

# ODENSE KOMMUNE OG ARENA FYN

## BESKRIVELSE OG VURDERING AF FORLØBET VEDRØRENDE INDGÅELSE AF ALLONGE TIL BRUGSRETSAFTALE

---

**ADVOKATFIRMA**

WWW.KROMANNREUMERT.COM

CVR-NR. DK 62 60 67 11

KØBENHAVN

TLF.: +45 70 12 12 11

ANSVARLIG PARTNER:

JENS LUND MOSBEK

28. MARTS 2017

SAGSNR. 1041709 JLU/NHH

DOK. NR. 49074976-1

---

**KØBENHAVN**

SUNDKROGSGADE 5

DK-2100 KØBENHAVN Ø

**AARHUS**

RÅDHUSPLADSEN 3

DK-8000 AARHUS C

**LONDON**

65 ST. PAUL'S CHURCHYARD

LONDON EC4M 8AB

# INDHOLD

<b>1.</b>	<b>OPGAVEN</b>	<b>4</b>
1.1	Baggrund	4
1.2	Det aftalte kommissorium	4
1.3	Perioden efter den 1. januar 2015	4
1.4	Den praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af undersøgelsen	5
1.5	Erstatningsretlig vurdering	6
<b>2.</b>	<b>SAMMENFATNING</b>	<b>6</b>
2.1	Den politiske involvering	6
2.2	Den daværende borgmester og ØU's rolle i øvrigt	7
2.3	Den daværende stadsdirektørs rolle	7
2.4	Den nuværende stadsdirektørs rolle	8
2.5	Juras rolle	9
2.6	Øvrige medarbejdere	9
<b>3.</b>	<b>DET FAKTISKE FORLØB</b>	<b>10</b>
3.1	Det oprindelige aftalegrundlag om Arena Fyn	10
3.2	Perioden fra den oprindelige aftales indgåelse og frem til henvendelsen fra OS&E den 3. december 2012	11
3.3	Perioden fra OS&E's henvendelse til Odense Kommune til allongens underskrivelse den 10. oktober 2013	12
3.4	Perioden efter den 10. oktober 2013	32

<b>4.</b>	<b>DET RELEVANTE JURIDISKE GRUNDLAG</b>	<b>35</b>
4.1	Indledning	35
4.2	Generelle forvaltningsretlige regler	35
4.3	Kommunalretlige regler	36
4.4	Ansvarsregler for embedsmænd	39
4.5	Erstatningsansvar	41
4.6	Forældelse	44
<b>5.</b>	<b>JURIDISK VURDERING OG ANBEFALINGER</b>	<b>45</b>
5.1	Beslutningen om at bevilge i alt 12,5 mio. kr. til aftaler med OS&E	45
5.2	Den daværende borgmester og ØU's rolle i øvrigt	45
5.3	Den daværende stadsdirektørs rolle	46
5.4	Den nuværende stadsdirektørs rolle	47
5.5	Juras rolle	48
5.6	Øvrige medarbejdere	48

# 1. OPGAVEN

## 1.1 Baggrund

1.1.1 Odense Kommunes nuværende stadsdirektør besluttede i efteråret 2016 i forbindelse med en evaluering af Odense Kommunes vækstsatsning, Odense&Co, at få foretaget en gennemgang af alle aftaler på vækst- og eventområdet. I den forbindelse blev en allonge fra oktober 2013 om at forlænge grundlejebetalingen for en brugsretsaf tale til Arena Fyn sendt til vurdering hos Advokatfirmaet Horten.

Horten har i forhold til denne aftale vurderet, at Odense Kommune ikke var forpligtet til at efterbetale et beløb til Odense Sport & Event A/S ("OS&E"), at Odense Kommune ikke med allongen fra oktober 2013 opnåede ret til ydelser, som kommunen ikke allerede havde ret til, og at allongen fra oktober 2013 derfor reelt udgør støtte til privat erhvervs virksomhed.

1.1.2 Odense Kommune har i forlængelse heraf anmodet os om at kortlægge det faktiske forløb, der førte til aftaleindgåelsen i oktober 2013, og vurdere, om der under forløbet er tilsidesat generelle forvaltningsretlige eller kommunalretlige regler.

## 1.2 Det aftalte kommissorium

1.2.1 Vi er blevet bedt om at undersøge forløbet fra OS&E's brev til Odense Kommune af den 3. december 2012 og frem til underskrivelse af allonge til brugsretsaf tale vedrørende Arena Fyn den 10. oktober 2013 og på denne baggrund tilvejebringe følgende:

- En beskrivelse af det faktiske forløb i hele perioden.

- En vurdering af om der under forløbet er tilsidesat generelle forvaltningsretlige eller kommunalretlige regler, og om muligt i givet fald med angivelse af hvor i forløbet tilsidesættelsen er sket.
- Eventuelle anbefalinger, som den gennemførte undersøgelse giver anledning til, herunder om der er grundlag for at iværksætte fremadrettede tiltag.

1.2.2 Under et møde hos Odense Kommune den 7. februar 2017 blev det i tilknytning til opgavens igangsættelse på vores foranledning aftalt, at vores undersøgelse og vurdering skal foretages i forlængelse af og baseres på Hortens vurdering, og at vi således ikke skal foretage en fornyet vurdering af de juridiske spørgsmål, som Horten allerede har vurderet. Det blev under mødet tillige bekræftet, at Horten bistår Odense Kommune i forhold til relationen til OS&E, og at vores opdrag således skal være rettet mod kommunens interne forhold.

1.2.3 Det blev endelig under mødet den 7. februar 2017 på vores anbefaling aftalt, at vi gennemfører opdraget ved at foretage en gennemgang af det foreliggende skriftlige materiale, men at vi inden rapportens færdiggørelse og offentliggørelse gennemfører en høring af relevante personer, såfremt vores gennemgang og vurdering af det skriftlige materiale medfører behov herfor, herunder hvis gennemgangen giver os anledning til at overveje at udtale kritik af vedkommende.

## 1.3 Perioden efter den 1. januar 2015

1.3.1 Den 16. februar 2017 meddelte den nuværende stadsdirektør efter en forudgående telefonsamtale herom os pr. mail, at han havde reflekteret over sit eget virke som stadsdirektør i perioden efter den 1. januar 2015 i forhold til sagen med allongen, og at han ønskede, at vi skulle foretage en nærmere vurdering heraf.

- 1.3.2 Det blev i henvendelsen oplyst, at den nuværende stadsdirektør fra den 1. april 2012 til den 31. december 2014 var by- og kulturdirektør i Odense Kommune, og at han ikke i den periode var involveret i arbejdet med forlængelse af brugsrets-aftalen for Arena Fyn men deltog i et møde i maj 2013, hvor dagsordenen var musik- og teaterhus, aktiviteter i en eventorganisation og aktivitetsbaseret samarbejde med OS&E samt DMGP og MGP. Den nuværende stadsdirektør oplyste i brevet, at han – i lyset af den verserende sag om brugsrets-aftalen – havde gjort den overvejelse, om han burde/skulle have reageret anderledes og gjort andet, end han faktisk gjorde. Baggrunden for denne overvejelse var, at den nuværende stadsdirektør i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af dobbeltkoncerten med Sting og Paul Simon, og dermed inden han besluttede kontraktgennemgangen omtalt i punkt 1.1.1, ved forskellige lejligheder har modtaget mails med notater, der omtaler den indgåede allonge og indeholder overvejelser om at bringe denne i anvendelse i forhold til koncerten.
- 1.4 **Den praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af undersøgelsen**
- 1.4.1 Under mødet hos Odense Kommune den 7. februar 2017 fik vi udleveret en mappe med skriftligt materiale, som Odense Kommune har fundet relevant i forhold til kommissoriets indhold. Vi fik endvidere bekræftet, at Odense Kommune ville finde og udlevere det yderligere materiale til brug for undersøgelsen, som vi måtte finde relevant.
- 1.4.2 Efterfølgende har Odense Kommune, såvel på eget initiativ som på vores forespørgsel, sendt yderligere materiale og oplysninger i sagen til os, herunder betydelige mængder materiale indeholdende intern korrespondance, organisationsdiagram for den undersøgte tidsperiode, Odense Kommunes henvendelse til Tilsynet af den 15. november 2016 vedrørende dobbeltkoncerten med Sting og Paul Simon samt oplysninger om forskellige ansattes roller.
- 1.4.3 Den modtagne korrespondance har været relateret til medarbejdere, der har været involveret i sagen og er primært fremkommet ved gennemsøgning af følgende:
- Den daværende juridiske chefs journaliserede sagsakter
  - En chefkonsulent i Politik og Strategis journaliserede sagsakter
  - Den nuværende juridiske chefs korrespondance
  - Juridiske medarbejders korrespondance
  - Den daværende stadsdirektørs korrespondance
  - Den daværende økonomi- og organisationsdirektørs korrespondance
  - Kontorchefen for Ejendommens korrespondance
  - Den daværende borgmesters korrespondance
- 1.4.4 Det har ikke været muligt at få adgang til den daværende kontorchef for Politik og Strategis mailboks, idet denne er blevet slettet i forbindelse med medarbejderens fratreden i overensstemmelse med kommunens retningslinjer. Vi er imidlertid ikke i forbindelse med gennemgangen af det modtagne materiale stødt på forhold, der indikerer, at vi herved er gået glip af væsentligt relevant materiale.
- 1.4.5 Vi modtog sammen med henvendelsen den 16. februar 2017 fra den nuværende stadsdirektør de mails med tilhørende dokumenter, der er sendt til og fra den nuværende stadsdirektør, hvori allongen omtales.
- 1.4.6 Under et møde med Odense Kommune den 24. februar 2017 redegjorde vi for det faktuelle forløb, som vores gennemgang af det skriftlige grundlag havde af-dækket, og vi tilkendegav, at vi over for to personer påtænkte at iværksætte en høring over en foreløbig rapport. Det blev under dette møde tillige drøftet og bekræftet, at vi, i det omfang vi i vores endelige rapport fandt anledning til at udtale kritik, også skulle foretage en vurdering af, om der var grundlag for at rejse et erstatningskrav mod den eller de personer, vi udtalte kritik overfor.

- 1.4.7 Under et møde med Odense Kommune den 1. marts 2017 blev vores foreløbige rapport gennemgået forud for iværksættelse af høringsprocessen.
- 1.4.8 Den 4. marts 2017 sendte vi vores foreløbige rapport i høring hos den daværende stadsdirektør og den daværende kontorchef for Politik og Strategi. Rapporten indeholdt vores foreløbige retlige vurderinger baseret på den skriftlige gennemgang af materialet. Vi har modtaget skriftlige høringssvar fra begge henholdsvis den 17. og den 18. marts 2017. I denne endelige rapport har vi vurderet og indarbejdet deres kommentarer i relevant omfang, dels i beskrivelsen af det faktiske forløb (afsnit 3) og dels i vores afsnit om den juridiske vurdering og anbefalinger (afsnit 5).
- 1.5 **Erstatningsretlig vurdering**
- 1.5.1 Det er aftalt, at vores erstatningsretlige vurdering vil blive afrapporteret samtidig med afgivelsen af denne rapport men i et særskilt dokument, som undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven § 27, nr. 4.

## 2. SAMMENFATNING

### 2.1 Den politiske involvering

- 2.1.1 Da Odense Kommune modtog henvendelsen fra OS&E i december 2012, var der en generel erkendelse af, at kommunen ikke i den første 5-årige periode efter Arena Fyns ibrugtagning havde iværksat aktiviteter i relation til arenaen i et omfang, der modsvarede de fælles ønsker og forventninger, som Odense Kommune og Odense Congress Center ("OCC") havde drøftet forud for indgåelse af det oprindelige aftalegrundlag i 2005.
- 2.1.2 Der var tillige en politisk vilje til at investere yderligere i kulturområdet og at allokere et betydeligt beløb til aftaler med OS&E, hvilket resulterede i bevillingen på 5 mio. kr. i 2014 og 3\*2,5 mio. kr. de efterfølgende 3 år, godkendt af Økonomiudvalget ("ØU") den 11. september 2013 og endeligt vedtaget af byrådet ved 2. behandlingen af budgettet den 9. oktober 2013.
- 2.1.3 Det er efter teksten knyttet til bevillingen forudsat, at der skulle indgås en eller flere samarbejdsaftaler, og at disse skulle sikre bedre udnyttelse af kommunens vederlagsfrie brugsret og derved styrke muligheden for at tiltrække flere og større events til Odense. Den i teksten beskrevne anvendelse af beløbene synes således at forudsætte, at der blev indgået nye gensidigt bebyrdende aftaler, som skulle muliggøre, at kommunen bedre ville kunne udnytte den allerede aftalte vederlagsfrie brugsret. Det er vores vurdering, at en bevilling til dette formål ikke kolliderer med generelle forvaltningsretlige eller kommunalretlige regler, og at bevillingen lovligt har kunnet vedtages inden for de rammer, Odense Kommune blev vejledt om ved statsamtets udtalelse vedrørende den oprindelige brugsrets-aftale.

## 2.2 Den daværende borgmester og ØU's rolle i øvrigt

- 2.2.1 Den daværende stadsdirektør refererede i en mail af 5. maj 2013 til en dialog mellem den daværende borgmester og bestyrelsesformanden i OS&E. Teksten i mailen kan læses således, at den daværende borgmester havde tilkendegivet, at han ville lægge op til en betaling i en yderligere 5-årig periode på samme vilkår som i den oprindelige brugsrets aftale. En anden sproglig udlægning af teksten kan være, at parterne har drøftet størrelsen af en økonomisk ramme for fremadrettede aktiviteter, uden at det konkrete juridiske setup har været drøftet i detaljen. Da det ikke af referaterne af efterfølgende ØU-møder kan konstateres, at en ren forlængelse af den indgåede brugsrets aftale har været drøftet, og da det efterfølgende forløb viser, at forskellige alternative løsningsmodeller, herunder at øge aktivitetsniveauet og indgå sponsoraftaler, har været behandlet og drøftet med OS&E, har vi ikke fundet grundlag for at konkludere, at den daværende borgmester stillede OS&E i udsigt, at betaling for brugsrets aftalen blot ville blive forlænget på uændrede vilkår. Vi har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at OS&E i forlængelse af et møde i januar 2013 var blevet gjort udtrykkelig opmærksom på, at en forlængelse efter kommunens vurdering ikke var en mulig løsning. Den daværende stadsdirektør har heller ikke i forbindelse med vores høring tilkendegivet, at mailen fra den 5. maj 2013 skulle forstås som den førstnævnte sproglige fortolkning.
- 2.2.2 Vi har ikke i øvrigt i forbindelse med vores gennemgang af det modtagne skriftlige materiale fundet dokumentation for, at ØU's medlemmer har været involveret i de detaljerede drøftelser og forhandlinger med OS&E om, hvordan de fremtidige bevillinger vedrørende OS&E konkret skulle udmøntes. Vi er derfor heller ikke bekendt med oplysninger, der giver grundlag for at antage, at der fra ØU eller fra udvalgets medlemmer har været tilkendegivet ønsker om andet end, at aftaler med OS&E skulle udformes inden for de gældende retlige grænser.

## 2.3 Den daværende stadsdirektørs rolle

- 2.3.1 Vi har ikke grundlag for at konkludere, at der inden allongens underskrivelse er blevet givet retligt bindende tilsagn om at begunstige OS&E i strid med de for kommunen gældende regler. Vi har i den forbindelse lagt til grund, at der har været en erkendelse af, at Odense Kommune ikke havde medvirket til at skabe et aktivitetsniveau i Arena Fyn som forudsat, da det oprindelige aftalegrundlag blev indgået. Derudover har vi lagt til grund, at der blev signaleret en politisk vilje til fremadrettet at allokere flere ressourcer til samarbejdet med OS&E, men at der også gennem forløbet frem til indgåelsen af allongen er blevet arbejdet i flere spor på at sikre et øget aktivitetsniveau gennem flere fremtidige events og sponsoraftaler. Forløbet frem til underskrivelsen af allongen indikerer heller ikke, at der forinden er blevet meddelt egentlige bindende tilsagn af en karakter, som OS&E kunne støtte ret på.
- 2.3.2 Advokatfirmaet Horten har med kendskab til den komplette udgave af brugsaftalen vurderet, at allongen reelt udgør støtte til privat erhvervsvirksomhed. Denne vurdering er i overensstemmelse med de vurderinger, Jura tidligere i forløbet har afgivet. På det tidspunkt, hvor allongen blev underskrevet på vegne af Odense Kommune, var der imidlertid opstået usikkerhed om, hvorvidt Juras tidligere vurderinger var korrekte, fordi vurderingerne var blevet afgivet, uden Jura havde haft kendskab til en håndskreven tekst på brugsrets aftalen, og den daværende chef for Jura udtrykte således også selv usikkerhed umiddelbart forud for allongens indgåelse. Dette skal sammenholdes med, at spørgsmålet om, hvornår og hvordan en kommune lovligt kan indgå aftaler som det aftalegrundlag, der vedrører Arena Fyn, relaterer sig til et retsområde, hvor der hersker usikkerhed om de præcise grænser. Således bemærkede statsamtet i forbindelse med godkendelsen af det oprindelige aftalegrundlag, at kommunen i grænsetilfælde selv måtte afgøre, om et engagement i en aktivitet varetages af private virksomheder.

skal betragtes som ensidig støtte eller en gensidigt bebyrdende aftale. På baggrund af disse forhold har vi ikke grundlag for at konkludere, at den daværende stadsdirektør har underskrevet allongen med en viden om, at allongen var en klart ulovlig handling.

2.3.3 Det er derimod vores vurdering, at den daværende stadsdirektør havde handlet kritisabelt ved at underskrive og fremsende allongen til OS&E på et tidspunkt, hvor der var opstået usikkerhed om konstruktionens lovlighed, og hvor den daværende juridiske chef umiddelbart forinden havde tilkendegivet usikkerhed om brugsretsaftalens fortolkning og anbefalet, at kommunen fandt de oprindelige beregninger frem, og tilkendegivet, at en medarbejder i Jura var blevet bedt om at finde sagen frem. Den retlige usikkerhed, der bestod på tidspunktet for allongens underskrivelse, beroede således ikke på, at der generelt var usikkerhed om de retlige grænser, men derimod på det forhold, at Jura ikke havde haft tid til at undersøge og vurdere betydningen af den nye oplysning om den håndskrevne påtegning. Hertil kommer, at vi ikke er bekendt med, om der forud for underskriften er foretaget nogle egentlige beregninger eller vurderinger af, hvordan den historisk manglende udnyttelse af brugsretsaf-talen kan føre til en øget lejebetalingsforpligtelse på netop 8,5 mio. kr. Det er således vores vurdering, at den daværende stadsdirektør ved at underskrive allongen på det anførte tidspunkt har påført kommunen en økonomisk forpligtelse på et utilstrækkeligt oplyst grundlag og dermed uden at sikre, at der bestod det fornødne hjemmelsgrundlag herfor. Hertil kommer, at vi finder det kritisabelt, at allongen blev indgået uanset, at den led-sagende tekst til bevillingen indikerede, at midlerne ville blive anvendt til andet end betaling for brugsretten. Vi er ikke bekendt med, at ØU er blevet orienteret herom inden underskriften, hvilket efter vores opfattelse burde være sket.

2.3.4 Det er sammenfattende vores opfattelse, at den daværende stadsdirektør ved at underskrive allongen under de ovenfor anførte omstændigheder har udvist en kritisabel adfærd. Da den daværende stadsdirektør er fratrådt, er det ikke relevant at overveje, hvorledes forholdene skal sanktioneres ansættelsesretligt.

## 2.4 Den nuværende stadsdirektørs rolle

2.4.1 Den nuværende stadsdirektør er i tilknytning til arbejdet med dobbeltkoncerten med Sting og Paul Simon blevet introduceret for allongen i korrespondance af den 16. februar 2015, 4. marts 2015, 17. marts 2015, 16. april 2015 og 2. juni 2015. Det fremgår af denne korrespondance, at allongen i alle mails og tilhørende notater omtales i tilknytning til og som en del af kommunens overvejelser vedrørende dobbeltkoncerten, og at der således ikke er tilgået den nuværende stadsdirektør henvendelser, der har særskilt fokus på allongen. Det fremgår endvidere, at der i det ovennævnte forløb involveres ekstern advokat, og at den nuværende stadsdirektør heller ikke i den forbindelse gøres særskilt opmærksom på, at allongen kan udgøre et særskilt juridisk problem, der isoleret bør løses uafhængigt af overvejelserne vedrørende kommunens relation til OS&E i forhold til dobbeltkoncerten.

2.4.2 Vores gennemgang af det af den nuværende stadsdirektør fremsendte materiale giver os ikke grundlag for at kritisere, at problemstillingen vedrørende allongen ikke er bragt op af den nuværende stadsdirektør før end sket. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at allongen vedrører en sag, der var afsluttet, inden den nuværende stadsdirektør tiltrådte denne stilling. Vi har desuden lagt vægt på, at de drøftelser, han var involveret i, da allongen er blevet omtalt, angik spørgsmål vedrørende dobbeltkoncerten og således ikke havde allongen som særskilt tema. Det er endvidere relevant, at der i løbet af processen blev inddraget ekstern advokat, og at den nuværende stadsdirektør heller ikke i den forbindelse blev opfordret til at undersøge allongens lovlighed nærmere. Endelig er det også i forhold til den nuværende stadsdirektør relevant, at spørgsmålet om, hvornår og hvordan en kommune lovligt kan indgå aftaler som det aftalegrundlag, der relaterer sig til Arena Fyn, relaterer sig til et retsområde, hvor der hersker usikkerhed om de præcise grænser, og hvor statsamtet i udtalelsen om Arena Fyn henviste kommunen til selv at foretage denne vurdering. Sammenfattende har vi af



de ovennævnte grunde ikke fundet grundlag for at rejse kritik af den nuværende stadsdirektør.

## 2.5 Juras rolle

2.5.1 Den daværende juridiske chef blev først i september 2013 bekendt med, at der med håndskrift var tilføjet en tekst om balance mellem indtægter og udgifter, og at de juridiske vurderinger, der blev udarbejdet af medarbejderne i Jura i perioden forud herfor, således alene har været baseret på brugsretsaftalens trykte tekst. Det er vores vurdering, at det forhold, at Jura har baseret de udarbejdede vurderinger på en aftaletekst, der ikke var den endelige udgave, kan betegnes som en uheldig og beklagelig fejl. Der er dog ikke tale om, at dette forhold er af en sådan karakter, at der er grundlag for at anføre, at den daværende juridiske chef eller medarbejderne i Jura, der var involveret i forløbet, har handlet kritisabelt.

2.5.2 De juridiske vurderinger, som medarbejderne i Jura har udarbejdet om kravene til aftaleindgåelse med OS&E, og som via den daværende juridiske chef er formidlet til såvel den tidligere stadsdirektør som ØU, gengiver korrekt de retningslinjer, der blev beskrevet ved statsamtets udtalelse. Der er samtidig redegjort for, hvor grænserne for lovlige dispositioner i forhold til påtænkte aftaler med OS&E efter Juras opfattelse går. Det er derfor vores vurdering, at medarbejderne i Jura har efterlevet pligten til at rådgive om de retlige grænser.

2.5.3 Den medarbejder fra Jura, der foretog en juridisk gennemgang af allongen, gjorde dette med fokus på de aftaleretlige forhold, og gennemgangen blev foretaget på et tidspunkt, hvor den daværende juridiske chef parallelt med gennemgangen var i en direkte dialog med den tidligere stadsdirektør om de kommunalretlige aspekter. Vi har derfor heller ikke fundet grundlag for at rejse kritik af den konkrete kontraktgennemgang.

## 2.6 Øvrige medarbejdere

2.6.1 Det er vores vurdering, at den daværende kontorchef for Politik og Strategi har været medvirkende til at få allongen underskrevet på et tidspunkt, hvor Jura ikke i lyset af de for Jura nye oplysninger havde vurderet lovligheden heraf og anbefalede yderligere undersøgelser. Han har indtaget en underordnet rolle i forhold til den daværende stadsdirektør, men vi finder desuagtet, at hans medvirken til at få allongen underskrevet den 10. oktober 2013 er kritisabel, da han herved har bidraget til, at allongen blev indgået og kommunen dermed påtog sig økonomiske forpligtelser på et tidspunkt, hvor der ikke var foretaget tilstrækkelige undersøgelser af det oprindelige aftalegrundlag eller de økonomiske aspekter relateret hertil, og hvor hjemmelsgrundlaget for forpligtelsen og den økonomiske forsvarelighed derfor ikke var tilstrækkeligt undersøgt. Når graden af kritik skal fastlægges, bør det dog også tages i betragtning, at den daværende kontorchef for Politik og Strategi sikrede, at den daværende stadsdirektør var oplyst om de juridiske implikationer af aftaleindgåelsen, og herunder den daværende chef for Juras tilkendegivelse af behov for yderligere undersøgelser, forud for allongen blev underskrevet, ligesom det bør indgå, at den pågældende organisatorisk var placeret med tre ledelsesniveauer over sig.

2.6.2 Såfremt den daværende kontorchef for Politik og Strategi fortsat havde været ansat i stillingen, ville vi have anbefalet, at der blev iværksat en høringsproces med henblik på at meddele ham en påtale eller en advarsel, men det er samtidig vores opfattelse, at der ikke havde været grundlag for en mere alvorlig sanktion. Da den pågældende imidlertid er fratrukket den nævnte stilling og i en efterfølgende periode har været ansat i privat regi, er der ikke grundlag for at iværksætte ansættelsesretlige sanktioner. Da vedkommende på ny er blevet ansat i Odense Kommune, er det vores anbefaling, at den relevante forvaltning i Odense Kommune, hvori han er ansat, gør den tidligere kontorchef for Politik og Strategi bekendt med vores vurdering og understreger vigtigheden af, at der ikke disponeres på et utilstrækkeligt oplyst grundlag.

### 3. DET FAKTISKE FORLØB

*"Nærværende aftale bygger på, at der er balance mellem de indtægter og udgifter fra arrangementer, som er foranstaltet af OKFA, og OCC's udgifter til at drive Arena-Fyn."*

#### 3.1 Det oprindelige aftalegrundlag om Arena Fyn

3.1.1 Byrådet vedtog på et møde den 8. juni 2005, at et forslag til hensigtserklæring mellem Odense Kommune og OCC skulle lægges til grund for udarbejdelse af en aftale mellem parterne. Samtidig vedtog byrådet, at der skulle etableres en eventorganisation i Odense Kommune, der kunne tiltrække større begivenheder og arrangementer og styrke samt servicere det kulturelle netværk og vækstmiljø.

3.1.2 I forlængelse heraf indgik OCC og Odense Kommune og det daværende Fyns Amt den 17. oktober 2005 en rammeaftale om opførelse af Arena Fyn betinget af statsamtets og byrådets godkendelse. Rammeaftalens punkt 5.3 fastslår, at aftalen bygger på, at der er balance mellem de indtægter, som OCC opnår fra arrangementer, som Odense Kommune og Fyns Amt foranstalter, og de udgifter, som OCC har til at drive Arena Fyn. Punktet angiver herefter, at det er aftalt, for at den omtalte balance skal være til stede fra ibrugtagningen, at Odense Kommune i 5 år fra den 1. januar 2008, men tidligst fra ibrugtagningen, betaler 1,7 mio. kr. årligt i leje til OCC.

3.1.3 I tilknytning til rammeaftalen indgik parterne også den 17. oktober 2005 en brugsrets aftale. Brugsrets aftalen fastslår i punkt 6.1, at Odense Kommune og Fyns Amt, til gengæld for betaling af halvdelen af opførelsesomkostningerne, har en vederlagsfri brugsret til Arena Fyn i 20 år. Brugsrets aftalens punkt 6.1 indeholder en håndskreven påtegning med følgende indhold:

3.1.4 Den brugsrets aftale, der tinglyses på ejendommen (Arena Fyn), indeholder den håndskrevne del. Påtegningens indhold er ligeledes citeret i Statsamtets Sønderjyllands udtalelse af den 14. december 2005, som behandles under punkt 3.1.8, 3.1.9 og 4.3.7, der samtidig også refererer den trykte del af bestemmelsen. Det er af Odense Kommune og Advokatfirmaet Horten lagt til grund, at den håndskrevne påtegning er en del af aftalegrundlaget, og at denne del af bestemmelsen ved en fejl må være udgået i det endelige dokument, hvorfor teksten igen er ført ind med håndskrift. Imidlertid har juristerne i Odense Kommune, der fik til opgave at vurdere OS&E's henvendelse ultimo 2012, baseret på de udarbejdede vurderinger på en udgave uden den håndskrevne påtegning. Den daværende juridiske chef har oplyst, at hun først blev bekendt med den håndskrevne påtegning umiddelbart forud for underskrivelsen af allongen i oktober 2013, jf. punkt 3.3.76.

3.1.5 ØU besluttede på et møde den 30. november 2005 at anbefale Børne- og Ungeudvalgets indstilling om at tiltræde rammeaftalen og brugsrets aftalen under forudsætning af tilsynsmyndighedens godkendelse af aftalerne.

3.1.6 I sagsfremstillingen til dagsordenspunktet for ØU's møde blev det anført, at der under forhandlingerne med OCC havde været drøftet en tidsbegrænset brugsret og en mulig lejebetaling for arenaen som supplement til den samlede finansiering/drift af arenaen. Odense Kommune havde i den forbindelse accepteret, at brugsretten kunne begrænses til en 20-årig periode med en genforhandlingsklausul, og at Odense Kommune skulle betale leje de første 5 år i erkendelse af, at arenaen skulle bruge minimum 5 år for at komme i fuld arrangementsdrift.

3.1.7 Byrådet vedtog ØU's indstilling den 7. december 2005 under forudsætning af Tilsynets (Statsamtet Sønderjylland) godkendelse.

3.1.8 Statsamtet Sønderjylland afgav den 14. december 2005 en udtalelse vedrørende rammeaftalen og brugsrets aftalen. Statsamtet udtalte, at det afgørende spørgsmål i denne sag var, om der var tale om ensidig støtte til opførelse af en arena, eller om der var tale om en gensidigt bebyrdende aftale.

3.1.9 Statsamtet bemærkede i udtalelsen, at der ikke var hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at yde anlægsstøtte, da OCC også varetog opgaver, som kommunen ikke selv kunne varetage, og det er ved anlægsstøtte ikke muligt at øremærke støtte. Til gengæld kunne kommunen indgå en gensidigt bebyrdende aftale, hvis aftalen blev indgået på markedsvilkår. Statsamtet tilkendegav i den forbindelse, at betalingen af beløbet på 20 mio. kr. kunne sidestilles med en forudbetaling af leje af arenaen i 15 år. Statsamtet havde i øvrigt ikke grundlag for at tilsidesætte beregningerne, der lå til grund for værdiansættelsen. Statsamtet vurderede derfor, at Odense Kommune ikke havde handlet i strid med lovgivningen ved at indgå aftalerne om tilskud til opførelsen af Arena Fyn og brugsret til arenaen. Centrale dele af statsamtets udtalelse er gengivet under punkt 4.3.7.

### 3.2 **Perioden fra den oprindelige aftales indgåelse og frem til henvendelsen fra OS&E den 3. december 2012**

3.2.1 Vi har ikke modtaget væsentligt relevant materiale relateret til perioden efter den oprindelige aftales indgåelse, der er dateret tidligere end den 30. november 2011. Det fremgår af en intern mail af den **30. november 2011**, at børn- og ungerådmanden spurgte forvaltningen til en afklaring på tilskud til Arena Fyn. Det viste sig i den forbindelse, at der ved en teknisk fejl i forbindelse med budgetlægningen var blevet budgetteret med fortsat støtte udover den 5-årige periode.

3.2.2 Den daværende juridiske chef udarbejdede på baggrund af interne drøftelser og undersøgelser i forvaltningen et orienteringsnotat dateret den **3. januar 2012** vedrørende aftalegrundlaget mellem Odense Kommune og Arena Fyn. Notatet beskriver baggrunden for aftalernes indgåelse, forudsætningerne i forhold til overholdelse af kommunalfuldmagtsreglerne og redegør for den fejl, der var sket i forhold til budgetteringen i årene efter den indledende 5-årige lejeperiode. Notatet blev fremlagt som et orienteringspunkt på ØU-mødet den **11. januar 2012**.

3.2.3 I notatet redegøres for det oprindelige aftalegrundlag i form af rammeaftale og brugsrets aftale, og det forklares om de økonomiske aspekter:

*"Som det fremgår af byrådssagerne har det i relation til den aftale, der blev indgået med OCC, været en klar forudsætning, at ydelserne til opførelse af sportsarenaen skulle kunne holdes indenfor rammerne af kommunalfuldmagten, idet det ikke er lovligt for en kommune at yde tilskud/støtte til en privat virksomhed, der har et erhvervsøkonomisk formål. Derimod må en offentlig myndighed gerne sikre sig adgang til aktiviteter af den karakter, der skulle afholdes i arenaen.*

...

*Derfor har de aftaler, der er indgået mellem OCC og Odense Kommune tilbage i 2005 og efterfølgende, også været baseret på, at Odense kommune har fået en modydelse i form af en brugsret til arenaen, der svarer til den finansiering Odense Kommune har ydet til opførelse af arenaen. Der er således tale om en gensidig bebyrdende aftale, hvor Odense Kommune ikke har givet tilskud, men betalt for en brugsret, jf. ovennævnte brugsrets aftale. Det fremgår af byrådssagen fra 10. maj 2006 at brugsretten på dette grundlag blev beregnet til en brugsret på 40 % af året i 20 år for Odense Kommune og det daværende Fyns Amt.*

...

*Som det klart fremgår af ovenstående uddrag, er der indgået aftale med OCC om, at Odense Kommune kun skal betale leje de første 5 år, dvs. til og med 2012. Herefter er brugsretten vederlagsfri for Odense Kommune de efterfølgende 15 år.*

...

*Hvis begge parter måtte ønske ændringer af aftalegrundlaget inden de 20 år er udløbet, skal kommunalfuldmagtsreglerne stadig overholdes, således at Odense Kommune ikke ved en ændring af aftalegrundlaget kommer til at yde ulovligt tilskud/støtte til Arena Fyn.*

....

*Der er dog i kommunens budget også budgetteret med 1,7 mio. kr. til lejebetaling i årene 2013-2015. Dette skyldes en kopieringsfejl, hvorved budgettet ikke er blevet nulstillet. Den normale praksis for kopieringsfejl er at de tilrettes ved førstkommende rammeudmelding og at budgettet tilfalder kommunekassen."*

### 3.3 Perioden fra OS&E's henvendelse til Odense Kommune til allongens underskrivelse den 10. oktober 2013

3.3.1 I et brev af den **3. december 2012** rettede OS&E v/bestyrelsesformanden og direktøren henvendelse til Odense Kommune med ønske om forlængelse af aftalen og angav, at Odense Kommune ikke havde udnyttet sin brugsret i tilstrækkeligt omfang til at sikre driften af Arena Fyn.

3.3.2 Det blev anført i brevet:

#### "Vedr. grundleje-betaling for ArenaFyn

*Da der imellem Odense Kommune og det daværende Fyns Amt (OKFA) og Odense Congress Center (nu en del af Odense Sport & Event) blev indgået aftale om opførelse af ArenaFyn, skete det bl.a. på baggrund af den samtidigt indgåede brugsrets aftale og en gensidig forståelse for og enighed om forudsætningerne for drift af en arena i Odense.*

*ArenaFyn var tænkt som et oplevelsesmæssigt fyrtårn, der skulle huse en lang række store og mellemstore nationale og internationale begivenheder.*

*Af brugsrets aftalens præampel og forudsætninger fremgår det således at: "OCC og OKFA ønsker til gavn for Fyn at få opført en arena (ArenaFyn), der fortrinsvis skal anvendes til toparrangementer, med stort publikums potentiale og signalværdi, som f.eks. internationale sports- og messearrangementer, koncerter og shows.*

*Efter 5 års drift kan vi konstatere, at denne målsætning desværre ikke er indfriet.*

*Antallet af kommunens "toparrangementer, med stort publikumspotentiale og signalværdi (i brugsrets aftalen omtalt som Kategori A-arrangementer) er reduceret markant - og er pt. nærmest ikke eksisterende - i forhold til intentionerne. Samtidigt lever den afledte omsætning fra de ganske få arrangementer kommunen reelt foranstalter ikke op til forventningerne.*

Odense Kommunes reducerede fokus (herunder reducerede bevillinger) på event-området rammer driften af ArenaFyn uforholdsmæssigt hårdt, idet gennemførelse af toparrangementer stort set altid er afhængig af betydelig ekstern finansiering og/eller direkte tilskud. Og som minimum en organisation der tiltrækker og understøtter sådanne arrangementer. Med lukningen af først EventHouse og efterfølgende lukningen og re-organiseringen af Sport Event Fyn har en sådan organisation ikke været tilstede og Odense er på dette område sat langt bagud i forhold til andre byer, der ligeledes ønsker at tiltrække og gennemføre sådanne events.

Af denne brugsretsaftales § 6.1. fremgår det at: "Nærværende aftale bygger på, at der er balance mellem de indtægter OCC opnår fra arrangementer, som er foranstaltet af OKFA og OCC's udgifter til at drive Arena Fyn. For at denne balance skal være til stede fra ibrugtagning, er det aftalt, at Odense kommune i 5 år fra den 1. januar 2008 dog tidligst fra ibrugtagningen, betaler 1,7 mio. kr. årligt i leje til OCC."

At Lejebetalingen blev fastsat/afgrænset til en 5-årige periode, bundede i en fælles forståelse for behovet for "start-hjælp" i en nyetableret Arena facilitet.

...

Vi må i den forbindelse konstatere, at Odense Sport & Event som privat virksomhed ganske ofte påtager sig rollen som formidler af en lang række oplevelser til byens borgere - og påtager sig arbejdet og risikoen i forbindelse hermed. Denne rolle er i en lang række sammenlignelige

byer kraftigt understøttet af offentlige tilskud, garantier og tilgang til faciliteter, markedsføringsplatforme mv. på langt gunstigere vilkår end tilfældet er i Odense kommune.

På baggrund af ovenstående og da der samtidigt ikke er indikationer af en markant øget satsning på eventområdet fra Odense Kommune der vil bringe antallet af arrangementer op på et niveau der vil sikre den aftalte balance, er det Odense Sport & Events indstilling, at Odense Kommunes grundlejebetaling skal udgøre kr. 2.500.000 pr. år og som minimum fortsætte i en ny 5-årige periode.

Vi ser frem til en snarlig konstruktiv dialog om ovenstående."

- 3.3.3 I en intern mail fra den daværende juridiske chef til den daværende stadsdirektør af den **20. december 2012** blev der givet en status på forvaltningens arbejdsfordeling i forbindelse med OS&E frem til januar 2013. Det blev heri anført, at der skulle arbejdes på to spor: en eventpulje og en yderligere grundlejebetaling. Kontorchefen for Ejendomme skulle se på beregninger i forhold til øget betaling og have Tilsynets udtalelse i baghovedet.
- 3.3.4 Den daværende stadsdirektør og den daværende borgmester afholdt i perioden mellem den 3. og 21. december 2012 et møde med repræsentanter fra OS&E. Vi er ikke bekendt med de nærmere drøftelser under dette møde. Den **21. december 2012** skrev den daværende stadsdirektør til bestyrelsesformanden og direktøren for OS&E og takkede for deres brev og det efterfølgende møde. Bestyrelsesformanden og direktøren blev tillige indbudt til et møde med ØU den 23. januar 2013.
- 3.3.5 En juridisk sagsbehandler fra Ejendomme sendte et internt notat vedrørende Arena Fyn til en medarbejder i Jura den **28. december 2012**. Heri anførte han, at det baseret på brugsretsaftalens punkt 7.7 i teorien ville være muligt at købe

ikke-udnyttet rådighedstid af OCC. Da kommunen i forvejen ikke udnyttede sin tid, var det dog efter hans vurdering ikke muligt at betale 2,5 mio. kr. for dette. I stedet pegede han på muligheden for at indgå en gensidigt bebyrdende aftale med OCC. Odense Kommune kunne også støtte OCC ved at øremærke penge til afholdelse af arrangementer. Han henviste derudover til statsforvaltningens udtalelse vedrørende Messecenter Herning.

3.3.6 En medarbejder i Jura udarbejdede en vurdering af situationen dateret den **7. januar 2013**. Vurderingen indeholder følgende hovedpunkter:

- En forlængelse af betalingen af leje afvises under henvisning til statsamtets udtalelse.
- Det er måske muligt at retfærdiggøre en forlængelse, hvis der er tale om, at kommunen oprindeligt har betalt for lidt i leje.
- En afvisning af at der kan være tale om bristede forudsætninger i forhold til kommunens brug af arenaen, da dette er særskilt reguleret i aftalen.
- Vurderingen angiver, at den bedste løsning vil være at anvende midler til at sikre flere kommunale arrangementer i arenaen.

3.3.7 Udvikling Fyn sendte den 7. januar 2013 en liste med mulige arrangementer i Arena Fyn til borgmesterforvaltningen. På grund af mangel på ressourcer havde de anførte arrangementer ikke været afholdt.

3.3.8 Den **8. januar 2013** sendte Udvikling Fyn et oplæg til, hvordan en eventuel pulje til yderligere events og arrangementer kunne bruges til at skabe bedre udnyttelse og værdiskabelse i Arena Fyn.

3.3.9 Den daværende juridiske chef udarbejdede et udkast til notat til ØU dateret den **9. januar 2013**.

3.3.10 En medarbejder i Jura sendte den **17. januar 2013** udkast til notat til brug for ØU-mødet den 23. januar 2013 til den daværende stadsdirektør. Den daværende stadsdirektør svarede, at han savnede en klar anbefaling/konklusion, at det virkede som om, hverken fortsat tilskud eller sponsorering var muligt, og at der ikke blev peget på noget "håndfast" på aktivitetssiden. Han efterlyste bud på, at kommunen "gør noget".

3.3.11 Den daværende juridiske chef reviderede notatet på baggrund af bemærkningerne og skrev i følgemailen til den daværende stadsdirektør den **20. januar 2013**, at kommunens lovlige handlemuligheder i det reviderede notat var blevet tydeliggjort, og at notatet derudover var blevet justeret efter input fra Udvikling Fyn.

3.3.12 Den daværende stadsdirektør foreslog som svar herpå, at notatet også skulle indeholde en satsning på en ny eventstrategi, hvor relevante parter på Fyn skulle gå sammen om at udnytte eventpotentialet. Han bad herudover om udkast til følgemail til fremsendelse til ØU, hvor deltagelsen af OS&E på ØU-mødet blev nævnt, og at problemstillingen ikke var mødets tema, men at denne skulle håndteres efterfølgende. Den daværende stadsdirektør fremsendte herefter det endeligt tilrettede notat til ØU den **21. januar 2013** sammen med orienteringen om, at OS&E ville deltage i mødet den 23. januar 2013.

3.3.13 Notatet indeholder i sin endelige form følgende hovedpunkter:

***"Forslag til fremtidigt samarbejde med Odense Sport & Event vedrørende Arena Fyn***

*Som det fremgår ovenfor så udnytter Odense Kommune ikke sin brugsret*

fuldt ud.

Odense Sport & Event har i sin henvendelse peget på følgende to løsningsmuligheder:

1. Forhøjelse af lejebetalingen til 2,5 millioner kr. årligt i en ny 5-årig periode.
2. Forøgelse af de kommunale aktiviteter i Arena Fyn

Ad 1. Forhøjelse af lejebetalingen i en ny 5-årig periode

Det er Juridisk Kontors vurdering, at det ikke vil være lovligt for Odense Kommune at forhøje lejebetalingen og fortsætte denne i en ny 5-årig periode.

Juridisk Kontor har herved lagt vægt på, at Tilsynet, jf. ovenfor, har vurderet, at det nu foreliggende aftalegrundlag udgør en gensidig bebyrdende aftale, som er indgået på markedsvilkår. Såfremt man imødekommer Odense Sport & Events forslag om at forhøje samt forlænge lejebetalingen, må dette derfor betragtes som en ulovlig kommunal driftsstøtte til en privat erhvervsvirksomhed.

Dette understøttes også af, at det fremgår af brugsretsaftalens pkt. 6.1., at:

"Der er indgået aftale om, at OKFA (Odense Kommune og Fyns Amt), til gengæld for at have betalt halvdelen af opførelsesomkostningerne, har en 20-årig vederlagsfri brugsret til Arena Fyn. Denne ret til vederlagsfri brug i perioden for OKFA ændres ikke, uanset hvad der måtte komme af ændringer, herunder med hensyn til brug, driftsudgifter eller afgifter. Denne opregning skal ikke anses som udtømmende, men alene som eksempel på,

at udgangspunktet, nemlig at OKFA har en fast og uforanderlig ret til vederlagsfri brug i 20 år af Arena Fyn 32 % af året (nu 40 %), uanset at der sker ændringer i andre forudsætninger. Ændringer i lovgivninger, der medfører fordyrelse af driften/brugen af byggeriet, belaster således alene OCC."

Yderligere kommunal betaling vil således forudsætte, at midlerne enten øremærkes til afholdelse af konkrete arrangementer, som kommunen lovligt vil kunne støtte eller selv varetage, eller at der indgås en gensidig bebyrdende aftale, der ikke er en del af det nuværende aftalegrundlag, jf. det nedenfor anførte under punkt 2.

Ad 2: Forøgelse af de kommunale aktiviteter i Arena Fyn

Udvikling Fyn har til brug for dette notat udarbejdet en beskrivelse af, hvilke yderligere arrangementer, der sandsynligvis vil kunne tiltrækkes til Odense, med henblik på afvikling i Arena Fyn, ligesom Udvikling Fyn har lavet en vurdering af de økonomiske effekter forbundet hermed.

Der er ved udvælgelsen af arrangementer taget højde for events med et vist pladskrav, tilskuerpotentiale, deltagerantal og varighed, der sikrer mulighed for en god omsætning hos OCC. Det vurderes således, at hver af de skitserede events vil give OCC en omsætning på mellem 1.000.000 kr. og 1.500.000 kr.

Udvikling Fyn har endvidere beregnet de økonomiske effekter af arrangementerne med Sport Event Danmarks prognosemodel.

Udvikling Fyn påpeger, at med flere events øges samtidig effekten for den samlede by, og at der er et meget stærkt "return of Investment" forbundet med denne model.



*Udvikling Fyns forslag til mulige yderligere arrangementer samt de økonomiske effekter heraf fremgår af vedhæftede bilag.*

*Udvikling Fyn har ved hver af de oplyste events anslået, hvilke udgifter/tilskud afviklingen af de foreslåede events vil afstedkomme. Beløbet er uden værdien af brugsretten til Arena Fyn, ligesom det forventes, at Sport Event Denmark yder et tilsvarende beløb i støtte.*

*Som nævnt ovenfor må der forventes at være et stærkt "return of Investment" forbundet med at tiltrække og afvikle flere events i Arena Fyn. Kommunens investering via denne model forudsættes således at have en øget effekt for den samlede by.*

*Vælges markedsførings/sponsorat-modellen vil effekten af investeringen formentlig blive mindre, idet denne model indebærer, at der sker tilførsel af midler til Odense Sport & Event til at varetage en opgave, som de allerede udfører, idet de har en stærk selvstændig interesse i at markedsføre Odense.*

*Det vurderes derfor at være en stærkere investering for byen som helhed, at der arbejdes på at tiltrække flere events til afvikling i Arena Fyn.*

### **Økonomi**

*I henhold til det ovenstående aftalegrundlag er den sidste betaling for den 5-årige brugsret foretaget pr. 1. oktober 2012. Der er herefter ikke afsat yderligere midler i kommunens budget til betaling for brugen af Arena Fyn, og dette gælder uanset hvilken af de ovenstående løsninger under punkt 2 man måtte vælge at bringe i anvendelse.*

### **Konklusion**

*På baggrund af ovenstående er konklusionerne følgende:*

- *Odense Kommune anvender ikke sin brugsret til Arena Fyn fuldt ud. I hele den foregående brugsperiode har udnyttelsesprocenten kun udgjort ca. 36%, men har dog de seneste år været stigende og udgør nu ca. 46 %.*

- *Det vil ikke være lovligt for Odense Kommune at imødekomme Odense Sport & Events forslag om, at Odense Kommunes grundlejebetaling skal udgøre 2.500.000 kr. pr. år og som minimum fortsætte i en ny 5-årig periode, idet en sådan aftale må betragtes som en ulovlig kommunal driftsstøtte til en privat erhvervsvirksomhed.*

- *Med henblik på at øge brugen af Arena Fyn vil det være lovligt for Odense Kommune at give tilskud til afholdelse af konkrete arrangementer/events, som kommunen lovligt vil kunne støtte eller selv varetage. Der henvises til Udvikling Fyns liste over forslag til mulige arrangementer.*

- *Til at understøtte aktivitetstilgangen foreslås det, at der satses på en ny eventstrategi, hvor de relevante parter på Fyn går sammen om at udnytte eventpotentialet. Ved udarbejdelse af denne strategi bør den yderligere lokalekapacitet, som et nyt musik- og teaterhus i Odense vil tilføre byen, tænkes ind.*

- *Det vil også være lovligt for Odense Kommune at indgå en aftale med Odense Sport & Event om fx markedsføring af Odense Kommune, enten som en generel markedsføring af kommunen, eller i forbindelse med afviklingen af enkeltstående arrangementer (sponsoraftaler). Afgørende for lovligheden af en sådan aftale vil være, at der er tale om en gensidig bebyrdende aftale. Dette indebærer, at der skal være forholdsmæssighed mellem kommunens betaling for markedsføringen, og den markedsføringsmæssige værdi som kommunen modtager til gengæld.*



• *Såfremt der skal foretages et valg mellem de lovlige modeller - dvs. øge antallet af events vs. markedsføring/sponsorat - er det vurderingen, at det vil være en stærkere investering, at der arbejdes på at tiltrække flere arrangementer/events, idet en sådan investering må forventes at have en afsmittende effekt for den samlede by, og således indeholde et stærkt "return of Investment"."*

#### OS&E's møde med ØU den 23. januar 2013

- 3.3.14 OS&E havde foretræde for ØU på ØU's ordinære møde den **23. januar 2013**, hvor selskabets holdning til samarbejdet og bud på et fremtidigt samarbejde blev præsenteret. Til brug for denne præsentation havde OS&E udarbejdet 20 PowerPoint slides.
- 3.3.15 Den daværende juridiske chef skrev den **24. januar 2013** til en ansat i Borgmesterkontoret og anmodede om, at to emner blev taget med på chefmødet den 28. januar 2013, herunder som det ene punkt udarbejdelse af eventstrategi og en pulje til understøttelse af denne.

#### Odense Kommunes svar til OS&E

- 3.3.16 Den daværende juridiske chef udarbejdede efter mødet i ØU den 23. januar 2013 udkast til svarbrev til OS&E. Den daværende stadsdirektør sendte en mail til den daværende juridiske chef den **30. januar 2013** vedrørende hendes udkast til svar til OS&E. Han bad hende tilføje, at de i forbindelse med budget for 2014 ville se på en pulje til de helt store events, og at OS&E ville blive inviteret til at deltage i arbejdet med eventstrategi.

- 3.3.17 By- og kulturrådmanden skrev den **1. februar 2013** til den daværende borgmester vedrørende støtte til koncerter. Han oplyste i mailen, at det havde vist sig nærmest umuligt at finde en passende konstruktion for at tiltrække store professionelle koncerter gennem den til formålet stiftede rytmiske forening med en tilført kapital på 3 mio. kr. Koncertarrangørerne var enige om i stedet at styrke koncertstederne Tusindårsskoven og Amfiscenen i den Fynske Landsby. By- og kulturrådmanden ønskede at få dette på dagsordenen til mødet den 27. februar 2013 med henblik på, at planerne kunne gennemføres inden koncertsæsonen startede.
- 3.3.18 Den daværende borgmester spurgte den daværende stadsdirektør, hvad de skulle mene om by- og kulturrådmandens forslag. Den daværende stadsdirektør svarede den **2. februar 2013**, at det var fornuftigt at følge oplægget, at han havde talt med direktøren fra OS&E om det i en anden sammenhæng, og at de var positive. Det blev tillige bemærket, at pengene alternativt kunne skubbes ind i den pulje, der skulle understøtte de helt store events/koncerter.
- 3.3.19 Den daværende stadsdirektør sendte den **13. februar 2013** en mail til medlemmerne af ØU, hvor han vedhæftede udkast til svar til OS&E til deres kommentarer.
- 3.3.20 Ældre- og handicaprådmanden kommenterede udkastet til svar til OS&E den 13. februar 2013 med en bemærkning om, at der manglede en erkendelse og tilkendegivelse af, at Odense Kommune havde en forpligtelse til at hjælpe med flere arrangementer i Arena Fyn og *"finde en løsning, der bidrager til at rette op på den manglende overholdelse af vores del af aftalen i de forgangne år"*.
- 3.3.21 Den daværende juridiske chef ændrede herefter brevudkastet. Da det nye udkast blev sendt til den daværende stadsdirektør den 13. februar 2013, bemærkede den daværende juridiske chef, at hun ikke var enig i rådmandens kommentarer.

tarer. Hun havde derfor indarbejdet en ændring, så brevet ikke kunne forstås sådan, at Odense Kommune ikke levede op til sine forpligtelser ifølge aftalen – tværtimod mente hun, at Odense Kommune betalte alt for dyrt for sin brugsret.

3.3.22 I udkast til brevet indgik derefter en tilkendegivelse af, at "vi (Odense Kommune) både som kontraktspartner og kommune har en interesse i og forpligtelse til at bistå med at tiltrække flere arrangementer til Arena Fyn. Det er derfor vores håb, at udarbejdelsen af en eventstrategi vil skabe nogle tilfredsstillende løsninger for brugen af Arena-Fyn på både kort og langt sigt."

3.3.23 Brevet blev sendt den **14. februar 2013** med følgende indhold:

*"Kære [bestyrelsesformand og direktør]*

*Tak for jeres brev af 3. december 2012 og efterfølgende deltagelse i møde med Økonomiudvalget den 23. januar 2013 vedrørende ArenaFyn.*

*Som det blev tilkendegivet på mødet med Økonomiudvalget, er vi i Odense Kommune klar over, at vi ikke udnytter kommunens brugsret til ArenaFyn fuldt ud. Vi har også forståelse for, at dette har en vis afsmittende virkning for driften af arenaen.*

*På mødet drøftede vi også behovet for en koordinering af afviklingen af events blandt de forskellige eventudbydere i Odense, herunder hvad den yderligere lokalekapacitet, som bl.a. et nyt musik- og teaterhus i Odense vil tilføre byen, kan komme til at betyde i den sammenhæng.*

*På baggrund af de efterfølgende drøftelser i Økonomiudvalget kan jeg oplyse, at Odense Kommune vil tage initiativ til at bringe de relevante parter på Fyn sammen om at udnytte eventpotentialet.*

*Vi vil således igangsætte et arbejde, der har til formål at få tiltrukket flere events til Fyn og Odense, herunder til afvikling i ArenaFyn. Odense Sport & Event vil blive inviteret til at indgå i dette arbejde.*

*Ambitionen er at bygge en eventstrategi op sammen med jer og andre centrale aktører - en strategi som flytter langt flere events til Odense/Fyn, også de helt store events.*

*I jeres brev af 3. december har I som alternativ til flere kommunalt understøttede events foreslået, at Odense Kommune fra 2013 betaler 2,5 mio. kr. årligt i grundleje i minimum 5 år.*

*Som I ved, har Odense Kommune indgået en aftale om brugen af ArenaFyn, der indebærer, at kommunen med udgangen af 2012 ikke længere skal betale leje, og at kommunens brug de næste 15 år er vederlagsfri.*

*Denne aftale er godkendt af Statsforvaltningen, der ved godkendelsen har lagt vægt på, at der er tale om en gensidig bebyrdende aftale, der er indgået på markedsvilkår. Det er derfor ikke muligt for Odense Kommune at forlænge perioden for betaling af leje for en ny 5-årig periode.*

*Jeg vil dog samtidig gerne tilkendegive, at vi både som kontraktspartner og kommune har en interesse i og forpligtelse til at bistå med at tiltrække flere arrangementer til ArenaFyn. Det er derfor vores håb, at udarbejdelsen af en eventstrategi vil skabe nogle tilfredsstillende løsninger for brugen af Arena-Fyn på både kort og langt sigt.*

*Vi ser således frem til et konstruktivt samarbejde.*

*På Økonomiudvalgets vegne  
[Den daværende borgmester]"*

Den daværende stadsdirektør har i sit hørings svar fremhævet, at der i brevet indgår en erkendelse af, at Odense Kommune ikke har udnyttet sin brugsret, og at der - udtrykt i generelle vendinger - skal arbejdes intenst med events i en bredere sammenhæng, uden at brevet giver OS&E nogen konkret tilbagemelding på, hvad Odense Kommune vil gøre.

### Indledende arbejde med eventstrategi ledet af en chefkonsulent i Politik og Strategi

- 3.3.24 Chefkonsulenten i Politik og Strategi udarbejdede en projektskitse for strategien, som han sendte videre internt i forvaltningen den **7. marts 2013** og den **11. marts 2013**.
- 3.3.25 Den 7. marts 2013 informerede chefkonsulenten den daværende chef for Bystrategisk Stab om, at han også var blevet involveret i Erhvervs- og Vækstpolitikken. Det var efter hans mening en god ide at køre processen omkring de to strategier sammen, og han foreslog på den baggrund at skubbe behandlingen heraf i ØU til den 14. august 2013 i stedet for den 19. juni 2013.
- 3.3.26 Chefkonsulenten i Politik og Strategi og den daværende chef for Bystrategisk Stab drøftede den videre proces via mailkorrespondance af den **14. marts 2013**, og den daværende chef for Bystrategisk Stab foreslog den **17. marts 2013**, at den daværende stadsdirektør og den nuværende stadsdirektør, der på daværende tidspunkt var by- og kulturdirektør i kommunen, udgik af styregruppen, og at styregruppen så rapporterede til direktørerne inden ØU.
- 3.3.27 Chefkonsulenten i Politik og Strategi angav dagen efter, at første mulige mødedato i styregruppen var den 6. juni 2013.
- 3.3.28 Den **20. marts 2013** orienterede chefkonsulenten styregruppen om, at ambitionen for strategiarbejdet var, at det skulle afsluttes inden udgangen af august måned. Der blev sigtet mod ØU-behandling den 14. august 2013.

### Melodi Grand Prix og uformelt møde herom i ØU den 8. maj 2013

- 3.3.29 Den daværende borgmester informerede den **3. maj 2013** ØU om, at Melodi Grand Prix og MGP 2014 kunne afholdes i Arena Fyn. Den daværende borgmester anmodede ØU om en "uformel drøftelse" 15 minutter inden byrådsmødet den 8. maj 2013.
- 3.3.30 Den daværende stadsdirektør videresendte den **5. maj 2013** den daværende borgmesters mail vedrørende Melodi Grand Prix til den daværende juridiske chef, den daværende chefkonsulent i Politisk Økonomisk Sekretariat og til økonomi- og organisationsdirektøren. Den daværende stadsdirektør angav, at der igennem længere tid havde været forhandlet med Udvikling Fyn om at få de to arrangementer til Odense, og at der parallelt med havde kørt en proces i forhold til OS&E vedrørende Odense Kommunes brug af Arena Fyn. Den daværende stadsdirektør angav, at han havde forhandlet med direktøren for OS&E om en model, hvor Odense Kommune i højere grad betalte i forbindelse med aktiviteter i Arena Fyn. OS&E havde imidlertid siden ØU-mødet i januar været utilfreds med, at Odense Kommune ikke i højere grad havde kompenseret for den manglende opfyldelse af den gamle kontrakt. Den daværende stadsdirektør bemærkede herefter:

*"[Den daværende borgmester] har senest i fredags talt med [bestyrelsesformanden i OS&E] og kontaktet mig efterfølgende, med den besked at [bestyrelsesformanden] opfatter mødet med økonomiudvalget sådan, at han blev stillet i udsigt en reel kompensation af den oprindelige kontrakt, dvs. en forlængelse. [Den daværende borgmesters] melding til mig er så den, at han på økonomiudvalgsrådet også vil tage den sag med og med et oplæg om, at vi i en ny femårsperiode fortsætter med betaling i forhold til de vilkår, som indgik i den oprindelige kontrakt. I forhold til de undersøgelser, som vi tidligere har gjort omkring*

*juraen i spørgsmålet, er det jo ikke let at se, hvordan hensigt og jura kan gå op i en højere enhed.*

*Vi må hurtigst muligt at have vurderet på situationen, umiddelbart vil det være min vurdering, at vi i et vist omfang godt kan forlænge kontrakten med udgangspunkt i, at vi ikke har opfyldt den gamle, men kan det bære en umiddelbar kopiering? Vi skal have en afklaring inden økonomiudvalgs mødet på onsdag."*

3.3.31 Den daværende juridiske chef svarede samme dag og henviste i sit svar til det tidligere notat skrevet i forbindelse med mødet med bestyrelsesformanden for OS&E. På den baggrund afviste hun den foreslåede model med en forlængelse af lejekontrakten. Den daværende juridiske chef tilkendegav tillige, at hun ikke mente, at bestyrelsesformanden for OS&E fik stillet en forlængelse af den oprindelige kontrakt i udsigt på mødet i ØU, selvom det måske var den opfattelse han var gået fra mødet med.

3.3.32 Hertil svarede den daværende stadsdirektør den **6. maj 2013**, at han var enig i den daværende juridiske chefs vurderinger men fastholdt, at der skulle laves et oplæg, der kunne skabe et bedre samarbejds-klima.

Den daværende stadsdirektør har i sit høringssvar i forhold til ovenstående punkt 3.3.31 og 3.3.32 bemærket, at det er korrekt, at OS&E ikke blev stillet en forlængelse af den oprindelige kontrakt i udsigt, men at de til gengæld klart kunne forvente et konkret udspil til en samarbejdsmodel.

3.3.33 En chefkonsulent i Politik og Strategi anførte i en mail til den daværende stadsdirektør samme dag, at der også var et møde med direktøren for OS&E den 13. maj 2013, der skulle forberedes, hvilket medførte, at det pludselig blev meget konkret, hvad der skulle ud af drøftelserne ved det uformelle møde i ØU.

3.3.34 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi tilkendegav samme aften over for en medarbejder i Jura, at han havde forstået, at der skulle laves noget hurtigt til onsdag. Han og en chefkonsulent i Politik og Strategi ville se på det dagen efter.

3.3.35 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi udarbejdede et notat til mødet i ØU, som han sendte til den daværende stadsdirektør den **7. maj 2013**. Notatet indeholdt en anbefaling om at kombinere to løsningsforslag. Forslag 1 var at indgå en "grundlejebetalingsaftale", der enten øremærkede pengene til specifikke arrangementer eller var en gensidigt bebyrdende aftale, der ikke var en del af det tidligere aftalegrundlag. Forslag 2 var at forøge de kommunale aktiviteter i Arena Fyn. Af følgemailen fremgik, at de havde forsøgt at holde sig til "en ramme, der kan gentage en gensidigt bebyrdende aftale med henblik på videre konkretisering sammen med OS&E" forudsat, at ØU ønskede at finde ekstra midler til "hvh. en grundlejeaftale og evt. yderligere større, vækstskabende events". Notatet henviste til Juras tidligere vurderinger og notatet af den 9. januar 2013. Det blev understreget i notatet, at løsningen med forlænget "grundlejebetaling" forudsatte, at der kunne udarbejdes et katalog med nye ydelser, som der skulle betales for.

3.3.36 Den daværende stadsdirektør svarede samme eftermiddag:

*"Tak for notatet. Jeg synes det danner en passende ramme til brug for at give Økonomiudvalget en mundtlig orientering omkring situationen. Jeg forestiller mig ikke, at notatet skal udleveres på nuværende tidspunkt. Jeg vil forsøge ud fra notatet at få opbakning til at vi arbejder videre med de elementer, som indgår i notatet. Så tager vi runden med [direktøren for OS&E] i næste uge og finder forhåbentlig en model, som vi begge parter kan arbejde fornuftigt videre med."*

3.3.37 Ældre- og handicaprådmænd bad den **8. maj 2013** kl. 11.39 den daværende borgmester om en status på forskellige emner på det kommende ØU-møde (vi antager, at det er mødet den 15. maj 2013 og ikke den uformelle drøftelse samme dag kl. 16.45, der refereres til), herunder *"løsning af udfordringen omkring Arena Fyn og fortsat understøttelse af aktiviteterne ref. tidligere drøftelser på økonomiudvalgsrådet"*. Den daværende stadsdirektør og de øvrige medlemmer af ØU var cc på mailen.

3.3.38 ØU mødtes til en uformel drøftelse den 8. maj 2013. Det er uafklaret ud fra korrespondancen, om ØU blev orienteret om indholdet af det andet punkt på dagsordenen for mødet, eller om de kun modtog den daværende borgmesters mail om Melodi Grand Prix og MGP af den 3. maj 2013. Der er ikke fremlagt noget egentligt referat af mødet, men i en mail sendt kl. 17.15 til en chefkonsulent i Politik og Strategi og den daværende kontorchef for Politik og Strategi orienterede den daværende stadsdirektør om mødets resultater:

*"Der var opbakning til [den daværende borgmesters] mail om melodi grand prix og MGP. Også opbakning til at få udarbejdet model sammen med OS&E byggende på en fem årig periode og med en kontraktsværdi mellem 1,7 og 2,5 mill. kr. årligt."*

I sit høringssvar har den daværende stadsdirektør anført, at der, som han husker det, blev drøftet en løsningsmodel i forhold til OS&E, og at der fra ØU's side var opbakning til at få udarbejdet en model for en kommende 5-årig periode med en kontraktsværdi mellem 1,7 og 2,5 mio. kr. årligt. Han anfører endvidere i sit høringssvar, at der ikke blev drøftet detaljer i den juridiske model på mødet, og at det heller ikke senere har været genstand for drøftelse i politisk regi, da den politiske forventning har været, at den daværende stadsdirektør sammen med forvaltningen måtte finde den rette konstruktion. Han bemærker endvidere, at han dog flere gange undervejs har gjort opmærksom på vanskelighederne i at skabe en holdbar juridisk konstruktion.

3.3.39 En chefkonsulent i Politik og Strategi sendte den **13. maj 2013** en mail til den daværende kontorchef for Politik og Strategi med input til svar på ældre- og handicaprådmændens spørgsmål vedrørende Arena Fyn fra den 8. maj 2013, hvori han beskrev, at ØU havde givet et uformelt mandat til den daværende stadsdirektør i forhold til at forhandle en aftale på plads med OS&E. Det anføres i mailen:

*"I forlængelse af de uformelle drøftelser i Økonomiudvalget den 8. maj 2013, har økonomiudvalget uformelt sagt ja til at arbejde videre med et værtskab for Melodi Grand Prix og MGP i 2014, under forudsætning af, at man sideløbende arbejder aktivt med at løse problematikken vedr. Odense Sport & Event."*

...

*I forhold til Odense Sport & Event, har den daværende stadsdirektør på mødet den 8. maj fået et uformelt mandat til at forhandle en aftale på plads mellem Odense Kommune og Odense Sport og Event inden for en ramme på kr. 10 mio. over en fem årig periode. De første drøftelser tages med [direktøren for OS&E] på et møde tirsdag den 14. maj."*

3.3.40 Vi er ikke bekendt med, hvad det endelige svar til henholdsvis den daværende stadsdirektør og ØU blev.

#### **Møder med OS&E den 14. og 30. maj 2013**

3.3.41 Der blev afholdt møde med OS&E den **14. maj 2013**. Dagsordenen angav, at direktøren for OS&E, den nuværende stadsdirektør og den daværende stadsdirektør deltog i mødet, og at en chefkonsulent i Politik og Strategi var referent. På

dagsordenen var musik- og teaterhus, eventstrategien, midler til OS&E og Melodi Grand Prix. Under midler til OS&E anføres i dagsordenen/referatet:

*"a. Er en særskilt problemstilling, der i princippet er uafhængig af de øvrige forhold*

*b. Dialogen derom skal lukkes nu.*

*c. der skal være dialog om hvordan vi får pengene lovligt over til OS&E – der skal være flere aftalesæt – sponsor og aktiviteter.*

*d. Odense Kommune skal gå samtlige aktiviteter igennem med tættekam for at finde aktiviteter til arenaen.*

*e. OS&E har en række underskud på projektledelse.*

*f. Der er i den forgangne periode svigtet på aktivitetssiden.*

*g. Hvis der lykkedes at finde en løsning på denne problemstilling, vil det være lettere at finde en løsning på musik- og teaterhus udfordringen."*

3.3.42 En chefkonsulent i Politik og Strategi sendte den 23. maj 2013 en mail, hvori han efter aftale indkaldte direktøren for OS&E og en ansat i OS&E til møde den **30. maj 2013**. Han skrev, at han forventede, at de på mødet ville få set nærmere på nogle forskellige løsningsmodeller, men han ville ikke udarbejde en egentlig dagsorden, da rammerne var drøftet den 14. maj 2013. Der foreligger ikke noget referat fra mødet den 30. maj 2013 i det til os udleverede materiale.

#### **Det videre arbejde med den fremtidige eventstrategi**

3.3.43 Chefkonsulenten i Politik og Strategi, der er tovholder på eventstrategien, sendte den **3. juni 2013** en projektskitse for eventstrategien til den daværende stadsdirektør. Han spurgte i sin mail, om projektskitzen svarede til det, han havde foreslået sig og bemærkede, at han ønskede at sende dokumentet til OS&E, for at de kunne se, at de var i gang med arbejdet.

3.3.44 En ansat i OS&E oplyste den **5. juni 2013** til chefkonsulenten i Politik og Strategi, at han havde anført, hvilke opgaver OS&E løste på daværende tidspunkt, og at det, ud fra OS&E's opfattelse, ikke var en del af det oprindelige aftalegrundlag eller i hvert fald ikke klart reguleret. I mailen havde han også vedhæftet henvendelsen til stadsdirektøren fra december og et skema over kommunens udnyttelse af brugsretten. Den ansatte i OS&E skrev desuden, at han forventede at have det aftalte konkrete forslag til sponsor/eksponeringsaftale til en værdi af 1 mio. kr. klar i starten af den efterfølgende uge.

3.3.45 Den **6. juni 2013** sendte chefkonsulenten i Politik og Strategi et internt arbejdsdokument til den ansatte i OS&E med den foreløbige eventstrategi.

3.3.46 Den ansatte i OS&E sendte den **10. juni 2013** flere excel-ark med oversigt over de afholdte arrangementer og tilskuertal til chefkonsulenten.

#### **Forberedelsen af dagsorden vedr. OS&E til ØU-møde den 19. juni 2013**

3.3.47 I en mail til økonomi- og organisationsdirektøren af den **11. juni 2013**, anførte en chefkonsulent i Politik og Strategi, at ØU den 8. maj 2013 havde en uformel drøftelse af Melodi Grand Prix 2014 og indgåelse af en samhandelsaftale med OS&E. Begge sager var ifølge chefkonsulenten på førstkommande ØU-møde. I forhold til samhandelsaftalen skulle der nu findes et bud på finansiering på 2,5 mio./år i årene 2013, 2014, 2015, 2016 og 2017.

3.3.48 Økonomi- og organisationsdirektøren svarede samme dag på chefkonsulentens mail, at Økonomis bedste bud var at finansiere udgiften gennem den vækstpulje, der forventedes afsat i budgettet for 2014. Økonomi- og organisationsdirektøren oplyste tillige, at ØU's medlemmer havde givet hinanden tilsagn om dette. Hun foreslog formuleringen *"der tages stilling til finansiering i forbindelse med budget 14"*.



3.3.49 Det fremgår af en intern mail af den **12. juni 2013**, at det internt i forvaltningen blev besluttet at trække det forberedte punkt vedrørende OS&E fra dagsordenen til mødet den 19. juni 2013. Oplægget til dagsordenspunktet indeholdt følgende punkter:

- Borgmesterforvaltningen indstillede til, at stadsdirektøren skulle be- myndiges til at indgå en gensidigt bebyrdende drifts- og markedsfø- ringsaftale med OS&E til en samlet værdi på 2,5 mio. kr./år i årene 2013-2017.
- I sagsfremstillingen blev der henvist til Juridisk Kontors notat af den 9. januar 2013. På baggrund af dette notats konklusioner anførtes det i fremstillingen, at der ville blive arbejdet på en ny markedsføringsaf- tale og andre gensidigt bebyrdende aftaler, som ville relatere sig til driften af Arena Fyn med angivelse af en række konkrete eksempler på tiltrækning af arrangementer m.v.
- Der blev oplistet eksempler på en række opgaver, som OS&E kunne løse som modydelse for de yderligere tilskud. Opgaverne var nogle, OS&E allerede varetog, men som OS&E ikke mente de burde løse gratis, hvilket fremgik af en ansat i OS&E's mail af den 5. juni 2013 til en chefkonsulent i Politik og Strategi.

3.3.50 I forlængelse af beslutningen om at rykke ØU's behandling af aftalerne med OS&E skrev den daværende stadsdirektør den **13. juni 2013** til bestyrelsesfor- manden og direktøren for OS&E og beklagede, at det trak ud med at finde en løsning. Han henviste til, at kommunen havde haft møde med direktøren for OS&E den 14. maj 2013, hvor intentionen var, at sagen skulle behandles på ØU's møde den 19. juni 2013, og at en chefkonsulent i Politik og Strategi havde været i dialog med OS&E for at finde en egnet løsningsmodel. Den daværende stadsdirektør skrev, at han forventede, at sagen ville blive behandlet på ØU efter sommerferien, så *"den nødvendige finansiering"* kunne findes i forbindelse med

budgetforhandlingerne for 2014 samtidig med, at der kunne findes den bedste model. Han lagde op til, at de i mellemtiden i fællesskab udarbejdede *"et mere præcist aftalegrundlag, der kan danne grundlag for den politiske forhandling i Økonomiudvalget"*. Den daværende stadsdirektør sluttede af med følgende:

*"Jeg vil gerne understrege, at vi finder midler til at indgå en gensidig af- tale med Odense Sport & Event allerede i 2013 og det forhold, at vi skubber sagen til efter sommerferien, skal ikke betragtes som om, at vi bakker ud af de tilsagn, vi har givet i forbindelse med vores møder."*

#### **Arbejdet med events og en markedsføringsmateriale/sponsorpakke samt oplæg til budgetforlig**

- 3.3.51 Den **17. juni 2013** afholdtes en event-workshop internt i kommunen for at komme frem til en projektplan for eventområdet.
- 3.3.52 Odense Kommune rykkede den **26. juni 2013** OS&E for den aftalte markedsfø- ringspakke for Odense Kommune inden for de økonomiske rammer, parterne havde drøftet.
- 3.3.53 En ansat i OS&E sendte den aftalte tilbudspakke til en chefkonsulent i Politik og Strategi den **28. juni 2013**. Tilbuddet indeholdt markedsføringsmateriale/spon- sorphakke i forbindelse med OB.
- 3.3.54 En ansat i OS&E sendte en mail til en chefkonsulent i Politik og Strategi den **3. september 2013**, hvori han spurgte til status for planerne. Han refererede til mail af den 13. juni 2013 og den efterfølgende dialog, hvor OS&E senest havde sendt materiale den 28. juni 2013.

3.3.55 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi fik mailen fra en ansat i OS&E videresendt og spurgte den daværende stadsdirektør, om den kunne blive vendt på budgetmødet den 3. september 2013.

3.3.56 Den **4. september 2013** skriver den daværende kontorchef for Politik og Strategi til den daværende stadsdirektør, økonomi- og organisationsdirektøren og den daværende chef for Politisk Økonomisk Stab. I sin mail orienterede han om, at han havde talt med en ansat i OS&E. Den ansatte i OS&E var ifølge den daværende kontorchef for Politik og Strategi indforstået med, at betalingen for 2013 først skete (primo 2014) sammen med betalingen for 2014. En præmis var dog, at det kunne indtægtsføres for 2013, da det var der, OS&E havde leveret ydelser. Det oplystes i mailen, at juridisk afdeling var blevet rykket for "aftalen", der var på vej. Han sluttede af med at spørge, om der var noget nyt fra ØU i denne forbindelse.

3.3.57 Økonomi- og organisationsdirektøren informerede den daværende kontorchef for Politik og Strategi og den daværende stadsdirektør om, at ØU bakkede op om "forslaget" og skrev "*vi vil dog stadig gerne arbejde med en model hvor vi først afsøger muligheden for at placere arrangementer i Arenaen – og dernæst går sponsorvejen.*"

3.3.58 Den daværende stadsdirektør supplerede samme dag med et spørgsmål, om der ikke også kunne "*inddrages aktiviteter i OCC under en eller anden form, altså hvor der skal leveres nogle særydelser?*"

I tilknytning hertil har den daværende stadsdirektør i sit høringssvar påpeget, at han i denne mail igen efterlyser mulighederne for at lade aktivitetstilbuddet i arenaen være det bærende element i en kommende aftale.

3.3.59 Den 4. september 2013 sendte den daværende kontorchef for Politik og Strategi økonomidirektørens mail vedrørende ØU's opbakning af den 4. september 2013

videre til den daværende juridiske chef og hendes juridiske medarbejder med bemærkningen: "*Til jeres videre brug med aftalen. Sig til hvis der er noget, jeg/vi kan gøre*". Han videresendte tilsvarende den daværende stadsdirektørs kommentar.

3.3.60 Den 4. september 2013 sendte den daværende chef for Politisk Økonomisk Stab udkast til tekst til sagsfremstilling for dagsordenen til ØU den 11. september 2013, hvor der blev lagt op til at indstille, at budgetforliget indeholdt en tillægsbevilling på 5 mio. kr. i 2014 og 2,5 mio. kr. i årene fremover. Ifølge teksten på dagsordenen for ØU-mødet den 11. september 2013, var der tale om en justering i forhold til udkastet til budgetforslaget præsenteret på byrådets kvartalsmøde den 26. august 2013. Budgetteksten lyder:

**"Odense Sport & Event**

*I forlængelse af Økonomiudvalgets drøftelse med Odense Sport & Event den 23/1 2013 og efterfølgende drøftelser i Økonomiudvalget den 8/5 2013, har Økonomiudvalget tilkendegivet, at man ønsker at indgå en eller flere samarbejdsaftaler med Odense Sport & Event. Der indlægges derfor en bevilling på 5 mio. kr. i 2014 og 2,5 mio. kr. fra 2015 og frem under Økonomiudvalget.*

*Samarbejdsaftalerne skal sikre en bedre udnyttelse af kommunens vederlagsfrie brugsret til Arena Fyn og derved styrke muligheden for at tiltrække flere og større events til Odense. De gensidige samarbejdsaftaler skal ses som led i en større omorganisering og oprioritering af eventområdet i Odense i overensstemmelse med anbefalingerne fra Odense Business Task Force."*

3.3.61 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi skrev den **5. september 2013** til den daværende stadsdirektør, at han havde talt med den daværende juridiske



chef om at lave en simpel aftale med OS&E om markedsføring af Odense Kommune i forbindelse med events og sportsbegivenheder for 2,5 mio. kr. årligt. Et bureau skulle vurdere, hvad Odense Kommune kunne forvente af markedsføring på OS&E's platforme for de 2,5 mio. kr., og at dette indgik i aftalen. Den daværende kontorchef for Politik og Strategi beskrev, at hensigten var at løsrive aftalen fra den tidligere og *"sikre sig udbudsmæssigt og indholdsmæssigt at vi og OS&E ikke skal følge unødigt på et for højt detaljeringsniveau"*. Den daværende kontorchef for Politik og Strategi var i tvivl om, hvorvidt dette stred mod tidligere håndslag, OS&E's ønsker eller om det var en farbar vej.

- 3.3.62 Den daværende stadsdirektør svarede, at der var det problem, at ØU ikke var særligt positive overfor markedsføringen. Han forestillede sig *"et aftalekompleks, hvor der kunne veksles mellem aktiviteter og markedsføring"*. Han afsluttede med kommentaren *"Under alle omstændigheder godt at få aftalen hurtig færdig."*
- 3.3.63 Den daværende juridiske chef informerede den **6. september 2013** den daværende kontorchef for Politik og Strategi om, at der ville være et udbudsretligt problem i en opdeling i konsulentydelse og markedsføring. En medarbejder i Jura havde derfor bedt en af kommunens specialister i udbudsret om en udbudsretlig vurdering af spørgsmålet.
- 3.3.64 Specialisten i udbudsret vendte tilbage med svar på de udbudsretlige spørgsmål den **9. september 2013**. Vurderingen fremhævede følgende forhold:
- Køb af bannerreklamer er en sponsorering, der som udgangspunkt ikke er udbudspligtig.
  - Kommunen må gerne indgå en sponsoraftale, hvis det er på markedsvilkår, således at der er lighed mellem betalingen og ydelserne.

Ydelserne kan fx være synlighed, netværk, image, oplevelser for borgerne mm. Det må dog undersøges om støtten kan virke konkurrenceforvridende.

- Hvis konsulentydelse lovligt kan indarbejdes i en sponsoraftale, er der umiddelbart ingen udbudspligt. Hvis konsulentydelse derimod ikke inkorporeres i en sponsoraftale, kan Odense Kommune alene købe konsulentydelse til en samlet værdi af kr. 1.400.000 over de 4 år aftalen løber.
  - Der skal desuden tages højde for de allerede eksisterende indkøbsaftaler vedrørende reklamebureauydelser.
- 3.3.65 Specialisten tilføjede dagen efter i en ny mail til en medarbejder i Jura og den daværende juridiske chef, at hvis man kunne indkøbe bannerreklamer, uden at det kan anses for et sponsorat, mente hun ikke, at der var udbudspligt. Dette forudsatte dog, at det kunne begrundes sagligt, hvorfor man indkøbte reklamerne til opsætning på lige præcis OS&E's ejendom.
- 3.3.66 En rådmand henvendte sig den **10. september 2013** vedrørende dagsordenen for ØU-mødet med undren over beløbsangivelser for vækstpuljen og at beløbet til OS&E er på 5 mio. kr. det første år, da han kun kunne huske de havde talt om noget, der var i omegnen af 2,5 mio. kr. Den daværende stadsdirektør svarede samme dag om baggrunden for vækstpuljens størrelse, og at beløbet var 5 mio. kr. i 2014, *"da det burde være gældende fra 2013"*.
- 3.3.67 På byrådsmødet den **18. september 2013** besluttede byrådet at oversende indstillingen om en tillægsbevilling til OS&E på 5 mio. kr. i 2014 og 2,5 mio. kr. i 2015, 2016 og 2017 til 2. behandling. Indstillingen blev oversendt med den samme tekst som ved behandlingen på ØU-mødet den 11. september 2013.

### Allongeudkastet

- 3.3.68 En chefkonsulent i Politik og Strategi havde udarbejdet et allongeudkast, som den **26. september 2013** blev sendt til en medarbejder i Juridisk Kontor med den bemærkning, at man i forholdet mellem OCC og Odense Kommune var blevet enige om at udarbejde en allonge til den oprindelige brugsretsaf tale og med anmodning om, at den juridiske medarbejder kiggede udkastet igennem, da chefkonsulenten selv var lidt "rusten" i forhold til udarbejdelse af kontrakter.
- 3.3.69 Den **27. september 2013** sendte medarbejderen fra Juridisk Kontor rettet udkast tilbage. Der blev alene ændret i den sproglige formulering og ikke i indholdet. Chefkonsulenten sendte udkastet til den daværende kontorchef for Politik og Strategi og den daværende juridiske chef med bemærkning om, at han havde vendt udkastet med den pågældende jurist. Vi har fået oplyst, at den pågældende medarbejder i Juridisk Kontor havde en baggrund som advokat og dermed var erfaren inden for koncipering af kontrakter, hvorimod medarbejderens fokusområde på daværende tidspunkt ikke var den kommunalretlige regulering. Samme dag bemærkede den daværende juridiske chef i en mail sendt kl. 10.21 til chefkonsulenten i Politik og Strategi, at hun ikke helt forstod formuleringen under punkt 1.1 i allongeudkastet, hvor chefkonsulenten både skrev, at Odense Kommune havde vederlagsfri brugsret i 20 år og i samme bestemmelse skrev, at der skulle betales vederlag i 5 år. Derudover mindede den daværende juridiske chef chefkonsulenten om, at han havde lovet at vise hende aftalen med den håndskrevne påskrift om indtægter.
- 3.3.70 Chefkonsulenten svarede hertil, at han var enig, men at begge forhold omkring vederlag og brugsret stod i bestemmelse 6.1 i aftalen. Han kommenterede, at det var en "ret underlig aftale".

### Det videre forløb frem mod allongens underskrivelse – spørgsmål til Jura og Økonomiafdelingen samt korrespondance med OS&E

- 3.3.71 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi sendte den **1. oktober 2013** en mail til den daværende stadsdirektør med orientering om samtale med en ansat i OS&E:

*"Så lykkedes det mig endelig at få fat i [den ansatte i OS&E] – med din hjælp tilsyneladende.*

*[Den ansatte] syntes godt om modellen med de 1,7 gennem en forlængelse af brugsretten. Han er dog lidt tøvende overfor, om horisonten til 2015 er nok ift. [bestyrelsesformanden for OS&E's] oprindelige ønske. Mener du vi kan strække os til 2017?*

*ift. de resterende 800.000 bliver der lidt en udfordring i 2013, som OSE vil prøve at se på.*

*Det er til gengæld aftalt, at OSE laver et tilbud på markedsføring (bandereklamer mm) og netværksbrug (ex. erhvervskontrakten/Invest in Odense mm vil kunne bruge en skybox til netværk, aftaler med virksomheder mm) fra 2014 og frem som primært vil være rammesat omkring fodbolden, da det er her OSE har de kommercielle rettigheder (det har de ikke til mange af deres øvrige større events) og det er her bestyrelsesmedlemmer er flest.*

*Temaet for markedsføring og netværk vil være "at komme ind i bestyrelseslokalerne" som foreslået af task forcen.*

*Vil du overveje at give en kort orientering om dette på ØU i morgen eller vente til vi er helt færdige? Det vil blot være en fordel at have ØU's uformelle accept til underskrift af aftalen."*

3.3.72 Den daværende stadsdirektør svarede den daværende kontorchef for Politik og Strategi samme dag kl. 15.41 med det præciserende spørgsmål, om den ansatte i OS&E mente forlængelse til og med 2017. Den daværende stadsdirektør ville tage sagen med på ØU dagen efter, men ønskede præcisering af årstal fra den daværende kontorchef for Politik og Strategi.

3.3.73 Den daværende juridiske chef udtrykte i interne mails af den 1. oktober 2013 til den daværende kontorchef for Politik og Strategi sin skepsis overfor det påtænkte aftalegrundlag. Det var hendes opfattelse, at der blot hele tiden blev lagt flere år til, uden at der var et reelt dokumenteret grundlag for det. I en mail sendt den 1. oktober 2013 kl. 16.56 til både den daværende stadsdirektør og den daværende kontorchef for Politik og Strategi efterlyste hun beregninger eller anden form for dokumentation, der kunne begrunde en forlængelse af betalingsperioden over for ØU og foreslog at disse blev udarbejdet.

3.3.74 Den 1. oktober 2013 kl. 22.35 vendte den daværende kontorchef for Politik og Strategi tilbage på stadsdirektørens spørgsmål om finansiering og årstal. Det anføres herom:

*"Ja der er dækning, men vi behøver ikke nødvendigvis imødekomme ønsket, der blev tilkendegivet før sommerferien. Omvendt kender vi jo efterhånden stemningen mellem parterne. Det vil altså sige, at der er 5 mio. i 2014 og 2,5 mio. i årene herefter.*

*OSE vil dog kunne indtægtsføre de 1,7 mio. kr. i 2013, da de relaterer sig til brugsretten i 2013.*

*Som [den daværende juridiske chef] nævner skal vi naturligvis sikre, at argumenterne for aftalerne er i orden. Derfor vil aftalerne på 800.000 kr. fra 2014 og frem blive genstand for en kritisk gennemgang ift. markeds-værdi. Brugsrets aftalen må vi vel antage er i orden, da den er godkendt af statsforvaltningen i sin tid. Eller misforstår jeg denne, [daværende juridiske chef]?*

*Dette er hvad der står i budgettet, såfremt ØU ikke lige har det present: [Herefter indsat citat fra punktet om Odense Sport & Event i budgettet]"*

3.3.75 ØU afholdt ordinært møde den **2. oktober 2013**. OS&E er ikke på dagsordenen, og det fremgår heller ikke af referatet, at der har været nogen orientering derom.

3.3.76 Den daværende juridiske chef sendte den 2. oktober 2013 en mail til den daværende stadsdirektør, hvori hun opfordrede til, at ØU fik dokumentation for, hvorfor der nu skulle indgås en aftale, som de i et tidligere notat havde fået at vide, at de ikke kunne indgå og som ikke efter hendes opfattelse var i overensstemmelse med budgetteksten:

*"I relation til [den daværende kontorchef for Politik og Strategis] mail nedenfor vil jeg lige gøre opmærksom på, at Jura tidligere har udsendt et notat til Økonomiudvalget, hvoraf det fremgik, at OK [Odense Kommune] ikke kunne forlænge betalingsperiode som OS&E foreslog, idet dette ville være ulovlig støtte til en erhvervs virksomhed.*

*Dette notat blev vel og mærke lavet, inden [chefkonsulenten i Politik og Strategi] kom med den overraskende oplysning på mødet i sidste uge om, at der i beregningen af vores værdi af brugsretten også skal indtages de afledte indtægter som OS&E forudsættes at få i forbindelse*

*med at OK udnytter sin brugsret. Dette skulle fremgå af en håndskrevne påtegning på brugsretsaftalen.*

*Når jeg gør opmærksom på dette tidligere notat fra Jura skyldes det, at Økonomiudvalgets medlemmer måske stadig kan huske dette notat, og derfor kan tænkes at spørge til, hvorfor der nu alligevel kan ske en forlængelse af betalingsperioden – og det indtil udgangen af 2017?*

*Jeg vil derfor gentage mit forslag om, at der nu udarbejdes dokumentation, der kan begrunde/understøtte den forlængelse af brugsrets aftalen, som nu foreslås overfor Økonomiudvalget.*

*Hertil kommer, at når jeg læser budgetteksten nedenfor, så læser jeg at betalingen til OS&E skal gå til at tiltrække flere events (fremgik også som et forslag i det nævnet notat fra Jura) og ikke til en forlængelse af brugsrets aftalen. Så også af den grund skal der vel veldokumenterede grunde til at ændre på den beslutning?"*

Den daværende stadsdirektør har i sit hørings svar vedrørende dette punkt 3.3.76 og punkt 3.3.73 anført, at den daværende juridiske chef i mailen udtaler sig uden at tage højde for den fulde kontekst og med afsæt i den konstaterede viden på dette tidspunkt. Han oplyser tillige, at det på dette tidspunkt gik op for ham, at den vejledning, han indtil videre har fået fra juridisk kontor, har været baseret på et ufuldstændigt grundlag, og at denne nye oplysning ændrede ved den juridiske vurdering af en eventuel forlængelse af den oprindelige kontrakt, som en medarbejder i juridisk kontor tidligere havde sagt god for. Samlet set bemærker den daværende stadsdirektør, at rådgivningen, som den forelå på dette tidspunkt, måtte betegnes som uklar.

- 3.3.77 Den daværende juridiske chef skrev til en chefkonsulent i Politik og Strategi den **3. oktober 2013** og anmodede om kopi af aftalen med den håndskrevne påtegning. Chefkonsulenten svarede den **4. oktober 2013**, at hun ville få den om mandagen.
- 3.3.78 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi anmodede den **6. oktober 2013** kontorchefen for Ejendomme om at hjælpe med de økonomiske forudsætninger, der lå bag aftalen, herunder forudsætningen om balance.
- 3.3.79 Som svar på den daværende kontorchef for Politik og Strategis mail henviste kontorchefen for Ejendomme den **7. oktober 2013** til tilsynssagen, hvor der blev redegjort for forholdene, og anførte, at den måtte ligge på sagen. Senere samme dag videresendte kontorchefen for Ejendomme tilsynsudtalelsen til en chefkonsulent i Politik og Strategi. Chefkonsulenten i Politik og Strategi kunne dog ikke åbne filen og kontorchefen for Ejendomme sendte på opfordring filen igen den 9. oktober 2013 om morgenen.
- 3.3.80 Den daværende juridiske chef modtog brugsrets aftalen inklusiv den håndskrevne del af punkt 6.1 den 7. oktober 2013.
- 3.3.81 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi skrev den **8. oktober 2013** til den daværende stadsdirektør, at han havde talt med en ansat i OS&E. Det anførtes, at OS&E synes de var

*"så langt fra mødet i maj nu at tålmodigheden er brug op. De vil derfor have en aftale på forlængelse af brugsretten i fem år nu og [den ansatte i OS&E's] vurdering er, at [bestyrelsesformanden for OS&E] ikke vil acceptere en midtvejsevaluering, fordi han er blevet lovet noget andet (5 \* 2,5) på økonomiudvalgs mødet, bekræftet i den efterfølgende korrespondance*

...

*Det er samtidig vores vurdering, at det materiale, der ligger bag den oprindelige forudsætning for balance ej heller vil bidrage til en tilpas præcis midtvejsevaluering. Dertil skal lægges at det tidligere notat fra Juridisk Kontor ikke har taget den håndskrevne passus om balance med i betragtning. Alt dette ændrer nok ikke på, at vi får svært ved at få Jura med på en aftale og at vi får svært ved ikke at indgå en aftale hurtigt. Jeg synes efterhånden mulighederne synes udtømte for at få lavet en aftale, der er tjekket af juridisk på alle kanter og som leveres nu."*

Den daværende kontorchef for Politik og Strategi sluttede af med at spørge, om den daværende stadsdirektør vurderede, at de skulle have en revideret sag på ØU, eller om det var nok med en mundtlig orientering.

- 3.3.82 En chefkonsulent i Politik og Strategi sendte samme dag kl. 14.18 en mail til den daværende kontorchef for Politik og Strategi med vedhæftet referat fra møde med OS&E den 14. maj 2013 og sit notat af den 8. maj 2013.
- 3.3.83 Det fremgår af en mail sendt kl. 22.08 samme aften fra den daværende stadsdirektør til hans sekretær, at han bad om, at hun kortede et andet møde ned med et kvarter, så han fik tid til at "snakke med [den daværende kontorchef for Politik og Strategi] om tilskud OSE" inden et andet møde.
- 3.3.84 Den **9. oktober 2013** kl. 7.38 svarede den daværende stadsdirektør på den daværende kontorchef for Politik og Strategis mail af den 8. oktober: "prøv lige en dialog med [navngiven chefkonsulent i Politik og Strategi] inden vi mødes eller er der andre kloge jurister, vi kan spørge".
- 3.3.85 Samtidig havde en chefkonsulent i Politik og Strategi aftalt et møde med en ansat i OS&E den 9. oktober 2013. Chefkonsulenten i Politik og Strategi skrev kl.

7.42 til en ansat i Udvikling Fyn, om han kunne tage mødet med den ansatte i OS&E om eftermiddagen vedrørende Odense&Co i stedet for ham selv, hvis det ikke var muligt at flytte mødet. Den ansatte i Udvikling Fyn svarede, at han godt kunne tage mødet, hvis de på forhånd havde drøftet rammer og output. Vi har ikke fået informationer om, hvorvidt, og i givet fald hvornår, mødet endte med at blive afholdt eller referat heraf.

- 3.3.86 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi sendte den 9. oktober 2013 kl. 8.47 en mail til den daværende juridiske chef, hvor den daværende stadsdirektør og en chefkonsulent i Politik og Strategi er sat cc med emnefeltet "Dokumentation for aftale, OSE":

*"Vi har i dokumentationen fra Odense Sport & Event – i relation til de manglende indtægter fra Odense Kommunes brug af Arena Fyn – modtaget nedenstående dokumentation for manglende indtægter. Det beløber sig ifølge Odense Sport & Event til 2,5 mio. kr. i 5 år.*

*Når man tager den, i kontrakten, håndskrevne passus i betragtning vil det derfor være rimeligt at Odense Kommune lever op til den forpligtede balance.*

*Odense Sport & Event har indikeret at man er tilfreds med en forlængelse af brugsrets aftalen til den nuværende betaling på 1,7 mio. kr. i 5 yderligere år, kombineret med en gensidigt bebyrdende aftale om markedsføring på 800.000 kr. i 5 år.*

*Vil det efter din mening være rimeligt at indgå disse aftaler, såfremt en skønsmæssig beregning af nedenstående arrangementer viser en mangel i balancen på minimum ovenstående aftalebeløb?"*

Nedenfor teksten var medsendt et skema over Odense Kommunes udnyttelse af sin brugsret i perioden 2007-2013 med angivelse af antallet af arrangementer, antal tilskuere og antal opstillings-/publikumsdage. Der indgik ingen økonomiske oplysninger i skemaet.

- 3.3.87 Den daværende juridiske chef svarede kl. 10.55 på den daværende kontorchef for Politik og Strategi mail, at hun ikke havde tid til at se på det før senere på ugen.
- 3.3.88 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi skrev til den daværende stadsdirektør, at de ikke kunne vente så længe og spurgte, om det var okay, at han bad daværende juridiske chef om et svar samme dag.
- 3.3.89 kl. 11.46 skrev den daværende kontorchef for Politik og Strategi til den daværende juridiske chef, at det var vigtigt, at de fik svar meget hurtigt, gerne samme dag, da den daværende stadsdirektør gerne så den samlede opgave løst inden ferien. Vi formoder, at der blev refereret til efterårsferien (uge 42), der startede lørdag den 12. oktober 2013.
- 3.3.90 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi skrev kl. 16.44 til en chefkonsulent i Politik og Strategi og den daværende stadsdirektør, at han havde aftalt med en ansat i OS&E, at den ansatte i OS&E digitalt modtog allongeudkast (1,7 mio. kr. årligt fra 2013-2017) dagen efter inden kl. 12 i underskrevet form, og at de samtidig sendte et eksemplar med posten. Den daværende kontorchef for Politik og Strategi spurgte herefter en chefkonsulent i Politik og Strategi og den daværende stadsdirektørs sekretær om at koordinere, at den, der skrev under, gjorde det efter, at allongen var blevet "tjekket en sidste gang hos Jura (den daværende juridiske chef, en medarbejder i jura eller en anden jurist)". Den daværende kontorchef for Politik og Strategi angav til sidst, at han endnu ikke havde hørt fra den daværende juridiske chef.
- 3.3.91 Chefkonsulenten i Politik og Strategi svarede på den daværende kontorchef for Politik og Strategi mail kl. 19.53 med spørgsmålet: "*Vi arbejder ud fra den allonge jeg har lavet – eller hvad?*"
- 3.3.92 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi bekræftede kl. 20.01, at de arbejdede ud fra chefkonsulentens allonge.
- 3.3.93 Den daværende juridiske chef sendte den 9. oktober 2013 kl. 20.35 et svar til den daværende kontorchef for Politik og Strategi:
- "Som lovet har jeg prøvet at se på sagen på ny. Jeg forstår ikke det regnestykke der skitseres nedenfor.*
- ...
- Desuden er jeg ikke sikker på at aftalen – selv med den overraskende påtegning – kan læses således, at vi bare kan forlænge aftalen i yderligere 5 år pga manglende indtægter.*
- Jeg synes derfor stadig at vi må prøve at finde det gl regnestykke og se hvilke præmisser det bygger på – jeg har sat [en medarbejder i Jura] i gang med St finde sagen.*
- Har du mulighed for at vi lige taler sammen i morgen formiddag – fx KL 10.30? – der er nemlig en anden mulighed i aftalen for at betale OS&E nogle penge – dog næppe 1,7 mio – men måske vi så bare kan købe lidt mere markedsføring?"*
- Vi er ikke bekendt med, om den foreslåede drøftelse fandt sted.



I sit hørings svar har den daværende stadsdirektør anført, at som han husker de afsluttende drøftelser, var omdrejningspunktet, at OS&E havde dokumenteret deres manglende indtægter via det tidligere møde med ØU, og at Odense Kommune tidligere havde udarbejdet en opgørelse af brugen af arenaen, samt at det bedste bud på en beløbsramme ville være at tage afsæt i den gamle aftale. Odense Kommune havde ifølge den daværende stadsdirektørs viden ikke yderligere materiale liggende om de økonomiske forhold.

- 3.3.94 Den 9. oktober 2013 godkendte byrådet ved 2. behandlingen af budgettet for 2014 endeligt og uden ændringer indstillingen vedrørende afsættelse af 5 mio. kr. i 2014 og 2,5 mio. kr. i 2015, 2016 og 2017 til OS&E.

#### Allongens underskrivelse den 10. oktober 2013

- 3.3.95 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi sendte den **10. oktober 2013** kl. 10.01 den daværende juridiske chefs mail videre til den daværende stadsdirektør med kommentaren, at han ikke mente, at de kunne vente på at finde sagen, da den næppe ville indeholde ny information.
- 3.3.96 Samme dag kl. 11.36 sendte en chefkonsulent i Politik og Strategi udkast til allonge til den daværende kontorchef for Politik og Strategi med ordene: *"Hermed first draft til kommentering."*
- 3.3.97 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi svarede chefkonsulenten kl. 11.39 med den daværende stadsdirektørs sekretær cc: *"Kære begge, OK herfra, hvis [navn på en medarbejder i Jura] har godkendt også. [Navn på sekretær] vil du efter chefkonsulenten i Politik og Strategis svar få en underskrift fra [den daværende stadsdirektør]?"*

- 3.3.98 En chefkonsulent i Politik og Strategi skrev kl. 11.53 til den daværende kontorchef for Politik og Strategi: *"Jeg får [medarbejder i Juras] godkendelse – skal lige tjekke om det er occ eller OS&E der skal stå på kontrakten – eller ved du det?"*

- 3.3.99 Chefkonsulenten anmodede kl. 11.54 medarbejderen i Jura om at løbe allongen igennem og komme med eventuelle kommentarer. Medarbejderen i Jura var den under punkt 3.3.69 nævnte medarbejder med advokatbaggrund. Vi har ikke modtaget materiale, der indikerer, at medarbejderen i jura besvarede denne forespørgsel inden allongen blev underskrevet.

- 3.3.100 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi svarede kl. 11.58, at han bare skulle skrive "OS&E" og bad ham om at sende til sekretæren for den daværende stadsdirektør. Chefkonsulent bad kontorchefen om lige at ringe til ham.

- 3.3.101 Chefkonsulenten i Politik og Strategi sendte kl. 12.20 allongen til sekretæren og anførte, at der var tale om en aftale til underskrift efter aftale med den daværende kontorchef for Politik og Strategi.

- 3.3.102 Allongen blev sendt med underskrift af den daværende stadsdirektør på vegne Odense Kommune den 10. oktober kl. 12.31 af den daværende stadsdirektørs sekretær til en ansat i OS&E pr. mail. Sekretæren angav i følgemailed, at originalen ville blive sendt pr. post samme dag.

- 3.3.103 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi skrev kl. 12.47 samme dag til den daværende stadsdirektør efter at have talt med en ansat i OS&E og anbefalede på den baggrund, at den daværende stadsdirektør sendte en mail til den ansatte i OS&E

*"I forlængelse af min tidligere mail vil jeg blot bekræfte, at vi sammen hurtigst muligt arbejder på at indgå en aftale vedr. markedsføring og netværk på 800.000 kr. årligt fra 2013-2017."*

3.3.104 Den daværende stadsdirektør sendte den foreslåede mail samme dag kl. 13.29.

#### 3.4 Perioden efter den 10. oktober 2013

3.4.1 Den daværende kontorchef for Politik og Strategi sendte den **21. oktober 2013** efter aftale stikord til den daværende stadsdirektør til brug for et kommende ØU-møde, hvori baggrunden for den indgåede aftale blev oplistet. Heri blev det angivet, at OS&E mente at mangle indtægter på 2,5 mio. kr. årligt i 5 år fra 2013, hvilket ØU *"har anerkendt på møde før sommerferien"*. Yderligere blev det bemærket, at *"vi er nået frem til, at en todelt løsning er det mest forsvarlige og der er – som bekendt – fundet finansiering i budget 2014"*. Det blev angivet, at *"det betyder, at brugsretsaftalen med OS&E er forlænget med yderligere 5 år (2013-2017), dvs. med 1,7 mio. kr. årligt,"* og at der blev arbejdet på en pakke med markedsføring og virksomhedsnetværk til Odense Kommune for de resterende 800.000 kr. Der er ikke tilgået medlemmerne af ØU en orientering, som foreslået.

3.4.2 Den **16. februar 2015** modtog den nuværende stadsdirektør en mail fra chefkonsulenten i Politik og Strategi med overskriften "OS&E handlemuligheder". Af mailen fremgår, at chefkonsulenten med input fra relevante dele af forvaltningen havde udarbejdet et notat vedrørende kommunens handlemuligheder i forhold til dobbeltkoncerten med Sting og Paul Simon, herunder de umiddelbare muligheder der var *"for at forhandle en anden aftale på plads end den foreliggende"*.

Notatet benævnt "OS&E handlemuligheder" var vedhæftet mailen sammen med det oprindelige forslag om koncerten fra Odense&Co, dagsordenspunkt til møde i ØU den 26. marts 2014, aftale vedrørende dobbeltkoncerten dateret 8. oktober 2014, eventoversigt, underskudsgarantimodel og excel-ark med oversigt over udbetalinger fra Odense Kommune til OS&E.

I notatet blev der henvist til de indgåede aftaler med OS&E, og det blev anført, at brugsretsaftalen og tillægget var vedlagt notatet, men de er imidlertid ikke vedhæftet mailen fra chefkonsulenten i Politik og Strategi.

Notatet angiver under overskriften "Løsningsmuligheder" følgende:

*"De nedenfor beskrevne løsningsmuligheder tager sit afsæt i følgende forudsætninger:*

- *Juridisk holdbar (som tilsvarende aftaler)*
- *Ingen økonomisk risiko*
- *Ikke udbudspligtig"*

I et skema herunder blev anført 8 løsningsmuligheder, hvoraf 5 blev angivet som "egnede". Som en af de egnede løsningsmuligheder blev nævnt at forlænge eller forhøje driftstilskuddet til OS&E vedr. brugsretsaftalen. I forhold til denne handlemulighed angives det under rubrikken "ulemper" følgende:

*"Vi blander flere aftaleforhold sammen. Lovligheden er tvivlsom - om end ikke åbenbar ulovlig, da det er et tillæg til en eksisterende aftale."*

I en fodnote til det anførte vedrørende tillæg til brugsretsaftalen anføres det, at *"Det anbefales under alle omstændigheder, at der indgås en tillægsaftale til den nuværende brugsretsftale, der præciserer vilkårene for aftalen."*

3.4.3 Den nuværende stadsdirektør modtog den **4. marts 2015** igen en mail fra chefkonsulenten i Politik og Strategi med emnefeltet "dobbeltkoncert". Chefkonsulen-



ten skrev heri, at han efter aftale havde set nærmere på mulighederne for at placere en del af underskudsgarantien i det eksisterende brugsretsaf tale setup for arenaen.

*"Baggrunden for udarbejdelsen af allongen var, som du sikkert ved, at OS&E mente, at Odense Kommune ikke havde levet op til forpligtelserne i den oprindelige brugsretsaf tale. Det blev derfor politisk besluttet, at der skulle findes en løsning, og [den daværende stadsdirektør] blev bemyndiget hertil. Løsningen blev dels at forlænge betalingen for brugsretsaf taltalen med 1,7 mio. kr. fra 2013 til 2017 og dels at indgå en sponsoraftale på 800 tkr. Allongen er således opstået som led i denne samlede løsning.*

*Såfremt der skal placeres yderligere midler i OS&E via endnu en tillægsaf tale / allonge til brugsretsaf taltalen, vil det også skulle ske med henvisning til brugsretsaf taltalens punkt 6.1.*

*Argumentationen for at placere yderligere midler i disse aftaler skal være, at vi er blevet bevidste om de yderligere 1,7 mio. kr., der blev aftalt ved allongen 2013, har vist sig ikke at være tilstrækkelige til at dække "hullet" efter Odense Kommunes manglende udnyttelse af brugsretsaf taltalen.*

*Det er min, såvel som [lederen af det juridiske team] vurdering, at allongen til brugsretsaf taltalen er på kanten af (og måske over) hvad der er lovligt. Ved at lave endnu en allonge til brugsretsaf taltalen risikere vi således at "lappe" hullet med (endnu) en usikker aftale. Jeg har vanskeligt ved at forestille mig, at du under disse omstændigheder finde denne løsning attraktiv – også set i lyset af, at vi langt fra udnytter brugsretten i det omfang den giver adgang til (hvilket er juridisk problematisk).*

.....

*Vi hælder således mod en anbefaling, der dels går på at minimere Odense Kommunes forpligtelse i forhold til arrangementet mest muligt og dels tager sit afsæt i at holde fast i den betydelige underskuds garanti til dobbeltkoncerten."*

- 3.4.4 Chefkonsulenten i Politik og Strategi sendte den **17. marts 2015** en mail til den nuværende stadsdirektør, hvori han orienterede om, at han havde drøftet forskellige løsningsmodeller for placering af yderligere midler i OS&E med eksternt advokat. De var kommet frem til en model med en ny sponsoraftale, der erstattede allongen og den eksisterende samarbejdsaf tale. Chefkonsulenten skrev nærmere derom:

*"Vurderingen er her, at vi kan lave et samlet set up, der ikke skal forbi statsforvaltningen, som er lovligt og som fjerner de tvivlsomme aftaler der allerede er indgået i tillæg til den oprindelige aftale.*

*[lederen af det juridiske team] bakker op om den skitserede løsningsmodel.*

*Anbefalingen er, at vi ej heller piller ved selve brugsretsaf taltalen, idet den har nogle udfordringer i forhold til såvel udbud som statsstøtte."*

- 3.4.5 Den nuværende stadsdirektør svarede på chefkonsulenten i Politik og Strategis mail den **22. marts 2015** med en bekræftelse af den valgte model. Han meddelte, at han ville tale med den nuværende direktør i OS&E dagen efter.
- 3.4.6 Den **16. april 2015** sendte kommunens advokat et udkast til samarbejdsaf tale mellem kommunen og OS&E til chefkonsulenten i Politik og Strategi med oplysning om, at de som aftalt havde sammenskrevet 2013-aftalen om brugsret, sponsoraftalen og den mundtlige aftale om beløbet fra dobbeltkoncerten. Hertil bemærkede advokaten:

*"Sammenskrivningen afløfter som vi har drøftet ikke de iboende problemstillinger i forhold til udbud af den oprindelige aftale, statsstøtte, godkendelse af Statsforvaltningen etc., men det slår "en streg i sandet" og samler de efterfølgende aftaler i ét.*

*Bemærk, at vi lægger op til, at I indhenter en værdiansættelse af sponsordelen, og at vi lægger til grund, at der er tale om markedsværdi for brugsretten."*

3.4.7 Chefkonsulenten i Politik og Strategi videresendte samme dag advokatens mail og udkastet til samarbejdsaftale til den nuværende stadsdirektør.

3.4.8 Den **2. juni 2015** modtog den nuværende stadsdirektør en mail fra chefkonsulenten i Politik og Strategi med en opdateret udgave af notatet vedrørende handlemuligheder for OS&E til brug for stadsdirektørens mundtlige orientering på ØU dagen efter. I notatet er de forskellige løsningsmuligheder taget ud, og det er alene den valgte model, der er beskrevet. Det fremgår af notatet, at:

*"Nedenstående løsningsmodel er udarbejdet i et konstruktivt samarbejde mellem OS&E og Odense Kommune og den juridiske holdbarhed er valideret af [kommunens advokat]. Dette indebære, at sponso-  
rat og tillæg til brugsretsaf-  
tal er sammenskrevet til en ny samlet aftale, der er vedlagt dette notat."*

3.4.9 Den endelige løsning i forhold til dobbeltkoncerten blev imidlertid, at aftalegrundlaget ikke kom til at involvere allongen.

3.4.10 På baggrund af mediedækningen i efteråret 2016 af Odense Kommunes engagement i dobbeltkoncerten med Poul Simon og Sting, fremsendte den nuværende stadsdirektør og den nuværende juridiske chef den 15. november 2016 sagen vedrørende dobbeltkoncerten til Tilsynet.

## 4. DET RELEVANTE JURIDISKE GRUNDLAG

### 4.1 Indledning

4.1.1 I dette afsnit vil det relevante juridiske grundlag blive gennemgået, herunder reglerne om kommunernes mulighed for at foretage økonomiske dispositioner og ansvarsreglerne for embedsmænd i den kommunale forvaltning.

### 4.2 Generelle forvaltningsretlige regler

#### 4.2.1 Forvaltningsloven og offentlighedsloven

Kommunalforvaltningen er en del af den offentlige forvaltning og er derfor underlagt en række forvaltningsretlige regler. De forvaltningsretlige regler består af lovbestemte regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven samt en række uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger.

Offentlighedsloven og forvaltningsloven indeholder i tillæg til inhabilitetsreglerne i vid udstrækning partsrettigheder i afgørelsessager og aktindsigt. Vores vurdering vedrører Odense Kommunes indgåelse af en aftale med en privat virksomhed, og derfor er forvaltningslovens og offentlighedslovens regler ikke relevante.

Nedenfor gennemgås de relevante forvaltningsretlige grundsætninger.

#### 4.2.2 Saglighedsprincippet

Der gælder et almindeligt princip om saglighed i den offentlige forvaltning. Dette kaldes også for magtfordrejningsprincippet. Princippet indebærer, at en myndighed skal træffe afgørelser og øvrige beslutninger udelukkende ud fra saglige hensyn.

Hvad der kan karakteriseres som saglige og usaglige hensyn må afgøres fra situation til situation ud fra den sammenhæng, hensynet bliver brugt. Der kan dog generelt oplistes en række hensyn, der normalt anses som usaglige. Det kan eksempelvis være rent private hensyn og finansielle hensyn. Desuden finder der en særlig form for magtfordrejning sted, hvis forvaltningen vælger at træffe en afgørelse, der kræver en lettere proces, i stedet for en afgørelse, der kræver en mere besværlig proces.<sup>1</sup> Dette kaldes også procesfordrejning.

#### 4.2.3 Legalitetsprincippet

Legalitetsprincippet opstiller et krav om hjemmel, hvilket betyder, at forvaltningen skal have den fornødne hjemmel fra lovgivningsmagten til at træffe afgørelser og i øvrigt udøve forvaltningsvirksomhed. Hjemlen kan enten bestå i skrevne regler eller i uskrevne retssædvaner/retsgrundsætninger.

#### 4.2.4 Lighedsprincippet

Der gælder et almindeligt lighedsprincip om, at ensartede forhold skal behandles lige. Dette indebærer, at forskelsbehandling alene kan ske, hvis det kan begrundes i saglige hensyn.

#### 4.2.5 Proportionalitetsprincippet

<sup>1</sup> Revsbech, Karsten m. fl.: "Forvaltningsret – almindelige emner" 6. udgave, s. 241

Forvaltningen er i sit arbejde begrænset af et proportionalitetsprincip. Det betyder, at forvaltningen ved sine skønsmæssige afvejelser er forpligtet til at vælge den mindst indgribende løsning. Der stilles krav om, at dispositionen er nødvendig, egnet og ikke er uforholdsmæssig i forhold til det formål, som dispositionen forfølger.

#### 4.3 Kommunalretlige regler

Størstedelen af de kommunale opgaver er lovbestemte. Herudover gælder der en almindelig kommunalretlig grundsætning om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten).

##### 4.3.1 Kommunalfuldmagten

Ud over de opgaver, som kommunerne er pålagt at varetage efter loven, har kommunerne mulighed for at foretage visse økonomiske dispositioner med hjemmel i kommunalfuldmagten.

De dispositioner, der kan foretages med hjemmel i kommunalfuldmagten, er begrænset af en række kommunalretlige retsgrundsætninger.

##### 4.3.2 Almennytteskriteriet

En kommune kan kun påtage sig opgaver, der har en almennyttig karakter. Dette almenytteskriterium indebærer, at en kommunes aktiviteter skal være til gavn for det kommunale fællesskabs borgere i almindelighed. Aktiviteterne skal herudover være til fri og lige udnyttelse af alle kommunens borgere eller til en sagligt afgrænset kreds. Almennytteskriteriet indeholder et forbud mod aktiviteter,

hvor sigtet udelukkende eller i det væsentligste varetager enkeltpersoners eller enkeltvirksomheders interesser. Hvis der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, kan en aktivitet dog lovligt medføre fordele for en enkeltperson eller enkeltvirksomhed.

##### 4.3.3 Forholdsmæssighed

Kommunalfuldmagten er begrænset af et krav om forholdsmæssighed, hvilket vil sige et krav om, at det kommunale engagement skal stå i rimeligt forhold til den kommunale interesse i aktiviteten.

##### 4.3.4 Økonomisk forsvarlighed

De kommunale aktiviteter skal foregå på en måde, der er økonomisk forsvarlig. Vurderingen beror i høj grad på en konkret vurdering, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler.<sup>2</sup>

Det er en forudsætning for udøvelse af økonomisk forsvarlighed, at forvaltningen indhenter alle relevante oplysninger, inden kommunen beslutter at indgå aftaler eller lignende med økonomiske konsekvenser for kommunen.

##### 4.3.5 Konkret i forhold til støtte til kultur- og idrætsområdet

To af de traditionelle hovedområder for kommunalfuldmagten er støtte til kulturelle formål og idræt, og kommuner har med hjemmel i kommunalfuldmagten vid adgang til at iværksætte aktiviteter for at fremme kultur og sport.

<sup>2</sup> Indenrigsministeriets brev af 28. maj 1997

En kommune kan i den forbindelse selv stå for at udbyde faciliteter, ligesom kommunen kan yde støtte til enkeltvirksomheder, såsom sportsklubber, der kan give borgere adgang til kultur- og idrætsaktiviteter.

En kommune må imidlertid ikke yde ensidig støtte til en enkeltvirksomhed, medmindre dette sker for at varetage en kommunal interesse. Dette betyder i praksis, at en kommune kan yde tilskud eller anden økonomisk støtte til en privat virksomhed, hvis den private virksomhed skal varetage en lovlige kommunal opgave i stedet for kommunen.<sup>3</sup> Hvis samtlige af de opgaver, som den private virksomhed varetager, kan udføres af kommunen selv, kan kommunen yde en ikke-øremærket støtte. Hvis den private virksomhed også varetager ikke-kommunale opgaver, kan der kun ske en øremærket støtte til de opgaver, som kommunen selv lovligt ville kunne udføre.

#### 4.3.6 Gensidigt bebyrdende aftaler

I øvrigt kan kommuner indgå gensidigt bebyrdende aftaler med private virksomheder om udførelse af lovlige kommunale opgaver og dermed udskille opgaven til en privat virksomhed.

Kommunen er ved indgåelsen af aftale med private virksomheder forpligtet til at overholde de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og til at føre et vist tilsyn med opgaveudførelsen.<sup>4</sup>

I forhold til prisfastsættelsen stilles der krav om, at aftaler skal indgås på markedsvilkår og til markedsprisen.

#### **Statsamtet Sønderjyllands udtalelse vedrørende Sportsarena Fyn**

4.3.7 Odense Kommune anmodede den 1. december 2005 Statsamtet Sønderjylland om at vurdere lovligheden af en indgået aftale med OCC om opførelsen af Arena Fyn.

I udtalelsen udtalte statsamtet blandt andet:

*"Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det anset for lovligt, at en kommune tilvejebringer, udvider og driver sportsanlæg med henblik på at medvirke til at fremme idrætten og tilgodese almenhedens interesse i at kunne overvære sportsligt underholdende sportsskampe. Endvidere kan en kommunes opførelse af et sportsanlæg have et turismefremmende formål.*

...

*Såfremt virksomheden både varetager kommunale og ikke-kommunale aktiviteter, kan en kommune ikke yde anlægsstøtte til virksomheden, idet det ved anlægsstøtte ikke er muligt for kommunen at øremærke støtte og således sikre sig, at det kommunale tilskud alene kommer de kommunale opgaver til gode.*

...

*I grænsetilfælde bør kommunen selv afgøre, om det kommunale engagement i en aktivitet, der varetages af private virksomheder, skal betragtes som ensidig støtte eller som led i en gensidigt bebyrdende aftale.*

...

<sup>3</sup> Revsbech, Karsten: "Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv." 3. udgave, s. 244 ff.

<sup>4</sup> Gammelgaard, Frederik: "Kommunal erhvervsvirksomhed", 1. udgave, s. 133 f.

*Det helt centrale spørgsmål i denne sag er, om kommunens betaling af 20 mio. kr. skal betragtes som anlægsstøtte til opførelsen af en arena, som kommunen efter egen opfattelse har en saglig interesse i bliver opført, eller om den skal betragtes som en gensidigt bebyrdende aftale, hvor betalingen modsvares af en vederlagsfri brugsret.*

*Efter statsamtets opfattelse, kan kommunens engagement vedrørende opførelse af Arena-Fyn betragtes både som ensidig støtte til opførelse af en arena, og som en gensidig bebyrdende aftale.*

*Såfremt engagementet betragtes som støtte, finder kommunalfuldmagtsreglerne anvendelse, hvorefter det ikke er lovligt at yde anlægsstøtte til privat virksomhed, der også varetager opgaver, som en kommune ikke kan varetage.*

*Eftersom statsamtet lægger til grund at Odense Congress Center A/S varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan varetage (hotel, kursus- og kongresvirksomhed) kan kommunen således ikke yde støtte til opførelsen af arenaen i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne.*

*Er der derimod tale om en gensidigt bebyrdende aftale, vil den omstændighed, at Odense Congress Center A/S er en privat virksomhed, der drives med fortjeneste for øje, ikke i sig selv ulovliggøre kommunens engagement med virksomheden. Det må dog i den forbindelse forudsættes, som ovenfor nævnt, at aftalen er indgået på markedsmæssige vilkår.*

*Statsamtet må på kommunen forstå, at den har anskuet engagementet ud fra at der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale.*

*Statsamtet lægger vægt på rammeaftalen og brugsaftalens bestemmelser om, at kommunen til gengæld for betalingen modtager en vederlagsfri brugsret, og kommunens supplerende oplysninger om, hvorledes størrelsen af den årlige leje er beregnet*

*Statsamtet finder ikke anledning til at tilsidesætte kommunens vurdering af, at betalingen skal betragtes som en del af en gensidigt bebyrdende aftale.*

*Begrundelsen er, at engagementet kan betragtes som både en anlægsstøtte og som en gensidig bebyrdende aftale, hvorefter statsamtet må lægge kommunens egen kvalifikation af problemstillingen til grund.*

*Når en kommune indgår gensidigt bebyrdende aftaler, skal kommunen sikre sig, at kommunen ikke betaler mere end det, ydelsen er værd. I modsat fald vil aftalen ellers indebære en indirekte støtte til aftaleparten.*

*Kommunen er således forpligtet til at indgå sådanne aftaler på markedsmæssige vilkår.*

*Statsamtet har noteret sig, at kommunen til gengæld for betaling af et beløb på 20 mio. kr. modtager en – i realiteten kun 15- årig vederlagsfri brugsret – til arenaen. Betaling af beløbet kan således sidestilles med en forudbetaling af leje af arenaen i 15 år, fra 6. år efter ibrugtagningen.*

*Med forudbetalingen sikrer kommunen sig samtidig opførelse af en arena, som kommunen har vurderet, at den har en interesse i at få opført, ligesom kommunen har sikret sig indflydelse på tilrettelæggelsen af byggeriet.*

*Statsamtet har på den baggrund ikke belæg for at antage, at aftalen om betaling ikke skulle være indgået på markedsmæssige vilkår.*

*Statsamtet finder således, at der ikke er grundlag for at antage at kommunen yder støtte til privat erhvervsvirksomhed.*

*Statsamtet har i øvrigt ikke bemærkninger til, at den årlige leje ifølge kommunens beregninger udgør 1,7 mio. kr., ligesom kommunens besparelse fra det 6. ibrugtagningsår og 15 år frem i nutidskroner beløber sig til 25,5 mio.kr.*

*Endelig bemærkes, at statsamtet har noteret sig, at fordelingen af brugsretten til arenaen mellem OCC og OKFA er sket i forhold til de direkte (kontantbetaling) og de indirekte ydelser (værdi af fællesarealer, samt kapitaliseret værdi af drift), der er indskudt i projektet.*

*Statsamtet har ikke grundlag for at tilsidesætte værdien af den kapitaliserede driftsudgift og værdien af fællesarealerne, ligesom statsamtet heller ikke har grundlag for at mene, at disse beløb ikke skal indgå i beregningen af brugsretten til arenaen.*

*Statsamtet har derfor ikke belæg for at antage, at denne fordeling ikke er udtryk for gensidighed i aftalen, og aftalen om, at OKFA kan disponere over Arena-Fyn 32% om året er efter statsamtets opfattelse således ikke i strid med lovgivningen.*

*Samlet set er det derfor statsamtets opfattelse, at Odense Kommune ikke har handlet i strid med lovgivningen ved at indgå i den i sagen omhandlede aftale.*

*Som ovenfor nævnt kan statsamtet ikke tage stilling til, om kommunens disposition i øvrigt er rimelig eller hensigtsmæssig."*

#### 4.4 **Ansvarsregler for embedsmænd**

##### 4.4.1 Tjenestemænd

Offentligt ansatte embedsmænd er i deres arbejde underlagt en række pligter, hvoraf nogle følger af lovgivningen og andre af uskrevne principper.

Af tjenestemandslovens § 10 følger:

*"Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling"*

Det er almindeligt antaget, at de pligter, der påhviler tjenestemænd efter blandt andet tjenestemandsloven svarer til de pligter, der gælder for øvrige embedsmænd.

##### 4.4.2 Informations-, underretnings- og handlepligten

Der gælder et princip om informations-, underretnings- og handlepligt for embedsmænd. Dette princip medfører en rådgivnings- og informationspligt for embedsmænd i det omfang deres overordnede, herunder politikere, involveres i afgørelser. Embedsmænd har i sådanne tilfælde pligt til at rådgive om de juridiske og faktiske forhold på en fyldestgørende måde.

I situationer, hvor der er tvivl om lovligheden af den beslutning eller afgørelse, som embedsmændens overordnede vil træffe, har embedsmænd en underret-

ningspligt. Pligten indebærer, at embedsmanden skal gøre sin overordnede opmærksom på de tvivlsomme forhold. Såfremt dette sker, er der ikke grundlag for at gøre et ansvar gældende mod den pågældende. Embedsmandens underretningspligt er ubetinget og falder ikke bort ved, at embedsmanden tror, at hans overordnede allerede er opmærksom på det tvivlsomme forhold.<sup>5</sup>

#### 4.4.3 Grænserne for lydighedspligten

En embedsmand har en generel lydighedspligt, det vil sige at embedsmanden skal efterkomme den overordnede tjenestebefalinger. Denne lydighedspligt er ikke ubegrænset, og på et tidspunkt ophører og erstattes den af en ret til at sige fra og en forpligtelse til at forsøge at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Pligten og retten til at sige fra gælder, hvis en befaling er klart ulovlig. En befaling anses for klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig.<sup>6</sup>

Ved den retlige vurdering af om en embedsmand har udført sin handlepligt tilstrækkeligt, skal der tages hensyn til embedsmandens retlige og faktiske kompetence i det administrative hierarki. Dette betyder, at en lavere placeret embedsmand efter omstændighederne ikke kan ifalde ansvar, hvis det må lægges til grund, at en højere placeret embedsmand stod for styringen af de initiativer, der skulle tages. Det er desuden en forudsætning for handlepligten, at embedsmanden reelt har haft en mulighed for at handle.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Talevski, Oliver m. fl.: "Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og folketingets rolle" 1. udgave, s. 295ff

<sup>6</sup> Revsbech, Karsten: "Forvaltningspersonalet" 3. udgave, s. 35. I Bo Schmidt-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og udvalg anbefales det, bl.a. under henvisning til Jens Peter Christensen redegørelse om offentligt ansatte chefers ansvar, i relation

#### 4.4.4 Retligt ansvar

Det retlige ansvar for pligtforsømmelser for embedsmænd er reguleret i straffelovens § 156 og § 157, der lyder som følger:

*§ 156: Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlige tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.*

*§ 157: Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, straffes den pågældende med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.*

I straffeloven er der dermed hjemmel til straf med bøde eller fængsel i op til fire måneder. Det er almindeligt antaget, at disciplinært ansvar vil være en tilstrækkelig reaktion i anledning af mindre grove pligtforsømmelser.

#### 4.4.5 Disciplinært ansvar

Disciplinært ansvar kan komme på tale, hvis en embedsmand har gjort sig skyldig i en tjenstlig forseelse. En tjenstlig forseelse foreligger som udgangspunkt, når en embedsmand har udvist pligtstridig adfærd. Pligtstridig adfærd kan bestå i

til regioner og kommuner, at det præciseres, at forvaltningen skal orientere økonomiudvalget, hvis et forslag vurderes som ulovligt i skriftlig form, jf. rapportens s. 19 og 263-264.

<sup>7</sup> Christensen, Jens Peter: "Embedsmandsansvar" i Juristen 1996, s. 122.



tilsidesættelse af både udtrykkelige retsforskrifter og uskrevne retsgrundsætninger, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed.

For at kunne pålægge disciplinært ansvar skal det pligtstridige forhold kunne tilregnes embedsmanden som forsættligt eller uagtsomt. Uagtsomheden vurderes ud fra en individuel bedømmelse af, om den pågældende embedsmand, med den viden og de kvalifikationer denne havde, burde have handlet anderledes. En embedsmands ukendskab til eller fejlopfattelse af retsreglerne medfører ikke, at embedsmanden kan blive fritaget for ansvar. Dog medfører fejl, der skyldes manglende dygtighed eller uegnethed, som udgangspunkt ikke en tjenstlig forseelse.<sup>8</sup>

Der skal være tale om pligtforsømmelser af en vis grovhed før tjenstlige reaktioner bliver aktuelt. Ved vurderingen af forseelsens grovhed skal der lægges vægt på de samlede omstændigheder, herunder karakteren af de tilsidesatte retsregler og de organisatoriske betingelser, som embedsmanden arbejdede under.<sup>9</sup>

De disciplinære sanktioner, der kan blive tale om, spænder fra en advarsel til afvikling af ansættelsen. Valg af sanktion skal ske under hensyn til det almindelige forholdsmæssighedskrav.

## 4.5 Erstatningsansvar

### 4.5.1 De almindelige erstatningsbetingelser

Dansk rets almindelige erstatningsretlige regler gælder også offentligt ansatte. Det er derfor en betingelse for at kunne pålægge en offentligt ansat et erstatningsansvar, at de almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt.

Der stilles for det første krav om, at der lidt et økonomisk tab, hvilket skal kunne bevises.

Herudover er det en betingelse, at der hos den skadevoldende person er udvist en adfærd, der kan begrunde et ansvar (normalt betegnet "culpøs adfærd"). Culpøs adfærd foreligger, hvis en person enten har handlet ubevidst uforsvarligt ("uagtsomt") eller med vilje ("forsættligt"), og denne vurdering skal ske ud fra de konkrete omstændigheder. Uagtsomhed kan opdeles i simpel og grov uagtsomhed, men denne opdeling vil som udgangspunkt ikke have betydning for erstatningsansvaret, da begge typer uagtsomhed normalt vil blive anset for culpøs adfærd og dermed erstatningspådragende.

Desuden skal der være årsagssammenhæng mellem den ansvarspådragende handling og den indtrådte skade ("kausalitet").

Endelig skal det kunne forventes, at den indtrådte skade er en følge af den skadevoldende handling. Der skal med andre ord være tale om en påregnelig følge ("adækvans").

<sup>8</sup> Beretning afgivet af statsløsekommissionen, Bind 1, s. 198 ff.

<sup>9</sup> Talevski, Oliver m. fl.: "Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og folketingets rolle" 1. udgave, s. 270

#### 4.5.2 Principalansvar, regreskrav og arbejdsgivers erstatningskrav mod sine ansatte

Det er det generelle udgangspunkt i dansk ret, at en arbejdsgiver hæfter for det erstatningsansvar, som en ansat pådrager sig for uforsvarlige skadegørende handlinger i forbindelse med sit arbejde. Dette bygger på reglen i Danske Lov (DL) 3-19-2. Arbejdsgiveren kan herefter under visse betingelser gøre krav på erstatningsbeløbet hos arbejdstageren, der har udøvet skaden, hvilket kaldes et regreskrav.

Hæftelsesansvaret i DL 3-19-2 forudsætter, at den person, der udøver skaden (skadevolderen), står i et vist underordningsforhold til arbejdsgiveren. Dette indebærer, at arbejdsgiveren skal have en vis tilsyns- og instruktionsbeføjelse. Underordningsforholdet og dermed hæftelsen kan også omfatte tilfælde, hvor der er tale om ledende medarbejdere og direktører.<sup>10</sup>

Erstatningsansvarsloven (EAL) fastlægger i § 23 og § 24 nogle begrænsninger for det regreskrav og den erstatning, som arbejdstageren skal betale.

#### 4.5.3 EAL § 23

EAL § 23 bestemmer i hvilke situationer, en arbejdsgiver kan søge regres hos en arbejdstager (EAL § 23, stk. 1), og hvornår en arbejdstager er erstatningsansvarlig overfor en arbejdsgiver (EAL § 23, stk. 3).

Arbejdstagerbegrebet i EAL § 23 skal fortolkes bredt og finder anvendelse på den samme persongruppe, der er omfattet af underordningsdefinitionen i DL 3-19-2<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Se Højesteretsdom i U.1959.1/H, hvor et selskab hæftede efter DL 3-19-2 for en direktørs uagtsomme skadeforvoldelse.

<sup>11</sup> Se nærmere i lovforslaget til erstatningsansvarsloven fra 1984: "Forslag til Lov om erstatningsansvar" i de specielle bemærkninger til § 23.

Det følger af EAL § 23, stk. 1, at:

*"Erstatning, som en arbejdsgiver har måttet udrede som følge af en arbejdstagers uforsvarlige adfærd, kan kun kræves betalt af denne i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, arbejdstagerens stilling og omstændighederne i øvrigt."*

Arbejdsgiver kan efter denne bestemmelse kun fremsætte krav om regres hvis det findes rimeligt ud fra en konkret vurdering. I praksis skal der være tale om fejl af grovere karakter.<sup>12</sup> Rimelighedsvurderingen skal ske ud fra følgende momenter:

##### *Den udviste skyld*

Den udviste skyld hos arbejdstageren skal tillægges betydning, og er det vigtigste moment i vurderingen. Der skal foretages en subjektiv vurdering af arbejdstagerens handling, hvorefter det skal afgøres om arbejdstageren har handlet forsætligt eller uagtsomt, og i så fald hvilken grad af uagtsomhed, der er tale om. Det antages normalt, at der skal være tale om grov uagtsomhed eller forsæt hos arbejdstageren før denne skal betale erstatning. Simpel uagtsomhed vil som det klare udgangspunkt ikke være tilstrækkeligt.<sup>13</sup>

##### *Arbejdstagerens stilling*

Der skal lægges vægt på arbejdstagerens stilling, da der i højere grad vil kunne pålægges erstatningspligt over for en højtlønnet, der varetager ledende funktioner, end over for en lavtlønnet med mere underordnede funktioner.

<sup>12</sup> Revsbech, Karsten m.fl., "Forvaltningsret – Almindelige emner", 6. udgave, s. 523

<sup>13</sup> Møller, Jens m.fl.: "Erstatningsansvarsloven med kommentarer", 6. udgave, s. 475

#### *Omstændighederne i øvrigt*

De øvrige omstændigheder skal også tillægges vægt. Det er ikke muligt udtømmende at opliste disse omstændigheder, men der kan blandt andet lægges vægt på skadens størrelse i forhold til arbejdsgiverens og arbejdstagerens økonomiske forhold. Desuden kan der lægges vægt på de forhold, der er nævnt i den almindelige lempelsesregel i EAL § 24 (se nedenfor i punkt 4.5.4).

Det følger af EAL § 23, stk. 3, at:

*"Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på arbejdsgiverens erstatningskrav mod arbejdstageren for skade, denne i øvrigt forvolder arbejdsgiveren i tjenesten."*

EAL § 23, stk. 3 omhandler således den situation, hvor arbejdstageren har udvist adfærd i forbindelse med sit arbejde, der har medført et tab for arbejdsgiveren selv. Bestemmelsen fastslår dermed, at de ovenfor beskrevne vurderinger også skal finde anvendelse i de tilfælde, hvor arbejdstagerens handlinger påfører arbejdsgiveren selv et tab.

#### 4.5.4 EAL § 24

EAL § 24 kaldes den almindelige lempelsesregel og giver mulighed for bortfald eller lempelse af erstatning i alle situationer, hvor et ansvar kommer på tale. EAL § 24 lyder som følger:

*"Erstatningsansvar kan nedsættes eller bortfalde, når ansvaret vil virke urimeligt tyngende for den erstatningsansvarlige, eller når ganske særlige omstændigheder i øvrigt gør det rimeligt. Ved afgørelsen skal der*

*tages hensyn til skadens størrelse, ansvarets beskaffenhed, skadevolderens forhold, skadelidtes interesse, foreliggende forsikringer samt omstændighederne i øvrigt."*

EAL § 24 indeholder to led. For det første kan ansvaret lempes eller bortfalde, hvis betaling af fuld erstatning vil være urimeligt tyngende for skadevolder. Denne lempelsesregel kan bruges, når det ud fra sociale hensyn virker urimeligt, at skadevolderen skal betale fuld erstatning. Dette skal i det væsentligste vurderes ud fra skadevolderens økonomiske forhold.

For det andet kan der ske lempelse, når ganske særlige omstændigheder taler herfor.

Ved begge vurderinger skal der lægges vægt på en række momenter efter formuleringen i § 24. Der skal blandt andet lægges vægt på skadens størrelse. Herudover skal der lægges vægt på ansvarets beskaffenhed, der kan få betydning i forhold til rimelighedsvurderingen. Det vil lettere kunne anses som urimeligt, hvis skadevolders uagtsomhed udelukkende er simpel, og der vil være større chance for lempelse, jo mindre uagtsomheden er.

Lempelsesreglen skal fungere som en sikkerhedsventil. Det er derfor ikke udelukket at anvende lempelsen i situationer, hvor skadevolder har handlet groft uagtsomt eller i særlige situationer handlet forsætligt. Herudover kan der lægges vægt på skadelidtes interesse i at få udbetalt en erstatning sammenholdt med skadevolders interesse i at undgå at betale erstatningssummen. I øvrigt nævnes i § 24; skadevolders forhold, foreliggende forsikringer og øvrige omstændigheder.

Reglen indeholder både mulighed for at lempe ansvaret eller helt lade det bortfalde, men oftest anvendes reglen på den måde, at erstatningen ikke helt bortfalder, men nedsættes til et skønsmæssigt beløb.

#### 4.6 Forældelse

##### 4.6.1 Forældelsesfrister

Udgangspunktet efter den generelle danske forældelseslov (FL) er, at krav og fordringer bliver forældet efter tre år, hvilket fremgår af lovens § 3, stk. 1. Det vil sige at den tidsmæssige ramme for, hvornår man kan gøre et krav gældende ved domstolene, er begrænset til tre år. Hvornår tidspunktet skal regnes fra afhænger af, hvilket krav der er tale om. I forhold til krav der opstår ved misligholdelse af en kontrakt, regnes fristen fra tidspunktet for misligholdelsen, jf. FL § 2, stk. 3. For erstatningskrav uden for kontrakt regnes fristen fra tidspunktet for skadens indtræden, jf. FL § 2, stk. 4.

Et krav om erstatning uden for kontrakt vil som det klare udgangspunkt være omfattet af den almindelige forældelsesfrist på tre år.

For krav som udspringer af en ansættelseskontrakt, fastlægger FL en særlig forældelsesfrist på fem år, hvilket fremgår af lovens § 4. Der er tale om krav, som arbejdstager og arbejdsgiver har mod hinanden i anledning af et ansættelsesforhold. Reglen omfatter krav, der støttes på kontrakten, uanset om kravet omhandler hovedydelse, herunder lønkrav, eller krav, der opstår ved misligholdelse af ansættelseskontrakten.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Von Eyben, s. 640.

##### 4.6.2 Suspensionsregler

I visse situationer bliver forældelsesfristen suspenderet og begynder først at løbe fra et senere tidspunkt end fra kravets opståen.

##### *Ukendskab til faktiske forhold*

Dette gælder blandt andet i situationer, hvor den, som har et krav, ikke var eller burde være bekendt med kravet, jf. FL § 3, stk. 2. Uvidenhed medfører suspension til den dag, hvor den pågældende får viden om kravet eller fordringen, eller den dag, hvor den pågældende burde have fået viden om forholdet.

Det er således en betingelse, at den, der har kravet, ikke burde have indset, at kravet eller fordringen bestod.

Uvidenheden skal vedrøre de faktiske forhold, som kravet støttes på.<sup>15</sup> Hvis uvidenheden udelukkende omhandler manglende kendskab til de relevante regler eller fortolkningen heraf (retsvildfarelse), medfører dette ukendskab ikke suspension.

<sup>15</sup> Von Eyben, Bo: Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 1. udgave, s. 430 ff.

## 5. JURIDISK VURDERING OG ANBEFALINGER

### 5.1 Beslutningen om at bevilge i alt 12,5 mio. kr. til aftaler med OS&E

5.1.1 Da Odense Kommune modtog henvendelsen fra OS&E i december 2012, var der en generel erkendelse af, at kommunen ikke i den første 5-årige periode efter Arena Fyns ibrugtagning havde iværksat aktiviteter i relation til arenaen i et omfang, der modsvarede de fælles ønsker og forventninger, som Odense Kommune og OCC havde drøftet forud for indgåelse af det oprindelige aftalegrundlag i 2005.

5.1.2 Der var tillige en politisk vilje til at investere yderligere i kulturområdet og at allokere et betydeligt beløb til aftaler med OS&E, hvilket resulterede i bevillingen på 5 mio. kr. i 2014 og 3\*2,5 mio. kr. de efterfølgende 3 år, godkendt af ØU den 11. september 2013 og endeligt vedtaget af byrådet ved 2. behandlingen af budgettet den 9. oktober 2013.

5.1.3 Bevillingen af de i punkt 5.1.2 nævnte beløb blev motiveret med teksten, der er gengivet i punkt 3.3.60. Det er således efter teksten forudsat, at der skulle indgås en eller flere samarbejdsaftaler, og at disse skulle sikre bedre udnyttelse af kommunens vederlagsfrie brugsret og derved styrke muligheden for at tiltrække flere og større events til Odense. Den i teksten beskrevne anvendelse af beløbene synes således at forudsætte, at der blev indgået nye gensidigt bebyrdende aftaler, som skulle muliggøre, at kommunen bedre ville kunne udnytte den allerede aftalte vederlagsfrie brugsret. Det er vores vurdering, at en bevilling til dette formål ikke kolliderer med generelle forvaltningsretlige eller kommunalretlige regler, og at bevillingen lovligt har kunnet vedtages inden for de rammer, Odense

Kommune blev vejledt om ved statsamtets udtalelse, jf. citaterne herfra i punkt 4.3.7.

### 5.2 Den daværende borgmester og ØU's rolle i øvrigt

5.2.1 I punkt 3.3.30 har vi gengivet dele af en mail, hvori den daværende stadsdirektør refererede en dialog mellem den daværende borgmester og bestyrelsesformanden i OS&E. Teksten kan læses således, at den daværende borgmester havde tilkendegivet, at han ville lægge op til en betaling i en yderligere 5-årig periode på samme vilkår som i den oprindelige brugsrets aftale. En anden udlægning af teksten kan være, at parterne har drøftet størrelsen af en økonomisk ramme for fremadrettede aktiviteter, uden at det konkrete juridiske setup har været drøftet i detaljen. Da det ikke af referaterne af efterfølgende ØU-møder kan konstateres, at en ren forlængelse af den indgående brugsrets aftale har været drøftet, og da det efterfølgende forløb viser, at forskellige alternative løsningsmodeller, herunder at øge aktivitetsniveauet og indgå sponsoraftaler, har været behandlet og drøftet med OS&E, har vi ikke baseret på det nævnte citat fundet grundlag for at konkludere, at den daværende borgmester stillede OS&E i udsigt, at betaling for brugsrets aftale blot ville blive forlænget på uændrede vilkår. Vi har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at OS&E i forlængelse af mødet i januar 2013 var blevet gjort udtrykkelig opmærksom på, at en forlængelse efter kommunens vurdering ikke var en mulig løsning, jf. punkt 3.3.23.

5.2.2 Vi har ikke i øvrigt i forbindelse med vores gennemgang af det modtagne skriftlige materiale fundet dokumentation for, at ØU's medlemmer har været involveret i de detaljerede drøftelser og forhandlinger med OS&E om, hvordan de fremtidige bevillinger vedrørende OS&E konkret skulle udmøntes. Vi er derfor heller ikke bekendt med oplysninger, der giver grundlag for at antage, at der fra ØU eller fra udvalgets medlemmer har været tilkendegivet ønsker om andet end, at aftaler med OS&E skulle udformes inden for de gældende retlige grænser.

### 5.3 Den daværende stadsdirektørs rolle

- 5.3.1 Det citerede afsnit i punkt 3.3.50 kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt der allerede inden allongens underskrivelse er blevet givet retligt bindende tilsagn om at begunstige OS&E i strid med de for kommunen gældende regler. Vi har imidlertid ikke fundet grundlag for at kunne konkludere dette. Vi har i den forbindelse lagt til grund, at der har været en erkendelse af, at Odense Kommune ikke havde medvirket til at skabe et aktivitetsniveau i Arena Fyn som forudsat, da det oprindelige aftalegrundlag blev indgået. Derudover har vi lagt til grund, at der blev signaleret en politisk vilje til fremadrettet at allokere flere ressourcer til samarbejdet med OS&E, men at der også gennem forløbet frem til indgåelsen af allongen er blevet arbejdet i flere spor på at sikre et øget aktivitetsniveau gennem flere fremtidige events og sponsoraftaler. Forløbet frem til underskrivelsen af allongen indikerer heller ikke, at der forinden er blevet meddelt egentlige bindende tilsagn af en karakter, som OS&E kunne støtte ret på. Vi har derfor ikke grundlag for at konkludere, at der i tilkendegivelsen om tilsagn kan lægges andet end en meddelt intention om, at kommunen ville øge aktivitetsniveauet i et omfang, der økonomisk svarede til kommunens historiske betalinger i henhold til brugsretsaftalen.
- 5.3.2 Horten har, jf. punkt 1.1.1, med kendskab til den komplette udgave af brugsaftalen vurderet, at allongen reelt udgør støtte til privat erhvervsvirksomhed. Denne vurdering er i overensstemmelse med de vurderinger, Jura tidligere i forløbet har afgivet. På det tidspunkt, hvor allongen blev underskrevet på vegne Odense Kommune, var der imidlertid opstået usikkerhed om, hvorvidt Juras tidligere vurderinger var korrekte, fordi vurderingerne var blevet afgivet, uden Jura havde haft kendskab til den håndskrevne tekst på brugsretsaftalen, og den daværende chef for Jura udtrykte således også selv usikkerhed umiddelbart forud for allongens indgåelse. Dette skal sammenholdes med, at spørgsmålet om, hvornår og

hvordan en kommune lovligt kan indgå aftaler som det aftalegrundlag, der vedrører Arena Fyn, relaterer sig til et retsområde, hvor der hersker usikkerhed om de præcise grænser, jf. citaterne fra statsamtets udtalelse i punkt 4.3.7. Heri bemærkede statsamtet, at kommunen i grænsetilfælde selv måtte afgøre, om et engagement i en aktivitet varetaget af private virksomheder skal betragtes som ensidig støtte eller en gensidigt bebyrdende aftale. På baggrund af disse forhold har vi ikke grundlag for at konkludere, at den daværende stadsdirektør har underskrevet allongen med en viden om, at allongen var en klart ulovlig handling.

- 5.3.3 Efter vores gennemgang af det skriftlige materiale, var det vores foreløbige vurdering, at den daværende stadsdirektør havde handlet kritisabelt ved at underskrive og fremsende allongen til OS&E på et tidspunkt, hvor der var opstået usikkerhed om konstruktionens lovlighed, og hvor den daværende juridiske chef umiddelbart forinden havde tilkendegivet usikkerhed om brugsretsftalens fortolkning og anbefalet, at kommunen fandt de oprindelige beregninger frem, og tilkendegivet, at en medarbejder i Jura var blevet bedt om at finde sagen frem, jf. punkt 3.3.93. Den retlige usikkerhed, der bestod på tidspunktet for allongens underskrivelse, beroede således ikke på, at der generelt er usikkerhed om de retlige grænser, men derimod på det forhold, at Jura ikke havde haft tid til at undersøge og vurdere betydningen af den nye oplysning om den håndskrevne påtegning. Hertil kommer, at vi ikke er bekendt med, om der forud for underskriften er foretaget nogle egentlige beregninger eller vurderinger af, hvordan den historisk manglende udnyttelse af brugsretsftalen kan føre til en øget lejebetalingsforpligtelse på netop 8,5 mio. kr. Det er således vores vurdering, at den daværende stadsdirektør ved at underskrive allongen på det anførte tidspunkt har påført kommunen en økonomisk forpligtelse på et utilstrækkeligt oplyst grundlag, og dermed uden at sikre, at der bestod det fornødne hjemmelsgrundlag herfor. Hertil kommer, at vi finder det kritisabelt, at allongen blev indgået uanset teksten, hvorved bevillingen som vedtaget indikerede, at midlerne ville blive anvendt til andet end betaling for brugsretten, jf. punkt 5.1.2. Vi er ikke bekendt med, at ØU

er blevet orienteret herom inden underskriften, hvilket efter vores opfattelse burde være sket.

- 5.3.4 Vi har præsenteret vores foreløbige vurdering for den daværende stadsdirektør, der i sit høringssvar har angivet nogle generelle betragtninger vedrørende forløbet. I hovedtræk anføres det i høringssvaret, at baggrunden for indgåelse af allongen var en generel opfattelse af, at forudsætningerne for den oprindelige aftale ikke var indfriet, og at der var et betydeligt politisk pres for at finde en løsning ud fra denne opfattelse af situationen. Samtidig anfører den daværende stadsdirektør, at den juridiske rådgivning var uklar og mangelfuld, samt at det efter den daværende stadsdirektørs opfattelse heller ikke på nuværende tidspunkt er helt klart, at der er tale om en ulovlig aftale. På grundlag af disse forhold er det den daværende stadsdirektørs vurdering, at der er handlet fuldt ud korrekt under de givne omstændigheder, og at der ikke er grundlag for at udtale kritik.
- 5.3.5 Den daværende stadsdirektør har endvidere i sit høringssvar konkret afvist, at der på tidspunktet for allongens underskrivelse var en retlig usikkerhed, fordi Jura ikke havde haft tid til at undersøge og vurdere de nye oplysninger samt manglende beregninger i forhold til udnyttelse af aftalen. Der henvises i denne sammenhæng til OS&E's fremlæggelse over for ØU (den 23. januar 2013), der ifølge høringssvaret indeholdt begge dele og som politisk har været tilstrækkeligt til at argumentere for manglende aftaleoverholdelse. Den daværende stadsdirektør anfører endvidere, at der i de materielle forudsætninger ikke er usikkerhed om aftalens manglende indfrielse af de indtægtsmæssige forudsætninger, og at der på samme tidspunkt forelå et færdigt oplæg til aftaletekst fra en anden jurist. Den daværende stadsdirektør tilkendegiver i sit høringssvar endvidere, at han ikke er enig i kritikken omkring tilsidesættelse af hensigten med byrådets bevilning. ØU gav ifølge den daværende stadsdirektør en bemyndigelse til ham om at indgå en aftale set i sammenhæng med, at ØU tidligere havde tiltrådt en model med dels en forlængelse af den daværende aftale og dels en sponsoraftale og dermed, at der var tale om andet end betaling for brugsretten. Den daværende

stadsdirektør bemærker til sidst, at han ikke er i tvivl om, at der er handlet i fuld overensstemmelse med det politiske ønske i ØU.

- 5.3.6 Den daværende stadsdirektørs høringssvar har ikke givet os anledning til at ændre ved vores foreløbige vurdering som beskrevet i punkt 5.3.1 - 5.3.3, hvorfor vi fortsat kan henholde os hertil. Særligt for så vidt angår bemærkningen om, at en anden jurist havde udarbejdet et færdigt oplæg til aftaletekst, er det vores vurdering, at dette forhold ikke kan føre til et andet resultat. Vi har herved lagt vægt på, at den juridiske chef baseret på Juras tidligere vurderinger havde tilkendegivet behov for yderligere undersøgelser, jf. punkt 3.3.93.
- 5.3.7 Det er sammenfattende vores opfattelse, at den daværende stadsdirektør ved at underskrive allongen under de ovenfor anførte omstændigheder har udvist en kritisabel adfærd. Da den daværende stadsdirektør er fratrådt, er det ikke relevant at overveje, hvorledes forholdene skal sanktioneres ansættelsesretligt.
- 5.4 **Den nuværende stadsdirektørs rolle**
- 5.4.1 Den nuværende stadsdirektør er i tilknytning til arbejdet med dobbeltkoncerten med Sting og Paul Simon blevet introduceret for allongen i korrespondance af den 16. februar 2015, 4. marts 2015, 17. marts 2015, 16. april 2015 og 2. juni 2015. Vi har under punkt 3.4.2 til 3.4.8 beskrevet de for vores vurdering væsentligste dele af korrespondancen herom. Det fremgår heraf, at allongen i alle mails og tilhørende notater omtales i tilknytning til og som en del af kommunens overvejelser vedrørende dobbeltkoncerten, og at der således ikke er tilgået den nuværende stadsdirektør henvendelser, der har særskilt fokus på allongen. Det fremgår endvidere, at der i det ovennævnte forløb involveres eksternt advokat, og at den nuværende stadsdirektør heller ikke i den forbindelse gøres særskilt opmærksom på, at allongen kan udgøre et særskilt juridisk problem, der isoleret



bør løses uafhængigt af overvejelserne vedrørende kommunens relation til OS&E i forhold til dobbeltkoncerten.

- 5.4.2 Vores gennemgang af det af den nuværende stadsdirektør fremsendte materiale giver os ikke grundlag for at kritisere, at problemstillingen vedrørende allongen ikke er blevet bragt op af den nuværende stadsdirektør før end sket. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at allongen udgør en sag, der var afsluttet, inden den nuværende stadsdirektør tiltrådte denne stilling. Vi har desuden lagt vægt på, at de drøftelser, han var involveret i, da allongen er blevet omtalt, angik spørgsmål vedrørende dobbeltkoncerten og således ikke havde allongen som særskilt tema. Det er endvidere relevant, at der i løbet af processen blev inddraget eksternt advokat, og at den nuværende stadsdirektør heller ikke i den forbindelse blev opfordret til at undersøge allongens lovlighed nærmere. Endelig er det også i forhold til den nuværende stadsdirektør relevant, at spørgsmålet om, hvornår og hvordan en kommune lovligt kan indgå aftaler som det aftalegrundlag, der relaterer sig til Arena Fyn, relaterer sig til et retsområde, hvor der hersker usikkerhed om de præcise grænser, og hvor statsamtet i udtalelsen om Arena Fyn henviste kommunen til selv at foretage denne vurdering, jf. vores bemærkninger herom i punkt 5.3.1. Sammenfattende har vi af de ovennævnte grunde ikke fundet grundlag for at rejse kritik af den nuværende stadsdirektør.

## 5.5 Juras rolle

- 5.5.1 Det fremgår af punkt 3.3.76, at den daværende juridiske chef først i september 2013 blev bekendt med, at der med håndskrift er tilføjet den i punkt 3.1.3 gengivne håndskrevne tekst om balance mellem indtægter og udgifter, og at de juridiske vurderinger, der udarbejdes af medarbejderne i Jura i perioden forud herfor, således alene har været baseret på brugsretsaftalens trykte tekst. Det er vores vurdering, at det forhold, at Jura har baseret de udarbejdede vurderinger på en aftaletekst, der ikke var den endelige udgave, kan betegnes som en uheldig

og beklagelig fejl. Der er dog ikke tale om, at dette forhold er af en sådan karakter, at der er grundlag for at anføre, at den daværende juridiske chef eller medarbejderne i Jura, der var involveret i forløbet, har handlet kritisabelt.

- 5.5.2 De juridiske vurderinger, som medarbejderne i Jura har udarbejdet om kravene til aftaleindgåelse med OS&E, og som via den daværende juridiske chef er formidlet til såvel den tidligere stadsdirektør som ØU, gengiver korrekt de retningslinjer, der blev beskrevet ved statsamtets udtalelse. Der er samtidig redegjort for, hvor grænserne for lovlige dispositioner i forhold til påtænkte aftaler med OS&E efter Juras opfattelse går. Det er derfor vores vurdering, at medarbejderne i Jura har efterlevet pligten til at rådgive om de retlige grænser, jf. punkt 4.4.2 og 4.4.3.
- 5.5.3 Den medarbejder fra Jura, der foretog en juridisk gennemgang af allongen, gjorde dette med fokus på de aftaleretlige forhold, og gennemgangen blev foretaget på et tidspunkt, hvor den daværende juridiske chef parallelt med gennemgangen var i en direkte dialog med den tidligere stadsdirektør om de kommunalretlige aspekter. Vi har derfor heller ikke fundet grundlag for at rejse kritik af den konkrete kontraktgennemgang.

## 5.6 Øvrige medarbejdere

- 5.6.1 Efter vores gennemgang af det skriftlige materiale var det vores foreløbige vurdering, at den daværende kontorchef for Politik og Strategi har været medvirkende til at få allongen underskrevet på et tidspunkt, hvor Jura ikke i lyset af de for Jura nye oplysninger havde vurderet lovligheden heraf og anbefalede yderligere undersøgelser, jf. herunder punkt 3.3.81, 3.3.89, 3.3.90 og 3.3.95. Han har indtaget en underordnet rolle i forhold til den daværende stadsdirektør, men vi finder desuagtet, at hans medvirken til at få allongen underskrevet den 10. oktober 2013 er kritisabel, da han herved har bidraget til, at allongen blev indgået og kommunen dermed påtog sig økonomiske forpligtelser på et tidspunkt, hvor der


ikke var foretaget tilstrækkelige undersøgelser af det oprindelige aftalegrundlag eller de økonomiske aspekter relateret hertil, og hvor hjemmelsgrundlaget for forpligtelsen og den økonomiske forsvarlighed derfor ikke var tilstrækkeligt undersøgt. Når graden af kritik skal fastlægges, bør det dog også tages i betragtning, at den daværende kontorchef for Politik og Strategi sikrede, at den daværende stadsdirektør var oplyst om de juridiske implikationer af aftaleindgåelsen, og herunder den daværende chef for Juras tilkendegivelse af behov for yderligere undersøgelser, forud for allongen blev underskrevet, jf. punkt 3.3.95.

5.6.2 Vi har præsenteret vores foreløbige vurdering for den daværende kontorchef for Politik og Strategi, som i sit høringsvar har understreget sin underordnede rolle i forløbet. Han har i den forbindelse oplyst, at han først i maj 2013 efter en orlovperiode blev involveret i problemstillingen, at han i sin stilling som kontorchef havde tre ledelsesniveauer over sig, og at han ikke deltog i ØU's møder eller møder med OS&E. Den daværende kontorchef anfører endvidere i sit høringsvar, at der undervejs i forløbet var en klar rollefordeling mellem hans kontor, Politik og Strategi, der skulle stå for samarbejdsrelationen med OS&E, og Jura, der skulle stå for vurderingen af løsningernes lovlighed. Han anfører desuden, at der var et betydeligt pres for at få løst sagen hurtigt, og at han ikke selv fastsatte deadlines eller havde kompetence til at beslutte hvilken løsning, der skulle gennemføres. I forhold til denne rapportens punkt 3.3.95 hvori det gengives, at den daværende kontorchef informerer den daværende stadsdirektør om, at han ikke mener, at de kan vente med at indgå en aftale, anfører den daværende kontorchef i sit høringsvar, at det var med det underforståede udgangspunkt, at hans fokus var og skulle være på samarbejdsrelationen. Det understreges i høringsvaret herudover, at han forelagde de juridiske tvivlsspørgsmål for den juridiske chef, og at han videresendte den juridiske chefs bemærkninger til den daværende stadsdirektør, der selv skulle beslutte, om allongen skulle underskrives. Endelig har den daværende kontorchef i sit høringsvar bekræftet, at han er og fortsat vil være meget opmærksom på legalitetsprincippet og kravene til økonomisk forsvarlighed i sin nuværende stilling.

5.6.3 Sammenfattende er det fortsat vores opfattelse, at den daværende kontorchef for Politik og Strategi ved sin medvirken til allongens indgåelse har udvist kritisk adfærd. Vi kan derfor fortsat henholde os til punkt 5.6.1.

5.6.4 Såfremt den daværende kontorchef for Politik og Strategi fortsat havde været ansat i stillingen, ville vi have anbefalet, at der blev iværksat en høringsproces med henblik på at meddele ham en påtale eller en advarsel, men det er samtidig vores opfattelse, at der ikke havde været grundlag for en mere alvorlig sanktion. Da den pågældende imidlertid er fratrådt den nævnte stilling og i en efterfølgende periode har været ansat i privat regi, er der ikke grundlag for at iværksætte ansættelsesretlige sanktioner. Da vedkommende på ny er blevet ansat i Odense Kommune, er det vores anbefaling, at den relevante forvaltning i Odense Kommune, hvori han er ansat, gør den tidligere kontorchef for Politik og Strategi bekendt med vores vurdering og understreger vigtigheden af, at der ikke disponeres på et utilstrækkeligt oplyst grundlag, jf. vores beskrivelse af legalitetsprincippet og kravene til økonomisk forsvarlighed i punkt 4.2.3 og 4.3.4.

**Kromann Reumert**



Jens Lund Mosbek  
Partner