

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Advokatundersøgelse – I/S Infra Service

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Indholdsfortegnelse:

1	Baggrund	1
2	De gennemførte undersøgelser	1
2.1	Rammer for gennemførelse af advokatundersøgelsen.....	1
2.2	Modtaget materiale.....	2
2.3	Interviews.....	2
2.4	Skriftlige besvarelser fra I/S Infra Service.....	4
2.5	Interne arbejdspapirer.....	4
3	Overtrædelser af Kommunestyrelsesloven.....	4
3.1	Ansættelsesvilkår for direktionen.....	4
3.2	Bestyrelsesvederlag	7
3.3	Kassekredit	11
3.4	Manglende udarbejdelse af årsregnskab efter kommunestyrelses- loven.....	13
3.5	Manglende indsendelse af regnskaber til tilsynsmyndigheden	13
4	Forhold vedrørende etablering af I/S Infra Service.....	14
4.1	Det forretningsmæssige grundlag for I/S Infra Service.....	14
4.2	Overdragelsesaftalen.....	15
4.3	I/S kontrakt.....	18
4.4	Tjenestemænd	18
5	Økonomistyring.....	19
5.1	Økonomistyringssystem.....	19
5.2	Standardtimesatser.....	20
5.3	Manglende lageroptællinger.....	21
5.4	Vanskeligheder med at opgøre dækningsbidrag på "grønne opgaver"	22
5.5	Generelt om økonomistyringen	22
6	Driftsmæssige forhold	24
6.1	Arbejde udført for andre end offentlige myndigheder	24
6.2	Afgivne licitationstilbud.....	26
6.3	Højt sygefravær	27
6.4	Høje kapacitetsomkostninger.....	27
6.5	Lav produktivitet	28
7	Aflæggelse af årsregnskab 2005 og 2006.....	29
7.1	Generelt om regnskabsaflæggelse	29
7.2	Årsrapport 2005.....	29
7.3	Årsrapport 2006.....	30
7.4	Ansvar for de ikke-retvisende regnskaber.	33
8	Samarbejdet med Kommunernes Revision	34
8.1	Generelt om revidering af fælleskommunale virksomheders regnskaber	34
8.2	Revisionsberetningen for regnskabsåret 2005.....	35
8.3	Revisionsberetning for regnskabsåret 2006.....	36
9	Konklusion	37

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

1 Baggrund

I/S Infra Service er et fælleskommunalt interessentskab etableret med virkning fra 1. januar 2005 mellem Odense Kommune og Vejle Kommune. Selskabet har siden sin etablering haft driftsmæssige underskud, om end disse i al væsentlighed først er konstateret i forbindelse med regnskabsaflægningen for 2007 dvs. i foråret 2008. Vejle Kommune og Odense Kommune har i foråret 2008 besluttet at indstille samarbejdet med virkning fra 1. juli 2008, således at interessentskabet opløses, og aktiviteterne overtages af de respektive kommuner.

Ved byrådsbeslutning af 30. januar 2008 i Odense Byråd og i Vejle Byråd den 20. februar 2008 blev det besluttet at gennemføre en ekstern advokatundersøgelse til afklaring af, hvilke forhold, der er årsag til den u hensigtsmæssige udvikling i selskabets økonomi, hvem der er ansvarlig for denne, og om der kan gøres et erstatningsansvar gældende.

Odense Kommune og Vejle Kommune har i fællesskab nedsat en arbejdsgruppe, der dels behandler afviklingen af samarbejdet, dels er ansvarlig for den gennemførte eksterne undersøgelse. Arbejdsgruppen har udarbejdet kommissorium af 3. marts 2008, jf. **bilag 1**.

På baggrund af et af os udarbejdet oplæg til advokatundersøgelse, dateret 19. marts 2008, blev vi den 10. april anmodet om at gennemføre en forundersøgelse på baggrund af de tidligere af PricewaterhouseCoopers og Kommunernes Revision konstaterede kritisable forhold i selskabet.

Resultatet af denne advokatundersøgelse forelå den 29. april 2008, hvorefter vi den 21. maj 2008 efter anmodning fra arbejdsgruppen iværksatte en egentlig advokatundersøgelse.

2 De gennemførte undersøgelser

2.1 Rammer for gennemførelse af advokatundersøgelsen

En advokatundersøgelse indebærer en gennemgang og redegørelse for de faktiske forhold og hændelsesforløb samt en juridisk vurdering af, hvorvidt der er begået fejl, der giver anledning til ansvarsplacering. Der knytter sig ikke retsvirkninger til gennemførelse af selve undersøgelsen eller undersøgelsens resultat, og der er derfor udelukkende tale om en vejledning, som kan danne grundlag for forvaltningernes vurde-

GORRISEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

ring af, om der er konstateret forhold, som kan indebære ansættelsesretlige konsekvenser for de involverede, om der skal rejses civile krav, herunder krav om erstatning, og endelig, om der skal indgives anmeldelse til politiet for overtrædelse af strafbare forhold.

Til brug for afdækning af de faktiske forhold og hændelsesforløb har vi modtaget en mængde skriftligt materiale samt gennemført en række interviews. Bortset fra nærværende rapport foreligger der alene en række korte statusmeddelelser om, hvorledes arbejdet med advokatundersøgelsen skrider frem. Der foreligger derfor ikke andre skriftlige besvarelser.

2.2 Modtaget materiale

En liste over materiale modtaget inden de gennemførte interviews vedlægges som **bilag 2**.

Som **bilag 3** vedlægges en oversigt over de enkelte medlemmers deltagelse i bestyrelsesmøderne.

2.3 Interviews

Vi har under forløbet gennemført følgende interviews:

- den 6. juni 2008, administrerende direktør Thomas B. Jørgensen og økonomichef Niels Kurt Jakobsen, I/S Infra Service.
- den 24. juni 2008, tidligere bestyrelsesformand, og tidligere rådmand, Søren Thorsager, Odense Kommune, og nuværende bestyrelsesformand Vagn Aage Jensen, Vejle Kommune.
- den 2. juli 2008, teknisk direktør Bjarne Munk Sørensen, I/S Infra Service.
- den 4. juli 2008, bestyrelsesmedlemmerne Jørgen Zartov (udtrådt), Kim Kallestrup og Frank Thomsen (udtrådt).
- Den 3. september 2008, revisor Hans Paustian og registreret revisor Lasse Jensen fra Kommunernes Revision.

Vi har haft telefonisk kontakt til den tidligere næstformand, og tidligere borgmester i Vejle Kommune, Flemming Christensen, der besvarede de

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

konkret stillede spørgsmål. Flemming Christensen oplyste, at han ikke ønskede at deltage i et egentligt interview.

Vi har desuden haft kontakt til Flemming Knudsen, tidligere administrerende direktør, der ligeledes oplyste, at han ikke ønskede at deltage i interviews. Det blev aftalt, at han tilsendes rapporten, inden denne offentliggøres.

Den tidligere bestyrelsesformand, tidligere rådmand i Odense Kommune, Søren Møller, er ikke blevet kontaktet.

I forbindelse med indkaldelsen til interviews af deltagerne har vi med disse telefonisk drøftet behovet for, at disse medbringer en bisidder. Efter en mundtlig drøftelse af temaerne for undersøgelserne har ingen af de interviewede dog ønsket at medbringe bisidder. Udover denne telefoniske drøftelse modtog de interviewede forud for mødet en oplysning af de emner, som vi ønskede berørt under de enkelte interviews.

Hvert interview er indledt med en kort mundtlig redegørelse for rammerne af undersøgelsen, i hvilken forbindelse de interviewede, der ikke på forhånd kendte kommissoriet, modtog en kopi heraf.

Idet kommissoriet åbner mulighed for ansættelsesretlige konsekvenser, rejsning af civilretlige krav samt indgivelse af anmeldelse for overtrædelse af strafbare forhold, er de interviewede blevet oplyst om, at de ikke er forpligtede til at besvare spørgsmål, hvor svaret kan komme dem til skade. Ingen af de interviewede afslog at svare på nogle af de stillede spørgsmål.

I relation til de i I/S Infra Service på nuværende tidspunkt ansatte medarbejdere blev det indledningsvis oplyst, at vi ikke har grundlag for at tro, at deres handlinger kunne få ansættelses- eller ansvarsmæssige konsekvenser for dem.

De udarbejdede referater af samtlige interviews betragtes som vore interne arbejds papirer, de interviewede har derfor ikke modtaget disse til godkendelse. De interviewede har derimod fået forelagt et udkast til de relevante uddrag af nærværende rapport og har således haft mulighed for at berigtige eventuelle faktuelle fejl. Dette gælder dog ikke Kommunernes Revision, idet interviewet er gennemført sent i forhold til afslutningen af rapporten.

2.4 Skriftlige besvarelser fra I/S Infra Service

Vi har i forlængelse af de gennemførte interviews modtaget en del skriftligt materiale, dels til dokumentation, dels til uddybning af de under interviewene fremkomne oplysninger. En liste over dette materiale er vedlagt som **bilag 4**.

2.5 Interne arbejdsrapporter

Efter aftale med arbejdsgruppen sker afrapporteringen gennem en relativ kortfattet rapport. Rapporten er udarbejdet på baggrund af vore interne arbejdsrapporter. Såfremt man fra arbejdsgruppens side ønsker en mere indgående indsigt i de foretagne undersøgelser, vil vi på baggrund af arbejdsrapporterne kunne udarbejde tillægsrapporter.

3 Overtrædelser af Kommunestyrelsesloven

3.1 Ansættelsesvilkår for direktionen

På baggrund af bemyndigelse på bestyrelsesmødet i I/S Infra Service den 19. januar 2005 påbegyndte bestyrelsesformand Søren Møller forhandlinger med Flemming Knudsen og Bjarne Munk Sørensen vedrørende disses ansættelsesvilkår. Forvaltningen bistod ifølge vores oplysninger ikke i forbindelse med udarbejdelse af kontrakterne, herunder ikke ved fastsættelse af vilkår om løn med videre. Det er vor opfattelse, at parterne i forbindelse med kontraktforhandlingen var af den overbevisning, at løn og andre ansættelsesvilkår kunne fastsættes uden særlige begrænsninger. Under lønforhandlingen forhøjede Søren Møller lønnen for Bjarne Munk Sørensen i forhold til det af Flemming Knudsen tidligere foreslåede beløb.

Søren Thorsager påbegyndte i maj 2006 den årlige lønforhandling med Flemming Knudsen.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 67, at bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i blandt andet kommunale fællesskaber kræver godkendelse af Kommunernes Lønningsnævn, medmindre vilkårene har hjemmel i allerede godkendte retningslinjer, overenskomster eller lignende.

Kommunernes Revisions beretning af 6. juni 2006 konkluderede vedrørende regnskabsåret 2005, at lønningerne for Flemming Knudsen og

GORRISEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Bjarne Munk Sørensen var højere end de af Kommunernes Lønningsnævn godkendte grænser. Kommunernes Revision anbefalede på dette grundlag, at lønningerne blev forelagt Kommunernes Lønningsnævn til godkendelse.

Bestyrelsesformand Søren Thorsager anbefalede efter bestyrelsesmødet den 12. juni 2006 Flemming Knudsen at rådføre sig med Kompetencecenter HR i Odense Kommunes Borgmesterforvaltning. Borgmesterforvaltningen henviste dernæst den 2. august 2006 Flemming Knudsen til Kommunernes Lønningsnævn. Flemming Knudsen tog imidlertid ikke kontakt til Kommunernes Lønningsnævn, og Odense Kommune fulgte ikke op herpå før i januar 2007, hvor By- og Kulturforvaltningen tog kontakt til bestyrelsesformand Søren Thorsager. Den 7. marts 2007 blev spørgsmålet fremsendt til Kommunernes Lønningsnævn. Lønningsnævnet gav imidlertid afslag på forhøjelse af lønningerne den 21. september 2007 og oplyste i denne forbindelse om de tilladte lønniveauer. Det blev om det tilladte niveau for den tekniske direktør oplyst, at lønnen skulle ligge under det tilladte niveau for den administrerende direktør.

Som følge af afgørelsen gav bestyrelsen på det førstkommende bestyrelsesmøde den 29. oktober 2007 Flemming Knudsen pålæg om at bringe lønningerne i overensstemmelse med Kommunernes Lønningsnævns afgørelse.

På et senere møde mellem Ingeniørforeningen i Danmark (IDA), Flemming Knudsen og repræsentanter fra Odense Kommunes Kompetencecenter HR den 9. november 2007 indgik parterne en fratrædelsesaftale for den administrerende direktør Flemming Knudsen under forudsætning af bestyrelsens godkendelse. Bestyrelsen godkendte aftalen på et ekstraordinært møde den 12. november 2007.

På mødet blev det aftalt, at Flemming Knudsens fratrædelsesdato var den 30. juni 2008, på trods af det i direktørkontrakten aftalte opsigelsesvarsel på 12 måneder. Herudover var det parternes intention ved modregning at afslutte ansættelsesforholdet, som om Flemming Knudsen under ansættelsen havde været underlagt de lønvilkår, som han maksimalt var berettiget til, jf. den af Kommunernes Lønningsnævn godkendte "Aftale om aflønning af chefer", herunder en fratrædelsesgodtgørelse på 12 måneders løn. Imidlertid aftalte parterne på mødet et opsigelsesvarsel på 7 måneder til trods for, at den administrerende

direktør kun var berettiget til et opsigelsesvarsel på 6 måneder i henhold til "Aftale om aflønning af chefer". Parterne sammenlignede desuden den administrerende direktørs grundløn eksklusiv pension med den maksimale godkendte løn inklusiv pension. Resultatet heraf udgjorde en skævhed i modregningen på 15,5 % af Flemming Knudsens grundløn i 34 måneder samt 1 måneds yderligere vederlag i opsigelsesperioden - i alt en forskel på ca. kr. 400.000,00 til fordel for Flemming Knudsen. I vor vurdering er det lagt til grund, at parternes beregningsgrundlag i form af Kommunernes Lønningsnævns godkendte løn er korrekt. Ved denne forudsætning er der imidlertid en vis risiko for, at den godkendte løn pr. 1. november 2007 udgør parternes grundlag for beregningen, hvorfor grundlaget således kan være højere end den godkendte løn pr. 1. januar 2005. Dette medfører dermed en risiko for, at differencen kan være endnu større end først antaget i Flemming Knudsens favør.

På et møde den 15. januar 2008 blev den tekniske direktør Bjarne Munk Sørensen's lønforhold drøftet. Det blev aftalt, at den tekniske direktørs ansættelseskontrakt skulle ophøre, og at ansættelsesforholdet fremover skulle være reguleret af en overenskomst med Akademikerne's Centralorganisation samt "Aftale om aflønning af chefer" mellem blandt andre Kommunernes Landsorganisation og Foreningen af Kommunale Chefer. Begge var aftaler godkendt af Kommunernes Lønningsnævn. Der blev i den forbindelse ikke aftalt noget omkring tilbagebetaling af løn, idet parterne var enige om, at Bjarne Munk Sørensen var i god tro i forbindelse med lønfastsættelsen.

Det er efterfølgende blevet oplyst af den nuværende administrerende direktør for I/S Infra Service, at den tekniske direktørs lønniveau i hele perioden var lavere end det godkendte niveau for administrerende direktør Flemming Knudsen. På dette grundlag er det yderst tvivlsomt, om I/S Infra Service har lidt et tab for så vidt angår den tekniske direktør, som i øvrigt må anses for værende i god tro på tidspunktet for lønfastsættelsen. I øvrigt er Bjarne Munk Sørensen omfattet af ansættelsesretlige beskyttelseshensyn som arbejdstager i relation til et potentielt tilbagebetalingskrav. Således kan der ikke rejses krav mod Bjarne Munk Sørensen i denne forbindelse.

For så vidt angår den administrerende direktør kan det konkluderes, at der som følge af lønnens størrelse i strid med det af Kommunernes

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Lønningsnævn godkendte beløb er lidt et tab hos I/S Infra Service og dets ejere.

Ud fra ovennævnte betragtninger kan det ikke sandsynliggøres, at den administrerende direktør var i ond tro under lønforhandlingerne med bestyrelsesformand Søren Møller, der på daværende tidspunkt samtidig var rådmand, sammenholdt med, at der efterfølgende er indgået forlig mellem parterne. Det er derfor imidlertid vores opfattelse, at der i denne forbindelse ikke kan rejses krav mod direktøren.

Statsforvaltningen Syddanmark har i øvrigt vurderet sagen vedrørende direktørernes aflønning som følge af orientering fra Kommunernes Lønningsnævn den 24. september 2007. Tilsynsmyndigheden lagde ved sin afgørelse af 18. juli 2008 til grund, at de nye aftaler om aflønning af den administrerende og tekniske direktør sandsynligvis ligger inden for den af Kommunernes Lønningsnævn fastsatte ramme. I denne forbindelse tager man dog et forbehold vedrørende beregningen af tilbagebetalingskravet mod den administrerende direktør. Dette blev udarbejdet i forbindelse med direktørens fratrædelsesaftale.

Slutteligt bør det vurderes, om rådmand Søren Møller tilsidesatte sine pligter på en sådan måde, at der kan rejses et krav mod ham, eller han på anden måde kan ifalde ansvar i denne forbindelse. Der foreligger en uagtsom pligttilsidesættelse i kraft af den frie lønfastsættelse for direktørerne. Det kan derimod ikke antages, at Søren Møller havde kendskab til reglerne om lønfastsættelse, og fastsættelsen dermed var forsættelig. Søren Møller var formentlig tværtimod af den urigtige opfattelse, at selskabet kunne drives som et kommunalt aktieselskab. Idet den udviste uagtsomhed ikke kan anses som værende tilstrækkelig grov, kan der derfor ikke rejses krav mod Søren Møller. Søren Møller var i øvrigt ikke længere rådmand på det tidspunkt, hvor Odense Kommune fik kendskab til de udviste forhold.

3.2 Bestyrelsesvederlag

Bestyrelsen i I/S Infra Service bestod af en repræsentant fra Odense Kommune, en repræsentant fra Vejle Byråd, tre eksterne medlemmer udpeget af Odense Kommune og Vejle Kommune samt to medarbejdervalgte medlemmer med observatørstatus.

To af de tre eksterne bestyrelsesmedlemmer, Jørgen Zartow og Kim Kallestrup, blev kontaktet af et rekrutteringsbureau og adspurgt om in-

GORRISSSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

teresse i at deltage i bestyrelsen. Det tredje medlem, Frank Thomsen, blev kontaktet direkte af den administrerende direktør, Flemming Knudsen. Som følge af drøftelser om vederlag og opgaver indvilligede de eksterne bestyrelsesmedlemmer i at deltage i yderligere møder.

På et styregruppemøde den 10. november 2004 med deltagelse af repræsentanter for Vejle Kommune og Odense Kommune, herunder Niels Arne Gadegaard fra Miljø- og Tekniskforvaltning samt de fremtidige direktører og bestyrelsesmedlemmer i I/S Infra Service, blev de eksterne bestyrelsesmedlemmers vederlag fastsat til kr. 35.000,00 pr. år. På dette grundlag indvilligede bestyrelsesmedlemmerne på mødet i at indtræde i bestyrelsen for I/S Infra Service fra den 1. januar 2005.

Det fremgår af den oprindelige interessentskabskontrakt mellem Odense Kommune og Vejle Kommune kunne bestyrelsen træffe beslutning om egen vederlæggelse. Som konsekvens heraf blev det på bestyrelsesmødet den 1. januar 2005 besluttet, at formanden og næstformanden vederlægges med kr. 50.000,00 pr. år, og de øvrige medlemmer vederlægges med kr. 35.000,00 pr. år. Dette var i overensstemmelse med notat af 3. november 2004 fra Miljø- og Teknisk Forvaltning i Odense Kommune.

I forbindelse med interessentskabskontraktens senere godkendelse i statsamtterne i 2005 blev det imidlertid fastslået, at bestyrelseshonorar som udgangspunkt skulle fastsættes i overensstemmelse med reglerne om mødediæter i den kommunale styrelseslov, samt at bestyrelsen med særlig begrundelse kunne fremlægge forslag for Odense Byråd og Vejle Byråd om fravigelse af vederlagsreglerne. Bestyrelsesmedlemmerne blev orienteret fyldestgørende herom. På baggrund af denne bestemmelse besluttede medlemmerne på bestyrelsesmødet den 20. juni 2005, at direktionen skulle fremsende et motiveret forslag til vederlæggelse af bestyrelsesmedlemmerne til byrådene i Odense Kommune og Vejle kommune. Odense Byråd og Vejle Byråd godkendte imidlertid ikke indstillingen på byrådsmøderne henholdsvis den 7. og 12. december 2005. Spørgsmålet om bestyrelseshonorar ses ikke behandlet på bestyrelsesmøder før efter Flemming Knudsens fratræden. Revisionen har ligeledes ikke i perioden været opmærksom herpå.

De eksterne bestyrelsesmedlemmer blev i stedet på Flemming Knudsens initiativ tillagt betaling i form af diæter, kørselspenge og en standard kompensation på kr. 6.200,00 for tabt arbejdsfortjeneste. De tre

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

eksterne bestyrelsesmedlemmer har oplyst, at Flemming Knudsen ikke orienterede om byrådenes beslutning, men at de blot fik at vide, at modellen med diæter, kørselspenge og standardiseret kompensation ville stille dem, som det oprindeligt var lovet, og at modellen alene var etableret af praktiske årsager. De eksterne bestyrelsesmedlemmer underskrev således efter hvert bestyrelsesmøde blanketter, i henhold til hvilke udbetalingerne er sket. Den etablerede ordning blev derfor ikke formelt vedtaget på et bestyrelsesmøde. Spørgsmålet blev behandlet første gang på bestyrelsesmødet den 7. marts 2008. På dette tidspunkt blev bestyrelsen bekendt med de juridiske problemer i relation til den af Flemming Knudsen etablerede model.

De resterende bestyrelsesmedlemmer fik ikke vederlag for deres deltagelse i bestyrelsesarbejdet, og de har ikke haft noget nærmere kendskab til den etablerede model. Dette skyldtes særligt, at der i perioden mellem byrådsmøderne den 7. og 12. december 2005 og fremlæggelsen af Flemming Knudsens model for alternativ aflønning var sket udskiftning af bestyrelsens formand og næstformand, som således ikke havde deltaget i de pågældende byrådsmøder. Bestyrelsesformand Søren Thorsager fik ved sin tiltræden oplyst, at problemerne omkring bestyrelseshonorar var bragt i orden.

Det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 16 a, jf. § 16, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste til den, som uden at være medlem af kommunalbestyrelsen deltager i møder med videre. Erstatning for tabt arbejdsfortjeneste kan dog højst pr. dag udgøre det femdobbelte af diætbeløbet for møder, der ikke overstiger 4 timers varighed. Diætbeløbet for møder, der ikke overstiger 4 timers varighed, er pr. 1. januar 2008 kr. 370,00, jf. vederlagsbekendtgørelsen for kommuner¹ § 4. Det maksimale beløb udgør på dette grundlag kr. 1.850,00. Disse regler kom til bestyrelsens kendskab i begyndelsen af 2008.

På bestyrelsesmødet den 7. marts 2008 blev det besluttet, at der fremover ikke skulle udbetales tabt arbejdsfortjeneste til bestyrelsesmedlemmerne uden dokumentation herfor. Desuden blev honoraret fastsat til kr. 1.800,00 pr. bestyrelsesmøde.

¹ Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv nr. 1461 af 19. december 2005

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Det kan ud fra disse betragtninger konkluderes, at I/S Infra Service har udbetalt et for højt og dermed ulovligt vederlag til bestyrelsesmedlemmerne. Den oprindeligt indgåede aftale om bestyrelsesvederlag i form af tabt arbejdsfortjeneste må anses for ugyldig. Udgangspunktet er herefter, at der skal ske tilbagebetaling af den ulovligt udbetalte del af vederlaget.

Bestyrelsen har på et møde den 11. juni 2008 besluttet at anmode om tilbagebetaling af den for meget udbetalte tabte arbejdsfortjeneste. Dette er effektueret ved Thomas B. Jørgensens breve af 18. juni 2008 til de eksterne bestyrelsesmedlemmer.

Det er imidlertid ikke klart, hvorvidt I/S Infra Service har lidt et tab som følge af den ulovlige udbetaling, og i øvrigt må bestyrelsesmedlemmerne anses for at være i god tro om reglerne om kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. På dette grundlag foreligger en undtagelse til udgangspunktet om tilbagebetaling, og det er tvivlsomt, om et tilbagebetalingskrav er berettiget samt kan betale sig. Baggrunden herfor er følgende:

De eksterne bestyrelsesmedlemmer har modtaget det vederlag, som de af kommunerne var blevet stillet i udsigt, og vederlaget må siges at være normalt under hensyn til virksomhedens størrelse og antallet af møder. Det var et væsentligt element i etableringen af selskabet, at dette skulle operere på vilkår, som i videst muligt omfang minder om de vilkår, der gælder for private virksomheder. I den forbindelse anså kommunerne det for væsentligt, at der i bestyrelsen var personer med relevant erhvervs erfaring fra det private erhvervsliv.

I/S Infra Service har således modtaget en ydelse, der svarer til det betalte vederlag. Der vil derfor næppe kunne stilles spørgsmålstejn ved, om selskabet har lidt tab som følge af de ulovligt forhøjede vederlag til de eksterne bestyrelsesmedlemmer.

I en eventuel bedømmelse af et erstatningsansvar vil det ligeledes have betydning, at fastsættelsen af størrelsen af vederlaget til de eksternt rekrutterede bestyrelsesmedlemmer var fastsat i overensstemmelse med et notat udarbejdet af Miljø- og Teknikforvaltningen i Odense Kommune i 2004.

De eksterne bestyrelsesmedlemmer har desuden været i god tro med hensyn til den udbetalte kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Det

kan herudover ikke antages, at bestyrelsesmedlemmerne burde kende nærmere til reglerne om kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i kommunale fællesskaber.

Såfremt der på trods af ovenstående forhold skulle bestå et gyldigt tilbagebetalingskrav mod medlemmerne fra I/S Infra Service, vil medlemmerne formentlig kunne rejse krav mod kommunerne som følge af, at disse har stillet et vederlag svarende til det udbetalte i udsigt, og at dette vederlag har afgjort, at de eksterne medlemmer har påtaget sig hvervet. Vi vurderer derfor, at det vil kræve unødvendige og for mange ressourcer at forfølge tilbagebetalingskravet, såfremt bestyrelsesmedlemmerne ikke frivilligt tilbagebetaler dette beløb.

Vi har ikke mulighed for at vurdere, hvorvidt Flemming Knudsen var i god tro med hensyn til begrænsningen i kommunestyrelsesloven omkring, hvor stor kompensation for tabt arbejdsfortjeneste, der kan udbetales samt et krav om dokumentation herfor.

3.3 Kassekredit

Det følger af interessentskabskontrakten mellem Vejle Kommune og Odense Kommune, at det påhviler hver kommune at sikre, at interessentskabet til enhver tid har den fornødne driftskapital. Såfremt der er behov for yderligere likviditet i selskabet på grund af likviditetsmangel, er bestyrelsen ifølge interessentskabskontrakten forpligtet til hurtigst muligt at afgive en redegørelse med forslag til handlingsplan og oplysning om behovet for et eventuelt kapitaltilskud. Interessentskabskontrakten lægger således ikke op til låneoptagelse.

Til trods herfor blev det på det første bestyrelsesmøde i I/S Infra Service den 19. januar 2005 bemærket, at der likviditetsmæssigt blev påregnet et træk på selskabets kassekredit op til kr. 25 mio., der var en videreførelse og forhøjelse af I/S Entreprenørgårdens kassekredit. Et likviditetsbudget blev dog ikke fremlagt før bestyrelsesmødet den 27. april 2005, hvor det blev anført, at likviditetsbudgettet var udarbejdet på den baggrund, at selskabet forventede at skulle finansiere 2 til 3 måneders drift. Det blev i øvrigt anført, at selskabets drift blev finansieret gennem en kassekredit, idet interessenternes kapitaltilskud var bundet i selskabets maskin- og materielpark. Kapitalbehovet skyldtes, at opgaver blev faktureret med en forskydning i forhold til arbejdets udførelse (ca. medio den efterfølgende måned), og at der i øvrigt skete

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

fakturering med sædvanlig kredit, det vil sige 20 dage efter fakturadato. Interessenterne foretog således ikke væsentlige likvide indskud i forbindelse med etableringen af I/S Infra Service, og driftslikviditeten skulle skaffes ved låneoptagelse. Den budgetterede omsætning var ca. kr. 150 mio. med et forventeligt kapitalbehov på kr. 25-40 mio.

Det fremgår ikke af bestyrelsesmødereferaterne, at der blev udarbejdet likviditetsbudgetter for 2006 og 2007.

Ultimo 2005 og 2006 havde I/S Infra Service et træk på kassekredit på henholdsvis kr. 32.989.220 og kr. 44.250.524. Ved notat af 20. juni 2007 bemærkede Kommunernes Revision, at I/S Infra Services kassekredit lå væsentligt over den tilladte grænse i låntagningsbekendtgørelsens² § 9, stk. 2 med kr. 50 pr. indbygger. Bestemmelsen medførte pr. 1. januar 2007 en beløbsgrænse for I/S Infra Service på kr. 14,5 mio. På dette grundlag anbefalede Kommunernes Revision i samme forbindelse en nedbringelse af kassekredit. Først på dette tidspunkt blev bestyrelsen bekendt med det juridiske problem i denne relation. Ultimo 2007 var selskabets kassekredit på kr. 41.394.108.

På bestyrelsesmødet den 4. september 2007 pålagde bestyrelsen direktionen at udarbejde et oplæg til løsning af revisionens bemærkninger om lånebestemmelser. Resultatet heraf fremgår dog ikke af de efterfølgende bestyrelsesmødereferater.

Den 30. januar 2008 indstillede bestyrelsen til kommunerne, at disse hurtigst muligt skulle indskyde kr. 35 mio. på kassekrediten med forholdsmæssige andele svarende til kommunernes ejerandele på 40 og 60 %. På bestyrelsesmødet den 7. marts 2008 blev det herefter bemærket, at byrådene i Vejle Kommune og Odense Kommune havde godkendt det ekstra indskud.

Som følge af disse ekstraordinære indskud fra interessenterne, blev kassekrediten bragt i overensstemmelse med låntagningsbekendtgørelsen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at I/S Infra Service ikke havde lidt et økonomisk tab som følge af den ulovlige låntagning, ligesom kommunerne ej heller i det indbyrdes forhold har lidt tab, idet de hver indfrie en forholdsmæssig del af kassekrediten svarende til de-

² Bekendtgørelse nr. 1372 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. af 12. december 2006.

GORRISEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

res ejerandele i selskabet. Vilkårene for kassekreditten afspejlede kommunernes hæftelse og var således fornuftige.

3.4 Manglende udarbejdelse af årsregnskab efter kommunestyrelsesloven

Det følger af det forhold, at I/S Infra Service er en fælleskommunal virksomhed, omfattet af kommunestyrelseslovens § 60, og interessentskabskontraktens pkt. 15.1, at der skal udarbejdes et regnskab i overensstemmelse med de almindelige regler for kommunal regnskabsaflægning. Herudover kan bestyrelsen vælge at udarbejde et regnskab efter årsregnskabsloven.

Hans Paustian fra Kommunernes Revision har oplyst at han i forbindelse med regnskabsafleggelsen for 2005 oplyste Flemming Knudsen om, at der skulle udarbejdes et årsregnskab efter kommunestyrelsesloven. De aftalte, at dette ville blive gjort for 2006, men at I/S Infra Service ville undlade dette for 2005. Efter det af Kommunernes Revision oplyste findes der en del eksempler på at fælleskommunale virksomheder aflægger regnskab efter årsregnskabslovens regler (uden samtidigt at aflægge regnskab efter de kommunale regler) uden at dette har særlig lovhjemmel.

Det er vores vurdering at bestyrelsen først i forbindelse med regnskabsafleggelsen for 2006, hvilket sker i august 2007, bliver opmærksom på de manglende regnskaber efter styrelsesloven, hvorefter der udarbejdes regnskaber for 2005 og 2006. Ingen af disse regnskaber er underskrevne, og det fremgår ikke af bestyrelsesmødereferaterne, at disse har været realitetsbehandlet.

Et regnskab aflagt efter kommunestyrelsesloven er baseret på et udgiftsprincip, og særligt regnskabet for 2005 ville have afsløret det voldsomme likviditetstræk, der var i selskabet som følge af købet af ejendommen. Det er derimod mindre sandsynligt, at korrekte udgiftsregnskaber ville have afdækket problemet med manglende korrekt fordeling af omkostninger og dermed, at der ville være blevet truffet andre beslutninger omkring selskabet.

3.5 Manglende indsendelse af regnskaber til tilsynsmyndigheden

Hvis I/S Infra Service havde fulgt alle reglerne for kommunal regnskabsaflægning, ville dette have indebåret dels en bestyrelsesgodkendelse af driftsbudgettet i september og oktober det forudgående år,

dels en formel behandling af revisionsberetningen i forbindelse med regnskabsbehandlingen. Såvel regnskab, revisionsberetning som bestyrelsens behandling heraf skulle have været indsendt til tilsynsmyndigheden. Dette skete ikke for regnskabsåret 2005, idet formentlig hverken Flemming Knudsen eller bestyrelsen var opmærksom herpå. Kommunernes Revision orienterede ikke Flemming Knudsen herom, idet han kendte systemet fra sin tid som direktør for I/S Entreprenørgården. Normalt følger Kommunernes Revision op på, om der er sket indsendelse i forbindelse med revisionen det efterfølgende år. Var der sket indsendelse, ville tilsynsmyndigheden formentlig have reageret på den manglende iagttagelse af de formelle forhold. Indsendelsen sker først efter Thomas B. Jørgensens tiltrædelse som administrerende direktør.

4 Forhold vedrørende etablering af I/S Infra Service

4.1 Det forretningsmæssige grundlag for I/S Infra Service

I Odense Kommune var Park- & Vej Service en selvstændig enhed med egen økonomi, som udførte arbejde for Miljø- og Tekniskforvaltning efter en såkaldt "bestiller/udfører model". Vi har fået oplyst, at kommunen inden etableringen havde problemer med licitationer og udbud, ligesom det var vurderingen, at der blandt medarbejderne ikke var ret stor forståelse for den nye konkurrencemæssige situation. Det var vanskeligt at opnå en tilstrækkelig konkurrenceevne og fleksibilitet. Det var derfor et politisk ønske at få udskilt afdelingen fra selve forvaltningen.

Det var tanken, at en selvstændig driftsenhed kunne agere på markedsvilkår, og at virksomheden således kunne tilpasse sig konkurrencesituationen. Det fremgår således direkte af beslutningsoplægget til byrådet i Odense Kommune, at "det offentlige regelsæt ikke er indrettet med henblik på konkurrencevirksomhed". Den nedsatte arbejdsgruppe i Odense Kommune, som havde til formål at fastslå, hvilket regi virksomheden skulle bestå i fremover, var af den opfattelse, at et fælleskommunalt interessentskab kunne "tilpasse" de kommunale regler og overenskomstmæssige aftaler og således blive mere konkurrencedygtigt end den daværende BUM-organisation. Denne antagelse er ikke korrekt. Et kommunalt interessentskab skal overholde de samme regler som en kommunal forvaltning, og der gælder de samme overordnede

GORRISEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

overenskomster. Dette burde Odense Kommune have været opmærksom på.

Et andet væsentligt element var, at kommunerne løbende besluttede, om de ville udbyde opgaver i fri konkurrence, eller om I/S Infra Service skulle varetage opgaverne.

Set fra Vejle Kommunes side var der i 2004 behov for at indgå samarbejde med en eller flere andre kommuner, såfremt det daværende I/S Entreprenørgården skulle fortsætte som en fælleskommunal virksomhed i interessentskabsregi, idet den daværende partner Tørring-Uldum Kommune ønskede at udtræde som følge af den forestående kommunesammenlægning.

I/S Infra Service ønskede at udvide sine aktiviteter med arbejde for andre offentlige myndigheder men måtte konstatere, at der i perioden 2005 og 2006 kun var relativt få offentlige udbud. Med virkning fra 1. januar 2007 har kommuner, og derved også fælleskommunale interessentskaber, ikke måttet udføre arbejde for andre offentlige myndigheder, hvis disse oversteg kr. 1,5 mio. Forretningsgrundlaget bestod derfor hovedsageligt af arbejde for Vejle Kommune og Odense Kommune, hvor man var udsat for konkurrence gennem licitationer. I/S Infra Service skulle således vinde licitationerne for at fastholde sit forretningsgrundlag. Dette har formentlig påvirket de tilbud, som selskabet gav på de "grønne områder", der blev udbudt af Odense Kommune i 2006. Vi har ikke fået oplysninger, der indikerer, at I/S Infra Service har forsøgt at få opgaver med en kontraktsum under kr. 1,5 mio.

Det har således vist sig at være en forkert forudsætning for etableringen af I/S Infra Service, idet selskabet ikke kunne agere fuldt ud på samme markedsmæssige vilkår.

4.2 Overdragelsesaftalen

Vejle Kommune inviterede i februar 2004 Odense Kommune til et samarbejde inden for Vej- & Parkområdet. I foråret 2004 foretog man i Miljø- og Teknikforvaltningen og Vej- & Park en række undersøgelser og vurderinger og udarbejdede i den forbindelse et beslutningsoplæg, og en række forskellige problemstillinger blev behandlet, og man fremkom herefter med forslag til løsninger herpå. I et internt notat fra Odense Kommune af 19. maj 2004 blev en lang række problemstillinger, som man skulle være opmærksom på i forbindelse med indtræden i interes-

GORRISSSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

sentskabet, oplistet. Odense Byråd vedtog den 22. september 2004, at samarbejdet kunne etableres gennem en fusion mellem Vej- & Park og Vejle Kommunes andel af I/S Entreprenørgården. Forud herfor blev der afholdt møder mellem kommunerne i august og september. Kommunerne etablerede i denne forbindelse en styregruppe, som i løbet af efteråret afholdt en række møder, hvor de praktiske problemer blev drøftet og afklaret.

Det er efterfølgende konstateret, at mange af de forhold, som man fra Odense Kommunes side oprindeligt var opmærksom på, ikke var afklaret inden sammenlægningen den 1. januar 2005. Eksempelvis blev der lagt op til, at der skulle foretages en vurdering af værdien af det materiel, lager med videre, der blev indskudt, og at der i den forbindelse skulle søges bistand fra et revisionsfirma. Vi har spurgt de involverede, hvorfor disse udtrykkeligt oplistede problemstillinger ikke blev afklaret, og vi har fået oplyst, at Flemming Knudsen ikke fandt dette nødvendigt. De eksterne bestyrelsesmedlemmer stillede i forskellige sammenhænge spørgsmål, der relaterede sig tilbage hertil, dog uden at vi af bestyrelsesmødereferater kan konstatere, at der blev opnået svar herpå. Det er de interviewedes opfattelse, at Flemming Knudsen mundtligt gav gode begrundelser hertil, hvilket er årsagen til, at der ikke blev fulgt op herpå. Kommunernes Revision udarbejdede som en del af beslutningsgrundlaget en rapport vedrørende de bogførte værdier pr. 31. december 2003 i de to virksomheder.

Vi mener derfor at kunne konkludere, at de fra Miljø- og Teknikforvaltningen i Odense Kommune involverede embedsmænd efter 1. januar 2005 ikke interesserede sig for at følge op på de forhold, som ikke var afklaret i styregruppen inden denne dato.

Eksempler på forhold, der ikke var afklaret, men som var lokaliseret, kan nævnes:

- Værdiansættelse af materiel samt fysisk optælling heraf. Dette har efterfølgende vist sig at medføre et problem, idet 5 større maskiner og køretøjer og en række mindre maskiner, som fremgik af anlægskartoteket i I/S Entreprenørgården, rent faktisk ikke fandtes. I I/S Entreprenørgården og Vej- & Park blev der endvidere anvendt forskellige principper for afskrivninger på materiel, og det kan derfor ikke fastlægges, at der var nogen entydig sammenhæng mellem de bogførte værdier og de

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

værdier, som de to kommuner indskød i interessentskabet. Den manglende ensretning i afskrivningsprincipper og manglende fysiske optælling indebar formentligt, at I/S Entreprenørgårdens aktiver var for højt værdiansat i forhold til det af Odense Kommune indskudte.

Såfremt der havde været tale om en fusion mellem to aktieselskaber, ville det af de selskabsretlige dokumenter, fusionsregnskab, revisionens udtalelse om vederlag til aktionærene med videre have været sikret, at en situation, som den opståede, ikke var forekommet.

- En tilstrækkelig kapitalisering forudsætter udarbejdelse af et likviditetsbudget. Efter det oplyste var det et vigtigt incitament for kommunerne, at etableringen kunne ske uden, at kommunerne skulle have "penge op af lommen" udover de indskudte aktiver og aktiviteter. Som anført i afsnit 3.3 var det, for at overholde kommunestyrelseslovens regler, nødvendigt, at kommunerne kontant indskød et beløb i størrelsesordenen kr. 25-35 mio. ved etableringen. Undladelsen af udarbejdelse af likviditetsbudget medvirkede således til, at spørgsmålet om kapitalisering ikke blev afklaret fra starten.

Når overdragelsesaftalen med Odense Kommune først blev færdiggjort og underskrevet den 21. december 2007, skyldtes det, efter det oplyste, dels manglende afklaring af en række forhold, herunder særligt tjenestemandspensioner og garantihensættelser på udført arbejde, dels uklarhed om hvilken forvaltning i Odense Kommune, der skulle udrede det manglende kontante indskud. Opgørelsen af Vejle Kommunes økonomiske forpligtelser som følge af etableringen af I/S Infra Service opgøres og indbetales ifølge det oplyste med udgangen af 2006. Det forhold, at der ikke inden selskabets etablering var en entydig aftale, om hvad der blev indskudt og værdiansættelsen heraf, medførte også, at der ikke kunne etableres en entydig åbningsbalance, herunder at skyldig indskudskapital stod anført som et aktiv. Det uklare aftalegrundlag kan, som det er anført ovenfor, i princippet have påført begge parter et tab, om end vi har flest indikationer for, at det er Odense Kommune, som har fået værdiansat deres aktiver for lavt. Uagtet at Flemming Knudsen efterfølgende kunne have rettet op på disse forhold, må det dog lægges kommunerne til last, at disse forhold ikke var blevet bragt i orden inden etableringen.

4.3 I/S kontrakt

Det første udkast til en interessentskabskontrakt er dateret den 24. august 2004. På dette tidspunkt blev selskabets navn omtalt som I/S Entreprenørgården. Dette udkast blev forelagt de respektive statsamter. Den 21. februar 2005 meddelte statsamterne, at man ikke kunne godkende kontrakten på det foreliggende grundlag. På dette grundlag blev der foretaget en tilrettelse af kontrakten. Tilsynets bemærkninger relaterede sig til en række forhold, hvor der ikke var taget fornødent hensyn til, at interessentskabet var et § 60-selskab, der blev betragtet som en fælleskommunal enhed omfattet af kommunestyrelsesloven og således ikke svarende til et kommunalt aktieselskab. Bemærkningerne vedrørte derfor blandt andet fastsættelsen af bestyrelseshonorar, udpegning af bestyrelsesmedlemmer og udarbejdelse af regnskab i henhold til kommunestyrelsesloven.

Den endelige interessentskabskontrakt er underskrevet i juni 2005.

4.4 Tjenestemænd

Tjenestemandsansatte kunne ikke overdrages fra kommunerne til I/S Infra Service, hvorfor der ved etableringen af interessentskabet som udgangspunkt skulle indgås udlånsaftaler for tjenestemændene. Det fremgår af referatet af styregruppemødet den 7. december 2004, at parterne ønskede at indgå sådanne aftaler, hvorefter tjenestemændene skulle bibeholde deres ansættelsesforhold i kommunerne, og betalingen af løn ville alene blive et refusionsspørgsmål mellem selskabet og kommunerne.

Der blev indgået en skriftlig udlånsaftale med Odense Kommune, dog indeholdt denne ikke betaling for pensionsforpligtelserne. Dette blev af Kommunernes Revision påpeget i oktober 2006, hvorefter der blev indgået en allonge om et tillæg på 22 % til dækning af pension. Der blev ikke indgået nogen skriftlig aftale med Vejle Kommune, men der blev opkrævet et korrekt beløb inklusiv et tillæg på 35 % til dækning af pension.

Det fremgår af KPMG's revisionsberetning af 17. april 2008 vedrørende regnskabsåret 2007, at der blev fundet regnskabsfejl vedrørende de udlånte tjenestemænd for tidligere regnskabsår. Således afveg resultatet negativt i 2005 med kr. 1,1 mio. vedrørende pension til tjenestemænd og i 2006 negativt med kr. 1,7 mio. for løn og pension til tjene-

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

stemænd. Det fremgår af bestyrelsesmødereferatet af 30. januar 2008, at restancen for 2005 vedrørte Odense Kommune og for 2006 såvel Odense Kommune som Vejle Kommune. Af referatet fremgår det i øvrigt, at udlånsaftaler og afregning vedrørende tjenestemænd først på dette tidspunkt kom på plads i forhold til kommunerne.

Som følge af de manglende afregninger af løn og pension for tjenestemænd har omkostningsgrundlaget såvel som regnskaberne i I/S Infra Service, særligt for 2005 og 2006, ikke været retvisende. Der er dog ikke i denne forbindelse lidt et tab hos kommunerne eller selskabet bortset fra, at de beregnede standardtimeomkostninger har været for lave.

Fejlen vedrørende Vejle Kommune relaterer sig til manglende fakturering for 4. kvartal i 2006, hvilket skyldes en fejl fra kommunens side. I det første udkast til årsrapport var der afsat et beløb hertil, men dette beløb blev af Flemming Knudsen slettet, jf. afsnit 7.3.

5 Økonomistyring

5.1 Økonomistyringssystem

I/S Infra Service fortsatte med I/S Entreprenørgårdens økonomistyringssystem i Navision, og man forlod således det system, der hidtil blev anvendt ved Vej- & Park i Odense Kommune. IT mæssigt kørte I/S Entreprenørgården på Vejle Kommunes centrale IT system. Der var ikke tale om noget integreret system, eksempelvis blev anlægskartoteket og budgetlægningen ført i et særskilt regneark. Man var fra starten opmærksomme på, at økonomistyringssystemet krævede en fortsat videreudvikling. En række af de i Vej- & Park udviklede specialfunktioner blev ikke fra starten flyttet til I/S Entreprenørgårdens system.

Efter det oplyste blev der aldrig foretaget efterkalkulationer på afsluttede opgaver, ligesom systemet ikke var i stand til at generere de nødvendige data hertil.

Det er vores overordnede vurdering, at økonomistyringen først efter Thomas B. Jørgensens tiltræden blev anvendt til at give et korrekt billede af driften i selskabet. At dette ikke tidligere var tilfældet skyldtes, at oplysningerne i vidt omfang kun var samlet hos Flemming Knudsen. De øvrige ledende medarbejdere havde ikke et samlet billede af selskabets økonomi. Økonomichefen var ansvarlig for bogføringen, men

ikke for en række andre regnskabsmæssige forhold, eksempelvis budgetlægning og regnskabsaflægning. Den tekniske direktør, der havde ansvaret for materiel, havde eksempelvis ikke indflydelse på, hvor mange driftstimer omkostningerne skulle fordeles på.

Umiddelbart efter at I/S Infra Service i juni 2005 havde indgået aftale om revision med Kommunernes Revision, sendte Hans Paustian oplæg til indhold til økonomistyringshåndbog til Flemming Knudsen. I/S Infra Service ønskede ikke bistand til udarbejdelse heraf.

Kommunernes Revision har siden 1. kontrolbesøg i november 2005 påpeget, at der skulle udarbejdes en økonomistyringshåndbog, hvor de forskellige rutiner blev bearbejdet og nedskrevet. Denne håndbog var ikke færdigudarbejdet i foråret 2008, da der blev truffet beslutning om at afvikle I/S Infra Service.

5.2 Standardtimesatser

Medarbejderne udarbejdede timesedler, hvor der generelt set blev foretaget registrering af al forbrugt tid. Det var dog ikke muligt i IT-systemet at trække opgørelser af omfanget af tid medgået til eksempelvis kurser, spildtid med videre. Dette indebærer, at der registreringsmæssigt ikke sondredes mellem tid, hvor medarbejderne grundet mangel på opgaver (eksempelvis i vinterperioder) ikke arbejdede, kursusdeltagelse og egentlig spildtid. Det i organisationen ofte anvendte ord "lav produktivitet" dækker således over mange forskellige forhold.

Der blev anvendt en række standardomkostninger på de forskellige typer maskiner og medarbejdere. Beregninger af disse standardomkostninger har siden 2005 været behæftet med systematiske fejl, og dette har haft stor betydning for den økonomiske udvikling i I/S Infra Service. Problemet bestod i, at omkostningerne var fordelt på et for højt antal produktive timer. Vi har samstemmende fra de interviewede fået oplyst, at det var Flemming Knudsen, der ud fra sine erfaringer fastsatte antallet af produktive timer. Eksempelvis blev antallet af produktive timer for en specialarbejder sat til 1.550 timer pr. år. Dette forudsætter, at der alene er 74 ikke-produktive timer pr. år dvs., at sygdom, møder, perioder, hvor der ikke kan udføres arbejde og egentlig spildtid, ikke må overstige 10 arbejdsdage pr. år, hvilket i sig selv er væsentligt lavere end det gennemsnitlige antal sygedage.

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Efter Thomas Jørgensens tiltræden blev antallet af produktive timer genberegnet, og for 2008 udgør disse 1421 timer. Der er således tale om, at standardomkostningerne for de timelønnede medarbejdere var ansat 10 % for lavt.

Tilsvarende gjorde det sig gældende for maskiner. Eksempelvis var standardomkostningen for renovationsbiler baseret på 1.850 produktive timer om året. Dette blev efterfølgende revideret til 1.100 timer årligt, svarende til det antal timer, som bilerne kører i gennemsnit. Timepriserne for renovationsbiler burde således være knap 70 % højere. Problemstillingen gør sig gældende for stort set alle typer maskiner. Eksempelvis var det gennemsnitlige faktiske antal driftstimer for ladvogne 569 timer i 2007, hvor standardtimeprisen var beregnet ud fra 1.000 driftstimer. I maskinparken indgik 108 køretøjer i kategorien "ladvogne".

Afskrivningslængderne på aktiver har muligvis generelt set været for lange. Eksempelvis blev varevogne afskrevet over 10 år, hvilket har vist sig at være en for lang afskrivningsperiode i forhold til den fysiske levetid. Dette har givet anledning til ekstraordinære afskrivninger i forbindelse med, at maskiner er blevet skrottet eller afhændet.

Det skal bemærkes, at standardomkostningerne for maskiner i 2005 generelt blev sat op i forhold til de hidtil anvendte priser i Park- & Vej. Sammenlægningen med I/S Entreprenørgården medførte således ikke en forværring af de "skæve" standardtimesatser.

I tilbuddet fra Kommunernes Revision i maj 2005 fremgår det, at revisionen omfatter "en gennemgang af Infra Services takstkalkulationer". Kommunernes Revision anerkender, at sådan gennemgang aldrig har fundet sted.

Det forhold, at standardtimeomkostningerne generelt ikke har afspejlet de reelle omkostninger, har medført, at de beregnede dækningsbidrag ikke har været retvisende, og den dårlige udvikling i I/S Infra Services økonomi kan for en stor dels vedkommende henføres hertil.

5.3 Manglende lageroptællinger

Hverken i forbindelse med etableringen i 2005 eller i forbindelse med regnskabsafslutning i 2005 eller 2006 foretoges der optællinger af lagerbeholdninger. Lagerbeholdningerne blev optaget til samme beløb på

kr. 1,5 mio. på alle tre skæringstidspunkter. Denne fejl har givet en forskydning af omkostningerne mellem de enkelte regnskabsår. Størrelsen heraf er ud fra en væsentlighedsvurdering ikke undersøgt nærmere.

5.4 Vanskeligheder med at opgøre dækningsbidrag på "grønne opgaver"

Vi har fået oplyst, at det var vanskeligt at opgøre dækningsbidraget på de "grønne opgaver", idet de månedlige betalinger ikke hang sammen med omfanget af det udførte arbejde. Eksempelvis afspejlede betaling på vedligeholdelse af "grønne områder" i forårsmånederne ikke, at det var i denne periode, at hovedparten af omkostningerne afholdtes. Der var i økonomistyringssystemet ikke modeller, som systematisk tog hensyn hertil, hvorfor vurderingerne blev foretaget konkret. Disse forskydninger har ikke haft betydning på årsplan, men har haft betydning for det løbende opgjorte månedlige dækningsbidrag.

5.5 Generelt om økonomistyringen

Bestyrelsen modtager igennem 2005 ikke informationer, som indikerer, at der er et grundlæggende problem med fordeling af direkte omkostninger. Det ville have været usædvanligt, at bestyrelsen havde involveret sig i beregningen af standardtimeomkostningerne for mandskab og maskiner.

Anbefalingen i besøgsrapporten fra Kommunernes Revisions kontrolbesøg i november 2005 af udarbejdelse af en økonomistyringshåndbog burde have medført en drøftelse i bestyrelsen af tilstrækkeligheden af de etablerede rutiner. Bestyrelsen har i henhold til kommunestyrelsesloven en forpligtelse til at træffe beslutning om det af revisionen anførte i revisionsberetningerne. Dette ses ikke at have været tilfældet. Anbefalingen går på etableringen af en samlet håndbog, og det påpeges ikke, at der mangler rutiner, eller at der kan konstateres egentlige fejl.

Ved aflæggelsen af årsrapporten for 2005 i juni 2006 genfremsættes anbefalingen fra Kommunernes Revision, og bestyrelsen pålægger direktionen at følge revisionens anbefalinger. Spørgsmålet blev ikke gjort til genstand for nogen indgående drøftelse, hvilket er kritisabelt, når det tages i betragtning, at revisionsberetningen i øvrigt påtaler en række andre elementære fejl ved regnskabsafregningen (manglende lageroptællinger og betydelige afvigelser i anlægskartoteket). Som det fremgår af anbefalingen fra revisionen, skal økonomistyringshåndbogen

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

sikre, at bestyrelsen kan have tillid til den økonomiske rapportering. Når bestyrelsen ved regnskabsaflæggelsen for 2005 kunne konstatere, at der var væsentlige svigt på helt fundamentale områder, burde bestyrelsen have lagt mere vægt på revisionens anbefalinger. Når bestyrelsen ikke valgte at følge hårdere op overfor Flemming Knudsen, skyldes det formentlig, at det realiserede underskud i 2005 var relativt begrænset, når det tages i betragtning, at der var tale om et sammenlægningsår. Underskuddet kunne endvidere forklares med en række enkeltforhold. Anbefalingen fra revisionen bærer umiddelbart præg af at være en standardanbefaling, idet det også omtales, at forretningsgange i økonomistyringen er efterprøvet, og dette har ikke givet anledning til bemærkninger. Bestyrelsen har formentlig ikke været opmærksom på, at en revisionsberetning adskiller sig fra et revisionsprotokollat, idet det afgives ved aflæggelsen af regnskabet og således ikke blot er en del af den løbende kommunikation fra revisor til bestyrelse og direktion. Det af Kommunernes Revision anførte er gentaget i revisionsberetningens bemærkningsafsnit, hvilket betyder, at det er forhold, som skal behandles af bestyrelsen. Den manglende økonomistyringshåndbog ses ikke drøftet på de to efterfølgende bestyrelsesmøder i 2006.

Såfremt der i løbet af efteråret 2006 var sket en grundig bearbejdning af rutinerne til brug for udarbejdelsen af en sådan håndbog, må det formodes, at de systematiske fejl ved fastsættelsen af standardtimeomkostningerne ville være blevet afdækket. Timepriserne kunne således have været justeret med virkning fra 2007, hvilket er et år tidligere, end det rent faktisk skete.

Hvis timepriserne var blevet justeret med virkning fra 2007, ville priserne på de opgaver, hvor disse blev udført efter regning eller i henhold til underhåndsbud, være blevet forhøjet. De opgaver, som blev udført i henhold til faste kontrakter, ville derimod ikke kunne prisreguleres. I det omfang regningsarbejde eller arbejde i henhold til underhåndstilbud er udført for Vejle Kommune eller Odense Kommune, vil en prisstigning kun medføre tab for kommunerne, hvis andelen af udført arbejde adskiller sig fra den ejermæssige fordeling. I relation til andre offentlige myndigheder er det meste af det udførte arbejde i 2007 udført i henhold til faste aftaler, som var indgået tidligere. Regningsarbejde og arbejde udført efter tilbud vil dog kunne have medført et tab. Efter det oplyste har der kun i meget begrænset omfang været tale herom. Den primære risiko for tab har således været i relation til ar-

bejde udført for ikke offentlige myndigheder, hvor det ville have været muligt at forhøje priserne i 2007. Vi har ikke undersøgt i hvilket omfang, dette ville have været muligt, idet en sådan opgørelse vil være behæftet med stor usikkerhed. Det kan dog oplyses, at I/S Infra Service i foråret 2008 i et vist omfang gennemførte prisforhøjelser overfor disse kunder.

Det er vores vurdering, at uagtet, at det er kritisabelt, at bestyrelse og direktion ikke i efteråret 2006 påbegynder udarbejdelsen af økonomistyringshåndbogen, er det ikke tilstrækkeligt til at kunne statuere et ansvar for forsømmelse, idet der ikke i det foreliggende regnskab var indikationer af så fundamentale problemer, at det krævede bestyrelsens øjeblikkelige indgriben. Det vil endvidere være vanskeligt at vurdere, om der i 2007 kunne have været gennemført prisforhøjelser overfor de eksterne kunder (dvs. Odense Kommune og Vejle Kommune undtaget), hvor man udførte regningsarbejde og arbejde i henhold til underhåndsbud. Der foreligger således ikke noget entydigt ansvarsgrundlag, og det vil være vanskeligt at bevise et tab.

6 Driftsmæssige forhold

6.1 Arbejde udført for andre end offentlige myndigheder

Der har været rejst kritik af, at I/S Infra Service har udført arbejde for andre end offentlige myndigheder, og der har været stillet spørgsmålstegn ved, om dette har været lovligt under hensyntagen til, at der var tale om et fælleskommunalt interessentskab.

Vi har konstateret, at de fleste af disse kunder har til formål at løse opgaver, som ligger inden for kommunalfuldmagtens grænser, og at Odense Kommune og Vejle Kommune således lovligt kunne yde støtte hertil. Kommunerne ville endvidere kunne have modtaget hel eller delvis betaling for de udførte ydelser, og et fælleskommunalt selskab som I/S Infra Service kunne således lovligt have påtaget sig at udføre disse opgaver, såfremt der ikke i interessentskabskontrakten er aftalt begrænsninger i, for hvem I/S Infra Service kan påtage sig opgaver. Interessentskabskontrakten indeholder imidlertid forskellige bestemmelser vedrørende formål og opgaveudførelse, hvilket sammen med det faktisk udførte arbejde gør, at det ikke entydigt kan fastslås, om parterne har ønsket at lægge begrænsninger på hvilke opgaver, der kan

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

udføres³. Det drejer sig om private institutioner og skoler, idrætsklubber og tilsvarende foreninger og lignende organisationer. En fælleskommunal virksomhed vil efter vores opfattelse, på samme måde som en kommune, lovligt kunne udføre arbejde for sådanne kunder.

For en del kunders vedkommende kan det udførte arbejde siges at ligge i en gråzone, da det kan være svært at afklare, om der er tale om en lovlig kommunal aktivitet. Det skal i den forbindelse nævnes, at en kommunal virksomhed til markedspris kan sælge overskudsproduktion, der ikke umiddelbart kan afvikles. Vi anser kort tids udlån af maskiner som værende lovligt salg af overskudsproduktion, særligt da dette kun er sket i begrænset omfang.

Vi har gennemgået samtlige af selskabets kunder, hvor man i 2007 har haft en omsætning på mere end kr. 20.000. Vi har blandt disse konstateret 3 kunder, hvor der er udført opgaver, som en fælles kommunalvirksomhed med sikkerhed ikke lovligt kunne udføre. Det drejer sig om:

- pasning af planter hos 3F i Odense med et faktureret beløb på kr. 26.800,
- pasning af grønne arealer for HV Ejendomsadministration med et faktureret beløb på kr. 40.400, samt
- at der for en privatperson er lavet en mindre anlægsopgave i en privat have med et faktureret beløb på kr. 33.400.

Hertil skal lægges, at I/S Infra Service har opretholdt ordningen etableret af Vej- & Park med udleje af blomsterkummer til restaurationer med videre i Odense bymidte samt foretaget pasning af disse.

Ud fra en væsentlighedsbetragtning vurderer vi, at der ikke er tale om

³ Af interessentskabskontraktens pkt. 11.1 fremgår det, at interessentskabets driftsopgaver består i at udføre kommunale entreprenøropgaver for de deltagende interessenter samt at tilbyde/at byde på lignende opgaver for andre kommuner og offentlige myndigheder, alt i overensstemmelse med lovgivningens almindelige regler for kommunalt virke. Af interessentskabskontraktens pkt. 2.1 fremgår det, udviklingen skal fremmes på baggrund af erfaring og viden som hidtil er udført i interessenternes regi, og af pkt. 3.3 at der kan indgås samarbejder med 3. mand om aktiviteter, der ligger i naturlig forlængelse af interessentskabets virkefelt, og som de deltagende kommuner i øvrigt selv vil kunne varetage. De øvrige dokumenter udarbejdet i forbindelse med etableringen af I/S Infra Service indikerer ikke, at kommunerne har ønsket at indskrænke virksomhedsområdet i forhold til det som blev udført af Park & Vej for andre end offentlige myndigheder.

et kritisabelt forhold.

6.2 Afgivne licitationstilbud

For så vidt angår licitationer vundet af I/S Infra Service har vi gennemgået et antal af disse med henblik på at skabe os et overordnet billede af økonomien i disse tilbud. Som det fremgår af afsnit 5, har der været en række systematiske fejl i fastsættelsen af timepriser for såvel mandskab som materiel. Dette har medført, at de afgivne tilbud generelt ikke har reflekteret de reelle driftsomkostninger. Herudover har der på et par enkelte sager været tale om egentlige fejlskøn eller beregningsfejl. Disse kan henføres til de beregnere, der har afgivet tilbudene. Der er tale om et beskedent antal og formentligt inden for, hvad der er sædvanligt for en sådan type virksomhed.

Vi har konstateret, at Flemming Knudsen reducerede de afgivne tilbud yderligere i forhold til de af I/S Infra Service beregnede fastsatte priser. Dette er efter det oplyste sket ud fra en forretningsmæssig vurdering af hvilke opgaver, der mest sandsynligt vil komme til udførelse, og hvilke typer opgaver, der måtte anses som værende meget lidt sandsynlige. Enhedspriserne for disse opgaver har derfor været skævt og ikke nødvendigvis reflekteret de reelle omkostninger ved udførelse af disse opgaver. Vi har forstået på Frank Thomsen, at dette er sædvanlig praksis inden for branchen. Flemming Knudsens reduktion af priserne må antages at have været forretningsmæssigt begrundede.

Kommuner, herunder § 60-selskaber som I/S Infra Service, må ikke afgive tilbud til andre offentlige myndigheder, der indebærer en betaling, der er lavere end de beregnede samlede omkostninger. Når der er tale om samlede tilbud, skal bestemmelsen vurderes i den sammenhæng. På baggrund af oplysninger fra Frank Thomsen fremgår det, at det er almindeligt, at man ved licitationstilbud vurderer sandsynligheden for, om en opgave kommer til udførelse. Er sandsynligheden lille, kan det fagligt forsvares at sætte denne opgave til et lavt beløb, uagtet at omkostningen til udførelsen vil være højere.

For så vidt angår I/S Infra Services udførelse af opgaver for Odense Kommune og Vejle Kommune er det alene et krav, at ydelserne ikke må være driftsøkonomiske urentable, samt at omkostningerne i forbindelse med produktionen af tjenesteydelsen ikke må stå i misforhold til den pris, hvortil en privat virksomhed kunne levere en tilsvarende tje-

nesteydelse.

Det afgørende har derfor været, om der er sammenhæng mellem sandsynligheden for, at den pågældende opgave kommer til udførelse og den fastsatte pris på tilbuddet. Ved udførelsen af opgaverne er der ikke konstateret mange eksempler på, at den foretagne sandsynlighedsvurdering har været forkert. Man har således ikke i den sammenhæng konstateret væsentlige tab.

Da den manglende rentabilitet i en række opgaver, vundet i licitation, som alt overvejende hovedregel kan forklares ud fra de systematiske fejl, og kun i meget begrænset fald kan henføres til de af Flemming Knudsen foretagne prisnedslag i de afgivne tilbud, er forholdene ikke undersøgt nærmere.

6.3 Højt sygefravær

Ved fastsættelsen af standardtimesatserne havde Flemming Knudsen fastsat sygefraværet til 4 %. I Park- & Vej var sygefraværet i 2004 omkring 9 %. I I/S Entreprenørgården var sygefraværet 7,25 %. Det samlede sygefravær i 2005 var 6,8 %, hvoraf halvdelen kunne henføres til langtidsfravær.

Én af grundene til det høje sygefravær i Odense var mange langtidssygemeldinger. Der var mellem de eksterne bestyrelsesmedlemmer, økonomichefen og den tekniske direktør uenighed om, hvor stor en del af sygefraværet, der kunne henføres til "pjæk". Vi kan under alle omstændigheder konstatere, at sygefraværet i visse afdelinger var ekstraordinært højt.

Som kommunal virksomhed har man været tilbøjelig til ikke at afskedige medarbejdere på grund af lang tids sygdom. Da medarbejderne endvidere havde krav på fuld løn i hele sygeperioden, har det høje sygefravær påført I/S Infra Service betydelige omkostninger.

Vi har ikke fået oplysninger, der indikerer, at det høje sygefravær var betinget af et dårligt psykisk arbejdsmiljø.

6.4 Høje kapacitetsomkostninger

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

I/S Infra Service udfører mange forskellige opgaver. Der har således været behov for en del specialmaskiner, som har haft en forholdsvis lav udnyttelsesgrad.

De høje kapacitetsomkostninger er endvidere blevet forklaret med, at der er medgået tid til udarbejdelse af opgavespecifikationer i henhold til de med kommunerne indgåede aftaler. Omkostninger ved udarbejdelse heraf er kun i begrænset omfang indregnet som standardomkostninger i opgaver, og det har derfor været medvirkende til ikke at give et retvisende dækningsbidrag.

6.5 Lav produktivitet

Overordnet set har lav produktivitet siden 2005 været angivet som begrundelse for de utilfredsstillende resultater. Betegnelsen "lav produktivitet" dækker over en række forskellige forhold så som højt sygefravær, dårlig udnyttelse af maskiner og ineffektivitet.

Vi har ikke foretaget nogen vurdering af effektiviteten i det udførte arbejde, men vi kan entydigt konstatere, at sygefraværet har været unaturligt højt, og at særligt specialmaskiner har haft en lav udnyttelsesgrad. I modsætning til private entreprenører tillod overenskomsten ikke, at medarbejderne mødte på det konkrete arbejdssted i stedet for på hjemstedsadresserne. I relation til effektiviteten har vi fået oplyst, at det væsentligste problem var, at det tog lang tid at komme ud fra hjemstedsadresserne om morgenen til det sted, hvor arbejdet skulle udføres, og at medarbejderne stoppede tidligere for dermed at være tilbage på adresserne i god tid inden arbejdsdagens ophør. Tilsvarende kørte en del medarbejdere tilbage hertil for at holde frokost, idet overenskomsten efter det oplyste gav ret hertil.

Graden af fleksibilitet blandt medarbejderne var også meget forskellig. Det var således forskelligt, om medarbejderne fortsatte på arbejdsstedet for at færdiggøre arbejdet, eller om arbejdet blot blev afsluttet for at færdiggøre dette den følgende dag, og der herved blev brugt ekstra ressourcer til transport med videre herpå.

Vi har ligeledes fået oplyst, at der blandt visse medarbejdere var stor modvilje mod at skulle dele maskiner med andre. En del af den lave kapacitetsudnyttelse af maskinerne kan formentlig også henføres hertil.

Holdningen blandt medarbejderne i Vejle afdelingen var generelt mere fleksibel, og effektiviteten svarede derfor bedre til de private entreprenører. I Odense Kommune holdt den stærke tillidsmandsfunktion fast i de oprindelige rettigheder, og dette har formentlig haft betydning for effektiviteten.

7 Aflæggelse af årsregnskab 2005 og 2006

7.1 Generelt om regnskabsaflæggelse

Det fremgår af interessentskabskontrakten, at bestyrelsen lader regnskaberne udarbejde, hvilket betyder, at det er direktionen, der udarbejder dette. Det fremgår også, at det er bestyrelsen, der godkender regnskabet. Det etablerede system adskiller sig således fra det sædvanlige system fra aktieselskaber, hvor det er bestyrelsen som aflægger regnskab, og hvor det er ejerne, aktionærerne, der godkender dette. Interessenterne, dvs. kommunerne, er således ikke involveret i godkendelsen af regnskaberne.

Som anført i pkt. 3.4 skulle der have været udarbejdet regnskaber efter kommunestyrelsesloven. Der er alene udarbejdet årsrapport efter årsregnskabsloven, uagtet at årsregnskabsloven ikke finder anvendelse på fælleskommunale selskaber, og at disse enheder ikke kan aflægge en officiel årsrapport. Årsregnskabsloven finder derfor ej heller anvendelse på en "frivilligt" aflagt årsrapport. Normalt vil det ikke være tilladt at betegne et sådant regnskab som "årsrapport", men det antages, at kommuner og statslige virksomheder lovligt kan anvende betegnelsen.

7.2 Årsrapport 2005

Årsregnskabet for 2005 blev godkendt af bestyrelsen den 12. juni 2006. På det tidspunkt var Flemming Christensen og Søren Møller udtrådt af bestyrelsen. Revisionspåtegningen fra Kommunernes Revision er dateret den 6. juni 2006 og er uden forbehold. Der blev oprindeligt kun udarbejdet en årsrapport efter årsregnskabsloven.

Regnskabet viser et underskud på knap kr. 1,5 mio. Regnskabet er efterfølgende korrigeret, idet det reelle underskud var på kr. 3,0 mio. Korrektionen kan henføres til:

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

1. manglende refusion af pensionsomkostninger til tjenestemænd og
2. feriepengeforpligtelser og overtidsbetaling til ledende medarbejdere.

Korrektionen indebar desuden også et positivt beløb på ca. 0,4 mio. som følge af de overtagne garantiforpligtelser fra Odense Kommune. Korrektionerne er nærmere beskrevet i revisionsprotokollatet fra KPMG af 17. april 2008 vedr. årsrapporten for 2007.

Årsregnskabet i henhold til kommunestyrelsesloven er først udarbejdet i 2007 (dateret 4. september 2007) og foreligger ikke i en underskrevet version. Regnskabet har formentlig ikke været realitetsbehandlet af bestyrelsen.

7.3 Årsrapport 2006

Årsrapporten skulle oprindeligt have været behandlet på bestyrelsesmødet den 2. maj 2007. Forud herfor havde Kommunernes Revision haft en del drøftelser, herunder på et møde den 30. april 2007, og revisionen kunne ikke få den nødvendige dokumentation for bl.a. opgørelsen af de igangværende arbejder. Hans Paustian, Kommunernes Revision, meddelte derfor Flemming Knudsen, at regnskabet ville få 3 forbehold. Dialogen med Flemming Knudsen herom var anspændt, og Hans Paustian tog inden bestyrelsesmødet telefonisk kontakt til Søren Thorsager. Søren Thorsager bad Hans Paustian deltage i bestyrelsesmødet. Til mødet medbragte revisionen et foreløbigt notat, der dels behandlede manglende opfølgning på revisionens beretning for 2005, dels et udkast til årsrapport for 2006. Notatet blev først udleveret til de øvrige bestyrelsesmedlemmer på mødet den 4. september 2007.

I det foreløbige notat blev en række kritiske forhold påtalt, herunder at det ikke af bestyrelsesmødereferaterne kunne ses, hvorledes bestyrelsen forholdt sig til revisionsberetningens anbefalinger. For så vidt angår 2006 blev det oplyst, at revisionen ikke havde set dokumentation for opgørelsen af de igangværende arbejder, og at der *"ikke kan udføres en revision iht. revisionsstandarderne"*. Størrelsen af kassekrediten blev påtalt i samme forbindelse jf. pkt. 3.3.

Bestyrelsen besluttede at udskyde godkendelsen af årsrapporten, og *"oversender dette til revisionens videre behandling"*. Herefter blev der

GORRISSSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

den 20. juni afholdt et møde mellem revisionen og Flemming Knudsen. Revisionen får ikke adgang til materiale, der sikrer et tilstrækkeligt revisionsbevis, og revisionen udbeder sig bedre materiale.

På foranledning af forvaltningen i Odense Kommune blev PricewaterhouseCoopers den 6. juli 2007 anmodet om at undersøge de økonomiske forhold i I/S Infra Service. PricewaterhouseCoopers oplevede efter det oplyste en del vanskeligheder med at gennemføre deres undersøgelser, idet Flemming Knudsen ikke anerkendte, at kommunerne kunne iværksætte en sådan undersøgelse. Resultatet af rapporten forelå den 2. november 2007.

I perioden fra 14. august 2007 og indtil 28. august 2007 drøftes forholdene yderligere, og de igangværende arbejder reduceredes med ca. 1,9 mio. kr. Årsrapporten blev godkendt på bestyrelsesmødet den 4. september 2007. På bestyrelsesmødet var der en ret indgående diskussion om principper for opgørelse af igangværende arbejder.

I/S Infra Service ville oprindeligt selv udarbejde regnskab efter kommunestyrelseslovens regler, men den 14. august 2007 kontaktede Niels Kurt Jacobsen Kommunernes Revision for bistand hermed. Regnskabet er dateret samme dag som årsrapporten, men er ikke underskrevet.

Grænsen for straksafskrivninger blev i 2006 årsrapporten ændret fra kr. 50.000 til kr. 25.000. Samtidig indebar et ændret regnskabsmæssigt skøn, at en gruppe aktivers levetid blev forlænget med et yderligere år. Disse to ændringer indebar en resultatforbedring på ca. kr. 1,4 mio.

De igangværende arbejder blev reduceret i den endelige årsrapport med ca. kr. 1.900.000 i forhold til udkastet udarbejdet i maj. Opgørelsen af igangværende arbejder indgik ikke i økonomichefens oprindelige udkast, og det var kun Flemming Knudsen, der var involveret i opgørelsen heraf. Disse er ikke i løbet af året blevet bogført. I revisionsberetningen for 2006, dateret den 28. august 2007, anføres det om igangværende arbejder, at *"det er vores opfattelse, at igangværende arbejder er opgjort efter årsregnskabslovens bestemmelser"*. Af et notat fra Kommunernes Revision af 20. juni 2007, det vil sige efter mødet med Flemming Knudsen, fremgår det, at man fortsat ikke havde mod-

taget dokumentation for opgørelsesmetoderne, og at revisionen ikke kunne færdigudføres.

Når Kommunernes revision den 28. august 2007 accepterer dokumentationen af de igangværende arbejder, skyldes det, efter det af Kommunernes Revision oplyste, at der for så vidt angår arbejdet vedrørende Tietgenbyen, Assendrup og Odense Universitets Hospital kunne fremlægges opgørelser af afholdte omkostninger, vurderinger af færdiggørelsesgrader og dokumentation for den samlede kontraktsum, der berettigede, at der i årsrapporten for 2006 var optaget igangværende arbejder for kr. 1,55 mio. Hertil skal lægges kr. 500.000 vedrørende tilgodehavende hos Fyns Amt og kr. 1 mio. vedr. periodeafgrænsningsposter vedrørende løbende opgaver. De sidstnævnte blev ikke verificeret af revisionen, da beløbets størrelse blev anset som værende normalt og forventeligt.

I forhold til det udkast til årsrapport for 2006, som økonomichefen havde udarbejdet, blev en række periodeafgrænsningsposter udeladt i det regnskab, som blev forelagt revisionen. Det drejer sig om:

- 1) feriepengeforpligtelser og overtidsbetaling til ledende medarbejdere,
- 2) refusion til Vejle Kommune vedr. tjenestemænd for 4. kvartal 2006, og
- 3) en række mindre periodeafgrænsningsposter.

Økonomichefen drøftede efter det oplyste denne ændring med Flemming Knudsen, som oplyste, at der forelå en politisk begrundelse for ændringerne. Kommunernes Revision har oplyst, at disse poster er blevet slettet efter deres indledende gennemgang, og at de ikke efterfølgende var opmærksomme herpå.

På det ovennævnte grundlag har vi den 8. juni 2008 anmodet PricewaterhouseCoopers om at fremkomme med en vurdering af, hvorvidt de af Flemming Knudsen foretagne ændringer i årsrapporten for 2006 må anses som være foretaget bevidst med henblik på en uretmæssig resultatforbedring. PricewaterhouseCoopers vurdering heraf fremgår af den som **bilag 5** vedlagte rapport.

Mødet med Kommunernes Revision er afholdt efter afgivelsen af PricewaterhouseCoopers' rapport. Forskellene i bedømmelsen af de igangværende arbejder vedr. Assendrup og Odense Universitetshospital skyldes primært, at der er forskelle mellem opgørelsen af afholdte omkostninger i henhold til den nuværende bogføring, og de udtræk, som Kommunernes Revision modtog i august 2007. For så vidt angår Tietgensbyen er det afgørende spørgsmål, om det var korrekt, at I/S Infra-service var berettiget til en ekstrabetaling på kr. 1,2 mio. Det kan konstateres, at Odense Kommune er blevet faktureret herfor, men at der tilsvarende også er afholdt betydelige ekstraomkostninger. Baggrunden kendes ikke og forholdet er først kommet til vores kendskab på mødet med Kommunernes Revision. Vi anbefaler, at forholdet undersøges nærmere.

7.4 Ansvar for de ikke-retvisende regnskaber.

Det kan ret entydigt konstateres, at Flemming Knudsen indstillede en ikke-retvisende årsrapport til bestyrelsens godkendelse den 2. maj 2007.

De af Flemming Knudsen foretagne korrektioner blev formentlig udført med forsæt og med fuld klarhed over, at de medførte, at regnskabet ikke var retvisende. Der er således tale om en ansvarspådragende adfærd, men det er tvivlsomt, om dette medførte et tab for I/S Infra Service. Selskabet havde på det tidspunkt lidt tabet, og der er alene tale om opgørelsen heraf.

På forvaltningens initiativ og på baggrund af oplysninger fra Søren Thorsager iværksatte Odense Kommune i juli 2007 en undersøgelse bistået af PricewaterhouseCoopers, idet de ønskede den økonomiske situation afdækket. Umiddelbart efter, at rapporten forelå den 2. november 2007, blev Flemming Knudsen afskediget. Såfremt Flemming Knudsen havde fremlagt et retvisende regnskab, havde forholdene formentlig været afklaret i løbet af sommeren 2007. Denne relative tidsmæssigt begrænsede udskydelse af afklaringen vil kun vanskeligt kunne danne grundlag for opgørelsen af et tab jf. argumentationen i pkt.5.5.

Kommunernes Revision accepterede dels ændringen i regnskabsprincipperne og de regnskabsmæssige skøn, dels til sidst også grundlaget for opgørelsen af igangværende arbejder. Det er vanskeligt at bebrejde bestyrelsen, at de ikke gjorde indsigelser mod disse forhold, når disse

var afstemt med revisionen. Tilsvarende kan de slettede periodeafgrænsningsposter, som ikke blev opdaget af revisionen, ikke forventes opdaget af bestyrelsen. De kritisable forhold vedrørende de i årsrapporten for 2006 foretagne korrektioner kan således ikke lægges bestyrelsen til last. Det er derimod kritisabelt, at bestyrelsen ikke har etableret effektive kontrol og tilsynsforanstaltninger. Flemming Knudsen burde ikke som administrerende direktør have været tillagt de kompetencer, som han har haft, i forbindelse med både økonomistyringen og selve regnskabsaflægningen. Det er også bemærkelsesværdigt og usædvanligt, at økonomichefen ikke deltager i det bestyrelsesmøde, hvor regnskabet behandles. Dette kan dog ikke i sig selv betinge et erstatningsansvar. Kommunernes Revisions rolle behandles særskilt under pkt. 8.

8 Samarbejdet med Kommunernes Revision

8.1 Generelt om revidering af fælleskommunale virksomheders regnskaber

Kommunestyrelsesloven indeholder ikke særlige bestemmelser om revidering af fælleskommunale virksomheder. Det er således de almindelige regler om revidering af kommunale regnskaber, der finder anvendelse. I/S Infra Service indgik i juni 2005 aftale med Kommunernes revision om udførelse af revision, og det fremgår af et tilbud på revision dateret 9. maj 2005 hvilke ydelser, der er omfattet af revisionen. Kommuner skal selv fastsætte et revisionsregulativ, der nærmere regulerer den revision, som skal gennemføres. Der er ikke udarbejdet noget tilsvarende i I/S Infra Service, og ved bedømmelsen af den gennemførte revision må derfor tage udgangspunkt i, hvad der konkret er aftalt, og hvad der kan antages at være god revisionskik for kommunale regnskaber. Dette indebærer blandt andet, at revisionen skal foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og efterprøve, om de etablerede kontrolforanstaltninger er betryggende, samt særligt en gennemgang af takstkalkulationerne. Endvidere skal revisionen vurdere, om driften bliver varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Det skal bemærkes, at Kommunernes Revision ikke var omfattet af revisorloven, ligesom disciplinærreglerne ikke finder anvendelse. De danske revisionsstandarder finder som følge heraf ikke anvendelse, men i revisionspåtegningen anføres det, at revisionen er sket i overensstemmelse hermed.

8.2 Revisionsberetningen for regnskabsåret 2005

I/S Infra Service ønskede kun Kommunernes Revisions bistand i relation til revision af regnskabet, og det er derfor alene dette, der er omfattet af den indgåede aftale. Gennem årene har Kommunernes Revision bistået på en række specialområder så som beregning af momsrefusion.

Revisionens generelle vejledning til Flemming Knudsen har baseret sig på, at han havde kendskab til reglerne for fælleskommunale selskaber i kraft af, at han havde været direktør for I/S Entreprenørgården. Revisionen har løbende påpeget en række forhold, men Flemming Knudsen har, ifølge det af Kommunernes Revision oplyste, frabedt sig indblanding og i den forbindelse også truet med at lade selskabet skifte revisor.

Kommunernes Revision har fra etableringen af I/S Infra Service været opmærksom på, at der ikke var tilstrækkelige arbejdsgangsbeskrivelser vedrørende en række økonomistyringsfunktioner samt, at der ikke var nogen betryggende funktionsadskillelse. Flemming Knudsen er løbende blevet gjort opmærksom herpå, uden at forholdene er ændredes.

Kommunernes Revision har oplyst, at man ikke havde fuld tillid til systemerne i I/S Infra Service blandt andet som følge af manglende funktionsadskillelse. Uagtet at det i aftalebrevet vedrørende revisionen for 2005 var aftalt, blev der ikke på noget tidspunkt gennemført stikprøver af I/S Infra Services takstkalkulationer. Dette er kritisabelt og kunne have afdækket problemet med manglende fordeling af omkostningerne jf. pkt. 5.2.

Revisionen gør korrekt opmærksom på den manglende økonomistyringshåndbog og den deraf følgende risiko for ufuldstændig procedure fra ganske tidligt i forløbet. Ved afgivelse af den første årsberetning er dette omtalt og udtrykkeligt anført i "bemærkningsafsnittet". Det er vores vurdering, at formuleringen er så afdæmpet og til dels indforstået, at bestyrelsesmedlemmerne ikke har forstået vigtigheden af budskabet, når der samtidigt er givet "blank revisionspåtegning" på selve regnskabet. Det forhold, at en revisionsberetning adskiller sig fra en revisionsprotokol ved ikke at være en intern kommunikation mellem ledelse og revision, og at bemærkningerne derfor er andet end revisionens anbefalinger til ledelsen, kræver et ret indgående kendskab til re-

vision af kommunale regnskaber. Det havde derfor været ønskeligt, at Kommunernes Revision havde formuleret sig mere entydigt og kategorisk overfor bestyrelsen eller præciseret dette på et møde.

8.3 Revisionsberetning for regnskabsåret 2006

Kommunernes Revision havde i perioden april til august 2007 ret indgående diskussioner med Flemming Knudsen. Flemming Knudsen anerkender selv, at en række af de af ham foretagne korrektioner ikke er retvisende. Det er vores vurdering, at dette forhold sammen med de tidligere konstaterede uregelmæssigheder burde have givet sig udslag i ændrede revisionshandlinger vedrørende en række andre poster. Revisionens betænkeligheder ved Flemming Knudsens omfattende involvering i regnskabsaflæggelsen gav sig ikke udslag i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af revisionen, uagtet at revisionen var af den opfattelse, at dette medførte risiko for væsentlige fejl i regnskabet.

Opgørelsen af igangværende arbejder forudsætter, at der kan foretages en korrekt opgørelse af den forventede avance. Revisionen burde derfor senest på dette tidspunkt have foretaget en kontrol af beregningen af standardtimesatserne jf. ovenfor. Grundlaget for at anerkende igangværende arbejder på kr. 1 mio. vedrørende Tietgenbyen baserer sig på, at der kunne faktureres for ekstraarbejder på kr. 1,2 mio. Efter det oplyste forelå der ikke nogen skriftlig aftale vedrørende ekstraarbejderne. Det er uklart, hvilken dokumentation, der rent faktisk blev forelagt revisionen herfor på mødet den 28. august 2008.

Der foretages ikke af revisionen nogen vurdering af grundlaget for de opgjorte periodeafgrænsningsposter på kr. 1 mio. vedrørende forskellige løbende driftsopgaver, idet beløbet anses for sædvanligt og i øvrigt uvæsentligt. På tidspunktet for regnskabsaflæggelsen burde der foreligge fakturaer, der dækker dette beløb. Som det fremgår af PricewaterhouseCoopers rapport, er dette ikke tilfældet, hvilket revisionen burde have undersøgt, idet beløbene samlet set er væsentlige, og idet det var et nemt forhold at afklare.

Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at revisionsarbejdsgangene hos Kommunernes Revision ikke opdager, at en række periodeafgrænsningsposter er slettet i forhold til regnskabsudkastet fra økonomichefen.

Det er således vor vurdering, at Kommunernes Revision ikke vedrørende regnskabet for 2006 har gennemført en revision, der lever op til de krav, man med rimelighed har kunnet stille.

9 Konklusion

Det er vores opfattelse, at styregruppen, der planlagde og gennemførte fusionen mellem I/S Entreprenørgården og Park & Vej Service, ikke gjorde sig klart, hvilken retlig enhed man havde etableret. I I/S Entreprenørgården var der formentlig ikke stor fokus herpå, idet Flemming Knudsen ikke på noget tidspunkt har taget initiativ til overholdelse af de særlige regler, der gælder for fælleskommunale virksomheder.

Alle udarbejdede dokumenter, inklusiv det første udkast til interessentskabskontrakt, forretningsplan, implementeringsplaner med videre forudsætter, at der var tale om et selskab, som kunne fungere, som om der var tale om en privat virksomhed, og hvor formålet var at opnå et overskud. Dette har medført en række overtrædelser vedrørende størrelsen af bestyrelsesvederlag, direktørlønninger, kassekrediten, manglende udarbejdelse af kommunalt regnskab, manglende indsendelser af regnskaber til tilsynsmyndigheden med videre. Ingen af disse forhold indebærer, at der nu kan rejses et civilretligt krav mod nogen af de involverede.

Efter etableringen af I/S Infra Service ophørte styregruppen. Det fremstår som om, at de forhold, der ikke var blevet afklaret inden den 1. januar 2005, kun blev afklaret, såfremt Flemming Knudsen fandt dette vigtigt. Implementeringsplanerne kan således ikke siges at være blevet udført, og en del af de konstaterede problemer udspringer således heraf. De udestående punkter fra implementeringsplanerne er ikke blevet kommunikeret videre til bestyrelsen, og Søren Møller og Flemming Christensen ses ikke at have taget initiativ hertil.

Vi har ingen indikationer på, at nogen i forvaltningen i Vejle Kommune eller Odense Kommune modtog oplysninger omkring udviklingen i I/S Infra Service før sensommeren 2007. Der er heller ikke noget, der tyder på, at informationen blev efterspurgt. Årsrapporten for 2005 blev således ikke fremsendt, som det var aftalt og krævet til hverken kommunerne eller tilsynet. I/S Infra Service fik med andre ord lov til at leve sit eget liv i næsten 2½ år efter opstart af virksomheden.

GORRISEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Det forhold, at hverken Odense Kommune eller Vejle Kommune eller styregruppen sikrede, at der blev gennemført en vurdering af de indskudte aktiver i forbindelse med etableringen, kan have medført tab for en af parterne, idet der efterfølgende blev konstateret betydelige forskelle i de faktiske værdier som følge af længden af afskrivningsperioden og en manglende fysisk tilstedeværelse. Vi har ikke forsøgt at foretage nogen opgørelse af, hvilke forskelle der kan have været mellem de anvendte bogførte værdier og de faktiske værdier. Aftalegrundlaget vedrørende Park & Vejs aktiver faldt først med udgangen af 2007 på plads. Vi har lagt til grund, at parterne efter de forløbne år de facto accepterede, at de bogførte værdier skulle anvendes ved sammenlægningen.

Etableringen af I/S Infra Service var baseret på den grundlæggende antagelse, at et fælleskommunalt interessentskab fuldt ud kunne konkurrere på markedsmæssige vilkår. Dette har efterfølgende vist sig ikke at være tilfældet, idet såvel de overenskomstmæssige forhold som kommunalretlige regler stadig var gældende for virksomheden. Dette har blandt andet betydet manglende fleksibilitet, eksempelvis i forbindelse med vintertjeneste både i milde vintre, hvor der ikke var meget arbejde, og i hårde vintre 2004/2005, hvor der var behov for anvendelse af ekstra mandskab og maskiner. Tilsvarende har overenskomstmæssige forhold betydet øgede omkostninger ved sygefravær både i relation til langtidssygemeldte og det forhold, at medarbejderne har krav på fuld løn under sygdom. Disse forhold kan dog ikke i sig selv forklare størrelsen af de realiserede underskud.

Underskuddene er primært opstået som følge af systematiske fejl i beregningen af standardomkostninger, idet omkostningerne for både mandskab og timer blev fordelt på alt for mange driftstimer. Dette betyder, at timepriserne, som blev anvendt både til regningsarbejde og som dannede grundlag for de afgivne tilbud, var for lave. Vi har ikke foretaget eksakte beregninger, men vi anslår, at timepriserne for mandskab har været mindst 10 % for lave og for maskiner langt større – op til 60-70 %. Efter det oplyste har Flemming Knudsen egenhændigt fastsat antallet af effektive produktionstimer. Vi er af den opfattelse, at skønnet har været meget urealistisk, og det er meget kritisabelt, at der ikke skete en justering heraf efter det første år, hvor det var muligt at konstatere, at der ikke kunne produceres det forudsatte antal timer, hverken for mandskab eller maskiner.

GORRISSEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Økonomistyringssystemet i I/S Infra Service har ikke været tilfredsstillende. Det har reelt kun været Flemming Knudsen, der havde mulighed for at opnå et samlet overblik over selskabets økonomi, idet der ikke var tale om noget integreret system. I organisationen anvendte man kun dækningsbidrag 1 som styringsmål, og dette har, grundet den manglende fordeling af omkostninger, generelt set været misvisende. Siden første kontrolbesøg fra Kommunernes Revision blev det påpeget, at der skulle udarbejdes en økonomistyringshåndbog. Dette blev drøftet ofte siden, dog uden at den på noget tidspunkt blev færdiggjort. Revisionens bemærkninger i revisionsberetningen for 2005 var så afdæmpede og indforståede, at bestyrelsen ikke har forstået alvoren i det anførte, og revisionen har ikke taget initiativ til nogen indskærpelse overfor bestyrelsen. Desuagtet kan det anses for kritisabelt, at bestyrelse og direktion ikke i efteråret 2006 påbegyndte udarbejdelsen af økonomistyringshåndbogen. Vi vurderer dog ikke, at forholdet er så alvorligt, at det kan statuere et ansvar, idet der ikke i øvrigt var indikationer af så fundamentale problemer, som det rent faktisk var tilfældet. Da det endvidere er vanskeligt at vurdere, om der i 2007 kunne have været gennemført prisforhøjelser, vil det ligeledes være vanskeligt at bevise et tab.

Kommunernes Revision burde som aftalt i aftalen vedrørende revision i løbet af 2005 eller i forbindelse med regnskabsaflæggelsen have verificeret de beregnede timesatser. Dette ville formentlig have afdækket, at disse ikke var retvisende.

Da Flemming Knudsen i forsommeren 2007 indstillede en ikke retvisende årsrapport til bestyrelsen og i et vist omfang havde held til at unddrage flere forhold for revisionen, havde I/S Infra Service lidt tabet for 2006 og til dels også for 2007. Der vil således kun kunne opstå et tab, hvis den ikke-retvisende årsrapport indebar, at den uholdbare økonomiske situation fortsatte længere tid, end hvad der rent faktisk var tilfældet. I kraft af den af Odense Kommune iværksatte revisorundersøgelse blev forholdene afdækket den 2. november 2007, og Flemming Knudsen blev afskediget den 9. november 2007. Denne relative tidsmæssige begrænsede udskydelse af afklaringen vil kun vanskeligt kunne danne grundlag for opgørelsen af et tab.

Vi mener, at Flemming Knudsen bevidst foretog en række ændringer af årsrapporten for 2006, og at disse ændringer indebar en forbedring af resultatet, som gav et misvisende billede af den økonomiske situation.

GORRISEN FEDERSPIEL KIERKEGAARD

Straffelovens §§ 296 og 302 indeholder bestemmelser om straf for urigtige eller vildledende oplysninger i regnskaber, og vi mener, at der er betydelig risiko for, at disse bestemmelser er overtrådt. Vi har ikke forelagt vores vurdering for Flemming Knudsen og kan derfor ikke vurdere, om der er forhold, der begrundet hans handlinger. I bedømmelsen af, hvorvidt straffelovsbestemmelserne er overtrådt, skal det indgå, at de underskrevne årsrapporter ikke opfylder kravene til at være officielle regnskaber for I/S Infra Service, og at regnskaberne aflagt efter kommunestyrelseslovens regler ikke er underskrevne. Regnskaberne blev først indsendt til tilsynsmyndigheden efter at Flemming Knudsen var fratrukket, og efter at det stod klart, at regnskaberne ikke var retvisende.

Den dårlige økonomistyring indebar, at såvel organisationen som bestyrelsen i de første 2 år har haft et misvisende billede af den økonomiske situation. Det driftsmæssige underskud blev imidlertid ikke forårsaget heraf. Produktiviteten kunne have været forbedret blandt andet gennem reduktion af spildtid, øget fleksibilitet, reduktion af sygefravær og mere effektiv udnyttelse af maskiner. Dette lykkedes kun i begrænset omfang, hvilket selvsagt er utilfredsstillende. Det er dog ikke et forhold, som kan medføre et ansvar for nogen af de involverede.

Århus, 9. september 2008

Bo Holse

Bilag

- Bilag 1 Kommissorium
- Bilag 2 Materiale modtaget inden interviews
- Bilag 3 Oversigt over de enkelte bestyrelsesmedlemmers deltagelse i bestyrelsesmøderne
- Bilag 4 Liste over materiale udleveret efter interviews
- Bilag 5 Rapport af 27. august 2008 fra PricewaterhouseCoopers.