af en sags beskaffenhed.

Styrelsesvedtægt for Københavns Kommune sætter de overordnede rammer for kompetencefordelingen i kommunen.

Ansaret for den umiddelbare forvaltning omfatter Økonomiudvalgets og de stående udvalgs ansvar for opgavevaretagelsen af de sagsområder, som i styrelsesvedtægten er henlagt til dem.

Dette ansvar indebærer, at et udvalg på sit område har det indholdsmæssige ansvar, dvs. træffer en række beslutninger på Borgerrepræsentationens vegne og afgør alle sædvanlige, løbende sager indenfor udvalgets område, medmindre andet følger af lovgivningen eller af Borgerrepræsentationens beslutninger. Den umiddelbare forvaltning skal ske indenfor rammerne af årsbudgettet og de andre rammer, som Borgerrepræsentationen måtte have fastsat.

I praksis varetages mange af udvalgenes opgaver af de pågældende forvaltninger uden forelæggelse for udvalget.

Det administrative ledelsesansvar omfatter borgmestrenes ansvar for den daglige administrative ledelse af hver deres forvaltningsområde. Dette ansvar indebærer, at borgmesteren som øverste daglige leder af sin forvaltning har ansvaret for en effektiv arbejdstilrettelæggelse og en hensigtsmæssig ressourceanvendelse. Borgmestrene er ved varetagelsen af den daglige administrative ledelse ansvarlige herfor overfor Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

I praksis er en stor del af ansvaret for den daglige ledelse overladt til den administrerende direktør for forvaltningen ved direkte eller stiltiende delegation fra henholdsvis udvalg og borgmester.

Budgetopfølgning (afsnit 5)

De overordnede retningslinjer og vejledninger for budgetopfølgningen i kommunen fastsættes i et BUDGETOPFØLGNINGSCIRKULÆRE. Budgetopfølgningsscirkulæret opdateres årligt af Økonomiforvaltningen og godkendes af Økonomiudvalget.

Herudover gælder, at alle som er tildelt budgetansvar er forpligtet til løbende at overvåge forbrugsudviklingen og vurdere, om det forventede regnskabsresultat ved årets udgang vil være i overensstemmelse med budgettet. Såfremt budgettet eller dets forudsætninger ikke kan overholdes, er den budgetansvarlige forpligtet til at rapportere til nærmeste overordnede.

7.2 Roller og ansvar i Teknik- og Miljøforvaltningen

TMF's ledelsesroller er revideret i juni 2018. Rollerne beskriver de særlige ledelsesmæssige opgaver, der knytter sig til hvert af de fire ledelsesniveauer, og de konkrete forventninger til handlerum og mandat. Ledelsesrollerne skaber klarhed for den enkelte chef og medvirker til, at forvaltningen når sine mål.

I TMF er der fire formaliserede ledelsesniveauer: Enhedschef, Områdechef, Vicedirektør og Direktør. Inden for de enkelte afdelinger, områder og enheder er der stor forskel på, hvad den konkrete ledelsesopgave består af. Denne variation gør det vanskeligt at lave en beskrivelse, som passer på alle, og beskrivelsen skal derfor også tilpasses til den konkrete ledelsesopgave. Dette skal ske inden for de enkelte afdelinger og i dialog med nærmeste chef.

Direktørerne er det strategiske omdrejningspunkt i forvaltningen, da de er bindeleddet til den politiske ledelse. Direktørerne har ansvaret for koblingen mellem den politiske ledelse og forvaltningens drift og udvikling og sætter rammer og retning for forvaltningens arbejde.

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 afdelingschefniveau og har fokus på forvaltningens strategiske kompetencebehov

Vicedirektørerne er det styringsmæssige omdrejningspunkt i forvaltningen, da de sætter rammer og retning, prioriterer og styrer inden for afdelingen og mellem serviceområder. Vicedirektørerne har den samlede virksomhedsledelse i afdelingen.

- Er ansvarlig for og følger op på, at de politiske beslutninger vedrørende eget serviceområde bliver eksekveret
- Sætter rammerne for den overordnede styring og udvikling af eget serviceområde og sikrer gennemsigtighed og resultatskabelse
- Tager initiativer, foretager korrektioner og følger op i forhold til opgavevaretagelsen inden for eget serviceområde
- Er ansvarlig for afdelingens samlede økonomi, ressourceanvendelse og produktivitet
- Sikrer de rette kompetencer på centerchefniveau og i afdelingen

Områdecheferne er det leverancemæssige omdrejningspunkt i forvaltningen, da de har ansvaret for ledelsen af den faglighed, som skaber resultaterne. Områdecheferne har ansvaret for områdets samlede leverancer.

- Er garant for kvaliteten af områdets samlede bidrag til den politiske beslutningsproces
- Implementerer politiske beslutninger og fokuserede udviklingsinitiativer inden for områdets fagområde
- Skaber gennemsigtighed i områdets budget og resourceskabelse og tager ejerskab til fælles styringsprincipper og -systemer
- Sikrer at området leverer de rigtige ydelser i den rette kvalitet til tiden
- Sikrer de rette kompetencer på enhedschefniveau

7.3 Orientering til direktionen

Vicedirektøren i MBK har ugentlige sparingsmøder med direktionen. Formålet med sparingsmøderne er at drøfte strategiske problemstillinger, hvor direktionens perspektiver er nødvendige, og som ikke egner sig til skriftlig forelæggelse. Der godkendes ikke sager på disse møder.

Aflønningsmodellen var punkt på dagsordenen til sparingsmøde med direktionen onsdag den 11. marts 2020. Mødet blev aflyst og ikke fastlagt på ny.

Nedenfor er gengivet det beredskabsnotat, som ledelsen i MKB har udarbejdet til mødet med TMF's direktion onsdag d. 11. marts 2020. Notatet er ifølge det oplyste, ikke fremsendt til direktionen hverken før eller efter mødet.

Beredskabsnotat af 10. marts 2020.

"Status på aflønningsmodellen

Aflønningsmodellen for anlægsområdet omfatter en timepris, hvor følgende gælder:

- Timeprisen for 2020 er fastsat til 829 kr. pr. time. (fastsat ultimo 2019).
- Timeprisen gælder for Center for Anlægs og Byfornyelse og Center for Klimatilpasning (AKM).
- Timeprisen opdateres senest d. 30. november hvert år for det kommende kalenderår.

Af tabellen nedenfor fremgår status for det årlige resultat i aflønningsmodellen frem til og med 2019.

Tabel 1: Aflønningsmodellens årlige resultat frem til 2019.

År	Årligt resultat *	Akkumuleret resultat *
Årene før 2017	+2.2 mio. kr.	+ 2.2 mio. kr.
2017	- 7.9 mio. kr.	- 5.7 mio. kr.
2018	- 16.1 mio. kr.	- 21.8 mio. kr.
2019	- 14.8 mio. kr.	- 36.6 mio. kr.
Total	-	- 36.6 mio. kr.

* Minus angiver et underskud på aflønningsmodellen.

Det bemærkes, at der til det akkumulerede underskud frem mod 2018 (Drøftet på LT ultimo 2019) skal tillægges et yderligere underskud på 14,8 mio. kr. for 2019, så det samlede underskud nu er ca. 36,6 mio. kr.

Udfordringer med aflønningsmodellen

Der er en række udfordringer forbundet med aflønningsmodellen:

- Underskuddet til og med 2018 på 21,8 mio. kr. er besluttet håndteret over en 3-årig periode (2020-2022). Et yderligere underskud på 14,8 mio. kr. i 2019 betyder, at der evt. er behov for at øge perioden for håndtering af det samlede underskud til en 5-årig periode. Alternativt skal timeprisen øges.
- Omkring 92 pct. af TMFs anlægsprojekter er placeret i AKM og anvender forvaltningens aflønningsmodel. Det er dog uafklaret om forvaltningens 3 øvrige afdelinger (ca. 8 pct. af TMFs anlægsprojekter) anvender afregningsmodellen eller andre metoder/modeller. Dette skal afklares.

Team Anlægsstyring forventer umiddelbart, at der er følgende særlige forhold, som har medført et underskud på aflønningsmodellen i 2017, 2018 og 2019:

- Overgang til nyt ERP-system (Kvantum) (2017).
- Større organisationsændring i TMF i 2019, herunder omflytning af medarbejdere og evt. mindre fokus på registrering af timeforbrug blandt forvaltningens mange enhedschefer og projektledere (2018 og 2019).
- TMU besluttede at udskyde beslutning af prioritering af anlægsprojekter som følge af lavere anlægsmåltal fra december 2018 til januar 2019, herunder har flere projektledere evt. ikke arbejdet aktivt med projekterne i denne periode som følge af manglende politisk prioritering. (2018 og 2019).

De konkrete årsager til underskud på aflønningsmodellen for 2017-2019 afventer dog den netop igangsatte registreringsanalyse, jf. afsnittet vedr. handlingsplan nedenfor.

Handlingsplan

For at imødekomme udfordringerne med underskuddet på aflønningsmodellen for samlet ca. 36,6 mio. kr. frem mod 2019 er AKM i gang med at udarbejde en handlingsplan.

Arbejdet med en handlingsplan omfatter følgende:

- AKM har netop igangsat et arbejde med at undersøge timeregistreringer for 2017, 2018 og 2019.
- På den baggrund igangsættes en registreringsanalyse ift. evt. manglende timeregistrering i 2017, 2018 og 2019.
- Derefter udarbejdes et notat mhp. udarbejdelse af handlingsplan for hvordan underskuddet på de 36,6 mio. kr. håndteres".

7.4 Konklusion

Kommunens regler er meget klare omkring roller og ansvar. I praksis er en stor del af ansvaret for den daglige ledelse overladt til den administrerende direktør for forvaltningen ved direkte eller stiltiende delegation fra henholdsvis udvalg og borgmester. Forvaltningernes opgave er at beskrive, hvordan der arbejdes med delegation af roller og ansvar med henblik på at tydeliggøre ledelsesansvaret og ledelsestilsynet for alle ledere i forvaltningen således, at alle ledere kender deres ansvarsområder, og hvilke krav der stilles til supplerende forretningsgange og til et risikobaseret ledelsestilsyn. Formålet er at sikre en tydelig ansvarsplacering af både fagligt og økonomisk ansvar.

Endvidere er det meget præcist beskrevet, at alle som er tildelt budgetansvar, er forpligtet til løbende at overvåge forbrugsudviklingen og vurdere, om det forventede regnskabsresultat ved årets udgang vil være i overensstemmelse med budgettet. Såfremt budgettet eller dets forudsætninger ikke kan overholdes, er den budgetansvarlige forpligtet til at rapportere til nærmeste overordnede.

De budgetansvarlige i MKB har i hele perioden været bekendt med de økonomiske udfordringer, men har ikke reageret herpå eller informeret direktionen herom.

Ledelsen har ikke i tilstrækkelig grad sikret et grundlag for at vurdere ressourcerne i bygherreorganisationen og dermed ikke udvist skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af offentlige midler.

8. LEDELSESTILSYN

8.1 Generelt

I henhold til Kasse- og regnskabsregulativet for Københavns Kommune, fastsættes de nærmere retningslinjer for ledelsestilsyn m.v. i dette cirkulære.

I cirkulæret stilles der krav om, at der foretages ledelsestilsyn ud fra en risikobaseret tilgang og at ledelsestilsynet dokumenteres. Dertil skal der ske en beskrivelse af delegationen af roller og ansvar.

CIRKULÆRE FOR LEDELSESTILSYN

I Københavns Kommune er risikoledelsen Økonomiudvalget og Borgmestrene/forvaltningernes direktioner.

Ansvar for den konkrete risikostyring i form af styring, overvågning og opfølgning ligger i de forskellige ledelsesniveauer under direktionen og

udddybes yderligere i afsnittet om organisation vedrørende delegationsbeskrivelser.

De enkelte ledelsesniveauer skal i fællesskab identificere og etablere nøglekontroller/KPI'er/indikatorer som skal overvåges og indarbejdes i den styringsinformation der tilgår forvaltningsledelsen.

I den offentlige forvaltning defineres delegation som en udlægning af opgaver eller ansvar til en underordnet forvaltningsenhed. Forvaltningerne beskriver selv, hvordan der arbejdes med delegation af roller og ansvar med henblik på at tydeliggøre ledelsesansvaret og ledelsestilsynet for alle ledere i forvaltningen således, at alle ledere kender deres ansvarsområder, og hvilke krav der stilles til supplerende forretningsgange og til et risikobaseret ledelsestilsyn. Formålet er at sikre en tydelig ansvarsplacering af både fagligt og økonomisk ansvar.

Ledelsens overvågning foretages på toppen af alle kontrolforanstaltningerne og kan tilrettelægges på baggrund af en risikovurdering. Det handler om målstyring, at definere relevante KPI'er, herunder nøglekontroller og andre relevante indikatorer af relevans for ledelsen.

Overvågning handler ikke om, at lederne foretager de vedtagne ledelseskontroller. Som udgangspunkt forventes, at ledere og medarbejdere efterlever delegationsbeskrivelser og forretningsgange, samt at kontrolaktiviteter udføres med forventet omfang og kvalitet.

Ifølge kommunens Kasse- og regnskabsregulativet påhviler det ledelsen at sikre, at der gennemføres et synligt ledelsestilsyn på alle relevante områder, og at interne kontroller bliver udført med udgangspunkt i kontrolpunkterne med den aftalte frekvens og omfang. Emnet "overvåge effektiviteten" handler bl.a. om at ledelsen skal modtage rapportering fra organisationen omkring væsentlige forretningskritiske risici, herunder specielt hvorvidt kontrollerne i relation hertil fungerer effektivt.

Økonomiudvalget har anmodet revisionen om proaktivt i forbindelse med årsregnskabet at rapportere til Økonomiudvalget på baggrund af dialog med forvaltningerne om, hvorvidt ledelsestilsynet er betryggende. Borgmestrene/forvaltningerne beslutter fortsat selv på baggrund af dialogen med revisionen, hvordan deres risikobaserede tilsyn tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

Af Intern Revisions rapportering for 2018 og 2019 fremgår følgende vedrørende anlægsprojekter:

Teknik- og Miljøforvaltningens handleplan for 2018 (april 2019)

Teknik- og Miljøforvaltningen har identificeret 17 overordnede kerneområder og har heraf prioriteret og udvalgt 9 områder, der risikomæssigt er vurderet som de væsentligste processer. På denne baggrund har forvaltningens direktion godkendt en handleplan for arbejdet med håndtering af de kritiske processer.

- Området anlægsprojekter genovervejes.

Forvaltningen oplyser, at området anlægsprojekter har været gennem en større organisatorisk omlægning, og der arbejdes pt. på en ny projektmodel. Ifølge TMF er det usikkert i hvor høj grad, der er behov for forretningsgange på området.

Revisionen anfører i forbindelse hermed:


TMF's arbejde med håndtering af risikoområder forløber hensigtsmæssigt og stort set planmæssigt. Vi anbefaler, at TMF i handleplanen for 2019 sikrer, at der udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser mv. for de udestående og overførte kritiske risikoområder.

Teknik- og Miljøforvaltningens handleplan for 2019 (maj 2020)

TMF's handleplan for 2019 omfatter håndtering af 13 risikoområder med henblik på udarbejdelse af forretningsgange i overensstemmelse med kommunens kvalitetsstandard.

- Området anlægsprojekter forventes overført til 2021.

Forvaltningen oplyser, at området anlægsprojekter har været gennem større organisatorisk omlægning, og der arbejdes løbende med forbedringer i anlægsstyringen, men arbejdet med dokumentation af forretningsgangen er ikke igangsat.

Revisionen anfører i forbindelse hermed følgende med prioritet gul 

"Det er vores vurdering, at TMF's handleplan for 2019 kun delvis er gennemført som planlagt. Det bemærkes, at der kan være en risiko for at de områder, som ikke er gennemført i overensstemmelse med handleplanen, ikke administreres hensigtsmæssigt og betryggende".

Forvaltningen har informeret TMU omkring Intern Revisions årlige rapportering vedrørende det Risikobaserede ledelsestilsyn. Alle rapporter tilgår direktionen, og det er op til de enkelte direktions, om de vil forelægge rapporter fra Deloitte og Intern Revision med prioritet 2 og 3 markeringer for udvalgene. Rapporten er lagt på TMU-portal den 15. maj 2020.

8.2 Konklusion

Forvaltningen har identificeret anlægsområdet som et risikoområde men har siden 2016 prioriteret andre områder. Det er ledelsens ansvar at sikre et velfungerende ledelses- og kontrolsystem, og at der på de enkelte aktivitetsområder er beskrevet og implementeret interne kontroller, som reducerer risikoen for væsentlige fejl og mangler i kommunens administration til et acceptabelt niveau.

9. RAPPORTERING TIL TEKNIK- OG MILJØUDVALGET

9.1 Anlægsrapportering

TMU skal tre gange årligt godkende ændringer i forvaltningens budget på anlæg i de følgende år. Indstillingen indeholder en status på fremdriften i anlægsporteføljen, og der orienteres om forventet forbrug, forsinkede projekter samt status på overskuds-/underskudsmodellerne.

Vi har gennemgået forvaltningens tredje anlægsoversigt 2020, som er fremlagt på TMU mødet den 14. september 2020.

Af materialet fremgår, at forvaltningen kvartalsvis orienterer TMU om udviklingen i forvaltningens anlægsportefølje. Orienteringen består i en samlet gennemgang af anlægsporteføljen med fokus på væsentlige ændringer i økonomi og tidsplaner.

Bilag 3 Periodisering af budget 2020-2031. Bilaget indeholder på første side en oversigt over anlægsprojekternes budgetter fordelt på forvaltningens fire hovedbevillinger og udgiftstyper, som fx parkering, byrum m.v. På side to og frem genfindes oplysningerne på projektniveau, denne tabel indeholder detaljerede oplysninger, og vil normalt kun være interessante, hvis der er særlig interesse for bestemt projekter. I bilaget vises i de første tre kolonner, budgettet som det så ud inden ændringer i den indeværende anlægsoversigt, de næste tre kolonner viser ændringerne i budgettet i indeværende år. De resterende kolonner viser, hvordan budgettet er placeret i indeværende år og frem efter ændringerne i denne anlægsoversigt.

For de 2 anlægsprojekter Ny aflønningsmodel i CAN og CAN Driftssager foretages bevillingsmæssige korrektioner, og budgetterne lægges ud i overslagårene.

Bilag 4 Ibrugtagningsdato for igangværende projekter. Bilaget viser, i hvilke budgetaftaler forvaltningens ikke-ibrugtagne projekter er vedtaget, projekternes ibrugtagningsstidspunkt, og om projektet er forsinket. Tabellen består kun af økonomisk aktive projekter (ikke regnskabsforklarede).

Ny aflønningsmodel i CAN, CAN Driftssager og Projektrelaterede forundersøgelser har status: Projektet følger tidsplanen (grøn), Ingen ændring.

De tre projekter har været rapporteret med status som Grøn, hvert kvartal siden august 2016.

Grønt projekt: Projektet forventes ibrugtaget inden det oprindelige/revi-derede ibrugtagningsstidspunkt.

9.2 Regnskabsoverførsler

Teknik- og Miljøudvalget skal hvert år tage stilling til forvaltningens anmodning om regnskabsoverførsler fra det ene regnskabsår til det andet.

I henhold til principperne om regnskabsoverførsler i forbindelse med regnskabet er det muligt at søge om overførsel på styringsområde Service. Herudover skal alle mindre- og merforbrug på styringsområde Anlæg søges overført.

Regnskabsoverførslerne på de enkelte projekter på styringsområderne Service, Anlæg og finansposten "Indskud i Landsbyggefonden" er ikke ensbetydende med, at de enkelte projekter har et samlet mindre- eller merforbrug, da projekterne fortsætter i året efter. Det er således ikke det endelige regnskab, der fremlægges i denne indstilling, men derimod afvigelsen mellem budget og forbrug på det enkelte projekt i regnskabsåret.

Alle mer- og mindreforbrug på de enkelte anlægsprojekter skal søges regnskabsoverført, så budgettet til de enkelte anlægsprojekter bliver korri-geret i det efterfølgende år.

I overførselssagen for 2019 til 2020 fremgår af indstillingen og det vedlagte bilag 4 følgende vedrørende styringsområde anlæg, ordinært anlæg:

"Ordinært anlæg

På bevillingen Ordinær anlæg søges merforbruget på 14,8 mio. kr. og mindreindtægterne på 14,5 mio. kr. overført til 2020. Merforbruget på udgifts-siden skyldes primært aktiviteter, der er afsluttet tidligere end forventet, eller regninger, der er faldet tidligere end forventet. Dette gælder blandt andre anlægsprojekterne "CP VI - Bro over Folehaven og Vigerslev Alle" (1,3 mio. kr.), "Remiseparken, revitalisering" (2,9 mio. kr.) og "Valbyparken, Strand" (1,2 mio. kr.)

For "CP VI - Bro over Folehaven og Vigerslev Alle" (1,3 mio. kr.) skyldes merudgifterne at broelementerne mod forventning blev leveret i 2019, da udførelsesperioden efter aftale med entreprenøren blev forkortet.

For "Remiseparken, revitalisering" (2,9 mio. kr.) skyldes merudgifterne, at fremdriften på den kommunale del af projektet har været større end forventet grundet gode logistiske forhold internt i parken.

For "Valbyparken, Strand" (1,2 mio. kr.) skyldes merudgiften, at et delprojekt i anlægsarbejderne mod forventning blev udført og afleveret i 2019. De enkelte overførsler på bevillingen Ordinær anlæg fremgår af bilag 5.

Mindreindtægterne på de 14,5 mio. kr. skyldes, at forvaltningen har modtaget flere indtægter på anlægsprojektet i 2019 end forventet. Det drejer sig blandt andet om anlægsprojekterne "Frederiksholmsløbsbroen" (1,3 mio. kr.), "Supercykelstier sekretariatet" (1,5 mio. kr.) og "Dybbølsbro, udvidelse og fremkommelighed" (0,3 mio. kr.)."

I 2019 er der vedrørende CAN Driftssager og Ny aflønningsmodel CAN et merforbrug på samlet 14,8 mio.kr. Som det fremgår af ovenstående, har dette ikke givet anledning til omtale fra forvaltningen.

Overførselssagen fra regnskab 2017 og 2018 omtaler i lighed med 2019 ikke de anlægsprojekter der kan henføres til aflønningsmodellen.

9.3 Konklusion

I den kvartalsvise anlægsrapportering til TMU fremgår de anlægsprojekter, som kan henføres til aflønningsmodellen af de talmæssige oversigter, der er vedlagt som bilag til indstillingen. Men omtalen i teksten og kategoriseringen (grøn på fremdrift) giver ikke et retvisende billede, ligesom det fremgår, at der er budget i overslagsårene, hvilket ikke er korrekt. Projekterne omtales ikke i selve indstillingerne. At de aktuelle budgetter løbende tilpasses og reguleres i overslagsårene viser, at man har været bekendt med underskuddet i modellen og administreret i overensstemmelse hermed.

Bilag til indstillingen vedrørende de årlige overførsler af mer- og mindreforbrug, som forelægges TMU, indeholder under bevillingsområdet ordinært anlæg oplysninger om forbrugstal vedrørende anlægsprojekter relateret til aflønningsmodellen. I den verbale omtale af projekter med merforbrug er anlægsprojekterne ikke omtalt specifikt, selvom om det er de projekter med de klart største merforbrug. Endvidere fremgår det, at der er budget i kommende regnskabsår, hvilket ikke er korrekt. Projekterne omtales ikke i selve indstillingerne. Det er meget usædvanligt, at de projekter med størst merforbrug ikke omtales, da det netop er formålet med indstillingen. Det kan derfor ikke udelukkes, at oplysningerne er udeladt bevidst.

Alle indstillinger godkendes af direktionen.

10. TIDLIGERE AFGIVNE REVISIONSBEMÆRKNINGER

10.1 Revisionsbemærkning vedrørende Anlægsregnskaber

Kommunens eksterne revisor har i Revisionsberetningen vedrørende revision af regnskabet for 2018 og 2019 afgivet en revisionsbemærkning nr. 5 vedrørende Anlægsregnskaber. I bemærkningen anføres:

"Endvidere bør det sikres, at det i kommunens økonomisystem er muligt at trække en fuldstændig anlægsoversigt med oplysninger omkring bevillinger (budgetter) og akkumulerede regnskabstal. Det vil i den forbindelse være nødvendigt at etablere en åbningssaldo for de anlægsarbejder, hvor der er afholdt udgifter, før Kvantum blev igangsat".

Bemærkningen er rettet mod forvaltningerne, men ØKF tager ansvaret for at udarbejde en handleplan, og derfor er bemærkningen ikke en del af TMF's handleplan vedrørende revisionsbemærkninger 2018 som forelægges TMU.

ØKF's handleplan er, at der opstartes en dialog med alle forvaltninger med projekter, der er opstartet i et tidligere økonomisystem med henblik på at sikre, at de nødvendige data er til stede og klar til indlæsning i Kvantum.

Ved revisionen for 2019 gengives bemærkningen og status er, at alle forvaltninger på nær TMF har oprettet og opdateret deres projekters stamdata i foråret 2020. Det forventes, at TMF's data er indarbejdet i den systemunderstøttede anlægsoversigt inden udgangen af 2020.

10.2 Konklusioner

TMF Stab har ikke i tilstrækkelig grad forstået den henstilling, der fremgår af revisionsmærkningen vedrørende Anlægsregnskaber i 2018. Formålet med bemærkningen er at sikre, at der er gennemsigtighed omkring bevillinger (budgetter) og akkumulerede regnskabstal vedrørende igangværende anlægsregnskaber, hvilket ikke er tilfældet for de projekter, der er relateret til aflønningsmodellen.

Etablering af ovennævnte oversigt fra Kvantum over igangværende anlæg ville have afdækket, at der var afholdt udgifter uden bevilling på de tre anlægsprojekter.

Stab
Teknik- og Miljøforvaltningen



Til Teknik- og Miljøudvalget

Budgetudfordring i Teknik- og Miljøforvaltningens interne afregning af anlægsprojekter

Teknik- og Miljøforvaltningen har identificeret en budgetudfordring, der er opstået som følge af Teknik- og Miljøforvaltningens interne afregning af anlægsprojekter.

Det er forvaltningens vurdering, at der både er tale om en budgetudfordring samt manglende overholdelse af kommunens bevillingsregler, og at der således er tale om en alvorlig og beklagelig situation.

Økonomiforvaltningen holdes løbende orienteret, og det er aftalt med Intern Revision, at revisionen bistår med rådgivning og validering af tallene i forvaltningens videre arbejde.

Teknik- og Miljøudvalget orienteres hermed om de på nuværende kendte udfordringer og de igangsatte tiltag.

Problemstilling

Reorganiseringen af Teknik- og Miljøforvaltningen i marts 2020 og den deraf følgende centralisering af forvaltningens økonomifunktion har afdækket, at forvaltningens aflønningsmodel, der finansierer hele bygherreorganisationen, har givet et underskud de sidste tre år, der er håndteret i strid med bevillingsreglerne.

Aflønningsmodellen blev politisk vedtaget i Borgerrepræsentationen den 11. juni 2008, og er baseret på en timepris og en forudsætning om, hvor mange timer der tidsregistreres på anlægsprojekterne. Endvidere fastsætter den rammerne for, hvordan de indirekte udgifter til et anlægsprojekt afholdes.

Budgetudfordring og manglende overholdelse af bevillingsreglerne i 2017-2019

Forvaltningen har identificeret, at der i relation til den interne afregning vedr. forvaltningens anlægsprojekter er opstået en historisk budgetudfordring på forvaltningens anlægsramme, som skyldes, at der i perioden 2017-2019 er akkumuleret et underskud på 37,1 mio. kr. Forvaltningen har således afholdt udgifter uden at kunne anvise bevillingsmæssig dækning herfor.

Underskuddet i økonomisystemet fremgår på tre fiktivt oprettede anlægsprojekter, hvor udgifterne er bogført. De fiktive anlægsprojekter er opført med negative budgetter og er placeret i budget 2028 og

26. november 2020

Sagsnummer
2020-0065497

Dokumentnummer
2020-0065497-7

Stab
Budget og Anlæg
Islands Brygge 37
Postboks 457
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

2029. Dette betyder, at ubalancen ikke har været synlig for såvel direktion, ledelse og udvalg i forbindelse med budgetopfølgningen, reperiodiseringerne og regnskabsaflæggelsen.

Dette er ikke i overensstemmelse med bevillingsreglerne, da forvaltningen ikke må afholde udgifter uden at kunne henføre udgiften til en konkret bevilling. Endvidere må forvaltningen ikke have negative budgetter i rammerne uden at kunne anvise håndtering af det negative budget.

Direktionen i Teknik- og Miljøforvaltningen blev første gang mundtligt orienteret om sagen på møde den 16. november 2020. Den 17. november 2020 modtog direktionen en skriftlig orientering om sagen, som der blev afholdt møde om den 19. november 2020. Teknik- og Miljøborgmesteren blev orienteret om problemstillingen af direktionen den 20. november 2020. Direktionen drøftede herefter problemstillingen med Økonomiforvaltningen på et møde den 20. november 2020 og med Intern Revision den 23. november 2020.

Intern Revision har i mail af 26. november 2020 anført, at revisionen umiddelbart anser sagen som en besvigelser, idet der kan være tale om bevidst fejlinformation i et regnskab - der medfører, at regnskabslæser får et andet (forkert) indtryk af virksomheden, end det billede regnskabet rettelig burde give.

Yderligere budgetudfordring i 2020

Underskuddet, der er opstået i årene 2017-2019, har været søgt løst af afdelingen ved at hæve timeprisen fra 2020. Dette med en forventning om at udligne underskuddet over en periode på 3 år fra 2020 og frem. Hermed er timeprisen i 2020 hævet med 83 kr. pr. time i 2020. Dette er der imidlertid ikke hjemmel til i kommunens retningslinjer, og det viser sig at underskuddet ikke forventes nedskrevet i 2020.

En foreløbig status i 2020 viser, at der på nuværende tidspunkt forventes et yderligere underskud i 2020 på cirka 15 mio. kr. Som følge heraf forventer forvaltningen, at den eksisterende budgetudfordring på 37,1 mio. kr. fra perioden 2017-2019 bliver større med regnskab 2020.

Forvaltningens plan for håndtering

Forvaltningen kan ikke dokumentere, hvad den reelle årsag til underskuddet skyldes. Det er dog forvaltningens vurdering, at årsagerne kan være flere bl.a. forvaltningens overgang til nyt økonomisystem og implementeringen af en ny tidsregistrering, reduktion af anlægsmåltallet i 2018 samt en manglende løbende tidsregistrering. Dette vil forvaltningen nu undersøge nærmere.

Forvaltningen tager problemstillingen meget alvorligt og har på baggrund af dialog med Økonomiforvaltningen og Intern Revision drøftet en plan for håndtering. Der er enighed om, at det er vigtigt at sikre en hurtig løsning af problemet samt sikre en fremadrettet løsning, der

medfører, at der ikke opstår yderligere udfordringer i 2021 og frem. Forvaltningen vil på den baggrund iværksætte nedenstående tiltag.

Løsning i regnskabet for 2020

Forvaltningen har efter aftale med Økonomiforvaltningen og Intern Revision besluttet, at forvaltningen hurtigst muligt afvikler udgifterne på driften i 2020. Forvaltningen forventer således et nyopstået merforbrug på service i regnskab 2020. Forvaltningen vil søge at reducere merforbruget i 2020 ved at foretage en gennemgang af, om der er udgifter, der kan henføres på anlægsprojekterne. Herudover er der behov for at optage et lån til at håndtere resten af merforbruget.

Forvaltningen er i dialog med Økonomiforvaltningen omkring den konkrete plan for optagelse af lån i 2020 og forventer efter aftale med Økonomiforvaltningen, at Teknik- og Miljøforvaltningen i 2021 forelægger Teknik- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen særskilt sag om optagelse af internt lån.

Forvaltningen vil sikre, at der planlægges en afvikling af lånet over seks år, der begrænser konsekvenserne for forvaltningens drift.

Løsning fra budget 2021 og frem

For at sikre, at underskuddet ikke vokser yderligere fra 2021 og frem, vil forvaltningen hurtigst muligt igangsætte udvikling af en ny og mindre kompleks aflønningsmodel forankret i kommunens økonomiske retningslinjer.

En ny løsning vil i det omfang, det er muligt, blive delvist implementeret i budget 2021 og endeligt frem mod 2022 således, at forvaltningen har tid til at udvikle og implementere den rette model og samtidigt tilpasse organisationen til de nye forudsætninger.

Redegørelse

Teknik- og Miljøborgmesteren har på møde den 24. november 2020 bedt forvaltningens administrerende direktør om, at forvaltningen udarbejder en redegørelse, der afdækker hændelsesforløbet samt kommer med forslag til, hvordan lignende situationer undgås fremadrettet.

Videre proces

Forvaltningen vil til februar 2021 vende tilbage til udvalget med en indstilling indeholdende den af borgmesteren ønskede redegørelse for forløbet, herunder en vurdering af eventuelle personaleretlige konsekvenser samt et forslag til konkret håndtering af udfordringen.

Søren Wille

Administrerende direktør

BILAG 2: AFLØNNINGSMODELLEN, INDSTILLING TIL BR DEN 7.5.2009

17. Aflønning af bygherreorganisation i Center for Anlæg og Udbud (2008-152193)

I overensstemmelse med ny finansieringsmodel i Center for Anlæg og Udbud (CAU) ønskes udgifterne til bygherreorganisationen for det enkelte anlægsprojekt i CAU fremover dækket ét sted, nemlig i det enkelte projekt.

INDSTILLING OG Beslutning

Indstilling om,

1. at Center for Anlæg og Udbud (CAU) finansierer anlægsprojekternes udgifter til CAU's interne bygherreorganisation på bevillingen til det enkelte anlægsprojekt,
2. at der frigives en bevilling til puljedækning af bl.a. barselslønudgifter på 2,513 mio. kr. i 2009 på TMF's anlægsramme funktion 6.45.51.3, finansieret af en annullering af 2,513 mio. kr. på anlægsprojekt Kvæsthøsmøllen. Dermed forskydes 2,513 mio. kr. fra 2010 til 2009. Modposten for overførslen af 2,5 mio. kr. fra 2010 til 2009 i 2. at-punkt (a.) er Økonomiudvalgets bevilling, Finansposter, 8.22.05.5 (kassen) i begge år, samt
3. at den anlægspulje der er oprettet på ordinære anlæg (funktion 6.45.51.3) til bl.a. barselslønudgifter på 2,513 mio. kr., som finansieres via TMU's rådighedsramme på ordinære anlæg (funktion 6.45.51.3) nedlægges fra 2010 og at midlerne i stedet indregnes som overhead i timeprisen for de enkelte projekter.

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

(Teknik- og Miljøudvalget)

Problemstilling

TMF afholdt i 2008 bygherreudgifter på både drifts- og anlægsbevillinger. Det medfører at der ikke er et samlet overblik over anlægsprojekternes udgifter. Jf. BR 11. juni 2008 blev de konterings- og regnskabsmæssige rammer for CAU's aflønningsmodel vedtaget. Denne indstilling gør aflønningsmodellen komplet, ved at implementere den så den også omfatter de finansierings- og bevillingsmæssige rammer. Vedtages nærværende indstilling, vil CAU fremover finansiere og kontere interne bygherreudgifter direkte på det enkelte anlægsprojekt.

I forvaltningens arbejde med god anlægs- og økonomistyring er det et væsentligt element, at der skabes klarhed og entydighed i aflønningsmodellen, hvilket denne ændring understøtter.

En del af aflønningsmodellen er, at der er midler til at afholde de lønudgifter, som ikke kan dækkes direkte på det enkelte anlægsprojekt, såsom barselsorlov eller feriepenge. Oprindeligt var dette tænkt som en pulje, men efterfølgende er forvaltningen nået frem til, at den bedste styrbarhed opnås, hvis dette er en del af overheadet. Hvorfor puljen foreslås nedlagt.

Løsning

Ved at finansiere og kontere CAU's interne bygherreudgifter via direkte kontering (timeregistrering)

på anlægsprojekterne, etableres en direkte forbindelse mellem omkostningerne til bygherreorganisationen i CAU og det enkelte anlægsprojekt.

Ændringerne er udgiftsneutrale for kommunen, idet udgifterne hidtil har været finansieret delvist af driftsløn og ved et generelt procentvis træk i alle anlægsprojekter. I nedenstående oversigt er den gamle og ny finansiering af bygherreorganisationen skitseret jf. bilag 1.

Finansiering i den gamle / eksisterende model:

- a) Driftsbevilling - en bevilling på samme niveau hvert år.
- b) Anlægsbevilling - i alle bevillinger indregnes 4 pct. til projektledelse af hovedprojekt og 4 pct. til byggeledelse, hvis den leveres af bygherreorganisationen. .
- c) Projektudviklingskonto - samme bevillingsstørrelse hvert år, som trækker på TMF's anlægsramme.
- d) Bygherreorganisation på Nordhavnsvejprojektet og 3 underjordiske fuldautomatiske p-anlæg - trækker på projekternes anlægsbevilling.

Finansiering i den nye model:

- a) Anlægsbevilling - finansiering efter medgået tid i det enkelte projekt. Midlerne trækkes fra bevillingerne. Modellen anvendes i dag som nævnt ovenfor på Nordhavnsvej og parkeringsanlæggene.

Den væsentlige forskel på modellerne er, at udgifterne til bygherreorganisationen for det enkelte projekt dækkes ét sted i den nye model, nemlig i det enkelte projekt.

I enhver bevilling, hvor der søges midler til bygherreorganisationen, skal beløbet fremgå af indstillingens økonomiafsnit, og der skal i regnskabsforklaringen til anlægsprojektet særskilt redegøres for det konkrete forbrug i forhold til bevillingens forudsætning. CAU skal årligt redegøre for den samlede udvikling i bygherreomkostningerne, og der foretages løbende benchmarkanalyser i lighed med den, der er gennemført i foråret 2008.

Økonomi

Med aflønningsmodellen er der knyttet en pulje på TMF's anlægsramme til lønudgifter, der ikke direkte kan henføres til et anlægsprojekt på 2,513 mio. kr. Det kan f.eks. dreje sig om feriepenge, løn i forbindelse med barselsorlov og aftrædelsesomkostninger. Puljen blev oprettet i forbindelse med BR 11. juni 2008. Efterfølgende har forvaltningen vurderet, at den bedste styrbarhed opnås, hvis disse midler ikke figurerer som en pulje, men tillægges timeprisen som et overhead. Derfor foreslås puljen nedlagt fra 2010. Dette betyder, at omkostningen for det enkelte projekt stiger, hvilket modsvarer af at puljen nedlægges.

Puljen er for 2009 annulleret i budget 2009, og forvaltningen foreslår, at puljen i 2009 finansieres af enten en annullering af 2,513 mio. kr. fra anlægsprojekt Kvæsthusmolen, som jf. Teknik- og

Miljøforvaltningens investeringsplan 2009-2013 (på TMU's dagsorden d. 18. marts 2009) er budgetteret med 6 mio. kr. i 2010. De nuværende afsatte midler til Kvæsthøsmølen er under alle omstændigheder ikke tilstrækkelige idet de kun vurderes at dække projektets rådgiverydelser, og der vil derfor efterfølgende blive ansøgt om yderligere midler til gennemførelsen af projektet. Det alternative forslag til finansiering angår en fremrykning af ledige midler på TMF's anlægsramme i 2013 på 2,513 mio. kr.

Hvis indstillingen vedtages, vil det medføre en øget overdisponering af TMF's anlægsramme på 69,817 mio. kr., der skal sikre udfyldelse af måltallet for 2009, jf. Teknik- og Miljøforvaltningens investeringsplan 2009-2013 på TMU's dagsorden d. 18. marts 2009.

Overførelsen af driftsløn til anlægsløn skete i forbindelse med BR beslutning 11. juni 2008.

Videre proces

-

Hjalte Aaberg

Torben Gleesborg

Oversigt over politisk behandling

Aflønning af Bygeherreorganisation i Center for Anlæg og udbud

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget (TMU) overfor Økonomiudvalget (ØU) og Borgerrepræsentationen (BR) anbefaler,

1. at Center for Anlæg og Udbud (CAU) finansierer anlægsprojekternes udgifter til CAU's interne bygeherreorganisation på bevillingen til det enkelte anlægsprojekt.
2. at der frigives en bevilling til puljedækning af bl.a. barselslønudgifter på 2,513 mio. kr. i 2009 på TMF's anlægsramme funktion 6.45.51.3, finansieret af enten
 - a) en annullering af 2,513 mio. kr. på anlægsprojekt Kvæsthusmolen. Dermed forskydes 2,513 mio. kr. fra 2010 til 2009.
 - eller
 - b) en fremrykning af ledige anlægsmidler i 2013, hvilket betyder fremrykning af 2,513 mio. kr. fra 2013 til 2009.
3. at den anlægspulje der er oprettet på ordinære anlæg (funktion 6.45.51.3) til bl.a. barselslønudgifter på 2,513 mio. kr., som finansieres via TMU's rådighedsramme på ordinære anlæg (funktion 6.45.51.3) nedlægges fra 2010 og at midlerne i stedet indregnes som overhead i timeprisen for de enkelte projekter.

Teknik- og Miljøudvalgets beslutning den 04.03.2009

Indstillingen blev ikke anbefalet.

Teknik- og Miljøudvalgets beslutning den 18.03.2009

Indstillingen blev anbefalet med valg af 2. at's a) en annullering af 2,513 mio. kr. på anlægsprojekt Kvæsthusmolen. Dermed forskydes 2,513 mio. kr. fra 2010 til 2009

Økonomiforvaltningen indstiller over for Økonomiudvalget, at sagen oversendes til Borgerrepræsentationen med følgende erklæring:

Økonomiudvalget bemærker at modposten for overførslen af 2,5 mio. kr. fra 2010 til 2009 i 2. at-punkt (a.) er Økonomiudvalgets bevilling, Finansposter, 8.22.05.5 (kassen) i begge år. Det forudsættes, at eventuelle merudgifter som følge af sagen afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 21. april 2009

Indstillingen blev anbefalet.

bilag

- [1. Visuel præsentation af aflønningsmodel før og efter](#)
- [2. Oversigt over hvilke opgaver i CAU der finansieres af aflønningsmodellen](#)
- [3. Opfølgning på indstilling vedr aflønning af bygherreorganisationen i CAU 2009](#)

Borgerrepræsentationens beslutning den 07.05.2009

Indstillingen blev godkendt uden afstemning.

BILAG 3: PROCES VEDRØRENDE INDSTILLINGER TIL TEKNIK- OG MILJØUDVALGET OG ANDRE KK-UDVALG

Indstillinger til Teknik-og Miljøudvalget og andre KK-udvalg

MKB udarbejder politiske indstillinger til TMU og andre KK-udvalg, fx når et projektforslag til et anlægsprojekt skal godkendes, hvor midlerne ikke er stjernemarkerede, når TMU er blevet lovet at afgive status på analyser og strategier, og når politikerne er kommet med et medlemsforslag. Tag fat i det politiske team i afdelingssekretariatet, hvis I skal have en sag på politisk udvalg. Hvis du er i tvivl om din sag er på listen over MKB sager til TMU, [så kig her](#).

Afklaringsmøde i god tid

Der afholdes afklaringsmøder forud for aflevering af enhedschefgodkendt indstilling til sekretariatet. Deltagere er område-, og enheds- og sekretariatschefer samt medarbejdere fra enhed og sekretariat. Enheden indkalder og udarbejder et første udkast til indstilling til drøftelse på afklaringsmøderne. Som minimum skal indstillingens at-punkter og økonomiafsnit skrives detaljeret, mens resten af indstillingen kan indeholde hovedoverskrifter med stikord. Der afholdes ikke godkendelsesmøder.

Frister og forberedelse

Fristen for afdelingen af en enhedschefgodkendt indstilling til sekretariatet er i gennemsnit seks uger. Se link her for din afleveringsfrist i forhold til at ramme planlagte møder i Teknik- og Miljøudvalget og Borgerrepræsentationen. Det er altid en god idé at tage fat i det politiske team, så snart I ved, at en sag skal politisk behandles. Derudover skal Stab anlæg inddrages, hvis der er økonomi i indstillinger, og de tekniske designere, hvis der skal laves kortbilag. Endelige kan det juridiske team i Afdelingssekretariatet hjælpe, hvis der er udbudsmæssige problemstillinger i indstillingen. [Læs mere her](#) om hvad de forskellige kan hjælpe jer med.

Intern MKB-proces: Hvornår skal jeg være tilgængelig som projektleder?

Her kan du se en [oversigt over MKB's interne proces](#) fra aflevering til det politiske team i sekretariatet, til din sag behandles af TMU. Oversigten giver et indtryk af, hvornår du som projektleder – eller din kollega der kender projektet godt – skal være tilgængelig til at svare på spørgsmål fra fx vicedirektør, direktion og borgmester. Oversigten er uden datoer, og processen kan se anderledes ud ved ferie og helligdage. Datoer for aflevering af en enhedschefgodkendt indstilling til os i det politiske team fremgår af den blå boks "Frister 2021" ude til højre på siden.

Godkendelsesled

Godkendelsesled i MKB for politiske indstillinger fremgår af pilen nedenfor. Områdechefen er som udgangspunkt ikke en del af MKB godkendelsesled, men enhedschefen er ansvarlig for at inddrage områdechefen. Det er desuden enhedschefen, der forbereder vicedirektøren om konkrete sager, ofte på samme dag som TMU-mødet afholdes. Vicedirektøren deltager på TMU-møderne, når MKB-sager drøftes og evt. for relaterede sager fra forvaltningens andre tre afdelinger.

Udover godkendelse i MKB skal indstillinger godkendes af direktionen.