



## NOTAT OM FORLØB AF KONTRAKTERNE OMKRING GADEBELYSNING I ROSKILDE KOMMUNE

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INDLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1	OMFANGET AF OPGAVEN OG OPGAVENS UDFØRELSE .....	3
1.2	AFGRÆNSNING .....	3
<b>2</b>	<b>SAMLET KONKLUSION</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>GENNEMGANGEN</b> .....	<b>7</b>
3.1	AFDÆKNING AF IMPLEMENTERING AF BYRÅDETS BESLUTNING I 2009.....	7
3.2	FORLØBET OMKRING INDGÅELSE AF AFTALERNE I 2016/2017 .....	9
3.3	AFDÆKNING AF AFTALENS ØKONOMISKE INDARBEJDELSE I KOMMUNENS SYSTEMER. 12	
3.3.1	Følgende kontroller eller kontrolinstanser kunne eventuelt have fundet problemstillingen med finansiel Leasing .....	13
3.4	VURDERING AF DEN FINANSIELLE LEASINGKONTRAKT INDGÅET I 2017 .....	16
3.4.1	Juridisk vurdering .....	16
3.4.2	Økonomisk vurdering .....	17
<b>4</b>	<b>ANBEFALINGER</b> .....	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>AFSLUTNING</b> .....	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>BILAG</b> .....	<b>21</b>
6.1	BILAG 1 .....	21

# 1 INDLEDNING

## 1.1 OMFANGET AF OPGAVEN OG OPGAENS UDFØRELSE

På baggrund af Roskilde Kommunes konstatering af, at der er forhold i forbindelse med kontraktindgåelse vedrørende Roskildes gadebelysning i Roskilde bymidte i 2017, er vi bedt om at foretage en kritisk afdækning af forløbet heraf.

Det er aftalt med Økonomiudvalget, at vi undersøger følgende forhold:

- 1) Afdækning af hvorledes byrådets beslutning i 2009 om salg af elforsyning og gadelys er blevet implementeret i forvaltningen. Det skal indgå i analysen, om investeringerne fra 2009-2017 er i overensstemmelse med byrådets beslutning i 2009, samt om de procedurer, som blev aftalt i 2009, er overholdt
- 2) Afdækning af hvorledes forløbet har været omkring indgåelse af aftalen i 2016 og 2017
- 3) Afdækning af hvordan aftalen er indarbejdet økonomisk i kommunens systemer, herunder om det er kommunens kontrol-setup, samt kasse- og regnskabsregulativ, der ikke har været tilstrækkeligt til at fange fejlen, herunder styringskæden i kommunen jfr. Dokument om Roskilde Kommunes styring. Afdækningen skal indeholde anbefalinger til tiltag, der kan reducere sandsynligheden for lignende fejl
- 4) Økonomisk og juridisk vurdering af finansiel leasingkontrakt indgået i 2016/2017

## 1.2 AFGRÆNSNING

Gennemgangen er foretaget på baggrund af modtaget materiale, jf. Bilag 1, samt foretaget interview af følgende:

- Tidligere økonomichef
- Direktør for By, Kultur og Miljø
- Forhenværende afdelingschef for Veje og Grønne områder

Vi har indledningsvist deltaget i teams møde den 19. december 2023 med kommunaldirektøren, borgmester og økonomichef mv., og økonomiudvalgsmøde den 10. januar 2024.

Derudover har vi haft et opfølgende møde med kommunaldirektøren den 25. januar 2024.

Materialet er indhentet og udleveret ved den nuværende økonomichef.

Vi har ikke selv haft adgang til kommunens systemer.

Af kontrakten foreligger der oversigt over, hvilke anlæg og veje gadelysene vedrører ved overdragelsen i 2009. Vi har ikke kontrolleret denne opgørelse.

Vi kan derudover ikke vurdere prisen for gadebelysningen opgjort til 57 mio. kr. i 2009, da den indgår som en del af en samlet handel bestående af flere selskaber, hvor der derfor kan være usikkerhed omkring fordelingen af salgsprisen fordelt på selskaberne afhængigt af, hvad køber mest er interesseret i at købe, og sælger mest er interesseret i at sælge.

Kommunen har opgjort en deponeringsforpligtelse på i alt 48,7 mio. kr. i 2023, efter der er fratrukket udgifter til energirenoveringer på 59,7 mio. kr. fra perioden 2009-2017. Vi er enige i, at energirenoveringer skal fratrækkes, jf. lånebekendtgørelsen. Vi har ikke gennemgået opgørelsen af energirenoveringer, herunder hvorvidt de er energibesparende og dermed låneadgangsgivende. Denne del er foretaget af Roskilde Kommune.

Vi har ikke kontrolleret hvorvidt tilbagekøbsbeløbet på 108,4 mio. kr. er det korrekte tal. Roskilde Kommune indestår for opgørelsen er korrekt fordelt på veje, anskaffelsespriser mv.

Den manglende deponering på baggrund af kontrakten fra 2017 har medført, at den gennemsnitlige likviditet ikke har været korrekt opgjort i perioden 2017-2022. Vi har ikke taget stilling til, hvorvidt kassekreditreglen har været overholdt i perioden ved korrektion heraf.

## 2 SAMLET KONKLUSION

- 1) **Afdækning af hvorledes byrådets beslutning i 2009 om salg af elforsyningen og gadelys er blevet implementeret i forvaltningen. Det skal indgå i analysen, om investeringerne fra 2009-2017 er i overensstemmelse med byrådets beslutning, samt om de procedure, som blev aftalt i 2009, er overholdt.**

Det er vurderingen, at aftalegrundlaget i store træk er indgået i overensstemmelse med det besluttede i Byrådet den 27. maj 2009.

Det er vores vurdering, at man ved at have skrevet i sagsfremstillingen den 27. maj 2009 og 2. september 2009, at investeringer og renoveringer sker indenfor 4 år imod 10-12 år i henhold til kommunens investeringsplan, har italesat, at der vil være investeringer i gadelys. Af sagsfremstillingen fremgår der ingen opgørelse af niveauet eller rammen for investeringerne i efterfølgende år, og der er således ikke en formel godkendelse fra Byrådet af den meget forøgede gældsforpligtelse.

Jf. kapitel 3.4.2 udgør den samlede investering i perioden 2009-2017 ca. 64 mio. kr. Den primære investering ligger især i perioden 2014-2015, hvor der sker en samlet investering på 46,3 mio. kr. Der er i de modtagne dokumenter beskrevet en årlig driftsforøgelse på 5 mio. kr., men ikke en godkendelse af en gældsforøgelse. Hvorvidt disse investeringer ligger indenfor rammen af hvad der i forvejen har været besluttet, har vi ikke modtaget dokumentation for.

Jf. kontrakten deltager Roskilde Kommune i et Kontaktudvalg, hvor formålet er at sikre, at serviceaftalens mål, herunder drift, vedligeholdelse og leveringstider overholdes. Kontaktudvalgsmøderne er ikke afholdt i overensstemmelse med kontrakten med minimum 4 møder årligt. Det er oplyst, at der er afholdt de første to møder, men derudover blev møderne formelt ikke afholdt. Det er oplyst, at beslutningerne blev foretaget i forbindelse med den løbende dialog med SEAS-NVE. Det er oplyst, at der ikke foreligger referater eller anden dokumentation fra møderne og dialogerne.

Derudover er det oplyst, at man ikke i kommunen har dokumentation for, at de har modtaget oplysninger omkring tilbagekøbsprisen årligt, hvilket formentlig hænger sammen med, at der ikke er afholdt egentlige kontaktudvalgsmøder, og der ikke foreligger referater herfra.

- 2) **Afdækning af hvorledes forløbet har været omkring indgåelse af aftalen i 2016 og 2017**

Kontrakten er opsagt af SEAS-NVE ultimo 2016 med virkning fra udgangen af 2017. I første omgang indgik afdelingschefen en allonge for at købe mere tid til forhandlingerne med SEAS NVE. Derefter indledte afdelingschefen forhandlinger med SEAS NVE om en ny drift- og vedligeholdelsesaftale.

Opsigelsen af den eksisterende kontrakt fra 2009 med SEAS-NVE vurderes kendt af forvaltningsdirektøren og afdelingschefen. Økonomichefen er alene blevet forespurgt uformelt om hvorvidt kommunen havde penge til at tilbagekøbe anlægget for 108,4 mio. kr. Konklusionen var, at der ikke var råd til at foretage tilbagekøb af gadebelysningen i Roskilde bymidte til 108,4 mio. kr.

Der er i forhandlingerne mellem SEAS-NVE og afdelingschefen forelagt materiale, der sammenligner den eksisterende kontrakt med ny kontrakt. Dog med den ændring, at refinansieringen udgår og kommunen selv betaler for investeringerne. På denne baggrund er det overfor os oplyst, at afdelingschefen har ikke været opmærksom på ændringen i aftalen fra driftsaftale til en drifts- og leasingaftale.

Udkast til ny kontrakt er oplyst ikke at være forelagt andre i organisationen, herunder økonomichef, forvaltningsdirektør eller indkøbsjurist. Der har dog været uformelle samtaler herom i forbindelse med afdækning af, hvorvidt kontrakten eventuelt skulle i udbud igen. Forvaltningsdirektøren har, så vidt vi kan vurdere, ikke efterfølgende fulgt op på kontraktindgåelse og dermed læst den nye kontrakt.

Det er oplyst, at afdelingschefens fokus i forhandlingerne udelukkende var at få en forbedret driftsaftale og ellers fortsætte med samme aftale, indtil det ville være muligt at foretage tilbagekøbet.

**3) Afdækning af hvordan aftalen er indarbejdet økonomisk i kommunens systemer, herunder om det er kommunens kontrol-setup, samt kasse- og regnskabsregulativ, der ikke har været tilstrækkeligt til at fange fejlen, herunder styringskæden i kommunen, jfr- dokument om Roskilde Kommunes styring. Afdækningen skal indeholde anbefalinger til tiltag, der kan reducere sandsynligheden for lignende fejl**

Kontrakten af 2017 er i kommunens bogføring behandlet som en almindelig driftsbetaling. Den del, der vedrører leasingen (ca. 6 mio. kr.), er ikke behandlet efter reglerne herfor.

Det er vores vurdering, at indgåelse af kontrakten inkl. leasingaftalen skulle have været fanget via kommunens kasse- og regnskabsregulativ på baggrund af krav om leje og leasingaftaler underskrives af forvaltningsdirektøren og økonomichefen.

Afdelingschefen har overtrådt sin beføjelse i forhold til kasse- og regnskabsregulativet ved at indgå kontrakten og allongen på egen hånd.

I og med, at kasse- og regnskabsregulativet ikke er fulgt ved kontraktindgåelsen, har reglerne omkring godkendelse af bilag, ledelsestilsyn, budgetopfølgninger ikke haft mulighed for at opdage fejlen. Økonomisk set er der ikke de store udsving i bogføringen, hvorfor man kun kan finde fejlen ved at kontrollere til kontrakt.

Det er vores forventning, at hvis tilbagekøbsforpligtelsen allerede havde været oplyst i kommunens regnskab fra 2009 som eventualforpligtelse, havde økonomiafdelingen haft en løbende opfølgning på kontraktens indhold og den stigende tilbagekøbsforpligtelse. Det ville også have været lettere at opdage, at der indgås en ny aftale inkl. leasingforpligtelse i 2017.

Vi har oplyst anbefalinger i notatets kapitel 4.

**4) Økonomisk og juridisk vurdering af finansiel leasingkontrakt indgået i 2016/2017**

Vi er ud fra det foreliggende sagsmateriale enige i Roskilde Kommunes vurdering af, at kontrakten af 31. marts 2017 indeholder en finansiel leasingkontrakt.

Kontrakten er ikke behandlet som en finansiel leasingkontrakt efter reglerne herfor.

Kontrakterne fra hhv. 2009 og 2017 er ikke direkte sammenlignelige, da der ikke er tale om en videreførelse af en tilsvarende kontrakt. Der er tale om en ændring til en kontrakt, hvor det konkret fremgår, at der er tale om en finansiel leasingkontrakt, samt en drift- og vedligeholdelsesaftale. Derudover tages elementet ud omkring SEAS-NVE's forpligtelse til at foretage renoveringer af anlægget.

Det er oplyst af afdelingschefen, at der ved ændringen sker en direkte besparelse på 750.000 kr. I denne besparelse har kommunen ikke taget højde for, at renoveringer i aftalen fra 2017 skal finansieres af kommunen via anlægsbudgettet.

## 3 GENNEMGANGEN

### 3.1 AFDÆKNING AF IMPLEMENTERING AF BYRÅDETS BESLUTNING I 2009

#### Aftalegrundlaget

Af byrådets behandling den 27. maj 2009 behandles og besluttet der følgende:

- Roskilde Elforsyning bestående af Roskilde Elnet A/S, Roskilde Energi A/S og Roskilde Gadelys A/S, samt øvrige gadelysaktiviteter mv. sælges til SEAS-NVE, og
- Aktie- og overdragelsesaftalen, serviceaftalen vedrørende drift af gadebelysningen i dele af Roskilde Kommune og aftale om fjernaflæsning godkendes.

Vores gennemgang omfatter alene behandlingen af serviceaftalen angående drift og vedligeholdelse af gadebelysningen.

Der blev indgået en serviceaftale omkring driften af gadelys mellem Roskilde Kommune og Roskilde Gadelys A/S den 26. maj 2009. Aftalen er underskrevet af kommunaldirektøren. Vi kan dog konstatere, at beslutningen i byrådet om indgåelse af kontrakten først er behandlet den 27. maj 2009.

Af Byrådets behandling den 27. maj 2009 fremgår det, at driften og serviceringen af gadelyset overgår til køber. Dette er i overensstemmelse med den indgåede serviceaftale, hvoraf det fremgår, at Roskilde Gadelys A/S servicerer/drifter Roskilde Kommune med gadelys. I forlængelse heraf fremgår det af afsnit 2.3, at "Selskabet driver, reparerer og vedligeholder Gadelysanlægget for egen regning og risiko."

#### Renoveringer

Af Byrådets behandling den 27. maj 2009 fremgår det endvidere, at det er afgørende, at de investeringer, som Roskilde Kommune har planlagt de kommende år, fortsat er realiseret. Af serviceaftalen, afsnit 8.1, fremgår det, at "Selskabet er forpligtiget til at foretage renovering i Forsyningsområdet i henhold til kommunens anvisninger og således, at Gadelysanlægget altid overholder gældende lovgivning. Den nugældende renoveringsplan er vedlagt som bilag 6 til kontrakten. Ud over renoveringsplanen i kontraktbilag 6 forudsættes det, at igangværende projekt med jordlægning og renovering fortsættes, hvilket indbefatter udskiftning af armaturer og master."

Af sagsfremstillingen den 27. maj 2009 fremgår det, at investeringerne og renoveringerne sker inden for 4 år imod 10-12 år i henhold til kommunens egne investeringsplaner. Vi kan ikke sammenholde bilag 6 til serviceaftalen fra 2009 til bilag 11.2 til aftalen i 2017 med oversigt over foretagne investeringer for at vurdere, hvorvidt der er foretaget de aftalte og fornødne investeringer i perioden 2009-2017. Det er overfor os oplyst, at investeringerne og renoveringer trak ud og ikke i alle tilfælde nåede at blive foretaget inden for 4 år.

Af byrådsbeslutningen d. 2. september 2009, pkt. 195 fremgår det følgende: "Roskilde Kommune havde før salget planlagt at investere i udskiftning og fornyelse af forældede armaturer, og skulle på de kommende års budgetter have afsat anlægsmidler til dette formål. SEAS-NVE fremrykker disse planlagte investeringer. Investeringerne skal finansieres af den årlige serviceafgift til SEAS-NVE, der derfor bliver 5 mio. kr. højere end det nuværende budget på området." Der er på denne baggrund givet bevilling på 5 mio. kr. i 2009 og 2010 hertil.

Det er vores opfattelse, at man ved at have skrevet i sagsfremstillingen den 27. maj 2009 og 2. september 2009, at investeringer og renoveringer sker inden for 4 år imod 10-12 år i henhold til kommunens investeringsplan, har italesat, at der vil være investeringer. Af sagsfremstillingen fremgår der ingen opgørelse af niveauet eller rammen for investeringerne i efterfølgende år, og der er således ikke en formel godkendelse fra Byrådet af den meget forøgede gældsforpligtelse.

Jf. kapitel 3.4.2 udgør den samlede investering i perioden 2009-2017 ca. 64 mio. kr. Den primære investering ligger især i perioden 2014-2015, hvor der sker en samlet investering på 46,3 mio. kr. Hvorvidt disse

investeringer ligger indenfor rammen af hvad der i forvejen har besluttet, har vi ikke modtaget dokumentation for.

Det er endvidere overfor os oplyst, at Roskilde Kommune havde en ingeniør ansat, som havde tæt kontakt med SEAS-NVE og foretog kontrol af, at der blev sat de korrekte armaturer op, og der blev foretaget den korrekte renovering, herunder at det er forvaltningens vurdering, at der er foretaget de opgjorte investeringer. Vi har ikke taget stilling hertil.

### **Opsigelse**

Af sagsfremstillingen fremgår det, at aftalen kan tidligst opsiges af en af parterne efter 5 år fra underskrivelsen, med en opsigelsesfrist på 12 måneder til udgangen af et kalenderår. Og aftalen fortsætter til en af parterne opsiges aftalen. Dette stemmer med serviceaftalen pkt. 17.1.

### **Tilbagekøbsret- og pligt**

Det godkendes, at serviceaftalen indeholder en ret og pligt til at tilbagekøbe gadelyset, hvis serviceaftalen opsiges. Af sagsfremstillingen fremgår det, at "det har derfor været af stor betydning at sikre en genkøbspris, der afspejler en rimelig nedskrivning af anlægget efter nyinvesteringerne. Efter 10 år kan Roskilde Kommune således tilbagekøbe gadebelysningen til ca. 43 mio. kr. svarende til en afskrivning over 10 år på 25 %."

I serviceaftalens afsnit 17.4 vises en tabel for, hvorledes Roskilde Kommune kan tilbagekøbe Gadelysanlægget til den nedskrevne værdi, som er prisen i % af nyanskaffelsesværdi pr. anlæg/tidspunkt. Heraf ses det eksempelvis, at man efter 10 år kan tilbagekøbe anlægget til 75,7 % af nyanskaffelsesværdien, og efter 30 år kan man købe anlægget tilbage for 0 kroner.

Det fremgår ikke direkte af sagsfremstillingen til Byrådet, at tilbagekøbsforpligtelse stiger i takt med renoveringerne, der varetages af SEAS-NVE. Af pkt. 15.3 fremgår det: "renovering af materiel eller anlæg, der medfører levetidsforlængelse eller kapacitetsudvidelse, behandles som nyanlæg". På denne baggrund tillægges tilbagekøbsforpligtelsen værdien af renoveringerne. Dette fremgår ikke af beslutningen.

Det er overfor os oplyst, at afdelingschefen aldrig var i tvivl om, hvor stor tilbagekøbsforpligtelsen løbende var blevet forøget via den kontinuerlige dialog mellem afdelingschefen og SEAS-NVE.

### **Kontaktudvalget**

Af serviceaftalen pkt. 4.1 fremgår det "kommunen og selskabet etablerer et udvalg med 4 medlemmer, som mødes minimum 4 gange om året eller hyppigere efter behov og i øvrigt efter nærmere aftale. Jf. pkt. 4.2 er formålet med møderne at sikre, at serviceaftalens mål, herunder drift, vedligeholdelse og leveringstider på fejlfinding opnås. Kontaktudvalget nedsættes med 2 fra hver part. Inden for de i punkt 8 (Kabellægning og renovering) og 9 (udbygning og nyanlæg) angivne områder træffer Kontaktudvalget beslutning om de i punkt 4.3 anførte forhold.

Kontaktudvalget er således det styrende organ for gadebelysningen.

Det er overfor os oplyst, at der blev afholdt to af disse kontaktmøder, herunder at man ikke har kunnet finde referater eller lignende derfra. Det er oplyst, at kontaktudvalgsmøderne herefter ikke blev afholdt. Dette blandt andet grundet kommunens ansatte ingeniør sad i Kontaktudvalget og samtidig varetog den løbende tætte kontakt med SEAS-NVE. Beslutninger med SEAS-NVE og kontrollerne af SEAS-NVE blev foretaget sideløbende. Der foreligger derfor ikke referater fra møder eller beslutninger.

I perioden 2009 og frem burde anlægsinvesteringer have været forelagt byrådet og der burde have været en bevilling, da renoveringerne er foretaget for kommunens regning.

### **Kontraktens udformning**

Den oprindelige kontrakt af 2009 har elementer af finansiel leasing, selvom det ikke fremgår eksplicit af kontrakten.



Man kan argumentere for, at aftalens pkt. 17.3 om at SEAS-NVE er forpligtet og berettiget til at afstå sin andel til kommunen eller en af kommunens anviste køber, kan være medvirkende til at det kan fortolkes således, at der ikke er tale om en finansiel leasingkontrakt, hvor leasingtager er forpligtiget til at købe aktivet tilbage. Men dette kræver nok en nærmere juridisk vurdering.

Kontrakten er ikke på noget tidspunkt behandlet som en finansiel leasingkontrakt i Roskilde Kommune.

## Konklusion

Det er vurderingen, at aftalegrundlaget i store træk er indgået i overensstemmelse med det besluttede i Byrådet den 27. maj 2009.

Det er vores vurdering, at man ved at have skrevet i sagsfremstillingen den 27. maj 2009 og 2. september 2009, at investeringer og renoveringer sker indenfor 4 år imod 10-12 år i henhold til kommunens investeringsplan, har italesat, at der vil være investeringer i gadelys. Af sagsfremstillingen fremgår der ingen opgørelse af niveauet eller rammen for investeringerne i efterfølgende år, og der er således ikke en formel godkendelse fra Byrådet af den meget forøgede gældsforpligtelse.

Jf. kapitel 3.4.2 udgør den samlede investering i perioden 2009-2017 ca. 64 mio. kr. Den primære investering ligger især i perioden 2014-2015, hvor der sker en samlet investering på 46,3 mio. kr. Der er i de modtagne dokumenter beskrevet en årlig driftsforøgelse på 5 mio. kr., men ikke en godkendelse af en gældsforøgelse. Hvorvidt disse investeringer ligger indenfor rammen af hvad der i forvejen har været besluttet, har vi ikke modtaget dokumentation for.

Jf. kontrakten deltager Roskilde Kommune i et Kontaktudvalg, hvor formålet er at sikre, at serviceaftalens mål, herunder drift, vedligeholdelse og leveringstider overholdes. Kontaktudvalgsmøderne er ikke afholdt i overensstemmelse med kontrakten med minimum 4 møder årligt. Det er oplyst, at der er afholdt de første to møder, men derudover blev møderne formelt ikke afholdt. Det er oplyst, at beslutningerne blev foretaget i forbindelse med den løbende dialog med SEAS-NVE. Det er oplyst, at der ikke foreligger referater eller anden dokumentation fra møderne og dialogerne.

Derudover er det oplyst, at man ikke i kommunen har dokumentation for, at de har modtaget oplysninger omkring tilbagekøbsprisen årligt, hvilket formentlig hænger sammen med, at der ikke er afholdt egentlige kontaktudvalgsmøder, og der ikke foreligger referater herfra.

## 3.2 FORLØBET OMKRING INDGÅELSE AF AFTALERNE I 2016/2017

### Kontrakterne

Jf. serviceaftalen fra 2009 pkt. 17.1, kan aftalen opsiges med 1 års varsel til udgangen af et kalenderår.

Det er overfor os oplyst, at SEAS-NVE opsiger serviceaftalen den 14. december 2016 til ophør den 31. december 2017. Kommunen forelægges, at kommunen kan enten tilbagekøbe gadelysanlægget, jf. kontrakten til opgjorte 108,4 mio. kr. eller indgå en fornyet drifts- og vedligeholdelsesaftale.

Allongen ses at være underskrevet af afdelingschefen den 14. december 2016. Af aftalen fremgår det, at parterne er enige om at fortsætte drøftelserne af en revideret drifts- og vedligeholdelsesaftale for gadebelysningen. Derudover fremgår det, at parterne er enige om, at aftalen er delvist opsagt.

Af pkt. 2.3 fremgår det, at "hvis parterne ikke indgår en revideret drifts- og vedligeholdelsesaftale senest den 31. marts 2017, eller kommunen ikke opsiger aftalen senest den 31. marts 2017, vil aftalen være ændret i overensstemmelse med punkt. 1.4 anførte." Og i forlængelse heraf, at "kommunen skal senest den 31. marts 2017 have truffet beslutning, om kommunen ønsker at indfri de ikke-afskrevne udgifter eller indgå en finansiel leasingaftale herom."

Allongen bevirker således alene til, at man udskyder opsigelsestidspunktet fra ultimo 2016 med effekt ultimo 2017 til ultimo marts fortsat gældende fra ultimo 2017.

Den nye aftale om drift og vedligeholdelse af udelysanlæg er underskrevet den 31. marts 2017. Kontrakten er underskrevet på vegne af Roskilde Kommune af afdelingschefen og ingeniøren. Denne aftale indeholder dog også en leasingaftale.

## Forløbet

Det er overfor os oplyst, at forvaltningen modtager opsigelsen fra SEAS-NVE og mødes med tilbagekøbspligten af anlægget på 108,4 mio. kr. i december 2016. Afdelingschefens egen vurdering er, at kommunen ikke kan foretage tilbagekøbet på 108,4 mio. kr. på daværende tidspunkt.

Vi har spurgt til, hvorvidt der er afholdt formelle møder omkring tilbagekøbet og SEAS-NVE's opsigelse af kontrakten. Det er oplyst, at der ikke internt i forvaltningen og med økonomiafdelingen er afholdt formelle møder herom, og der forefindes således ikke referater for behandlingen af ny kontrakt.

Dog er det bekræftet af de interviewede, at der har været en uformel kort drøftelse af, at det ikke er muligt at tilbagekøbe anlægget på daværende tidspunkt. Det er ved interview oplyst af afdelingschefen, at udkast til revideret aftale eller endelig aftale ikke er forelagt økonomichefen eller forvaltningsdirektør. Dette er ligeledes oplyst af tidligere økonomichef og forvaltningsdirektøren. Forvaltningsdirektøren har så vidt vi kan vurdere ikke efterfølgende fulgt op på kontraktindgåelse og dermed læst den nye kontrakt.

På baggrund af vurderingen af, at kommunen ikke på daværende tidspunkt kan foretage tilbagekøbet i den størrelsesorden, besluttet det administrativt i første omgang at indgå allonge for at købe tid. Af allongen fremgår det af pkt. 1.3, at "parterne har indledt drøftelser om en revideret drift- og vedligeholdelsesaf-tale for gadelysningen, men for at sikre, at kommunen har den fornødne tid til at få sagen tilstrækkeligt belyst og politisk afstemt, har parterne indgået allongen." Hermed får forvaltningen og kommunen 3 måneder til at få sagen belyst og gå i forhandling med SEAS-NVE.

Det er oplyst, at i denne mellemliggende periode indgår forvaltningen i forhandlinger med SEAS-NVE omkring indgåelse af en revideret drifts- og vedligeholdelsesaf-tale ud fra vurderingen af, at kommunen ikke har råd til at foretage tilbagekøbet af gadelysanlægget på daværende tidspunkt.

Det er oplyst, at afdelingschefen i forhandlingerne har fokus på, at driftsbudgettet ikke skal forøges. Side-løbende har forvaltningen haft forhandlinger med DONG omkring gadelysanlæggene i tre andre områder af kommunen: Ramsø, Glumsø og forstæderne til Roskilde i de foregående år. I denne forbindelse har man foretaget tilbagekøb af anlæggene pr. 1.1.2018 og udbudt driften og servicen af anlæggene. Forvaltningen har derfor kendskab til, hvad det koster at drifte og vedligeholde, og på denne baggrund sker der en for-handling med SEAS-NVE om en reducere af prisen.

Det er afdelingschefens opfattelse, at der indgås den for kommunen bedst mulige aftale, herunder en bedre driftsøkonomi, man fjerner tilbagekøbsret og -pligt, samt der stoppes for yderligere gældsætning. Man opnår samlet set en årlig besparelse på 750.000 kr. årligt på driften.

Derudover er det afdelingschefens opfattelse, at der alene sker en videreførelse af den eksisterende drifts- og vedligeholdelsesaf-tale fra 2009 med mindre korrektioner, og at der på denne baggrund ikke er behov for, at aftalen skal behandles politisk på ny. Dette skal ses i sammenhæng med, at der den 29. marts 2017 behandles politisk en sag omkring tilbagekøb af gadelys i Ramsø og Gundsø fra Dong med virk-ning fra 1.1.2018, samt driften af vejbelysningen udbydes i offentlig licitation. Ud fra dette anses det for bekendt for forvaltningen, at sådanne aftaler skal politisk besluttet.

Det er overfor os oplyst, at afdelingschefen var bekymret omkring overholdelse af udbudslovgivningen, hvorfor der ligeledes har været en uformel drøftelse med indkøbsjurist om, hvorvidt man kunne indgå en ny aftale uden udbud. Udkast til aftalen blev ikke forelagt en indkøbsjurist, men på baggrund af afdelings-chefens beskrivelse af, at der er tale om en revidering af eksisterende aftale, blev vurderingen, at der ikke var behov for nyt udbud.

Det er oplyst, at afdelingschefen har haft den opfattelse, at der var tale om en videreførelse af den eksisterende aftale fra 2009 med korrektioner, herunder, at det primære fokus for SEAS-NVE var, at de ville ud af aftalen om refinansieringen, hvor SEAS-NVE foretager renoveringerne af anlægget, mod kommunen betalte en fast pris herfor. Afdelingschefen oplyser, at han vidste ud fra de foretagne renoveringer at refi-nansieringsbidraget på 2,33 mio. kr. var mindre end de foretagne investeringer.

Af kontrakten fra 2009 indgik betalinger, som blev kaldt Finansiering og refinansiering. I materialet, som afdelingschefen er forelagt i forbindelse med forhandlingerne med SEAS-NVE, da anvender SEAS-NVE fortsat termerne: finansiering og refinansiering, mens finansieringen i ny aftale er ydelsen på leasinggælden. I forhandlingen er aftalerne således direkte blev gjort sammenlignelige. På trods af, at de juridisk set ikke er ens.

Det er overfor os oplyst, at afdelingschefen ikke er opmærksom på, at der af kontrakten er tale om en ændring af aftalen til en leasingaftale på trods af, at det fremgår af kontrakten og dens underbilag.

I samme periode oplever en række sjællandske kommuner lignende opsigelser af oprindelig kontrakt og får forelagt nye lignende finansielle leasingkontrakter af SEAS-NVE. Det kan undre os, at Roskilde Kommune ikke hører om disse forhandlinger i øvrige kommuner. Vi har forespurgt hvorvidt de interviewede medarbejdere har været bekendt med dette, men dette afviser de.

### **Budgetseminar**

Efter kontraktindgåelsen i marts 2017 drøftes det i forbindelse med budgetseminaret i august 2017 omkring vejbelysningen. Heraf drøftes både forholdet omkring tilbagekøb af anlæg fra DONG pr. 1.1.2018, samt at forvaltningen peger på at undersøge perspektiverne på lidt længere sigt i at hjemtage, energirenovere og udvikle anlægget i bymidten, men at hjemtagelsen vil være en investering på ca. 100 mio. kr., og der skal derfor undersøges forskellige investeringsmodeller.

### **Konklusion**

Kontrakten er opsagt af SEAS-NVE ultimo 2016 med virkning fra udgangen af 2017. I første omgang indgik afdelingschefen en allonge for at købe mere tid til forhandlingerne med SEAS-NVE. Derefter indledte afdelingschefen forhandlinger med SEAS-NVE om en ny drift- og vedligeholdelsesaftale.

Opsigelsen af den eksisterende kontrakt fra 2009 med SEAS-NVE vurderes kendt af forvaltningsdirektøren og afdelingschefen. Økonomichefen er alene blevet forespurgt uformelt om hvorvidt kommunen havde penge til at tilbagekøbe anlægget for 108,4 mio. kr. Konklusionen var, at der ikke var råd til at foretage tilbagekøb af gadebelysningen i Roskilde bymidte til 108,4 mio. kr.

Der er i forhandlingerne mellem SEAS-NVE og afdelingschefen forelagt materiale, der sammenligner den eksisterende kontrakt med ny kontrakt. Dog med den ændring, at refinansieringen udgår og kommunen selv betaler for investeringerne. På denne baggrund er det overfor os oplyst, at afdelingschefen har ikke været opmærksom på ændringen i aftalen fra driftsaftale til en drifts- og leasingaftale.

Udkast til ny kontrakt er oplyst ikke at være forelagt andre i organisationen, herunder økonomichef, forvaltningsdirektør eller indkøbsjurist. Der har dog været uformelle samtaler herom i forbindelse med af-dækning af, hvorvidt kontrakten eventuelt skulle i udbud igen. Forvaltningsdirektøren har så vidt vi kan vurdere ikke efterfølgende fulgt op på kontraktindgåelse og dermed læst den nye kontrakt.

Det er oplyst, at afdelingschefens fokus i forhandlingerne udelukkende var at få en forbedret driftsaftale og ellers fortsætte med samme aftale, indtil det ville være muligt at foretage tilbagekøbet.

### 3.3 AFDÆKNING AF AFTALENS ØKONOMISKE INDARBEJDELSE I KOMMUNENS SYSTEMER

#### Kasse- og regnskabsregulativet

Ifølge Kasse- og regnskabsregulativet, bilag 8.3, anvendes to roller i bilagsbehandlingen:

- Fakturamodtager
- Fakturagodkender

Kravene til godkendelse af bilag, og om der er to personer inde over bilaget, afhænger af forskellige beløbsgrænser:

- Under 250.000 kr.: godkendelse sker alene af ”faktura modtager”
- Over 250.000 kr.: godkendelse af fakturamodtager og fakturagodkender

Der er opsat følgende beløbsgrænser:

- Generelt har alle institutions- og afdelingsledere en godkendelsesgrænse på 1 mio. kr. (En leder kan tildele en medarbejder/leder en godkendelsesgrænse på 3 mio. kr.)
- Afdelingschefer har et godkendelsesbeløb på 10 mio. kr.

Ledelsestilsynet er en stikprøvevis bilagskontrol. Der er opstillet beløbskriterier for hvor mange, der skal indgå i ledelsestilsynet. Disse er:

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| • Bilag op til 4.999 kr.          | 10 %, dog min. 10 stk. og max. 40 stk. |
| • Bilag fra 5.000 - 249.999 kr.   | 10 %, dog min. 5 stk. og max. 20 stk.  |
| • Bilag fra 250.000 - 499.999 kr. | 10 %, dog min. 5 stk. og max. 10 stk.  |
| • Bilag over 500.000 kr.          | 100 %                                  |

Ifølge kasse- og regnskabsregulativet pkt. 6, samt bilag 6, fremgår følgende omkring leje- og leasingaftaler:

Derudover fremgår det af kasse- og regnskabsregulativet, at leje- og leasingaftaler, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave, godkendes af Byrådet. Den centrale økonomiafdeling registrerer de finansielle leasingaftaler. Det fremgår ydermere, at leje/leasing af anskaffelse på 1.000.000 kr. og herover skal godkendes af Økonomiudvalget. Undtaget herfor er aftaler, der fornyes successivt, og tidligere er godkendt af økonomiudvalget. Leje/leasingaftaler underskrives af direktør og økonomichef.

#### Kontraktens indarbejdelse i kommunens systemer

Ny drift- og vedligeholdelsesaftale af 2017 indeholder følgende ydelser, jf. aftalen pkt. 1.2:

- Drift og vedligehold af udelysanlægget
- Installations-/målerafgift: betaling af abonnementet til forsyningsselskabet
- Elektricitet: leverance af elektricitet til udelysanlægget
- Leasing af udelysanlægget

Der sker særskilt afregning og efter forskellige frekvenser for de forskellige ydelser. Aftalen ses at være indarbejdet i kommunens økonomisystem, og bogføring af alle afregninger sker som en almindelig betaling

af ydelse leveret af SEAS-NVE for gadebelysning, uagtet at der indgår en delaftale om leasing. Behandlingen af opkrævningerne fra SEAS-NVE er behandlet på samme måde som den første kontrakt, som en almindelig driftsaftale.

Vi har påset eksempler på bilag og godkendelser foretaget i økonomisystemet for alle typerne af ydelserne, jf. aftalen. Flere af bilagene er over 500.000 kr., og godkendelser ses i disse tilfælde at være foretaget af to i forening. På denne baggrund er det vores vurdering, at der sker godkendelse af to i forening i overensstemmelse med kasse- og regnskabsregulativet bilag 8.3.

Administrationen har ikke ved bogføringen været opmærksom på, at der i kontrakten fra 2017 er tale om en finansiel leasingkontrakt, hvor der er et aktiv og en betalingsforpligtelse, herunder deponeringsforpligtelse. Og denne behandles således ikke derefter. Med udgangspunkt i afregning af leasingydelsen for 2. kvrt. 2023 ses det af fakturaen ikke at fremgå at være leasing. Af fakturaen fremgår: ”finansiering ifølge kontrakt bilag 11.1”. Derfor har det været nødvendigt at have kontrakten i forbindelse med konteringen af udgiften for at vide, at der er tale om finansiel leasing. Dette er formentlig ikke sket, da SEAS-NVE har anvendt samme termer som i den oprindelige aftale.

Administrationen har derfor i bilagsbehandlingen behandlet den på den formodning, at der er tale om en videreførelse af den oprindelig kontrakt fra 2009. Det kan således vurderes, at kvaliteten af kontrollen har været mangelfuld.

### **Eventuel forpligtelse**

Jf. kontakten af 2009 indgår der en tilbagekøbsret og -pligt, som løbende stiger som følge af investeringerne i anlægget.

Jf. budget- og regnskabssystemet afsnit 7.2.2.1.i (fra 2015 og 2023), fremgår det, at ”fortegnelsen bør også omfatte andre forpligtelser og rettigheder, som eventuelt kan blive aktuelle, f.eks. i forbindelse med tilbagekøb eller tilbagefald af fast ejendom.”

På baggrund af budget- og regnskabssystemet er det vores vurdering, at tilbagekøbsforpligtelsen burde have været angivet i kommunens regnskab fra 2009, og været reguleret årligt jf. pkt. 17.4 i kontrakten.

Byrådet har derfor i perioden 2009-2017 ikke været vidne om eller kunne tage stilling til anlægsinvesteringer, som var en del af kontrakten fra 2009.

Det er vores forventning, at hvis tilbagekøbsforpligtelsen allerede havde fremgået af kommunens regnskab fra 2009, havde økonomiafdelingen haft en tættere opfølgning på kontraktens indhold og den stigende tilbagekøbsforpligtelse. Det ville også have været lettere at opdage, at der indgås en ny aftale inkl. leasingforpligtelse i 2017.

#### **3.3.1 Følgende kontroller eller kontrolinstanser kunne eventuelt have fundet problemstillingen med finansiel Leasing**

##### **Bilagsgodkendelse og ledelsestilsynet, jf. Kasse- og regnskabsregulativ:**

Bilagsgodkendelse og ledelsestilsynet varetages i de enkelte forvaltninger.

Jf. ovenstående skal de løbende bilag godkendes af to i forening, når de er over 250.000 kr. I og med, at der anvendes samme sprogbrug af ”finansiering” som ved den oprindelig kontrakt fra 2009, da har fakturamodtager og -godkender ikke stillet spørgsmålstegn herved.

Derudover foreligger der i forbindelse med bilagsbehandlingen et grundlag, som stemmer med kontrakt, betalingsplan og forventninger til afregninger fra SEAS-NVE, hvilket er medvirkende til, at administrationen ikke har ændret i bilagsbehandlingen og dermed konteringen i kommunens bogføring.

Fakturaerne udgør ved den kvartalsvise opkrævning over 500.000 kr., hvorfor de i henhold til kasse- og regnskabsregulativet vil være omfattet af den stikprøvevise bilagskontrol (ledelsestilsynet). Jf. bilag 8.3 omkring ledelsestilsynet ses det ud fra de angivne kontrolpunkter ikke, at der skal ske kontrol til kontrakt eller andre punkter, som kunne have medført en opklaring af, at finansieringsdelen vedrører en leasingydelse, hvorfor dette ikke vil være fanget af ledelsestilsynet.

Af bilag 8.3 til kasse- og regnskabsregulativet har afdelingschefer generelt et godkendelsesbeløb på op til 10 mio. kr. Dette ses ikke overholdt, da afdelingschefen underskriver aftalen i 2017. Til aftalen fremgår bilag 10.1, hvoraf den årlige pris angives fordelt på de enkelte ydelser. Heraf ses det alene, at de finansielle leasingydelser udgør årligt 6,1 mio. kr. Dertil kommer de øvrige ydelser.

Jf. afsnit 6 i kasse- og regnskabsregulativet fremgår det, at leje- og leasingaftaler, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave, godkendes af Byrådet, samt at større leje- og leasingaftaler vedr. finansiering af driftsanskaffelser godkendes af Økonomiudvalget, samt at den centrale økonomiafdeling registrerer de finansielle leasingaftaler. Dette betyder, at en sådan leasingaftale burde have været behandlet politisk i 2017 inden kontraktindgåelse. I denne forbindelse ville økonomiafdelingen have fået kendskab til aftalen, og den ville efterfølgende være blevet registreret som en finansiell leasingaftale.

Til afsnittet fremgår et uddybende bilag 6, hvoraf det præciseres, at skal leje/leasing af anskaffelser på 1.000.000 kr. og herover godkendes af Økonomiudvalget. Undtaget herfor er aftaler, der fornyes succesivt og tidligere, er godkendt af økonomiudvalget. Leje/leasingaftaler underskrives af direktør og økonomichef. På baggrund heraf burde kontrakten ikke være underskrevet af andre end forvaltningsdirektøren og økonomichefen. Afdelingschefen har derfor overtrådt sin beføjelse i forhold til kasse- og regnskabsregulativet.

Det er overfor os oplyst, at der løbende for nye ledere er obligatorisk kursus/undervisning i kasse- og regnskabsregulativet, hvor beløbsgrænser, regler omkring leasing mv. gennemgås, samt at der udbydes kurser/undervisning i kommunens kasse- og regnskabsregulativ.

#### **Intern revision:**

Intern revision kunne have opdaget den finansielle leasingkontrakt ved deres gennemgang af bilag fra 2009-2017 og frem, hvis man havde kontrolleret til den indgåede kontrakt, inklusiv bilag. Det kræver dog en mere tilbundsående kontrol af det bagvedliggende grundlag for fakturaen.

Så vidt vi kan se af modtaget skabelon for serviceeftersyn, som Intern revision anvender, samt kasse- og regnskabsregulativet bilag 4.2, er der meget fokus på bilagsbehandling, afstemninger mv. og overholdelse af kasse- og regnskabsregulativet. Der lægges som udgangspunkt ikke op til mere dybtgående gennemgange af kontrakter, som ligger til grund for fakturaer.

Det har nok ikke været Intern revisions fokus at læse kontrakten på vejbelyningsområdet, og derfor vil man ikke umiddelbart opdage, at det er tale om en finansiell leasingkontrakt.

Jf. bilag 4.2 til kasse- og regnskabsregulativet vil besøgene blive brugt til en drøftelse af forskellige forhold, herunder eksplicit nævnt nye leasingaftaler. I og med at forvaltningen ikke selv er klar over, at de har indgået en finansiell leasingaftale, vil den interne revision formentlig ikke høre herom i denne forbindelse.

#### **Ekstern revision:**

Ekstern revision reviderer ved stikprøver og skal selvfølgelig se på væsentlige udgiftsområder. Umiddelbart kan man sige, at udtages kontrakten til kontrol, bør man kunne se, at det er tale om finansiell leasing og ikke en almindelig abonnementsordning.

Men i og med, at udgifterne på området ikke er steget væsentligt, og niveauet for udgifter for vejbelysning ikke er steget eller faldet markant, vil det derfor være vanskeligt at opdage, at vejbelyningsudgiften har ændret karakter fra 2017 uden at udføre en mere tilbundsående undersøgelse af området og kontrakten.

Vi har ikke undersøgt Ekstern revisions eventuelle gennemgang af dette udgiftsområde.

## **Særligt om Internt notat: Organisation, styring og ledelse i den administrative struktur i Roskilde Kommune fra oktober 2013**

Notatet er et forholdsvis generelt notat om samarbejdet på tværs i organisationen i Roskilde Kommune, især på ledelsesniveau med referencer til kodeks for god ledelse. Vi har svært ved at se, at dette interne notat om organisation, styring og ledelse ville have kunnet gøre nogen forskel i forhold til at opdage, at der blev underskrevet en finansiel leasingkontrakt uden, at nogen blev opmærksom på det.

Det ville have krævet, at der var en koordineringspligt af store kontraktindgåelse eller lignende forhold, som ville have interesse for andre chefer i Roskilde Kommune.

### **Konklusion**

Kontrakten af 2017 er i kommunens bogføring behandlet som en almindelig driftsbetaling. Den del, der vedrører leasingen (ca. 6 mio. kr.), er ikke behandlet efter reglerne herfor.

Det er vores vurdering, at indgåelse af kontrakten inkl. leasingaftalen skulle have været fanget via kommunens kasse- og regnskabsregulativ på baggrund af krav om leje og leasingaftaler underskrives af forvaltningsdirektøren og økonomichefen.

Afdelingschefen har overtrådt sin beføjelse i forhold til kasse- og regnskabsregulativet ved at indgå kontrakten og allongen på egen hånd.

I og med, at kasse- og regnskabsregulativet ikke er fulgt ved kontraktindgåelsen, har reglerne omkring godkendelse af bilag, ledelsestilsyn, budgetopfølgninger ikke haft mulighed for at opdage fejlen. Økonomisk set er der ikke de store udsving i bogføringen, hvorfor man kun kan finde fejlen ved at kontrollere til kontrakt.

Det er vores forventning, at hvis tilbagekøbsforpligtelsen allerede havde været oplyst i kommunens regnskab fra 2009 som eventualforpligtelse, havde økonomiafdelingen haft en løbende opfølgning på kontraktens indhold og den stigende tilbagekøbsforpligtelse. Det ville også have været lettere at opdage, at der indgås en ny aftale inkl. leasingforpligtelse i 2017.

Vi har oplyst anbefalinger i notatets kapitel 4.

### 3.4 VURDERING AF DEN FINANSIELLE LEASINGKONTRAKT INDGÅET I 2017

#### 3.4.1 Juridisk vurdering

##### Allonge fra 2016

I første omgang indgås der en allonge, hvor der i punkt 1.4 i Allongen står: "De SEAS-NVE afholdte udgifter under refinansiering, som ikke er afskrevet i henhold til aftalens bestemmelser herom, vil blive ændret til en finansiel leasingaftale, medmindre kommunen ønsker at indfri de ikke-afskrevne udgifter."

Allongen er underskrevet af afdelingschefen den 14. december 2016.

I forløbet har der været et forslag til en overdragelsesaftale med køb af gadebelysningen i Roskilde bymidte for 108,4 mio. kr., men den er aldrig blevet underskrevet.

Man er således allerede ved indgåelse af allongen direkte blevet oplyst i allongen, at SEAS-NVE ønsker at ændre aftalens punkt omkring refinansieringen til en finansiel leasingaftale, medmindre kommunen ønsker at indfri de ikke-afskrevne udgifter.

##### Kontrakt af 31. marts 2017

Den 31. marts 2017 indgår Roskilde Kommune en ny aftale med SEAS-NVE. Af kontraktens pkt. 1.2 fremgår det, at en af ydelserne er: leasing af udelysanlægget. Der henvises her fra direkte til punkt. 11.

Af kontraktens pkt. 11.1 fremgår det af overskriften, at afsnittet handler om leasing af udelysanlægget. I punkt 11.1 står endvidere: "For leasingaftalen gælder almindelige Betingelser for finansielle leasingaftaler (ABL 95) som angivet i bilag 11.1 med de ændringer, som følger af aftalen."

Jf. bilag 11.1 til kontrakten af 2017 fremgår følgende:

"Ved finansiel leasing forstås en transaktion, ved hvilken

- a) en part (leasinggiveren) indgår eller overtager en aftale (leasingaftalen) med en anden part (leasingtageren), der giver denne ret til at benytte den leasede genstand (leasinggenstanden) mod betaling af en løbende ydelse (leasingydelsen).
- b) leasinggiver erhverver leasinggenstanden ifølge aftale (købsaftalen) med en tredje part (leverandøren), som er bekendt med, at der er eller vil blive indgået en leasingaftale, eller selv har indgået denne;
- c) leasinggiver hverken vælger, specificerer eller tilforhandler sig leasinggenstanden;
- d) leasingtageren har haft mulighed for at godkende sådanne vilkår i købsaftalen, som er af betydning for hans retsstilling; og
- e) de ydelser, som leasingtageren skal betale eller hæfter for, er således beregnede, at de dækker amortisation af hele eller den væsentligste del af anskaffelsessummen for de leasede genstande."

Jf. budget- og regnskabssystemet for kommuner, pkt. 8.3, fremgår følgende omkring finansiel leasing:

"Ved et finansielt leaset aktiv forstås et aktiv, som kommunen leaser, og hvor alle væsentlige risici og rettigheder ved besiddelsen overføres til kommunen, selv om ejerforholdet ikke formelt overdrages til kommunen.

Der knytter sig en række regnskabsmæssige problemstillinger til indregningen og målingen (værdiansættelsen) af finansielle leasingkontrakter. Tilsvarende årsregnskabsloven skal finansielle leasingaktiver indregnes som et aktiv i anlægskartoteket samt indregnes i balancen. Det skyldes, at de anses for at være under kommunens kontrol, selvom det juridiske ejerskab til aktivet ikke tilhører kommunen, men leasinggiver.

Finansielt leasede aktiver optages i anlægskartoteket som tilsvarende erhvervede aktiver, jf. afsnit 1.2 i dette kapitel. Et leasingarrangement er finansielt, såfremt kommunen primært har indgået dette af finansieringsmæssige årsager. Men herudover er definitionen af finansiel leasing ikke entydig.



Følgende er eksempler på situationer, som separat eller kombineret vil medføre, at en leasingkontrakt klassificeres som en finansiel leasingkontrakt:

1. Ejendomsretten til leasingaktivet overføres til kommunen på udløbstidspunktet for leasingaftalen.
2. Leasingperioden dækker den væsentligste del af aktivets økonomiske levetid.
3. Nutidsværdien af minimumsleasingydelse til leasinggiveren svarer stort set til aktivets dagsværdi.
4. Leasingaktivet er så specialiseret, at kun kommunen kan anvende det.
5. Kommunen har en attraktiv købsoption ved periodens udløb.
6. Ved ophør af leasingaftalen bæres leasinggivers tab af kommunen.
7. Kommunen afholder omkostninger ved annullering af leasingkontrakten.
8. Gevinst/tab tilfalder kommunen ved ændringer i dagsværdien for leasingaktivet.
9. Kommunen har option på at lease aktivet i yderligere en periode efter leasingkontraktens udløb til en leje, som er væsentlig lavere end markedsløjen.

Alle ovennævnte indikatorer skal ikke nødvendigvis være opfyldt, for at der er tale om et finansielt leaset aktiv. Det må vurderes individuelt i den konkrete situation. Det er vigtigt at understrege, at det er indholdet af leasingaftalen, herunder særligt om den er indgået af finansieringsmæssige årsager, der er afgørende for klassifikationen af leasingaftalen som finansiel leasing. Såfremt kriterierne for finansiel leasing ikke opfyldes, skal aktivet ikke medtages i anlægskartotek og balance, da der i så fald er tale om operationel leasing.”

Jf. bilag 11.1 ses det, at anlægget afdrages over 25 år, og ejendomsretten overgår efter 25 år dermed til Roskilde Kommune.

Det vurderes på baggrund af ovenstående, at kontraktens afsnit 11 omkring leasing er en finansiel leasingaftale og skulle have været regnskabsmæssig behandlet herefter.

### **3.4.2 Økonomisk vurdering**

#### **Aftalen af 2009**

For at kunne vurdere serviceaftalen/leasingaftalen for 2017 er der behov for en vurdering af serviceaftalen for 2009.

Selve serviceaftalen fra 2009 består af elforbrug, målerabonnement, vedligehold, refinansiering og finansiering. I aftalen er det SEAS-NVE, der varetager renoveringen, og dette kan SEAS-NVE drage fordel af, nemlig at renoveringsarbejder foretages af SEAS-NVE, så priser på materialer etc. bestemmes i vidt omfang af SEAS-NVE. Jf. kontrakten skal Roskilde Kommune dog løbende via deltagelse i Kontaktudvalget godkende anlægsarbejder.

Roskilde Kommune har haft en nem administration i perioden, da renoveringer blev lagt på summen af tilbagekøbsværdien. Kommunen har på denne baggrund haft en ”skjult” gæld, som ikke løbende er blevet opgjort og oplyst, trods den har været stigende. Samtidig er der ikke sket de formelle godkendelser af investeringer fra 2009-2017.

Af bilag 5 til serviceaftalen fra 2009 vises en oversigt over, hvad der skal betales i 2009. Prisen i 2009 udgør i alt 10,995 mio. kr. Heri indgår elforbrug, installationsabonnement, vedligehold og reparation, refinansiering og finansiering. Refinansiering og finansiering udgør i alt 4,98 mio. kr. af de 10,995 mio. kr.

Refinansiering bliver reguleres årligt ifølge DST's indeks for byggeomkostningsindekset for boliger. Refinansiering udgør i 2009 i alt 2,33 mio. kr. og stiger løbende til 2,8 mio. kr. i 2. kv. 2017.

Finansiering reguleres ikke. Dog ses det ud fra gennemgang af underliggende bilag for fakturering i perioden 2009-2017 stiger fra 2,65 mio. kr. i 2009, jf. kontraktens bilag 5 til 2,8 mio. kr. i 2. kv. 2017.

## Aftalen fra 2017

Aftalen består af fire dele:

- 1) drift og vedligeholdelse af anlægget
- 2) installations-/målerafgift
- 3) elforbrug
- 4) leasing af anlægget

I bilag 11.1 til kontrakten fra 2017 vises betalinger i forhold til leasingkontrakten, som tager udgangspunkt i de 108,4 mio. kr., som værdien for anlægget. Aftalen går ud på, at man forrenter og afdrager anlægget over 25 år med en fastrente på 2,90 % tillagt Cibor renten. Renten kan således aldrig komme under 2,9 %.

Jf. kontaktens pkt. 9.1 fremgår følgende: "Hvor SEAS-NVE udfører reovering, ombygning, omlægning, flytning eller andre ændringer af Udelysanlægget på foranledning af kommunen eller som følge af pålæg fra offentlige myndigheder, sker dette for kommunens regning." Derfor er alle anlæg afregnet af kommunen og indgår derfor ikke i en refinansiering, så denne "spares", men betales som en anlægsinvestering af kommunen.

## Sammenligning af aftalerne

Nedenfor er der foretaget en sammenligning af de to aftaler:

Aftaleelementer	Aftale 2009	Aftale 2017
Elforbrug	indgår	indgår
Installations/målerafgift, abonnement	indgår	indgår
Drift og vedligeholdelse af anlægget	indgår	indgår
Finansiering	indgår	Indgår ikke
Refinansiering	indgår	Indgår ikke
Leasing	Indgår ikke	indgår

Prisen ses af faktureringen at være indekseret og reguleret i mellemtiden til 14,4 mio. kr. i 2017. Sammenlignet med dette oplyser afdelingschefen, at der ved ændring fra den eksisterende aftale til ny aftale var en direkte besparelse på 750.000 kr. om året i den rene drift fra 2017. Dog tages der her ikke højde for ændring i rentesatser. Der tages ligeledes ikke i sammenligningen hensyn til, at SEAS-NVE i aftalen fra 2009 foretog reoveringerne, mens fra 2017 skal Roskilde Kommune foretage reoveringer. Aftalerne er således derfor ikke direkte sammenlignelige.

Der er sket en ændring i aftalen vedrørende refinansiering, som er udgået. Refinansiering er den løbende betaling for den løbende reinvestering af gadelyset. Refinansieringen udgør i alt 2,33 mio. kr. pr. år i 2009-niveau. Sammenlignet hermed har kommunen i perioden 2009-2017 fået investeret ca. 64 mio. kr. i anlæg. Betalingen for refinansieringen kan ikke stå mål med, hvad nyinvesteringerne er opgjort til, hvorfor der i perioden er reoveret for mere end, hvad det har kostet kommunen i reinvesteringen i perioden.

Dog bliver reoveringerne samtidig tillagt anlæggets værdi, og dermed stiger tilbagekøbsprisen, hvorfor kommunen i princippet kommer til at betale for anlægget fuldt ud minus afskrivningerne igen.

Derudover indgår der i aftalen fra 2009 en anlægsfinansiering. Af notatet fra SEAS-NVE af 13. maj 2009 fremgår det, at der er tale om SEAS-NVE's forrentning af selve anlægget, som udgør 2,65 mio. kr. årligt i 30 år. Man kan sige, at Roskilde Kommune i princippet ikke får noget for dette, men det er SEAS-NVE's fortjeneste ved aftalen. I aftalen fra 2017 er finansieringsdelen ændret til en leasingaftale, og der betales herefter en leasingydelse. På den måde bliver anlægget tilbagekøbt hen over 25 år.

## Investeringerne

Af aftalen fra 2009 er der i aftalen aftalt, at SEAS-NVE foretager renoveringerne af anlæggene. Af behandlingen fra beslutningen i 2009 og opgørelsen af foretaget renoveringer ses der foretaget renoveringer i perioden 2009-2017 for i alt ca. 64 mio. kr.

Nedenfor er angivet de investeringer, som SEAS-NVE har foretaget i perioden 2009-2017, jf. kontrakten af 31.3.2017, bilag 11.2:

t.kr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	I alt
Investering	183	3.335	6.537	993	14.882	31.438	3.319	3.602	64.291

Afdelingschefen udtaler, at den ansatte ingeniør i Roskilde Kommune løbende har varetaget kontrollen af de foretagne arbejder. Vi har ikke fået forelagt dokumentation for kontrollen af de foretagne arbejder. Men det er oplyst, at forvaltningen er enige med SEAS-NVE omkring de foretagne investeringer til en værdi af ca. 64 mio. kr.

Jf. aftalen har man tillagt disse investeringer til værdien af anlægget, og derfor er tilbagekøbsværdien steget i perioden 2009-2017. Det er over os oplyst, at tilgangen til tilbagekøbsprisen er tillagt SEAS-NVE's anlægsliste årligt, samt at det var afdelingschefens og den ansvarlige medarbejders vurdering, at det var den korrekte opgørelse.

I perioden fra 2017 er det oplyst, at der ikke er foretaget anlægsinvesteringer, da forvaltningen ønskede at få reduceret tilbagekøbsværdien så meget som muligt, inden man ville tilbagekøbe anlægget. Forvaltningen har således på sin vis været bekendt med, at man har reduceret tilbagekøbsprisen siden 2017 ved at betale til SEAS-NVE. Man har dog ikke været bekendt med, at det i den nye aftale er via leasingydelsen, hvor det i den oprindelige aftale alene var afskrivninger/nedskrivningerne på anlægget, der medførte en reduktion i tilbagekøbsprisen.

Af det beskrevne har det været hensigten at tilbagekøbe anlæggene og sende driften deraf i udbud. Men midlerne har ikke været til det i 2017. På baggrund af vores erfaringer er det vores forventning, at kommunen formodentlig vil have mulighed for at spare på driftsudgifterne ved et udbud af drift og vedligehold af anlægget, hvilket vi har set i en række kommuner, men det er også det, kommunen forventer at sætte i gang, jf. notat fra Roskilde Kommune af 23. november.

På baggrund af manglende deponering i 2017 har man frem til 2023 haft forkert grundlag for opgørelse af likviditet og låneramme, hvilket selvfølgelig har haft betydning for de beslutninger, der er truffet i perioden.

## Konklusion

Vi er ud fra det foreliggende sagsmateriale enige i Roskilde Kommunes vurdering af, at kontrakten af 31. marts 2017 indeholder en finansiel leasingkontrakt.

Kontrakten er ikke behandlet som en finansiel leasingkontrakt efter reglerne herfor.

Kontrakterne fra hhv. 2009 og 2017 er ikke direkte sammenlignelige, da der ikke er tale om en videreførelse af en tilsvarende kontrakt. Der er tale om en ændring til en kontrakt, hvor det konkret fremgår, at der er tale om en finansiel leasingkontrakt, samt en drift- og vedligeholdelsesaftale. Derudover tages elementet ud omkring SEAS-NVE's forpligtelse til at foretage renoveringer af anlægget.

Det er oplyst af afdelingschefen, at der ved ændringen sker en direkte besparelse på 750.000 kr. I denne besparelse har kommunen ikke taget højde for, at renoveringer i aftalen fra 2017 skal finansieres af kommunen via anlægsbudgettet.

## 4 ANBEFALINGER

På baggrund af vores gennemgang har vi oplistet de anbefalinger, vi har identificeret:

**Anbefalinger til hvorledes det kan undgås, at man ikke opdager eksempelvis finansiel leasing i kontrakter.**

- Som udgangspunkt er reglerne i kasse- og regnskabsregulativet tilstrækkelige. Det kræver selvfølgelig, at kasse- og regnskabsregulativet bliver overholdt. Endvidere er reglen om, at leasingaftaler over 1 mio. kr. skal godkendes af Byrådet, afhængig af, om medarbejderne ved, at det er en leasingaftale, man indgår, og ikke en almindelig lejeaftale/driftsaftale. Det kan i denne forbindelse eksempelvis indføres, at alle aftaler skal gennemlæses af indkøbskonsulent, økonomiafdelingen eller lignende, som kunne fange dette.
- Vi anbefaler, at det af kasse- og regnskabsregulativet skabes klarhed omkring hvem, der generelt er bemyndiget til at underskrive kontrakter, herunder med beløbsbegrænsninger mv.

**For at sikre overholdelse af reglerne kunne nedenstående anbefales:**

- Det kunne eventuelt foreslås, at Intern revision eller Ekstern revision kunne pålægges at kontrollere en række kontrakter hvert år via en stikprøvekontrol for at se, om der er forhold, kommunen bør følge op på.
- En anbefaling kan være, at man kan afholde obligatoriske kurser for afdelingschefer, medarbejderne omkring de kommunale regler og forståelse af eksempelvis deponeringsregler/lånerammer etc., således at alle medarbejdere, der kan indgå kontrakter, kender til de faldgruber, der kan være ved det.
- Det anbefales, at kommunen gennemgår, om der kan være andre tilbagekøbsforpligtelser, som kommunen løbende skal følge op på udviklingen af, herunder foretage oplysning herom i afsnittet omkring eventuel forpligtelser i regnskabet.

## 5 AFSLUTNING

Der er på baggrund af gennemgangen af forløbet og de konkrete kontrakter udarbejdet ovenstående notat.

Roskilde, den 1. februar 2024

**BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab**



Lasse Jensen

Statsautoriseret revisor



Verni Jensen

Registreret revisor

# 6 BILAG

## 6.1 BILAG 1

Opgørelse af modtaget materiale, som danner grundlag for undersøgelsen:

- Serviceaftalen 2009
- Allonge til serviceaftalen 2016
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, underskrevet
- Serviceaftalen 2009, bilag 1-6
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 2.1
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 3.1
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 7.1
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 7.2
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 8.1
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 8.1b
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 9.1
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 11.1
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 11.2
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 13.3
- Drifts- og vedligeholdelsesaftalen 31.3.2017, bilag 10.1
- Notat om organisation, styring og ledelse i den administrative struktur af 9.10.2013
- ØU december 2023 ang. ”kommissorium vedrørende afdækning af forløb omkring gadebelysning”
- Redegørelse af 23.11.2023 fra tidligere økonomichef i Roskilde Kommune, Kirsten Thune
- Redegørelse af 25.11.2023 fra direktør for Kultur og Miljø i Roskilde Kommune, Martin Holgaard ang. ”gadelysanlæg i Roskilde Midtby”
- ØU 13. december 2023, pkt. 418 om økonomiske forhold afledt af kontrakt om gadelys
- Bilag 4.2 til kasse- og regnskabsregulativet, Intern Revision
- Bilag 8.3 til kasse- og regnskabsregulativet, Godkendelse af bilag
- Notat ang. interne kontroller omkring gadebelysning
- Eksempel på rapport udarbejdet efter kontrolbesøg: Notat serviceeftersyn maj 2023
- Grundlag for afregningerne i perioden Q2 2012 - Q1 2017
- Eksempler på grundlag for afregning i 2023
- Referat byrådsdag den 27.5.2009, pkt. 139
- Uddrag fra Kasse- og regnskabsregulativet fra 2007, samt 2014
- Byrådsreferat 29. marts 2017, pkt. 69, samt underliggende notat
- Byrådsreferat 3. september 2014, pkt. 325, samt underliggende notat
- Temadrøftelse om vejbelysning med SEAS-NVE, juni 2017
- Budgetnotat til budgetseminar, 24.8.2017
- Budgetnotat Plan og teknik-udvalget, pkt. 170, august 2017
- Regnskaber for Roskilde Kommune for 2009-2017.

## KONTAKT

**BONNIE HALL**

Manager

tel: +4541890449  
e: bho@bdo.dk

BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, danskejend rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaer. BDO i Danmark beskæftiger mere end 1.200 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har ca. 80.000 medarbejdere i mere end 160 lande.

Copyright - BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab,  
c/o nr. 20 17 26 76.

