

JONAS BRUUN

ADVOKATFIRMA

PER MAGID
ADVOKAT
BREDGADE 38
1260 KØBENHAVN K

BERETNING

OM

GRANSKNINGEN AF COMBUS A/S

April 2001

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| I. BAGGRUND OG UDFØRELSE | 1 |
| 1. BAGGRUND..... | 1 |
| 1.1 Beslutningen om iværksættelse af granskning | 1 |
| 1.2 Granskningstemaet af 29. juli 1999..... | 2 |
| 1.3 Udvidelsen af 27. september 2000 af granskningstemaet | 3 |
| 1.4 Andre undersøgelser vedrørende Combust..... | 4 |
| 1.4.1 Rigsrevisionen | 4 |
| 1.4.2 Advokatundersøgelse af varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust a/s | 6 |
| 1.5 Granskningsperioden..... | 7 |
| 1.6 Reglerne om granskning..... | 8 |
| 1.6.1 Granskningsinstituttet..... | 8 |
| 1.6.2 Granskningsmandens pligter | 8 |
| 1.6.3 Selskabets pligter..... | 9 |
| 2. GRANSKNINGENS UDFØRELSE..... | 11 |
| 2.1 Indhentning af information..... | 11 |
| 2.1.1 Dokumenter | 11 |
| 2.1.2 Møder | 13 |
| 2.1.3 Andre informationskilder | 14 |
| 2.2 Revisions- og regnskabsmæssig bistand | 14 |
| 2.3 Særlige forhold ved granskningens udførelse | 15 |
| II. FAKTUM..... | 17 |
| 3. MARKEDET FOR BUSKØRSEL I DANMARK | 17 |
| 3.1 Buskørsel efter standardkontrakt..... | 17 |
| 3.2 Offentlige udbud af buskørsel..... | 17 |
| 3.3 Udviklingen på markedet for buskørsel | 19 |
| 3.4 Prisudviklingen..... | 20 |
| 3.5 Busoperatørerne..... | 22 |
| 4. LOV OM DSB BUSSE A/S - ETABLERING AF SELSKABET | 23 |
| 4.1 Lov nr. 232 af 4. april 1995 om DSB Busse A/S | 23 |
| 4.2 Stiftelse af DSB Busse A/S | 24 |
| 4.3 Lov nr. 1232 af 27. december 1996 om ændring af lov om DSB Busse A/S | 26 |
| 4.4 Lov nr. 1046 af 23. december 1998 om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busse A/S m.v..... | 26 |
| 5. LEDELSE, REVISION, VEDTÆGTER M.V. OG KONCERNSTRUKTUR | 28 |
| 5.1 Bestyrelse | 28 |
| 5.2 Direktion..... | 29 |
| 5.3 Revision..... | 30 |
| 5.4 Vedtægter, forretningsorden for bestyrelsen og instruktion til direktionen | 30 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5.5 | Tegningsregel og navn | 31 |
| 5.6 | Combus' øvrige ledelse og forretningsstruktur | 31 |
| 5.7 | Koncernstruktur..... | 32 |
| 6. | SELSKABETS STRATEGI..... | 33 |
| 6.1 | Strategi før omdannelsen til aktieselskab | 33 |
| 6.2 | Strategiplan 1996..... | 33 |
| 6.3 | Handlingsplan 1996..... | 36 |
| 6.4 | Handlingsplan 1997..... | 36 |
| 6.5 | Handlingsplan 1998..... | 37 |
| 7. | COMBUS' TJENESTEMÆND OG OVERENSKOMSTANSATTE | 38 |
| 7.1 | Indledning..... | 38 |
| 7.2 | Lovgrundlaget for tjenestemænds beskæftigelse i Combus | 38 |
| 7.3 | Forskelle i ansættelsesvilkår for tjenestemænd og overenskomstansatte | 39 |
| 7.4 | Virksomhedsoverdragelsesloven..... | 41 |
| 7.4.1 | Generelt om virksomhedsoverdragelsesloven | 41 |
| 7.4.2 | Anvendelse af virksomhedsoverdragelsesloven ved udbud af buskørsel | 42 |
| 7.4.3 | Anvendelse af virksomhedsoverdragelsesloven på tjenestemænd | 44 |
| 7.4.4 | Combus' forståelse af virksomhedsoverdragelsesloven..... | 44 |
| 7.5 | Overtallige tjenestemænd | 47 |
| 7.5.1 | Problem med overtallige tjenestemænd..... | 47 |
| 7.5.2 | Rådighedsløn | 48 |
| 7.5.3 | Ændring af tilbudspolitikken i 1997 | 48 |
| 7.6 | Tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse..... | 50 |
| 7.6.1 | Aftale i 1997 om tjenestemænds overgang til overenskomstansættelse..... | 50 |
| 7.6.2 | Ændring i 1998 af lov om DSB Busser A/S m.v..... | 51 |
| 7.6.3 | Tidligere tjenestemænd og virksomhedsoverdragelsesloven | 52 |
| 7.7 | Vurdering | 53 |
| 8. | HENSÆTTELSEN TIL MERUDGIFTER TIL TJENESTEMÆND..... | 55 |
| 8.1 | Indledning..... | 55 |
| 8.2 | Opgørelsen af hensættelsen | 55 |
| 8.3 | Forudsat anvendelse af hensættelsen..... | 57 |
| 8.4 | Combus' opfattelse af anvendelsesområdet for hensættelsen | 59 |
| 8.4.1 | Indledning..... | 59 |
| 8.4.2 | Balance- og likviditetsbudgetter for 1995 og 1996 | 60 |
| 8.4.3 | Økonomirapport for 3. kvartal 1996 og Budgetredegørelse 1997 | 60 |
| 8.4.4 | Økonomirapporter for 4. kvartal 1996 og 1. kvartal 1997..... | 61 |
| 8.4.5 | KPMG's brev af 26. august 1997 | 61 |
| 8.4.6 | Handlingsplan 1997 og bestyrelsesmøde den 28.-29. august 1997 | 63 |
| 8.4.7 | Budgetredegørelse 1998 | 64 |
| 8.4.8 | Bestyrelsesmøde den 20. februar 1998..... | 64 |
| 8.4.9 | Advokat Ulrik Letts brev af 6. marts 1998..... | 64 |
| 8.4.10 | Direktionens notat af 25. marts 1998..... | 66 |
| 8.4.11 | Revisionsprotokollat af 7. maj 1998..... | 67 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 8.4.12 | Combus' notat af 1. maj 1998 | 68 |
| 8.4.13 | Bestyrelsesmøde den 24. februar 1999..... | 68 |
| 8.4.14 | Bestyrelsesmøde den 30. marts 1999 | 69 |
| 8.4.15 | Revisionsprotokollat af 30. maj 1999..... | 70 |
| 8.5 | Gennemførte træk på hensættelsen..... | 70 |
| 8.6 | Opgørelse af merudgifter til tjenestemænd | 70 |
| 8.7 | Tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse | 72 |
| 8.8 | Vurdering | 74 |
| 8.8.1 | Anvendelsesområdet for hensættelsen..... | 74 |
| 8.8.2 | Dækning af merudgifter til løn under sygdom og til overtallige tjenestemænd | 74 |
| 8.8.2.1 | Direktionens orientering af bestyrelsen..... | 75 |
| 8.8.2.2 | Revisors orientering af bestyrelsen..... | 75 |
| 8.8.3 | Dækning af lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte | 76 |
| 8.8.3.1 | Direktionens orientering af bestyrelsen i august 1997..... | 76 |
| 8.8.3.2 | Direktionens orientering af bestyrelsen i marts 1998 | 77 |
| 8.8.4 | Konsekvenser af uberettiget anvendelse af hensættelsen | 77 |
| 8.8.5 | Indtægtsførsel af en del af hensættelsen | 78 |
| 9. | DELTAGELSE I LICITATIONER..... | 81 |
| 9.1 | Kontraktportefølje | 81 |
| 9.2 | Tilbudspolitik | 83 |
| 9.3 | Tilbudsresultater - Sammenligning med konkurrenter | 85 |
| 9.3.1 | Hovedstadens Trafikselskabs 5. udbud | 86 |
| 9.3.2 | Hovedstadens Trafikselskabs 6. udbud | 86 |
| 9.3.3 | Hovedstadens Trafikselskabs 7. udbud | 87 |
| 9.3.4 | Vestsjællands Trafikselskabs 2. udbud..... | 89 |
| 9.3.5 | Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud..... | 89 |
| 9.3.6 | Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud..... | 90 |
| 9.3.7 | Sammenfatning..... | 91 |
| 9.4 | Fremgangsmåde ved udarbejdelse af tilbud | 92 |
| 9.4.1 | Planlægningsmødet..... | 92 |
| 9.4.2 | Arbejdsfordelingsmødet | 93 |
| 9.4.3 | Strategimødet..... | 93 |
| 9.4.4 | Beslutningsmødet | 94 |
| 9.4.5 | Tilbudsafgivelse | 94 |
| 9.5 | Beregningen af konkrete tilbud | 95 |
| 9.5.1 | Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud - pakke 8..... | 95 |
| 9.5.1.1 | Personaleerklæringen | 96 |
| 9.5.1.2 | Tilbudsforudsætninger vedrørende forrentning og afskrivning | 96 |
| 9.5.1.3 | Chaufførberegninger | 97 |
| 9.5.1.4 | Skemadariat..... | 97 |
| 9.5.1.5 | Tilbudsregnearket..... | 99 |
| 9.5.1.6 | Resultat af Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud, pakke 8 | 100 |
| 9.5.2 | Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud - pakke 715..... | 100 |
| 9.5.3 | Hovedstadens Trafikselskabs 6. udbud - enhed 2..... | 102 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 9.5.3.1 | Generelle forudsætninger | 103 |
| 9.5.3.2 | Tilbudsforudsætningerne vedrørende forrentning og afskrivning | 103 |
| 9.5.3.3 | Chaufførberegninger | 104 |
| 9.5.3.4 | Skemadariat | 104 |
| 9.5.3.5 | Tilbudsregnearket | 106 |
| 9.5.3.6 | Resultatet af Hovedstadens Trafikselskabs 6. udbud - enhed 2 | 106 |
| 9.6 | Grundlaget for omkostningsberegningen | 106 |
| 9.6.1 | Økonomistyringsværktøjer til brug for tilbudsregningen | 106 |
| 9.6.2 | Likviditetsvurderinger ved tilbudsregningen | 108 |
| 9.6.3 | Chaufføromkostninger | 109 |
| 9.6.3.1 | Chaufføroverenskomster | 110 |
| 9.6.3.2 | Chaufføreffektivitet | 111 |
| 9.6.3.3 | Planlægningseffektivitet | 114 |
| 9.6.4 | Bud på overenskomstvilkår | 116 |
| 9.6.5 | Andre omkostninger | 117 |
| 9.6.6 | Afskrivninger | 117 |
| 9.6.7 | Leasingfordel | 119 |
| 9.6.8 | Efterkalkulation | 120 |
| 9.7 | Grundlag for forventet fortjeneste | 121 |
| 9.7.1 | Indregnet forrentning af investering i busmateriel | 122 |
| 9.7.2 | Provision | 123 |
| 9.7.3 | Følsomhedsberegninger | 124 |
| 9.8 | Særligt om HT's 6. og 7. udbud | 125 |
| 9.8.1 | Indledning | 125 |
| 9.8.2 | Tilbudspolitik i HT-området | 127 |
| 9.8.3 | Inddragelse af personer med lokalkendskab ved tilbudsregningen | 128 |
| 9.8.4 | Overenskomster og protokoller | 129 |
| 9.8.5 | Driftsfaciliteter og busser | 130 |
| 9.8.6 | Administration | 132 |
| 9.8.7 | Kørselskvalitet | 133 |
| 9.8.8 | Sammenfatning | 133 |
| 9.9 | Orientering til bestyrelsen om licitationer | 134 |
| 9.9.1 | Udvikling på markedet for kontraktkørsel | 134 |
| 9.9.2 | Tilbudsstrategi og tilbudsmodel | 135 |
| 9.9.3 | Orientering om buddene ved HT's 6. og 7. udbud | 138 |
| 9.9.4 | Orientering om bud på ruter med tjenestemænd | 140 |
| 10. | ANDRE DISPOSITIONER | 142 |
| 10.1 | Regler om direktionens og bestyrelsens kompetence | 142 |
| 10.2 | Køb af virksomheder | 143 |
| 10.2.1 | Procedure | 143 |
| 10.2.2 | Væsentlige køb | 144 |
| 10.2.2.1 | Møns Omnibusser A/S | 144 |
| 10.2.2.2 | Swebus Danmark A/S | 145 |
| 10.3 | Leasingselskaber | 147 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 10.3.1 | Indledning..... | 147 |
| 10.3.2 | Beslutningen om at anvende en leasingmodel..... | 148 |
| 10.3.3 | Leasingmodellen..... | 149 |
| 10.3.4 | Fastsættelse af leasingydelse | 150 |
| 10.3.5 | Regnskabsmæssig behandling af leasingfordelen | 150 |
| 10.3.6 | Leasingfordelens indregning i tilbuddene | 151 |
| 10.4 | Billund-projektet | 153 |
| 10.4.1 | Indledning..... | 153 |
| 10.4.2 | Strategi om kørsel for egen regning | 153 |
| 10.4.3 | Direktionens beslutning om iværksættelse af projektet..... | 154 |
| 10.4.3.1 | Faktisk grundlag for direktionens beslutning | 154 |
| 10.4.3.2 | Retligt grundlag for direktionens beslutning | 157 |
| 10.4.4 | Orientering af bestyrelsen..... | 158 |
| 10.4.5 | Projektets forløb | 158 |
| 10.5 | Busområde International | 160 |
| 10.6 | Aalborg Omnibusselskab A/S | 167 |
| 11. | REGNSKABSMÆSSIG UDVIKLING 1995-1998..... | 172 |
| 11.1 | Hoved- og nøgletal for Combus-koncernen | 172 |
| 11.2 | Sammenligning med andre busoperatører | 173 |
| 11.3 | Anvendt regnskabspraksis | 175 |
| 11.4 | Udviklingen i Combus-koncernens omsætning..... | 176 |
| 11.4.1 | Combus-koncernens hovedaktiviteter | 177 |
| 11.4.2 | Combus-koncernens kontraktkørsel | 177 |
| 11.4.3 | Combus-koncernens prisudvikling pr. køreplantime..... | 179 |
| 11.4.4 | Omsætningsudvikling 1997-1998 - Særlige forhold | 180 |
| 11.5 | Udviklingen i Combus-koncernens driftsresultater..... | 181 |
| 11.5.1 | Resultatopgørelse ifølge eksterne årsregnskaber..... | 181 |
| 11.5.2 | Ikke-tilbagevendende og ekstraordinære poster | 182 |
| 11.5.3 | Merudgifter vedrørende tjenestemænd - Forbrug af hensættelse | 183 |
| 11.5.4 | Hensættelser til tabgivende kontrakter | 186 |
| 11.6 | Udviklingen i Combus-koncernens produktionsomkostninger | 187 |
| 11.6.1 | Produktionsomkostningernes betydning for Combus-koncernens driftsresultater..... | 187 |
| 11.6.2 | Specifikation af produktionsomkostninger..... | 189 |
| 11.7 | Busområder - Driftsresultater og produktionsomkostninger | 192 |
| 11.7.1 | Udviklingen i busområdernes driftsresultater..... | 192 |
| 11.7.2 | Udviklingen i busområdernes produktionsomkostninger..... | 192 |
| 11.7.3 | Bemærkninger til den historiske regnskabsudvikling i enkelte busområder | 194 |
| 11.7.3.1 | Busområde København | 194 |
| 11.7.3.2 | Busområde Sjælland..... | 196 |
| 11.7.3.3 | Busområde Vejle..... | 196 |
| 11.7.3.4 | Busområde International og Billund-projektet..... | 197 |
| 11.8 | Udviklingen i Combus-koncernens administrationsomkostninger..... | 197 |
| 11.9 | Udviklingen i Combus-koncernens finansielle poster..... | 199 |
| 11.10 | Udviklingen i Combus-koncernens pengestrømme..... | 200 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 11.10.1 | Pengestrømsopgørelse ifølge eksterne årsregnskaber | 200 |
| 11.10.2 | Pengestrømme fra primær drift..... | 201 |
| 11.10.3 | Pengestrømme til investeringer | 203 |
| 11.10.4 | Pengestrømme fra finansiering | 205 |
| 11.11 | Udviklingen i Combus-koncernens balance..... | 207 |
| 11.11.1 | Balance ifølge eksterne årsregnskaber | 207 |
| 11.11.2 | Combus-koncernens buspark - Særlige værdiansættelsesspørgsmål..... | 209 |
| 11.11.3 | Udviklingen i Combus-koncernens langfristede gæld..... | 211 |
| 11.11.4 | Udviklingen i Combus' egenkapital | 212 |
| 11.12 | Kommentarer til udviklingen i Combus' kapitalstruktur | 212 |
| 12. | BUDGETTER OG BUDGETAFVIGELSER 1995-1998..... | 216 |
| 12.1 | Interne regler om budget | 216 |
| 12.2 | Anbefalinger fra revisionen..... | 216 |
| 12.3 | Combus' faktiske budgetprocedurer..... | 217 |
| 12.4 | Budgetafvigelser for driftsresultater..... | 220 |
| 12.4.1 | Budgetafvigelser 1995..... | 220 |
| 12.4.2 | Budgetafvigelser 1996..... | 221 |
| 12.4.3 | Budgetafvigelser 1997..... | 222 |
| 12.4.4 | Budgetafvigelser 1998..... | 224 |
| 12.5 | Budgetafvigelser for balance..... | 226 |
| 12.6 | Budgettede pengestrømme | 226 |
| 12.7 | Kommentarer til Combus' budgettering..... | 228 |
| 13. | ØKONOMISTYRING OG LEDELSESRAPPORTERING | 230 |
| 13.1 | Økonomistyring - EDB-systemer og forretningsgange | 230 |
| 13.1.1 | Økonomistyringssystemet Guide..... | 230 |
| 13.1.2 | Revisors anbefalinger om økonomistyring..... | 230 |
| 13.1.3 | Selskabets overvejelser om nyt økonomistyringssystem..... | 232 |
| 13.1.4 | Indførelse af nyt økonomistyringssystem..... | 234 |
| 13.2 | Økonomirapportering til direktionen..... | 235 |
| 13.2.1 | Rapportering fra busområderne til hovedkontoret..... | 235 |
| 13.2.1.1 | Opgavefordeling mellem busområderne og hovedkontoret..... | 235 |
| 13.2.1.2 | Busområderegnskab | 237 |
| 13.2.1.3 | Opfølgning på rapportering fra busområderne | 239 |
| 13.2.1.4 | Rapportering fra busområde København..... | 239 |
| 13.2.2 | Månedsrapport, kvartalsrapport, LISS-rapporter og ad hoc analyser..... | 240 |
| 13.2.3 | Vurdering af økonomirapporteringen til direktionen | 240 |
| 13.3 | Rapportering til bestyrelsen..... | 242 |
| 13.3.1 | Planer for selskabets udvikling..... | 242 |
| 13.3.2 | Selskabets organisation | 243 |
| 13.3.3 | Økonomirapportering | 243 |
| 13.3.3.1 | Krav til rapporteringen | 244 |
| 13.3.3.2 | Rapporteringens form..... | 246 |
| 13.3.3.2.1 | Resultatopgørelse for hele selskabet..... | 246 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 13.3.3.2.2 | Resultatopgørelse for de enkelte busområder | 247 |
| 13.3.3.2.3 | Balance | 248 |
| 13.3.3.2.4 | Pengestrømsanalyse | 248 |
| 13.3.3.2.5 | Investeringer | 248 |
| 13.3.3.2.6 | Særlige oplysninger | 249 |
| 13.3.3.3 | Rapporteringens indhold | 249 |
| 13.3.3.4 | Busområde Sjælland..... | 255 |
| 13.3.4 | Vurdering af økonomirapporteringen til bestyrelsen..... | 257 |
| 14. | REVISIONSPROTOKOL OG ANDRE REVISIONSANBEFALINGER..... | 258 |
| 14.1 | Indledning..... | 258 |
| 14.2 | Økonomistyring og budgetprocedure | 258 |
| 14.2.1 | Revisionsprotokollat af 6. juni 1995..... | 258 |
| 14.2.2 | Brev af 29. juni 1995 med notat om budgetvejledning | 259 |
| 14.2.3 | Notat af 30. juni 1995 om økonomistyring og forretningsgange..... | 259 |
| 14.2.4 | Revisionsprotokollat af 2. maj 1996..... | 260 |
| 14.2.5 | Revisionsprotokollat af 23. april 1997 | 261 |
| 14.2.6 | Brev af 10. november 1997 til Jørgen Hansen | 261 |
| 14.2.7 | Brev af 16. december 1997 til Jørgen Hansen..... | 262 |
| 14.2.8 | Revisionsprotokollat af 7. maj 1998..... | 263 |
| 14.2.9 | Revisionsprotokollat af 27. august 1998 | 265 |
| 14.2.10 | Revisionsprotokollat af 23. december 1998 | 265 |
| 14.3 | Forretningsgange | 266 |
| 14.3.1 | Notat af 30. juni 1995 om økonomistyring og forretningsgange..... | 266 |
| 14.3.2 | Revisionsprotokollat af 2. maj 1996..... | 266 |
| 14.3.3 | Revisionsprotokollat af 23. april 1997 | 267 |
| 14.3.4 | Revisionsprotokollat af 7. maj 1998..... | 267 |
| 14.3.5 | Revisionsprotokollat af 23. december 1998 | 268 |
| 14.3.6 | Revisionsprotokollat af 30. maj 1999..... | 268 |
| 14.4 | Likviditet og optagelse af lån | 268 |
| 14.4.1 | Revisionsprotokollat af 6. juni 1995..... | 268 |
| 14.4.2 | Revisionsprotokollat af 23. april 1997 | 269 |
| 14.4.3 | Revisionsprotokollat af 23. december 1998 | 269 |
| 14.4.4 | Revisionsprotokollat af 30. maj 1999..... | 270 |
| 14.5 | Selskabets økonomiske udvikling og risici | 271 |
| 14.5.1 | Revisionsprotokollat af 7. maj 1998..... | 271 |
| 14.5.2 | Revisionsprotokollat af 27. august 1998 | 271 |
| 14.5.3 | Revisionsprotokollat af 30. maj 1999..... | 272 |
| 14.6 | Hensættelser vedrørende tjenestemænd | 273 |
| 14.6.1 | Revisionsprotokollat af 6. juni 1995..... | 273 |
| 14.6.2 | Revisionsprotokollat af 2. maj 1996..... | 273 |
| 14.6.3 | Revisionsprotokollat af 23. april 1997 | 274 |
| 14.6.4 | Revisionsprotokollat af 7. maj 1998..... | 274 |
| 14.6.5 | Revisionsprotokollat af 23. december 1998 | 274 |
| 14.6.6 | Revisionsprotokollat af 30. maj 1999..... | 275 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 14.7 | Bestyrelsens behandling af revisionsprotokollaterne | 275 |
| 14.8 | Vurdering | 276 |
| 14.8.1 | Generelt om revisors rapportering..... | 276 |
| 14.8.2 | Revisors rapportering til bestyrelsen om forbedringer i rapporteringen..... | 277 |
| 15. | KAPITALTILFØRSLEN I MAJ 1999 | 279 |
| 15.1 | Indledning..... | 279 |
| 15.2 | Udviklingen i 1998..... | 281 |
| 15.2.1 | Budget for 1998..... | 281 |
| 15.2.2 | Trafikministeriets notat af 26. maj 1998 | 282 |
| 15.2.3 | Trafikministeriets notat af 9. juni 1998 | 285 |
| 15.2.4 | Trafikministeriets notat af 26. juni 1998 | 285 |
| 15.2.5 | Genoptagelse af salgsprocessen..... | 286 |
| 15.2.6 | Resultat for 1. halvår 1998 | 287 |
| 15.2.7 | Alfred Bergs notat af 28. august 1998 og brev af 8. oktober 1998..... | 287 |
| 15.2.8 | Finansministeriets notat af 9. oktober 1998..... | 288 |
| 15.2.9 | Scenarie for driftsudvikling 1999-2003..... | 289 |
| 15.2.10 | Resultat for 1.-3. kvartal 1998 og prognose for 1998..... | 290 |
| 15.2.11 | Budgetredegørelse 1999 | 290 |
| 15.2.12 | Combus' pressemeddelelse af 25. november 1998..... | 291 |
| 15.2.13 | Alfred Bergs brev af 27. november 1998 | 291 |
| 15.3 | Lov om ændring og ophævelse af lov om DSB Busser A/S m.v. | 291 |
| 15.4 | Udviklingen i foråret 1999 | 293 |
| 15.4.1 | Trafikministerens møde den 22. januar 1999 med Vagn Ry Nielsen..... | 293 |
| 15.4.2 | Bestyrelsesmøde den 24. februar 1999..... | 293 |
| 15.4.3 | Bestyrelsesmøde den 30. marts 1999 | 294 |
| 15.4.4 | Alfred Bergs notat af 9. april 1999 | 295 |
| 15.4.5 | Oversigt over Combus' lån og budgetoverslag for 1999 af 9. april 1999 | 295 |
| 15.4.6 | Combus' budgetskøn af 15. april 1999..... | 296 |
| 15.4.7 | Trafikministeriets notat af 16. april 1999 | 296 |
| 15.5 | Opgørelse af hensættelse og kapitalbehov | 297 |
| 15.5.1 | Bestyrelsesmøde den 27. april 1999 | 297 |
| 15.5.2 | Iværksættelse af en gennemgang af selskabets kontrakter | 297 |
| 15.5.3 | Budgetjusteringer den 11. og 12. maj 1999..... | 298 |
| 15.5.4 | Hensættelse til tabgivende kontrakter..... | 299 |
| 15.5.5 | Advokat Henrik Stenbjerres notat af 15. maj 1999 | 299 |
| 15.5.6 | Trafikministeriets notat af 16. maj 1999 | 300 |
| 15.5.7 | KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 | 300 |
| 15.5.8 | Bestyrelsesmøde den 18. maj 1999 | 303 |
| 15.5.9 | Arrivas brev af 18. maj 1999 til Alfred Berg..... | 304 |
| 15.5.10 | Trafikministeriets notat af 18. maj 1999 til regeringens økonomiudvalg..... | 304 |
| 15.5.11 | Advokat Henrik Stenbjerres notat af 18. maj 1999 | 305 |
| 15.5.12 | Trafikministeriets notat af 19. maj 1999 | 305 |
| 15.6 | Finansudvalgets beslutning om kapitaltilførsel..... | 306 |
| 15.6.1 | Aktstykket af 21. maj 1999 | 306 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 15.6.2 | Finansudvalgets spørgsmål af 26. og 27. maj 1999 til trafikministeren | 308 |
| 15.6.3 | Tilsagn om tilførsel af kapital..... | 310 |
| 15.7 | Aflæggelse af årsregnskab for 1998 | 310 |
| 15.7.1 | Udarbejdelse af revisionsprotokollat og endeligt udkast til årsregnskab | 310 |
| 15.7.2 | Bestyrelsesmøde den 30. maj 1999 | 311 |
| 15.7.3 | Revisionsprotokollat af 30. maj 1999..... | 311 |
| 15.7.4 | Årsregnskabet for 1998 | 312 |
| 15.7.5 | Revisionen af hensættelsen til tabgivende kontrakter | 315 |
| 15.7.6 | Statens indskud af kapital | 316 |
| 15.8 | Udvikling efter kapitaltilførslen | 317 |
| 15.8.1 | Alfred Bergs brev af 11. juni 1999..... | 317 |
| 15.8.2 | Finansudvalgets yderligere spørgsmål til trafikministeren..... | 317 |
| 15.8.3 | Bestyrelsesmøde den 16. juni 1999 | 318 |
| 15.8.4 | Oplysninger om yderligere forringelser af selskabets indtjening | 318 |
| 15.8.5 | Forøgelse af hensættelsen til tabgivende kontrakter..... | 319 |
| | 15.8.5.1 Hensættelse til tab i provinsen..... | 319 |
| | 15.8.5.2 Hensættelse til tab i København..... | 320 |
| 15.8.6 | Halvårsmeddelelse 1999..... | 321 |
| 15.8.7 | Alfred Bergs notat af 22. september 1999..... | 322 |
| 15.8.8 | Årsregnskab 1999..... | 323 |
| 15.9 | Opgørelse af tab på indgåede kontrakter | 324 |

III. RETSGRUNDLAG 326

16. GENERELT OM ERSTATNINGSANSVAR.....326

| | | |
|--------|---|-----|
| 16.1 | Indledning..... | 326 |
| 16.2 | Ledelsens ansvar som følge af selskabets drift..... | 327 |
| 16.2.1 | Generelt om ledelsens ansvar | 327 |
| 16.2.2 | Bestyrelsens ansvar | 329 |
| | 16.2.2.1 Tilsidesættelse af lovbestemte pligter..... | 329 |
| | 16.2.2.1.1 Forsvarlig organisation af selskabets virksomhed | 329 |
| | 16.2.2.1.2 Beslutninger af usædvanlig art eller stor betydning..... | 333 |
| | 16.2.2.1.3 Tilstrækkeligt kapitalberedskab | 334 |
| | 16.2.2.1.4 Bogføring og formueforvaltning..... | 335 |
| | 16.2.2.2 Forretningsmæssige dispositioner | 335 |
| | 16.2.2.3 Tabgivende drift | 337 |
| 16.2.3 | Direktionens ansvar | 338 |
| | 16.2.3.1 Tilsidesættelse af lovbestemte pligter..... | 338 |
| | 16.2.3.1.1 Daglig ledelse af selskabet..... | 338 |
| | 16.2.3.1.2 Bogføring og formueforvaltning..... | 339 |
| | 16.2.3.2 Forretningsmæssige dispositioner | 340 |
| | 16.2.3.3 Tabgivende drift | 340 |
| 16.3 | Ledelsens ansvar i forbindelse med kapitalforhøjelse..... | 340 |
| 16.4 | Revisionens ansvar | 343 |
| 16.4.1 | Generelt om revisionens ansvar..... | 343 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 16.4.2 | Revisor som offentlighedens tillidsmand | 344 |
| 16.4.3 | Revisors erklæringer og meddelelser | 345 |
| 16.4.4 | Systemfejl | 348 |
| 16.4.5 | Usikkerhed om selskabets fortsatte drift | 350 |
| 16.4.6 | Regnskabsmæssige skøn og værdiansættelse | 351 |
| 16.4.7 | Hensættelser i årsregnskaber | 355 |
| 16.5 | Årsagssammenhæng | 356 |
| 16.6 | Tab | 358 |
| 16.7 | Aktionærens forhold | 359 |
| 16.8 | Lempelse | 360 |
| IV. | KONKLUSION | 361 |
| 17. | ØKONOMISKE OG FORRETNINGSMÆSSIGE DISPOSITIONER | 361 |
| 17.1 | Vilkår ved etableringen - Beskæftigelsen af tjenestemænd | 361 |
| 17.2 | Strategi | 363 |
| 17.3 | Licitationer | 364 |
| 17.3.1 | Strukturelle forhold | 364 |
| 17.3.2 | Svigtende forudsætninger ved tilbudsregningen | 364 |
| 17.3.3 | Lav risiko- og fortjenstmargen | 365 |
| 17.3.4 | Licitationskontrakter i HT-området | 365 |
| 17.3.5 | Licitationskontrakter uden for HT-området | 366 |
| 17.4 | Aalborg Omnibusselskab | 366 |
| 17.5 | Kørsel for egen regning | 366 |
| 17.6 | Udviklingen i Combus' gældsbyrde | 367 |
| 17.6.1 | Årsagen til gældsbyrdens udvikling | 367 |
| 17.6.2 | Forsvarligheden af gældsbyrdens størrelse | 368 |
| 17.6.2.1 | Soliditetsgrad - Covenants | 368 |
| 17.6.2.2 | Evne til at betale renter og afdrag | 368 |
| 18. | ØKONOMISTYRING, LEDELSESRAPPORTERING, MEDDELELSER FRA REVISOR OG GRUNDLAGET FOR KAPITALTILFØRSEL | 370 |
| 18.1 | Ledelsens overblik over selskabets økonomiske situation | 370 |
| 18.1.1 | Økonomistyringssystemet Guide | 370 |
| 18.1.2 | Budgetlægning | 372 |
| 18.1.3 | Økonomirapportering | 373 |
| 18.1.4 | Økonomistyringssystemet Concorde og udbygning af budgetproceduren | 374 |
| 18.2 | Rapportering fra direktion til bestyrelse | 375 |
| 18.2.1 | Økonomirapportering | 376 |
| 18.2.2 | Forretningsmæssige dispositioner | 379 |
| 18.2.2.1 | Kontraktindgåelse med trafikkselskaber | 379 |
| 18.2.2.1.1 | Tilbudspolitik | 379 |
| 18.2.2.1.2 | Tilbudsgivning | 380 |
| 18.2.2.1.3 | Bestyrelsens deltagelse ved afgivelse af tilbud i København | 382 |
| 18.2.2.2 | Billund-projektet | 385 |

| | |
|--|------------|
| 18.2.2.2.1 Grundlaget for beslutningen | 385 |
| 18.2.2.2.2 Direktionens orientering af og forelæggelse for bestyrelsen | 386 |
| 18.2.2.2.3 Konklusion..... | 387 |
| 18.2.2.3 Busområde International | 388 |
| 18.2.2.4 Erhvervelse af virksomheder..... | 390 |
| 18.2.2.4.1 Investering i Møns Omnibusser A/S..... | 391 |
| 18.2.2.4.2 Køb af Swebus-koncernen | 391 |
| 18.2.2.5 Hensættelsen til delvis dækning af merudgifter til tjenestemænd | 392 |
| 18.2.2.5.1 Combust' forpligtelser over for tjenestemænd..... | 392 |
| 18.2.2.5.2 Hensættelsen i åbningsbalancen | 393 |
| 18.2.2.5.3 Combust' påtænkte og faktiske anvendelse af hensættelsen..... | 393 |
| 18.2.2.5.4 Direktionens og revisionens meddelelser til bestyrelsen om anvendelse af hensættelsen..... | 394 |
| 18.2.2.5.4.1 Løn under sygdom og løn til overtallige tjenestemænd | 394 |
| 18.2.2.5.4.2 Lønforstel mellem tjenestemænd og overenskomstansatte | 395 |
| 18.2.3 Retvisende og loyal forelæggelse..... | 396 |
| 18.3 Revisionsprotokoller og andre anbefalinger fra revisionen..... | 397 |
| 18.3.1 Økonomistyring..... | 399 |
| 18.3.1.1 KPMG's notat af 30. juni 1995 | 399 |
| 18.3.1.2 Revisionsprotokollat af 2. maj 1996..... | 401 |
| 18.3.1.3 Revisionsprotokollat af 23. april 1997 | 402 |
| 18.3.1.4 Breve af 10. november og 16. december 1997 fra KPMG til Jørgen Hansen | 402 |
| 18.3.1.5 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998..... | 403 |
| 18.3.1.6 Vurdering af revisors meddelelser..... | 404 |
| 18.3.2 Budgetprocedure..... | 406 |
| 18.3.3 Likviditetsstyring..... | 408 |
| 18.3.4 Forretningsgange | 410 |
| 18.3.5 Forbrug af hensættelser vedrørende tjenestemænd..... | 410 |
| 18.3.6 Særlige forhold ved selskabets drift | 412 |
| 18.3.7 Tabgivende licitationskontrakter og hensættelser til tab | 412 |
| 18.4 Kapitaltilførslen i maj 1999..... | 414 |
| 18.4.1 Grundlaget for kapitalforhøjelsen..... | 416 |
| 18.4.2 Udviklingen efter kapitaltilførslen..... | 420 |
| 18.4.3 Vurdering..... | 422 |
| 19. ERSTATNINGSANSVAR..... | 425 |
| 19.1 Økonomistyring..... | 427 |
| 19.1.1 Bestyrelsen | 427 |
| 19.1.1.1 Ansvarsgrundlag..... | 427 |
| 19.1.1.2 Årsagsforbindelse og tab | 430 |
| 19.1.2 Direktionen | 432 |
| 19.1.3 Revisionen | 433 |
| 19.2 Tabgivende licitationskontrakter..... | 435 |
| 19.2.1 Bestyrelsen | 435 |
| 19.2.1.1 Licitationskontrakter generelt..... | 435 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 19.2.1.2 | Hovedstadens Trafikselskabs 6. og 7. udbud..... | 437 |
| 19.2.1.3 | Bud på egne ruter kørt af tjenestemænd | 438 |
| 19.2.2 | Direktionen | 439 |
| 19.2.3 | Revisionen | 442 |
| 19.3 | Billund-projektet | 442 |
| 19.3.1 | Bestyrelsen | 442 |
| 19.3.2 | Direktionen | 444 |
| 19.3.3 | Revisionen | 446 |
| 19.4 | Busområde International | 447 |
| 19.4.1 | Bestyrelsen | 447 |
| 19.4.2 | Direktionen | 448 |
| 19.4.3 | Revisionen | 449 |
| 19.5 | Virksomhedskøb..... | 450 |
| 19.5.1 | Bestyrelsen og direktionen | 450 |
| 19.5.1.1 | Møns Omnibusser A/S | 450 |
| 19.5.1.2 | Swebus-koncernen..... | 451 |
| 19.5.2 | Revisionen | 453 |
| 19.6 | Forbrug af hensættelse til delvis dækning af merudgifter til tjenestemænd..... | 453 |
| 19.7 | Kapitalberedskab | 454 |
| 19.7.1 | Bestyrelsen | 454 |
| 19.7.1.1 | Combus' tilbudsmodel | 455 |
| 19.7.1.2 | Likviditet | 456 |
| 19.7.1.3 | Soliditetsgrad..... | 457 |
| 19.7.1.4 | Beslutningsgrundlag for selskabets vækststrategi | 457 |
| 19.7.2 | Direktionen | 459 |
| 19.7.3 | Revisionen | 460 |
| 19.8 | Kapitaltilførslen i maj 1999..... | 460 |
| 19.8.1 | Direktionen | 462 |
| 19.8.1.1 | Ansvarsgrundlag..... | 462 |
| 19.8.1.2 | Årsagssammenhæng | 466 |
| 19.8.2 | Bestyrelsen | 469 |
| 19.8.3 | Revisionen | 469 |
| 19.8.3.1 | KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 | 469 |
| 19.8.3.2 | Årsregnskab for 1998 | 471 |
| 19.8.4 | Selskabet..... | 475 |
| 20. | SAMMENFATNING..... | 476 |
| 20.1 | Baggrunden for granskningen | 476 |
| 20.2 | Udvidelsen af granskningen | 476 |
| 20.3 | Baggrunden for Combus' dårlige regnskabsresultater | 477 |
| 20.3.1 | Etableringen af Combus | 478 |
| 20.3.2 | Tjenestemandsproblemet | 478 |
| 20.3.3 | Licitationer | 479 |
| 20.3.4 | Anden tabgivende kørsel | 480 |
| 20.4 | Økonomistyring..... | 480 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 20.5 | Rapportering til bestyrelsen..... | 482 |
| 20.6 | Hensættelsen til delvis dækning af visse merudgifter til tjenestemænd..... | 482 |
| 20.7 | Revisionens rapportering - Ledelsens reaktion | 483 |
| 20.8 | Erstatningsansvar for driftstabet 1995-1998 | 483 |
| 20.8.1 | Ledelsen..... | 483 |
| 20.8.1.1 | Mangelfuld økonomistyring | 484 |
| 20.8.1.2 | Tabgivende licitationskontrakter | 485 |
| 20.8.1.3 | Billund-projektet | 485 |
| 20.8.1.4 | Busområde International | 486 |
| 20.8.1.5 | Virksomhedskøb..... | 486 |
| 20.8.1.6 | Forbrug af hensættelse til delvis dækning af visse merudgifter til tjenestemænd | 486 |
| 20.8.1.7 | Kapitalberedskab..... | 486 |
| 20.8.2 | Revisionen | 487 |
| 20.9 | Kapitaltilførslen i maj 1999..... | 488 |
| 20.9.1 | Baggrunden for kapitaltilførslen..... | 488 |
| 20.9.2 | Grundlaget for kapitaltilførslen | 489 |
| 20.9.3 | Erstatningsansvar for kapitaltilførslen i maj 1999..... | 491 |
| 20.9.3.1 | Ledelsen | 491 |
| 20.9.3.2 | Revisionen..... | 492 |
| | Nøgletalsdefinitioner | 494 |
| | Bilag..... | 495 |

I. BAGGRUND OG UDFØRELSE

1. BAGGRUND

1.1 Beslutningen om iværksættelse af granskning

I 1998 havde Combus a/s ("Combus") et underskud på ca. 140 mio. kr. Særligt i HT-området var de økonomiske resultater væsentligt dårligere end forventet. Koncernens langfristede gæld var i løbet af 1998 steget fra ca. 485 mio. kr. til ca. 840 mio. kr., egenkapitalen faldet fra 185 mio. kr. til 46 mio. kr. og soliditeten faldet fra 19,3% til 3,8%. Etablering af et nyt kapitalgrundlag var nødvendigt for, at selskabet kunne fortsætte.

Selskabets eneaktionær, Trafikministeriet, søgte på den baggrund Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at indskyde yderligere 300 mio. kr. i selskabet i form af 100 mio. kr. i ny aktiekapital tegnet til kurs 200 og et ansvarligt lån på 100 mio. kr.¹

Kapitaltilførslen til Combus blev den 27. maj 1999 godkendt af Finansudvalget. I Finansudvalgets påtegning på aktstykket er anført:

"Tilrådt den 27. maj 1999 af et flertal (udvalget med undtagelse af Danks Folkepartis og Fremskridtspartiets medlemmer, der stemte imod andragendet, og Venstres, Det Konservative Folkepartis og Kristeligt Folkepartis medlemmer, der undlod at stemme).

Flertallet (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Centrum-Demokraternes, Det Radikale Venstres, og Enhedslistens medlemmer) lægger vægt på, at der vil blive iværksat en uvildig undersøgelse efter granskningsreglerne i aktieselskabslovens § 95. I den forbindelse vil det blive vurderet, om der ved nævnte gennemgang har vist sig sådanne forhold i selskabet, at dette eventuelt bør få konsekvenser set i relation til lovgivningen, herunder bestemmelserne i aktieselskabsloven og de almindelige erstatningsregler. Endvidere vil der blive iværksat en undersøgelse, der omfatter hele departementet, indeholdende en vurdering af, om det må antages, at der foreligger grundlag for at søge embedsmænd draget til ansvar. Flertallet henviser i øvrigt til svaret på spørgsmål 22.²

Et mindretal (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Kristeligt Folkepartis medlemmer) afstår fra at stemme, idet partierne ikke kan støtte, at man umiddelbart øger de statslige udgifter og øger det mulige statslige tab samtidig med, at private vognmænd kan gøre gældende, at den statslige bevilling dækker over ubillig konkurrence, idet partierne samtidig ønsker at understrege, at regeringen og ministeren har et særskilt ansvar som eneaktionær i busselskabet."

¹ Aktstykke af 21. maj 1999.

² Trafikministerens svar på spørgsmål 22 indeholder blandt andet en kort redegørelse for indholdet af det påtænkte granskningstema.

Kapitalforhøjelsen skete på Combus' ordinære generalforsamling den 31. maj 1999 før godkendelsen af årsregnskabet.

1.2 Granskningstemaet af 29. juli 1999

Temaet for granskningen af Combus er af Trafikministeriet i kommissoriet af 22. juni 1999 affattet således:

“Trafikministeren ønsker hermed i henhold til aktieselskabslovens § 95 iværksat en granskningsundersøgelse af Combus a/s efter følgende retningslinier:

- a) Der ønskes en gennemgang af selskabets økonomiske og forretningsmæssige dispositioner (herunder licitationsbud) med det formål at afdække den økonomiske og forretningsmæssige baggrund for selskabets dårlige regnskabsresultater. Specielt bør der ses nærmere på indtjeningsgrundlaget, samt årsagen til og det forsvarelige i, at gældsbyrden i perioden fra stiftelsen medio 1995 og indtil 31. december 1998 er vokset til en rentebærende gæld på ca. 800 mio kr., med det deraf følgende betydelige balanceproblem på grund af misforhold mellem fremmedkapital og egenkapital, der bl.a. afspejles i den lave soliditetsgrad.
- b) I øvrigt bør nedennævnte forhold nærmere vurderes:
 - Om ledelsen (bestyrelse og direktion) på ethvert tidspunkt i perioden, kan siges at have haft det nødvendige overblik over selskabets økonomiske situation, herunder om økonomistyringssystemet har været tilstrækkelig effektivt og i øvrigt er blevet efterlevet.
 - Om direktionen i perioden har forelagt de relevante økonomiske oplysninger og forretningsmæssige dispositioner, herunder især kontraktsindgåelser med trafikelskaber m.v., til bestyrelsens orientering eller godkendelse, i overensstemmelse med bestemmelserne herom i henholdsvis forretningsorden, vedtægter og lovgivning, og om forelæggelsen i øvrigt synes at være sket på en retvisende og loyal måde.
 - Om der i revisionsprotokollater findes bemærkninger, der ikke er efterlevet på betryggende vis, og om revisorerne i forhold til direktionen og bestyrelsen i revisionsprotokollater eller på anden måde har forholdt sig til risici ved selskabets negative økonomiske udvikling.
- c) Desuden ønskes en vurdering af, om der ved ovennævnte gennemgang har vist sig sådanne forhold i selskabet, at aktionæren kan gennemføre et erstatningskrav mod ledelsen (bestyrelse og direktion) og revision.

Endelig bemærkes, at såfremt granskningsmanden under sit arbejde bliver opmærksom på forhold, som efter hans opfattelse bør undersøges nøjere, skal han gøre ministeriet opmærksom herpå, således at ministeriet kan tage stilling til, om der eventuelt skal ske en præcisering af eller udvidelse af kommissoriet.

Der afgives beretning om granskningen. Konklusionen i granskningen offentliggøres.”

I brev af 23. juni 1999 til Trafikministeriet meddelte jeg, at jeg var villig til at påtage mig hvervet som leder af granskningen.³

På en ekstraordinær generalforsamling i Combust a/s den 29. juli 1999 blev jeg valgt til granskningsmand. Det af bestyrelsen fremsatte forslag om granskning i medfør af aktieselskabslovens § 95, som blev vedtaget på generalforsamlingen, svarer til Trafikministeriets kommissorium af 22. juni 1999, dog uden de to sidste afsnit i ministeriets kommissorium.

1.3 Udvidelsen af 27. september 2000 af granskningstemaet

På et møde i Trafikministeriet den 11. august 2000 redegjorde jeg for, at der under granskningen var fremkommet oplysninger, der kunne give anledning til at undersøge grundlaget for statens kapitaltilførsel i 1999. Orienteringen af ministeriet skete med Combust' samtykke, og i mødet den 11. august 2000 deltog selskabets bestyrelsesformand, direktør Ole Trolle.

Trafikministeren anmodede den 7. september 2000 Combust om at indkalde til en ekstraordinær generalforsamling med henblik på vedtagelse af en udvidelse af temaet for granskningen. Trafikministeren besluttede tillige at give mulighed for, at der i granskningen indgår materiale fra advokatundersøgelsen af varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust a/s,⁴ jf. om denne undersøgelse kapitel 1.4.2.

På en ekstraordinær generalforsamling den 27. september 2000 blev følgende forslag om udvidelse af granskningstemaet vedtaget:

“I litra b) indsættes som nyt sidste afsnit:

‘Om det materiale, som selskabet stillede til rådighed for aktionærens beslutning om at tilføre kapital, var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt.’

Efter litra c) indsættes:

- ‘d) Endelig ønskes en vurdering af, om aktionæren kan gennemføre krav mod selskabet, ledelsen (bestyrelse og direktion) eller revisionen, såfremt grundlaget for statens beslutning i maj 1999 om at tilføre selskabet kapital var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt.

Der afgives beretning om granskningen. Konklusionen i granskningen offentliggøres.”

³ Af det materiale, jeg modtog fra Trafikministeriet, fremgik, at ministeriet tidligere havde udtrykt forventning om, at granskningsundersøgelsen kunne afsluttes inden for 6-8 måneder efter iværksættelsen. I mit brev af 23. juni 1999 til Trafikministeriet anførte jeg, at den angivne tidsperiode forekom at være kortere end hvad der erfaringsmæssigt anvendes til at gennemføre undersøgelser af en vis kompleks karakter.

⁴ Brev af 7. september 2000 fra trafikministeren til Folketingets Trafikudvalg.

1.4 Andre undersøgelser vedrørende Combust

1.4.1 Rigsrevisionen

Rigsrevisionen har den 2. juni 1999 afgivet beretning nr. 1801/99 til Statsrevisorerne om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s.

Baggrunden for Rigsrevisionens beretning er, at Statsrevisorerne på et møde den 10. februar 1999 anmodede Rigsrevisionen om i et notat at redegøre for og vurdere målopfyldelse, økonomiske dispositioner og eventuelt uberettiget overførsel af midler til driften i Combust. Rigsrevisionen blev endvidere anmodet om at undersøge kompetenceforholdene mellem bestyrelsen i Combust og trafikministeren, idet ministeren som eneaktionær havde adgang til - formelt via generalforsamlingen - at bestemme, hvorledes selskabet skulle disponere.

Rigsrevisionen har afgrænset formålet med undersøgelsen til:

- “• En beskrivelse af baggrunden for etableringen af Combust a/s.
- En redegørelse for kompetenceforholdene mellem bestyrelsen og trafikministeren.
- En redegørelse og vurdering af selskabets delvise anvendelse af et beløb på 140 mio. kr., som blev hensat i åbningsbalancen ved selskabets stiftelse i 1995.
- En beskrivelse og vurdering af selskabets økonomiske udvikling.
- En beskrivelse og vurdering af selskabets politik og fremgangsmåde ved deltagelse i licitationer om busruter.”⁵

Rigsrevisionen har sammenfattet resultatet af sin undersøgelse således:

“Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Combust' forpligtelse til at beskæftige overtagne tjenestemænd forringede selskabets konkurrenceforhold,
- at Trafikministeriet i lovbemærkningerne tydeligt burde have gjort det klart, at hensættelsen ikke gav Combust likviditetsmæssig dækning af merudgifterne,
- at hensættelsen ikke i sig selv har været konkurrenceforvridende,
- at Trafikministeriet burde have været opmærksom på den utilstrækkelige økonomistyring i selskabet,
- at den regnskabsmæssige anvendelse af hensættelsen i et vist omfang har omfattet andre udgifter end de i lovbemærkningerne direkte anførte,
- at selskabets driftsresultater har været faldende - navnlig for 1998, hvor der forventes et betydeligt driftsunderskud,
- at selskabet har udvist økonomisk uforsigtighed i de seneste års tilbudspolitik ved at beregne meget snævre indtjeningsmarginale uden fornøden viden om, hvor-

⁵ Rigsrevisors beretning, side 14-15.

- vidt det foreliggende kalkulationsgrundlag i øvrigt var dækkende og uden at kontrollere dette, og
- at selskabet har ført en tilbudspolitik, der ikke var økonomisk bæredygtig.”⁶

På baggrund af Rigsrevisors beretning afgav Statsrevisorerne beretning nr. 8/1998 af 9. juni 1999 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s. I beretningens konklusion er anført:

“Statsrevisorerne finder, at trafikministerens varetagelse af statens ejerinteresser har været stærkt kritisabel.

Oprettelsen af Combust a/s skete på grundlag af en rammeaftale om DSB for perioden 1995-1998. Selskabets formål er at drive busvirksomhed på et forretningsmæssigt grundlag, og man var ved stiftelsen opmærksom på, at de særlige økonomiske forpligtelser i relation til personalet nødvendiggjorde en hensættelse på 140 mio. kr. til pension og rådighedsløn for at muliggøre selskabets overlevelse under skærpede konkurrenceforhold. Selskabet fik imidlertid herved kun delvis dækning for den forventede belastning, og der var ikke tale om en likviditetsmæssig dækning. I Trafikministeriet var man derfor på den ene side klar over risikoen for, at selskabet kunne lide rentedøden, og på den anden side, at gode konjunkturer kunne medføre et rimeligt udbytte til ejeren. Statsrevisorerne finder, at denne viden pålagde trafikministeren et øget ansvar for at føre et tæt tilsyn med udviklingen i selskabets økonomi.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at selskabets revision ikke har været opmærksom på, at Combust a/s anvendte 21,3 mio. kr. af den særlige hensættelse på en måde, der ikke var i overensstemmelse med den øremærkning, som var oplyst for Folketinget i lovbemærkningerne.

Det fremgår af beretningen, at selskabets økonomiske resultat for 1998 viser en betydelig forværring, at der er en særdeles negativ udvikling i selskabets finansiering - især sammenholdt med det udvidede aktivitetsniveau - og at selskabets tilbudspolitik de seneste år har været økonomisk uforsigtig, så der også fremover vil være tab på dele af produktionen. Det fremgår ydermere, at selskabets interne regnskab ikke indeholder registreringer, som kan danne grundlag for efterkalkulationer.

Selskabets økonomiske dispositioner har ikke været økonomisk bæredygtige. Statsrevisorerne forventer derfor, at ministeren i sin redegørelse til denne beretning sandsynliggør, hvordan den økonomiske udvikling forventes vendt.”⁷

Beretningen har efterfølgende været forelagt for Trafikministeriet og Combust. Trafikministeriet har afgivet en udtalelse af 15. oktober 1999. Rigsrevisor har den 9. november 1999 på baggrund af ministeriets bemærkninger afgivet et notat til statsrevisorerne. I notatet er blandt andet anført:

“Trafikministeriets medvirken til etablering af det 100% statsejede selskab DSB busser (Combust) med konkret viden om de særlige regnskabsbestemmelser samt den sto-

⁶ Rigsrevisors beretning, side 13-14.

⁷ Statsrevisorerne beretning, side 37.

re økonomiske usikkerhed, der var knyttet til selskabets fremtid, burde efter min mening have medført et mere aktivt tilsyn med regnskabsaflæggelsen og den økonomiske udvikling i selskabet.

...

Trafikministeriet har efter min mening ikke sandsynliggjort, hvordan den økonomiske udvikling forventes vendt.

Jeg har bemærket, at trafikministeren har iværksat en granskningsundersøgelse i henhold til aktieselskabslovens § 95 samt en uvildig advokatundersøgelse.

Min endelige vurdering af de øvrige forhold i beretningen og ministerens redegørelse vil afvente færdiggørelsen af disse undersøgelser.”

1.4.2 Advokatundersøgelse af varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust a/s

Trafikministeren tilkendegav i forbindelse med forelæggelsen af aktstykket om kapitaltilførsel til Combust, at der udover granskningsundersøgelsen skulle iværksættes en advokatundersøgelse af varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust.

Kommissoriet af 22. juni 1999 for advokatundersøgelsen lyder således:

“Combust a/s (DSB Busser A/S) stiftedes den 14. juni 1995, med regnskabsmæssig virkning fra 1. januar 1995, som et af staten helejet aktieselskab med det formål på et forretningsmæssigt grundlag at drive busvirksomhed. Selskabet kan tillige drive anden virksomhed, som har en forretningsmæssig sammenhæng med busvirksomheden. Med virkning fra 1. januar 1997 overførtes varetagelsen af ejerskabet af selskabet til Trafikministeriets departement.

Til og med regnskabsåret 1997 udviste selskabet et positivt - om end faldende - økonomisk resultat, medens der for 1998 opnåedes et negativt resultat af en sådan betydelig størrelse, at egenkapitalen dette år reduceredes til 1/4, og soliditeten faldt til ca. 5 pct., når bortses fra den ultimo maj 1999 besluttede kapitaltilførsel på i alt 300 mio. kr.

I beretning nr. 1801/99 af juni 1999 konkluderede Rigsrevisionen bl.a., at

- selskabet har udvist økonomisk uforsigtighed i de seneste års tilbudspolitik ved at beregne meget snævre indtjeningsmarginale uden fornøden viden om, hvorvidt det foreliggende kalkulationsgrundlag i øvrigt var dækkende og uden at kontrollere dette
- selskabet har ført en tilbudspolitik, der ikke var økonomisk bæredygtig.

I forlængelse af Rigsrevisionens beretning konkluderede Statsrevisorerne den 9. juni 1999 til beretning nr. 8 (1998), at trafikministerens varetagelse af statens ejerinteresser har været stærkt kritisabel, og at selskabets dispositioner ikke har været økonomisk bæredygtige.

På denne baggrund ønskes gennemført en uvildig advokatundersøgelse af det faktiske begivenhedsforløb vedrørende varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust a/s i perioden fra selskabets stiftelse til generalforsamlingen i Combust a/s den 31. maj 1999.

Advokatundersøgelsen skal ses i sammenhæng med det vedlagte kommissorium for den granskningsundersøgelse af Combust a/s, som Trafikministeren vil iværksætte i henhold til aktieselskabslovens § 95 på en ekstraordinær generalforsamling i selskabet, som forventes afholdt snarest muligt.

Advokatundersøgelsen skal bygge på en gennemgang af alt foreliggende skriftligt materiale i Trafikministeriet og DSB, vedrørende varetagelsen af det statslige ejerskab, herunder også interne notater. Den skal endvidere bygge på advokatens gennemgang af granskningsberetningen, hvorfor der vil skulle tilrettelægges et vist samarbejde mellem den, der forestår advokatundersøgelsen, og granskningsmanden.

Hvis der måtte være behov for det, vil advokaten desuden have adgang til - via Trafikministeriet - at gennemgå relevant materiale hos Combust a/s, herunder materiale der indgår i granskningsundersøgelsen. Der kan ikke foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser eller lignende fra implicerede embedsmænd eller andre.

På grundlag af ovennævnte gennemgang af sagsmaterialet skal der foretages en vurdering af, om der er grundlag for at indlede disciplinærfølgning mod bestemte embedsmænd i anledning af de undersøgte forhold. I givet fald skal advokaten udarbejde et udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende personer.

Som led i vurderingen af embedsmændenes forhold, ønskes det endvidere på baggrund af ovennævnte gennemgang undersøgt og beskrevet, i hvilket omfang ministre har været inddraget i sagen.

Der afgives en skriftlig redegørelse til ministeren. Resultatet af undersøgelsen vil blive offentliggjort.”

Som undersøger er udpeget advokat Poul Heidmann.

Materiale fra advokatundersøgelsen indgår i overensstemmelse med trafikministerens beslutning af 7. september 2000 i granskningen.

1.5 Granskningsperioden

I granskningstemaet af 29. juli 1999, der er udformet på baggrund af årsregnskabet for 1998, er anført, at “der ønskes en gennemgang af selskabets økonomiske og forretningsmæssige dispositioner”, herunder specielt årsagen til og det forsvarlige i udviklingen i gældsbyrden “i perioden fra stiftelsen medio 1995 til 31. december 1998”, jf. pkt. a. Endvidere skal det vurderes, om ledelsen på “ethvert tidspunkt i perioden” har haft det nødvendige overblik, og om direktionen “i perioden” har forelagt bestyrelsen de relevante oplysninger, jf. pkt. b.

Som led i besvarelsen af granskningstemaet af 29. juli 1999 har jeg undersøgt selskabets forhold i perioden fra stiftelsen den 14. juni 1995 til den 31. december 1998 (“granskningsperioden”) og de ledelses- og revisionsdispositioner, der vedrører denne periode.

Udvidelsen af 27. september 2000 af granskningstemaet vedrører grundlaget for kapitaltilførslen i 1999. Jeg har ikke i forbindelse med undersøgelsen af grundlaget for kapitaltilførslen foretaget en generel undersøgelse af selskabets forhold efter den 31. december 1998.

Det har været nødvendigt at gennemgå oplysninger, som ligger uden for granskningsperioden, for at vurdere baggrunden for og virkningerne af selskabets dispositioner. Dette gælder blandt andet den senere udvikling i gældsbyrden med henblik på vurderingen af forsvarligheden af gældsstiftelsen.

1.6 Reglerne om granskning

1.6.1 Granskningsinstituttet

Reglerne om granskning findes i aktieselskabslovens § 95.⁸ I bestemmelsen er anført:

“En aktionær kan på den ordinære generalforsamling eller på en generalforsamling, hvor emnet er sat på dagsordenen, fremsætte forslag om en ekstraordinær granskning af selskabets stiftelse eller af nærmere angivne forhold vedrørende selskabets forvaltning eller af visse regnskaber. Vedtages forslaget med simpel stemmeflerhed, vælger generalforsamlingen en eller flere granskningsmænd.

...

Stk. 3. Reglerne i §§ 61 b, stk. 1, 61 d, 61 h, 61 k, stk. 1, og 61 l i årsregnskabsloven, §§ 13, stk. 1, og 17, stk. 2, i lov om statsautoriserede revisorer samt §§ 7, stk. 1, og 10, stk. 2, i lov om registrerede revisorer finder tilsvarende anvendelse på granskningsmænd.

Stk. 4. Granskningsmændene ... skal afgive en skriftlig beretning til generalforsamlingen

Stk. 5. Senest otte dage før generalforsamlingen skal granskningsmændenes beretning fremlægges til eftersyn for aktionærene på selskabets kontor.”

Bestemmelsen er i det væsentlige uændret siden aktieselskabslovens vedtagelse i 1973.

1.6.2 Granskningsmandens pligter

Granskningsmanden skal besvare granskningstemaet. Granskningstemaets formulering er bestemmende for de oplysninger, der medtages i beretningen.

⁸ Lov nr. 370 af 13. juni 1973 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 324 af 7. maj 2000.

Efter årsregnskabslovens § 61 l, jf. aktieselskabslovens § 95, stk. 3, må granskningsmanden ikke "give oplysninger om selskabets forhold til enkelte selskabsdeltagere eller til uvedkommende".⁹ Tavshedspligten omfatter selskabets forretnings- og driftshemmeligheder og gælder også i forhold til en eneaktionær.

Før afgivelsen af beretningen har jeg forelagt udkast til de afsnit, som indeholder faktuelle oplysninger, for Combust med anmodning om selskabets bemærkninger, jf. kapitel 2.3.

Granskningsberetningen skal efter aktieselskabslovens § 95, stk. 4, afgives til generalforsamlingen. Aktieselskabslovens § 95 stiller krav om, at beretningen fremlægges til eftersyn for aktionæren. Uden selskabets samtykke er aktionæren uberettiget til at offentliggøre de dele af granskningsberetningen, som måtte indeholde forretnings- eller driftshemmeligheder.

Efter årsregnskabslovens § 61 k, stk. 1, 3. pkt., jf. aktieselskabslovens § 95, stk. 3, er granskningsmanden ved granskningen af statslige aktieselskaber forpligtet til at være tilstede på den generalforsamling, hvor granskningsberetningen skal drøftes. Granskningsmanden er i den forbindelse berettiget til at udtale sig om forhold vedrørende granskningen og forpligtet til at besvare spørgsmål fra aktionæren. Granskningsmanden må dog ikke udtale sig om forhold, der er omfattet af tavshedspligten.

1.6.3 Selskabets pligter

Granskningens væsentligste grundlag er oplysninger modtaget fra selskabet. Selskabets ledelse skal bistå granskningsmanden, herunder meddele oplysninger til brug for besvarelsen af granskningstemaet, jf. aktieselskabslovens § 95 og årsregnskabslovens § 61 h.

I bemærkningerne til lovforslaget til årsregnskabslovens § 61 h er anført:

"I forbindelse med den ... udtrykkelige regel om, at det er bestyrelsen og direktionen, der udarbejder regnskabet, foreslås selskabsledelsen pålagt en pligt til - uopfordret løbende under regnskabsåret og senest i forbindelse med regnskabsaflæggelsen - at fremkomme med oplysninger, der må anses for at have betydning for bedømmelsen af selskabet respektive koncernen."¹⁰

I forbindelse med en granskning skal ledelsen således uopfordret stille alle oplysninger, som kan være af betydning for besvarelse af granskningstemaet, til rådighed for granskningsmanden. Ledelsens oplysningspligt efter årsregnskabslovens § 61 h må i forbindelse med en

⁹ Lov nr. 284 af 10. juni 1981 om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 526 af 17. juni 1996, ændret senest ved lov nr. 166 af 24. marts 1999.

¹⁰ Folketingstidende 1988-89, Tillæg A, spalte 625.

granskning fastlægges på grundlag af granskningstemaet og er ikke begrænset til at angå oplysninger om selskabets økonomiske stilling.

2. GRANSKNINGENS UDFØRELSE

2.1 Indhentning af information

Granskningen er hovedsageligt udført på grundlag af dokumenter modtaget fra Combust og selskabets revision. Der har i forbindelse med granskningen været afholdt møder med nuværende og tidligere ansatte i Combust samt med selskabets revisorer.

2.1.1 Dokumenter

Til brug for granskningen har jeg anmodet Combust om at fremsende en række nærmere angivne dokumenter og oplysninger. Combust har på grundlag af mine anmodninger fremsendt et omfattende materiale.¹¹

Jeg har anmodet Combust om at bekræfte, at der ikke i selskabet er materiale, som jeg ikke har modtaget, og som efter direktionens opfattelse burde have indgået i granskningsrapporten. Som svar på denne anmodning har adm. direktør Ole Kalør i en erklæring af 7. august 2000 anført:

“Jeg har været ansat i Combust fra 1. juni 1998 og således ikke været ansat i hele perioden, der er under granskning.

Selskabet har ikke et centralt eller traditionelt arkivsystem, der muliggør systematisk søgning af dokumenter.

Langt hovedparten af de personer, der er centrale for granskningen, er ikke længere ansat i Combust a/s, hvilket ikke har lettet arbejdet med at konstatere, hvad der objektivt og subjektivt er sket i perioden under granskning.

Jeg kan bekræfte, at jeg har udleveret det materiale, som jeg har kendskab til indenfor de emner, som granskningsmanden eller dennes repræsentanter har forespurgt om. Jeg har ikke information om, at andre medarbejdere i Combust a/s har tilbageholdt information.”

Adm. direktør Ole Kalør har i en supplerende erklæring af 11. december 2000 oplyst, at han også for så vidt angår det udvidede granskningstema om grundlaget for kapitaltilførslen i maj 1999 har udleveret det materiale, som han har kendskab til inden for de emner, som jeg har spurgt om. Ole Kalør har endvidere oplyst, at heller ikke andre medarbejdere i Combust ham bekendt har tilbageholdt oplysninger.

¹¹ Der er udarbejdet en fortegnelse over det materiale, Combust har fremsendt til brug for granskningen. Fortegnelsen har et omfang på ca. 100 sider og er ikke vedlagt granskningsberetningen.

Selskabets revision, KPMG C. Jespersen Statsautoriserede revisorer ("KPMG") og Grothen & Perregaard Statsautoriseret Revisionsaktieselskab ("Grothen & Perregaard"), er på et møde den 1. september 1999 med Combust' godkendelse blevet anmodet om til brug for granskningen at udlevere revisionens arbejdsrapporter. Revisionen har den 15. september 1999 modtaget en fortegnelse over hvilke arbejdsrapporter, der ønskedes.

Revisionen har med brev af 30. september 1999 fremsendt 3 mapper med udvalgt materiale. Revisorerne har i brevet anført, at det tilsendte materiale ikke kan opfattes som udtømmende. Særligt vedrørende interne arbejdsrapporter er anført:

"I forbindelse med gennemførelse af revisionen af et koncernregnskab udarbejdes der som bekendt interne revisionsnotater (high light memoranda m.v.). Sådanne notater indeholder en række vurderinger alene til internt brug for revisorerne. I det omfang sådanne vurderinger er fundet væsentlige i forhold til selskabet, er de indeholdt i de af os afgivne revisionsprotokoller. Vi finder ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at inddrage sådant internt materiale i en granskningsundersøgelse, men står til rådighed for mundtlige supplerende drøftelser."

Revisorerne har dog i et brev af 3. april 2001 accepteret, at revisionens interne arbejdsrapporter vedrørende revision af hensættelsen i Combust' årsregnskab for 1998 på 65 mio. kr. til tabgivende kontrakter i forbindelse med granskningen kunne gennemgås af Deloitte & Touche Statsautoriseret Revisionsaktieselskab, der som beskrevet i kapitel 2.2 har bistået i forbindelse med granskningen. Deloitte & Touche har herefter gennemgået dette materiale.

I brev af 4. juli 2000 har jeg anmodet Combust om hos selskabets revisorer at indhente en udtalelse om, at revisorerne til granskningsmanden har udleveret alt materiale, der kan være af betydning for granskningen, herunder al skriftlig rådgivning og kommentarer fra revisorerne til selskabet.

Revisorerne har i et brev af 29. august 2000 oplyst følgende:

"Deloitte & Touche har i brev af 15. september 1999 fremsendt en fortegnelse over materiale og forhold, som ønskedes fremsendt til brug for Deres undersøgelse. Vi har på denne baggrund den 30. september 1999 fremsendt tre mapper med udvalgt materiale som supplement til det af selskabet udleverede materiale.

Vi har efterfølgende ... modtaget udkast til kapitler af granskningsrapporten, og vi har løbende fremsendt vore bemærkninger hertil ...

På denne baggrund skal vi bekræfte, at vi ikke er vidende om væsentligt materiale ud over det ovennævnte, der kan være af betydning for granskningen."

På min anmodning har revisorerne i et brev af 3. april 2001 bekræftet, at revisorerne ikke er vidende om væsentligt materiale vedrørende granskningen efter det udvidede granskningstema om grundlaget for kapitaltilførslen i maj 1999 ud over det udleverede materiale.¹²

2.1.2 Møder

Der har i forbindelse med granskningen været afholdt følgende møder:

| | |
|-------------------|---|
| 29. juli 1999 | Bestyrelsesformand Ole Trolle, daværende konstitueret adm. direktør Svend Aage Ravn, daværende økonomidirektør Ole Kalør og personalechef Johnny Bidstrup |
| 20. august 1999 | Daværende konstitueret adm. direktør Svend Aage Ravn, daværende økonomidirektør Ole Kalør og personalechef Johnny Bidstrup |
| 1. september 1999 | Daværende konstitueret adm. direktør Svend Aage Ravn og souschef Bo Haugaard |
| 1. september 1999 | Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, KPMG, og statsautoriseret revisor Klaus Bech, Grothen & Perregaard |
| 21. oktober 1999 | Kontraktchef Svend Aage Ravn |
| 27. oktober 1999 | Adm. direktør Ole Kalør |
| 29. oktober 1999 | Administrationschef Bjarne Larsen, region København |
| 8. november 1999 | Kontraktchef Svend Aage Ravn, souschef Bo Haugaard og regionschef Hardy Buhl, region København |
| 21. januar 2000 | Administrationschef Bjarne Larsen og regionschef Hardy Buhl, region København |
| 23. februar 2000 | Tidligere økonomichef Ole Isgaard |
| 16. marts 2000 | Kontraktchef Svend Aage Ravn og souschef Bo Haugaard |
| 14. april 2000 | Tidligere adm. direktør Jørgen Hansen |
| 2. maj 2000 | Bestyrelsesformand Ole Trolle og adm. direktør Ole Kalør |
| 25. maj 2000 | Tidligere økonomichef Ole Isgaard |
| 14. juni 2000 | Tidligere bestyrelsesformand, borgmester Vagn Ry Nielsen |
| 20. juni 2000 | Kontraktchef Svend Aage Ravn |
| 21. juni 2000 | Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, KPMG, og statsautoriseret revisor Klaus Bech, Grothen & Perregaard |

¹² Revisorerne har i brevet af 3. april 2001 gjort opmærksom på, at de ikke er blevet forelagt det materiale fra Trafikministeriet, der indgår i granskningen. Revisorerne har påpeget, at dette materiale samt konklusionerne på granskningen kunne give dem anledning til at fremsætte yderligere bemærkninger eller fremkomme med yderligere materiale.

| | |
|--------------------|---|
| 27. juni 2000 | Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, KPMG, og statsautoriseret revisor Klaus Bech, Grothen & Perregaard |
| 4. juli 2000 | Bestyrelsesformand Ole Trolle og adm. direktør Ole Kalør |
| 11. juli 2000 | Adm. direktør Ole Kalør |
| 2. august 2000 | Adm. direktør Ole Kalør |
| 12. september 2000 | Bestyrelsesformand Ole Trolle og adm. direktør Ole Kalør |
| 22. december 2000 | Adm. direktør Ole Kalør og driftschef Per Knudsen |
| 21. februar 2000 | Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, KPMG, og statsautoriseret revisor Klaus Bech, Grothen & Perregaard |

2.1.3 Andre informationskilder

Til brug for beskrivelsen af markedet for buskørsel i Danmark (kapitel 3) har jeg anvendt en beretning om udlicitering af bustrafik, udgivet af Transportrådet i december 1998.

Rigsrevisionens beretning nr. 1801/99 af 2. juni 1999 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s er anvendt i forbindelse med behandlingen af selskabets brug af hensættelsen i selskabets åbningsbalance til delvis dækning af merudgifter ved pension og rådighedsløn til tjenestemænd (kapitel 8).

En del af det materiale, som advokat Poul Heidmann har modtaget fra Trafikministeriet til brug for undersøgelsen af varetagelsen af det statslige ejerskab af Combust, er anvendt ved beskrivelsen af grundlaget for kapitaltilførslen i maj 1999 (kapitel 15).

2.2 Revisions- og regnskabsmæssig bistand

Som revisions- og regnskabsmæssig bistand i forbindelse med granskningen har jeg efter forudgående drøftelse med Trafikministeriet antaget Deloitte & Touche Statsautoriseret Revisionsaktieselskab ("Deloitte & Touche") ved statsautoriseret revisor Erik Holst Jørgensen og statsautoriseret revisor Henning Møller.

Deloitte & Touche har modtaget kopi af dokumenter modtaget fra Combust og selskabets revision. Deloitte & Touche har desuden deltaget i møder med selskabets ledelse og revision.

Granskningen har været tilrettelagt således, at Deloitte & Touche har foretaget en gennemgang af de fra Combust og revisionen modtagne oplysninger. Deloitte & Touche har på dette grundlag foretaget en vurdering af selskabets økonomiske udvikling, økonomiske dispositioner og økonomistyring.

Deloitte & Touche har den 19. april 2001 afgivet følgende erklæring om det udførte arbejde:

“Vi har bistået advokat Per Magid, Jonas Bruun Advokatfirma, med dennes granskning af Combust a/s i henhold til Combust a/s’ generalforsamlingsbeslutninger af 29.07.1999 og 27.09.2000.

Det udførte arbejde

Vort arbejde har været tilrettelagt og udført med henblik på at kontrollere de oplysninger af regnskabsmæssig karakter, som er medtaget i granskningsberetningens kapitel 11, 12 og i øvrige kapitler, hvor Deloitte & Touche udtrykkeligt er anført som kilde.

Vi har påset, at der som grundlag for de regnskabsmæssige oplysninger foreligger dokumentation i form af officielle årsregnskaber, revisionsprotokollater, ledelsesrapportering og andet materiale, som vi har modtaget fra Combust a/s’ ledelse og revisorer. Vi har ikke foretaget revision og afgiver derfor ikke en revisionserklæring.

I det omfang vi har udarbejdet analyser, har analyserne taget udgangspunkt i materialet modtaget fra Combust a/s’ ledelse og revisorer. Vi har ikke revideret dette materiale, og vor konklusion er baseret på, at materialet er pålideligt.

Konklusion

Vi erklærer hermed, at oplysninger af regnskabsmæssig karakter, som er medtaget i granskningsberetningens kapitel 11, 12 og i øvrige kapitler, hvor Deloitte & Touche udtrykkeligt er anført som kilde, er i overensstemmelse med de modtagne oplysninger, og at der ikke i nævnte afsnit er udeladt væsentlige oplysninger. Hvor granskningsberetningen henviser til vurderinger eller skøn foretaget af Deloitte & Touche, er sådanne vurderinger eller skøn rigtigt gengivet i beretningen.”

2.3 Særlige forhold ved granskningens udførelse

Granskningsberetningen er baseret på materialet modtaget fra Combust’ ledelse og revisorer. Beretningens vurderinger er baseret på, at materialet er pålideligt.

Combust’ ledelse har i forbindelse med salgsprocessen i løbet af efteråret 1998 og foråret 1999 samt i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse i foråret 1999 af regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner måtte tilvejebringe et betydeligt materiale om selskabets forhold. Endvidere har selskabet bidraget til besvarelsen af et større antal folketings spørgsmål til trafikministeren.

Selskabets bestyrelsesformand og direktion anmodede på mødet den 29. juli 1999 om, at belastningen af selskabets ledelse i forbindelse med granskningen blev minimeret. Jeg har søgt at tilrettelægge granskningen således, at dette ønske er blevet imødekommet.

Selskabets nuværende ledelse har ikke haft kendskab til økonomistyringen for perioden før juli 1998. En række forhold af betydning for besvarelsen af granskningstemaet har som følge heraf været vanskelige at belyse.

Selskabet makulerer tilbudsforudsætningerne i forbindelse med tilbud, når kørselsperioden er udløbet. Desuden makulerer selskabet ofte tilbudsforudsætningerne i forbindelse med tilbud, hvor selskabet ikke tildes kørsel. Som følge af denne praksis har jeg været afskåret fra at få disse dokumenter udleveret fra selskabet.

Materiale, der kunne belyse arbejdet i forbindelse med færdiggørelsen af årsregnskabet for 1998, er efter udvidelsen af granskningstemaet i september 2000 blevet makuleret.¹³

For at sikre, at det faktuelle grundlag for konklusionen på granskningen er korrekt, har udkast til kapitlerne 3-15 været forelagt for selskabet. Selskabet har forelagt visse af disse udkast for selskabets revisorer.

¹³ Brev af 8. februar 2001 fra adm. direktør Ole Kalør.

II. FAKTUM

3. MARKEDET FOR BUSKØRSEL I DANMARK

3.1 Buskørsel efter standardkontrakt

Aftalegrundlaget for buskørsel i Danmark var indtil iværksættelsen af offentlige udbud i begyndelsen af 1990'erne standardkontrakter mellem trafikselskaberne og busselskaberne. Standardkontrakterne blev taget i brug i 1979 og afløste tildeling af koncessioner på kørsel.¹⁴ Formålet med ændringen var at opnå et bedre system til at administrere de stigende offentlige tilskud til kørslen.

Standardkontrakterne blev hvert femte år forhandlet mellem Amtsrådsforeningen, Landsforeningen Danske Bilruter og DSB. I HT-området blev anvendt en særlig HT-kontrakt.¹⁵

Buskørslen efter standardkontrakter blev udført af private selskaber og offentligt ejede busvirksomheder, herunder DSB. Virksomhederne optrådte som operatører for de amtskommunale og fælleskommunale trafikselskaber og for Hovedstadsområdets Trafikselskab. Kørslen efter standardkontakt blev ofte tildelt de operatører, der tidligere havde udført kørslen i henhold til en koncession.

Efter standardkontrakterne tilfaldt kørselsindtægterne trafikselskabet efter fradrag af udgifter til chaufførlønninger, brændstof, kapitalomkostninger for busser m.v. samt en margin til fortjeneste. Hvis omkostningsudviklingen vedrørende busdriften afveg fra det forventede, skulle parterne optage forhandlinger om ændring af betalingens størrelse. Eventuelle yderligere omkostninger kunne forventes dækket, såfremt der var rimelig begrundelse herfor.

Efter standardkontrakterne skulle en bus normalt udskiftes senest 12 år efter første indregistrering som fabriksny bus. Parterne kunne aftale, at der til afgrænsede kørselsopgaver blev anvendt busser over 12 år.

3.2 Offentlige udbud af buskørsel

Vilkårene for de private og offentligt ejede busvirksomheders kørsel blev ændret ved HT-loven.¹⁶ Efter denne lov skulle mindst 15% af den samlede buskørsel for Hovedstadsområdets

¹⁴ Årsregnskab 1996 for DSB Busser A/S, side 22.

¹⁵ Transportrådets redegørelse "Udlisitering af bustrafik", december 1998, side 23.

Trafikselskab efter 1. april 1991 ske på grundlag af udbud. Efter 1. april 1994 skulle mindst 45% af kørslen ske efter udbud. Lovens formål var blandt andet at øge konkurrencen mellem busvirksomhederne og dermed mindske omkostningerne.¹⁷ For yderligere at mindske HT's omkostninger til buskørsel blev det i 1994 vedtaget, at al buskørslen i hovedstadsområdet senest i 2002 skulle være udliciteret.¹⁸

Den 1. juli 1994 trådte Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation i kraft.¹⁹ Indgåelse af tjenesteydelsesaftaler blev med direktivet omfattet af EU's regler om offentlige udbud. Betjeningen af offentligheden ved bustransport skal herefter ske på grundlag af udbud, hvis ydelsen udføres af andre end den myndighed, der har ansvaret for driften af busnettet.

Standardkontrakterne uden for Hovedstadsområdet udløb alle i 1994. Kontraktgiverne kunne indtil 1. juli 1994 vælge, om de ville forlænge kontrakterne, indgå nye standardkontrakter eller udbyde kørslen i licitation.²⁰ En del kontraktgivere har forlænget standardkontrakterne i op til 8 år.²¹

Offentlige udbud af buskørsel gælder normalt en periode på 4-6 år. Der er eksempler på kontrakter på 2-3 år og på 8 år.²²

Tildeling af kontrakt skal efter udbudsreglerne ske enten på grundlag af "det økonomisk mest fordelagtige bud" eller "udelukkende den laveste pris" uden hensyntagen til, om tilbuddet kommer fra en privat eller en offentligt ejet virksomhed. Busoperatøren modtager den indtægt, der fremgår af kontrakten, tillagt den regulering, der eventuelt måtte følge heraf. Operatøren kan som udgangspunkt ikke opnå yderligere omkostningsdækning.

Grundlaget for afregning mellem trafikselskabet og busoperatøren er normalt "køreplantiden", d.v.s. den køretid, der indgår i køreplanerne fastlagt af udbyderen. Køreplantiden opgøres i

¹⁶ Lov nr. 274 af 3. maj 1989 om hovedstadsområdets kollektive persontrafik.

¹⁷ Folketingstidende 1988-1989, Tillæg A, spalte 2613.

¹⁸ Lov nr. 1135 af 21. december 1994 om ændring af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik, som ændret ved lov nr. 492 af 16. juni 1995.

¹⁹ Rådets direktiv nr. 93/38 af 14. juni 1993, som erstattede Rådets direktiv nr. 90/531 af 17. september 1990.

²⁰ Combus' budgetredegørelse 1996, side 4.

²¹ Information Memorandum, Combus a/s, januar 1999, side 8. Information Memorandum er udarbejdet af Alfred Berg som finansiel rådgiver for Trafikministeriet i forbindelse med ministeriets overvejelser om salg af aktierne i Combus. Fuldmægtig Lene Laursen, Konkurrencestyrelsen, har telefonisk den 25. februar 2000 oplyst, at Europa-Kommissionen umiddelbart før 1. juli 1994, hvor Rådets direktiv nr. 93/38 skulle være gennemført, henstillede, at medlemslandene ikke søgte at omgå direktivet ved at indgå langvarige kontrakter før ikrafttrædelsestidspunktet. Kommissionen henstillede, at kontrakter omfattet af direktivet udbydes senest i 2002.

²² Transportrådets redegørelse, side 17.

“køreplantimer”. Pauser medregnes normalt ikke, og tomkørsel medregnes kun under særlige omstændigheder. I HT-området sker der dog afregning på grundlag af “vogntimer”, d.v.s. køreplantimer med tillæg af pauser under 20 minutter.²³

Ved udlicitering er et væsentligt parameter for tildeling af kontrakt driftsbussernes kvalitet, herunder maksimale alder. Som følge heraf er gennemsnitsalderen af de benyttede busser faldende.²⁴ Dette har øget busoperatørernes behov for investering.

3.3 Udviklingen på markedet for buskørsel

På grund af den begrænsede konkurrence ved anvendelse af standardkontrakter og busoperatørernes mulighed for at få ekstraomkostninger dækket er kørsel efter standardkontrakt normalt mere fordelagtig for busoperatørerne end kørsel efter licitationskontrakt.

Overgangen fra standardkontrakter til licitationskontrakter medførte en radikal ændring af markedet for buskørsel, herunder en øget international konkurrence, idet også udenlandske busselskaber kunne byde på kørsel.

Den selvejende institution Transportrådet har fået gennemført en analyse af erfaringerne de første fire år med udbud af buskørsel. Analysen, der er udarbejdet af PLS Consult A/S i samarbejde med Transportrådets sekretariat, findes i redegørelsen “Udlicitering af bustrafik” fra december 1998.²⁵

I redegørelsen er anført, at der i Danmark til og med 1997 var udliciteret omkring 1.900 busser (førstegangsudbud) ud af et samlet antal på ca. 2.800 busser.²⁶ Det vil sige, at ca. 68% af driftsbusserne ved udgangen af 1997 var blevet udliciteret. Hele bustrafikken i Danmark forventes at være udliciteret omkring 2003-2004.²⁷

Det vurderes i redegørelsen, at målet med udliciteringen - effektiviseringer og besparelser for det offentlige - er nået. Udliciteringen har ifølge redegørelsen medført

- Fald i køreplantimeprisen på i gennemsnit 21-25%.
- Store besparelser for trafikelskaberne.

²³ Møde den 8. november 1999 med kontraktchef Svend Aage Ravn, souschef Bo Haugaard og regionschef Hardy Buhl, København.

²⁴ Transportrådets redegørelse, side 82.

²⁵ Redegørelsens resultater og vurderinger deles ikke nødvendigvis af Transportrådet.

²⁶ Transportrådets redegørelse, side 17.

²⁷ Transportrådets redegørelse, side 1.

- Halvering af antallet af busoperatører.
- Forværring af busoperatørernes økonomi.
- Ændringer på markedet for brugte busser.
- Indførelse af nye styringsformer, herunder kvalitetsstyring.²⁸

Markedsformen beskrives i redegørelsen som et udbudsmonopol, hvor fælleskommunale og amtskommunale trafikselskaber samt HT er ene om at udbyde og fastlægge den kollektive rutetrafik i hver deres geografiske område. Udbudsbetingelserne er udformet individuelt i det enkelte trafikselskab.

Ved udlicitering af buskørsel sker der store omrokeringer af busoperatører. Dette har ifølge redegørelsen medført, at bussernes gennemsnitsalder, som er et centralt kvalitetsparameter, er faldende.²⁹ Samtidig er der kommet et større antal brugte busser på markedet, end dette marked kan absorbere med væsentlige prisfald på brugte busser til følge.³⁰ En del af de brugte busser eksporteres til Østeuropa, hvor priserne ifølge redegørelsen er lave.³¹

På det danske marked er der ifølge redegørelsen en række forhold, der hindrer et "friktionsløst" brugtmarked.³² De enkelte trafikselskabers forskrifter vedrørende bussers indretning og udstyr er ofte afvigende og kan ændres fra udbudsrunde til udbudsrunde. Mobiliteten på brugtbusmarkedet kan herudover nedsættes som følge af udbudssystemets indirekte prioritering af nye busser.

Trafikselskaberne har som følge af udliciteringen af bustrafikken fået højere administrationsomkostninger, der blandt andet kan henføres til udviklingen, implementeringen og driften af et kvalitetsstyringssystem. Kvalitetsmålingerne skal ifølge redegørelsen sikre, at de lavere priser pr. køreplantage ikke realiseres ved, at busoperatørerne slækker på kvaliteten.³³

3.4 Prisudviklingen

I Transportrådets redegørelse er foretaget en analyse af prisudviklingen for den udliciterede buskørsel i perioden 1994-1997. Analysen er baseret på oplysninger om licitationspriser fra alle de trafikselskaber, der i december 1998 havde udliciteret buskørslen.³⁴

²⁸ Transportrådets redegørelse, side 1.

²⁹ Transportrådets redegørelse, side 81-82.

³⁰ Transportrådets redegørelse, side 55-62.

³¹ Transportrådets redegørelse, side 57.

³² Transportrådets redegørelse, side 57-60.

³³ Transportrådets redegørelse, side 79.

³⁴ Transportrådets redegørelse, side 18-23.

For at gøre forskellige bud sammenlignelige er alle timepriser ved brug af forskellige indeks omregnet til prisindeks 100 (1994).

Analysen viser, at gennemsnitsprisen pr. køreplantime for udliciteret kørsel fra 1994 til 1996/1997 i faktiske tal faldt fra ca. 335 kr. til ca. 277-284 kr., svarende til et prisfald på landsplan på den liciterede kørsel på 15-17%.³⁵ Forskellen på prisen for udliciteret kørsel og kørsel efter standardkontrakt var i 1997 63-79 kr. pr. køreplantime. I 1997 var prisen for den udliciterede kørsel 18-22% lavere end prisen for kørsel efter standardkontrakt.

Ifølge redegørelsen er besparelsen ved udliciteringen endnu større, hvis prisen for den udliciterede kørsel sammenlignes med prisen for kørsel efter standardkontrakten, som den var udformet, før licitationerne blev iværksat. Dette skyldes, at busoperatørerne ved en genforhandling af standardkontrakten accepterede en reduktion på ca. 3% af betalingen. Det vurderes, at besparelsen i forhold til den oprindelige standardkontrakt er 21-25%.³⁶

Den samlede besparelsen på landsplan på den kørsel, der var udliciteret i 1997, kan ifølge redegørelsen opgøres til ca. 388 mio. kr. i 1997-priser.³⁷ Besparelsen ville have været større (ca. 590 mio. kr.), hvis hele bustrafikken havde været udliciteret på beregningstidspunktet.

Som følge af faldet i de gennemsnitlige køreplantimepriser i forhold til standardkontrakten har det været nødvendigt for busoperatørerne at foretage omkostningsreduktioner og effektiviseringer i driften. Ifølge redegørelsen har reduktionen af omkostningerne til chauffører, administration, busser, dæk og finansiering imidlertid ikke kunnet opveje prisfaldet.³⁸ Hovedparten af prisfaldet er finansieret ved reduktion af busoperatørernes fortjeneste.

Busoperatørerne ville ifølge redegørelsen ikke have råd til at fortsætte med at udføre kørslen på prisniveauet i 1998, da det ikke gav dækning for deres faktiske omkostninger. Forfatterne til redegørelsen forventede derfor prisstigninger. Uanset hvorledes strukturen på operatørsiden ville udvikle sig, forventede forfatterne dog ikke, at markedet ville tillade, at priserne steg til niveauet før udliciteringen.³⁹ Combust' ledelse har i overensstemmelse med dette oplyst, at prisniveauet for vundne kontrakter i 1999 lå 5-10% højere end det foregående år.⁴⁰

³⁵ Transportrådets redegørelse, side 20.

³⁶ Transportrådets redegørelse, side 24.

³⁷ Transportrådets redegørelse, side 24.

³⁸ Transportrådets redegørelse, side 31-39.

³⁹ Transportrådets redegørelse, side 91-93.

⁴⁰ Information Memorandum, side 3.

3.5 Busoperatørerne

Selvom busoperatørerne har forsøgt at imødegå den øgede konkurrence på markedet ved omkostningsreduktioner og effektiviseringer, har prisfaldet generelt medført en forværring af busoperatørernes økonomi.

I Transportrådets redegørelse er foretaget en regnskabsanalyse af 28 busoperatørers økonomi i perioden 1993 til 1996, hvor udliciteringerne for alvor blev udbredt.⁴¹ Den samlede egenkapital i de 28 virksomheder udgjorde i 1996 ca. 470 mio. kr., og den samlede balance udgjorde ca. 2 mia. kr. Den gennemsnitlige soliditetsgrad var ca. 24%. Halvdelen af virksomhederne havde en soliditetsgrad på under 20% og var således ifølge redegørelsen dårligt rustet finansielt. En analyse af afkastningsgrader viste ifølge redegørelsen, at en stor del af de busoperatører, der udførte kørsel efter licitationskontrakt, havde en anstrengt driftsøkonomi.⁴²

Generelt har udliciteringen medført store omrokeringer af busoperatørerne. Før udliciteringerne blev buskørslen ofte tildelt de operatører, der tidligere havde udført kørslen. Denne kontinuitet er bortfaldet. Et stigende antal virksomheder er på grund af markedsvilkårene, herunder den hårde priskonkurrence, ophørt.

En konsekvens af udliciteringen af buskørslen i Danmark har således været et fald i antallet af busoperatører. Medio 2000 var der kun to store busselskaber i Danmark: Combus og Arriva Danmark A/S, ejet af det engelske selskab Arriva plc. Derudover fandtes en mellemstor operatør, Connex Transport Danmark A/S (tidligere Linjebus A/S), ejet af det franske selskab CGEA Transport S.A. De øvrige mellemstore og mindre busselskaber var alle danskejede.⁴³

Transportrådets redegørelse indeholder en undersøgelse af udviklingen i antallet af busoperatører i Nordjyllands, Ringkøbing, Vejle og Vestsjællands amter.⁴⁴ Undersøgelsen viser, at der før udliciteringen var i alt 143 operatører i disse amter, mens der i 1998 var 68. Der er således sket mere end en halvering af antallet af operatører. Det er dog forfatterens opfattelse, at den-

⁴¹ Transportrådets redegørelse, side 43-54.

⁴² Soliditetsgrad er opgjort som egenkapital i forhold til balance. Afkastningsgrad er opgjort som primært resultat før finansielle poster og skat i forhold til summen af egenkapitalen og fremmedkapitalen. Deloitte & Touche har i forbindelse med granskningen sammenholdt Combus' regnskabstal med tallene for andre, udvalgte busoperatører på det danske marked. Analysen er beskrevet nærmere i kapitel **Fejl! Ukendt argument for param-**
ter..

⁴³ Transportrådets redegørelse, side 93, sammenholdt med JB Business Information A/S' analyserapport om Turist- & Rutebilstrafik (November 1999) - Top 20 Nettoomsætning for 1998.

⁴⁴ Transportrådets redegørelse, side 41.

ne udvikling startede før udliciteringerne. Ifølge redegørelsen vil et fald i antallet af busoperatører kunne hæmme markedseffektiviteten på længere sigt.⁴⁵

⁴⁵ Transportrådets redegørelse, side 94.

4. LOV OM DSB BUSSE A/S - ETABLERING AF SELSKABET

4.1 Lov nr. 232 af 4. april 1995 om DSB Busser A/S

DSB's busvirksomhed blev i 1932 etableret som en selvstændig division i DSB. Etableringen skete i forbindelse med nedlæggelse af jernbanelinier, og busvirksomhedens oprindelige opgave var at supplere DSB's jernbanevirksomhed med buskørsel på de nedlagte jernbaneruter. Busvirksomheden blev siden udvidet betydeligt.

Ved en rammeaftale for DSB for perioden 1995-1998 - indgået i november 1994 mellem regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti - blev det bestemt, at DSB Busser skulle udskilles fra statsvirksomheden DSB og omdannes til et aktieselskab. Efter rammeaftalen skulle dette ske "med henblik på gennem fri og lige konkurrence at sikre en høj aktivitet og beskæftigelse".

Ved lov nr. 232 af 4. april 1995 om DSB Busser A/S blev det bestemt, at trafikministeren med DSB som ejer skulle oprette DSB Busser A/S. Formålet med omdannelsen var at sikre en klar adskillelse mellem DSB og busselskabets økonomi og dermed skabe grundlag for, at busselskabet kunne operere på markedet i lige konkurrence med private busselskaber og vognmænd.⁴⁶

Selskabets formål er på et forretningsmæssigt grundlag at drive busvirksomhed, jf. lovens § 2, stk. 1. I forarbejderne til bestemmelsen er anført, at loven indebærer, at DSB Busser A/S kan virke på samme grundlag som private busvirksomheder, og at selskabet i lighed med andre private busselskaber bør have fri adgang til at tilpasse sine aktiviteter efter de forretningsmæssige og markedsmæssige forhold.⁴⁷ Selskabet betaler selskabsskat til staten af eventuelle overskud samt moms og øvrige afgifter. Selskabet er ikke dækket af statens selvforsikring.⁴⁸

For selskabet gælder lovgivningen om aktieselskaber, jf. lovens § 3.⁴⁹ Selskabet er med hensyn til ledelse og aflæggelse af årsregnskab omfattet af reglerne i aktieselskabs- og årsregnskabsloven, herunder de særlige regler for statslige aktieselskaber.

Selskabet skulle overtage driften af den buskørsel, der blev udført af DSB's busvirksomhed og skulle indtræde i samtlige DSB's rettigheder og forpligtelser vedrørende busvirksomheden

⁴⁶ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1843.

⁴⁷ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1846.

⁴⁸ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1845.

⁴⁹ Aktieselskabsloven fandt anvendelse med den modifikation, at de af DSB udlånte tjenestemænd havde ret til at vælge medarbejderrepræsentanter til selskabets bestyrelse og var valgbare til bestyrelsen, jf. lovens § 6, stk. 6.

med undtagelse af visse forpligtelser, der påhviler staten vedrørende tjenestemænd, jf. lovens § 5.

Forholdet til statstjenestemændene blev reguleret i lovens § 6. De tjenestemænd, der ved DSB Busser A/S' overtagelse af busdriften gjorde tjeneste ved DSB's busvirksomhed, var forpligtet til at gøre tjeneste i DSB Busser A/S med bevarelse af deres ansættelsesforhold til staten ("udlånte tjenestemænd"). Selskabet var over for DSB forpligtet til at beskæftige disse tjenestemænd. Selskabet skulle inden for en periode af 2 år fra overtagelsen af busdriften tilbyde de udlånte tjenestemænd ansættelse i selskabet.

Til de tjenestemænd, der ikke ønskede at blive ansat i selskabet, skulle staten udbetale løn m.v. og afholde udgifter til pension i overensstemmelse med reglerne i tjenestemandspensionslovgivningen. Selskabet skulle til DSB refundere udgifterne til løn og eventuel rådgivningsløn/ventepenge til udlånte tjenestemænd, og selskabet skulle løbende til staten indbetale pensionsbidrag for tjenestemændene.

Selskabets rettigheder og forpligtelser over for tjenestemænd beskrives nærmere i kapitel 7.

Trafikministeren blev ved lov om DSB Busser A/S bemyndiget til at sælge op til 25% af aktierne i selskabet, jf. lovens § 4. I bemærkningerne til bestemmelsen er det forudsat, at der i 1998 skulle sælges indtil 25% af aktierne i selskabet.⁵⁰

4.2 Stiftelse af DSB Busser A/S

DSB Busser A/S blev stiftet den 14. juni 1995 med regnskabsmæssig virkning fra 1. januar 1995. Selskabet blev stiftet som et statsligt aktieselskab under DSB. Selskabet fik en aktiekapital på 65 mio. kr. Aktierne blev tegnet af staten ved indskud af DSB's busvirksomheds aktiver og passiver samt en beregnet goodwill.⁵¹

De samlede aktiver, herunder grunde og bygninger, busser, automobiler, inventar og værktøjsudstyr, kapitalandel i tilknyttet virksomhed, andre værdipapirer og kapitalandele, varebeholdninger, tilgodehavender, likvider og goodwill, blev i selskabets åbningsbalance opgjort til en værdi af 470,5 mio. kr. Værdien af goodwill blev opgjort til 20 mio. kr.⁵²

⁵⁰ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1847.

⁵¹ Jf. stiftelsesoverenskomst af 14. juni 1995.

⁵² I KPMG's vurderingsberetning i henhold til aktieselskabslovens § 6 b er anført, at opgørelsen af goodwill er baseret på forventningerne til de kommende års indtjening. Af åbningsbalancen pr. 1. januar 1995 fremgår, at beløbet afskrives lineært over 8 år.

Passiverne omfattede forpligtelserne i henhold til § 5 i lov om DSB Busser A/S, hvorefter selskabet ved overtagelsen af busdriften i forbindelse med stiftelsen skulle indtræde i samtlige DSB's rettigheder og forpligtelser vedrørende busvirksomhed. Af lovbemærkningerne til § 1 fremgår, at selskabet måtte forudse fremtidige udgifter til afhjælpning af miljøproblemer på overtagne anlæg, og at der dertil blev hensat 10 mio. kr.⁵³

I de almindelige bemærkninger til lov om DSB Busser A/S er oplyst, at der i busvirksomheden pr. 1. januar 1995 var ansat ca. 1.575 medarbejdere.⁵⁴ Heraf var ca. 730 ansat på overenskomst og ca. 845 tjenestemandsansat. DSB Busser A/S blev etableret med særlige økonomiske forpligtelser i relation til de tjenestemandsansatte. De særlige økonomiske forpligtelser vedrørte ifølge forarbejderne til loven merudgifter til pensionsbidrag samt risiko for at skulle betale rådighedsløn til tjenestemænd, der ville blive overtallige ved indskrænkninger. Til delvis dækning af disse merudgifter blev der i åbningsbalancen hensat 140 mio. kr., jf. kapitel 8.

I åbningsbalancen blev tillige hensat 20 mio. kr. i en omstrukturingsfond til ekstraordinære omkostninger i forbindelse med omdannelsen til aktieselskab, blandt andet omregistrering af busser, anskaffelse af EDB-udstyr til kørsel af nyt regnskabssystem m.v. samt omskoling af medarbejdere.

Staten fik udover aktierne i selskabet et tilgodehavende hos selskabet på 107,4 mio. kr. Dette tilgodehavende skulle inden udgangen af finansåret 1995 tilbagebetales med renter.⁵⁵

Ved etableringen af DSB Busser A/S stod det klart for de embedsmænd og rådgivere, der forberedte udskillelsen af DSB Busser til en selvstændig virksomhed, at den kommende konkurrence ville stille store krav til busbranchen, og at der ville være en markedsrisiko ved den fremtidige drift af DSB Busser A/S. Det stod endvidere klart, at selskabet blev etableret med en relativ snæver økonomisk margin.

Dette blev fremhævet i bemærkningerne til forslaget til lov om DSB Busser A/S og blev således udtrykkelig gjort klart for Folketinget. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er anført følgende:

“Med den forudsatte åbningsbalance og de forudsatte driftsbudgetter forventes forrentningen af selskabets egenkapital at ligge på et rimeligt markeds-mæssigt niveau. Den fremtidige virksomhed for DSB Busser A/S og andre busvirksomheder vil være

⁵³ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1846.

⁵⁴ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1843.

⁵⁵ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1844. Tilgodehavendet blev betalt den 29. december 1995, jf. daværende adm. direktør Jørgen Hansens brev af 25. februar 1998 til Trafikministeriet.

præget af en markedsrisiko, ikke mindst som følge af at konkurrencen navnlig i de nærmeste år vil stille store krav til alle busvirksomheder.

Det er vurderingen, at de økonomiske vilkår, som DSB Busser A/S etableres under, vil give selskabet et rimeligt forsvarligt grundlag for at klare sig i den konkurrence, omend selskabet etableres med en relativt snæver økonomisk margin. Selskabet vil i udgangssituationen have de samme muligheder og løbe de samme risici som konkurrenterne.

Selskabets virksomhed på et konkurrencepræget marked vil således i økonomisk henseende næppe være omgærdet af samme grad af sikkerhed som den, der har præget de hidtidige omdannelser af statslige virksomheder til aktieselskaber.”⁵⁶

Det var ved etableringen af selskabet bestemt, at selskabet kun delvis skulle kompenseres for de merudgifter, som overtagelsen af tjenestemændene indebar.

4.3 Lov nr. 1232 af 27. december 1996 om ændring af lov om DSB Busser A/S

Trafikministeren var i 1995 ved lov om DSB Busser A/S blevet bemyndiget til at sælge op til 25% af aktierne i selskabet. Med henblik på en gennemførelse af salget blev ejerskabet af aktierne i DSB Busser A/S overført fra DSB til Trafikministeriets departement ved lov nr. 1232 af 27. december 1996 om ændring af lov om DSB Busser A/S.

Ved lovændringen blev trafikministeren bemyndiget til at ændre selskabets navn. DSB Busser A/S ændrede i august 1997 navn til Combust a/s.

4.4 Lov nr. 1046 af 23. december 1998 om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S m.v.

Som led i forberedelserne af et salg af en del af aktierne i Combust havde Trafikministeriet fået en uvildig vurdering af mulighederne for et sådant salg.⁵⁷ Ifølge denne vurdering ville det ikke være økonomisk fordelagtigt for staten kun at afhænde 25% af aktierne. I den uvildige vurdering blev det anbefalet, at staten løste det problem, som tjenestemændenes særlige løn- og ansættelsesvilkår udgjorde for selskabet.

⁵⁶ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1845.

⁵⁷ Folketingstidende 1998-1999, punkt 1 i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S samt om ændring af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog (lovforslag nr. L 127). Det fremgår ikke af de almindelige bemærkninger, hvem der foretog den uvildige vurdering. Af direktionens brev af 20. august 1998 til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 fremgår, at der i 1996 blev nedsat en styregruppe bestående af repræsentanter for Finansministeriet, Trafikministeriet, Combust a/s og Alfred Berg Bank A/S “for at undersøge mulighederne for et salg og til forberedelse af projektmateriale”.

Trafikministeren fremsatte den 2. december 1998 forslag til lov om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S samt om ændring af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S.⁵⁸ Lovforslaget indeholdt bestemmelser, der skulle løse det problem, som tjenestemændenes særlige løn- og ansættelsesvilkår udgjorde for selskabet. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er oplyst, at Combust blandt andet for at knytte medarbejderne til selskabet på vilkår, der er sammenlignelige med, hvad der i øvrigt gælder i bussektoren, havde tilbudt de fra DSB udlånte tjenestemænd pr. 1. april 1999 at overgå til ansættelse på overenskomstvilkår mod en kompensation i form af et engangsvederlag svarende til omtrent et års løn.⁵⁹

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er endvidere anført, at lovforslaget må antages at normalisere konkurrencevilkårene i bustransportsektoren. Vilkårene for Combust' anvendelse af medarbejdere vil herefter svare til vilkårene for private vognmænd, fordi de tidligere tjenestemænd vil blive omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse.⁶⁰

Lovforslaget indeholder bestemmelser om bortfald af selskabets forpligtelser vedrørende visse tjenestemænd over for staten og DSB samt om DSB's betaling af engangsvederlag til de tjenestemænd, der vælger at overgå til overenskomstansættelse, og om DSB's pligt til at tilbyde de tjenestemænd, der ikke overgår til overenskomstansættelse, anden passende beskæftigelse.

Af forarbejderne til disse bestemmelser fremgår, at det var Trafikministeriets opfattelse, at Combust var dårligere stillet i forbindelse med udbudsrunder end konkurrenterne udover, hvad selskabet blev kompenseret for ved dets etablering i 1995.⁶¹ Der henvises til de højere løn- og pensionsudgifter til tjenestemændene og til, at tjenestemændene ikke er omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse. Dette indebærer, at Combust skulle beholde tjenestemændene, hvis selskabet ved licitationer tabte en rute, mens selskabet var forpligtet til at overtage overenskomstansatte medarbejdere, når det vandt en rute.

Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 18. december 1998. Ved loven - lov nr. 1046 af 23. december 1998 om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S samt om ændring af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog - blev trafikministeren bemyndiget til at sælge alle aktier i selskabet.

⁵⁸ Loven er nærmere omtalt i kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

⁵⁹ Folketingstidende 1998-1999, punkt 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 127.

⁶⁰ Folketingstidende 1998-1999, punkt 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 127.

⁶¹ Folketingstidende 1998-1999, bemærkninger til lovforslag nr. L 127, § 1, nr. 3.

5. LEDELSE, REVISION, VEDTÆGTER M.V. OG KONCERNSTRUKTUR

5.1 Bestyrelse

I bemærkningerne til lov om DSB Busser A/S er anført:

“Bestyrelsen vil blive sammensat af såvel personer med indsigt og erfaring i busdrift som personer med anden forretningsmæssig og ledelsesmæssig ekspertise.”⁶²

Som bestyrelse blev ved selskabets stiftelse valgt:

- borgmester Vagn Ry Nielsen (formand)⁶³
- forretningsdirektør i DSB Hans Henrik Winther (næstformand)⁶⁴
- vicedirektør Henrik Bjerre-Nielsen⁶⁵
- direktør Tage Dræbye⁶⁶
- borgmester Hanne Agnete Jes Falkenstein.⁶⁷

Den 9. februar 1996 indtrådte følgende medarbejdervalgte medlemmer i bestyrelsen:

- rutebilchauffør Gert Østergård
- rutebilchauffør Frits Andreas Jensen
- rutebilchauffør Bente Jørgine Nielsen.

⁶² Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1846.

⁶³ Vagn Ry Nielsen, født 1938, handels- og kontoruddannet, senere lærer- og handelslæreruddannet, underviser på handelsskoler 1966-85, fagkonsulent i Undervisningsministeriet fra 1969-78, medlem af Vejle Amtsråd 1968-93, viceamtsborgmester 1982-93, siden 1994 borgmester i Horsens (S).

⁶⁴ Hans Henrik Winther, født 1948, cand. polit., siden 1975 ansat i DSB, var ved valget til bestyrelsen forretningsdirektør i DSB med ansvar for tog, S-tog, busser og rederi samt leder af DSB Data og DSB uddannelse. Øvrige hverv: Bestyrelsesformand i Dampskibsselskabet Øresund A/S og medlem af bestyrelsen for Scand Lines A/S. Hans Henrik Winther var statens repræsentant i bestyrelsen.

⁶⁵ Henrik Bjerre-Nielsen, født 1955, cand. polit., ansat i LO 1982-94, heraf fra 1991 som afdelingsleder, fra 1994 vicedirektør i Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene og Investeringsfonden for Østlandene indtil sin udtræden af bestyrelsen den 26. juni 1996, hvorefter han tiltrådte som direktør for Finanstilsynet. Øvrige hverv: Medlem af ATP's forretningsudvalg og LD's forretningsudvalg.

⁶⁶ Tage Dræbye, født 1943, civilingeniør, redaktør ved Albertslund Posten 1968-77, sekretariatschef for Dansk Byplanlaboratorium 1977-80, direktør for Foreningen af Rådgivende Ingeniører i Danmark 1984-91, egen rådgivningsvirksomhed fra 1992. Medlem af Albertslund Kommunalbestyrelse 1970-80 og medlem af Folketinget 1979-84 for Det Radikal Venstre. Øvrige hverv: Medlem af Transportrådet og formand for Elektricitetsrådet.

⁶⁷ Hanne Falkenstein, født 1936, uddannet fysioterapeut, siden 1978 medlem af kommunalbestyrelsen i Hørsholm, siden 1988 borgmester (K), medlem af Frederiksborg Amtsråd siden 1990. Øvrige hverv: Tidligere bestyrelsesmedlem i KTAS.

Den 26. juni 1996 udtrådte vicedirektør Henrik Bjerre-Nielsen af bestyrelsen. Henrik Bjerre-Nielsen blev afløst af direktør Lars Andersen.⁶⁸

I forbindelse med overførelsen af DSB Busser A/S fra DSB til Trafikministeriets departement udtrådte Hans Henrik Winther den 29. maj 1997 som statens repræsentant i bestyrelsen og blev afløst af planlægningschef i Trafikministeriet Hans-Carl Nielsen. Hans-Carl Nielsen blev valgt som næstformand for bestyrelsen.⁶⁹

Bente Nielsen udtrådte den 30. marts 1999 af bestyrelsen og blev erstattet af rutebilchauffør Tinne Leest.

På en ekstraordinær generalforsamling den 29. juni 1999 fratrådte Vagn Ry Nielsen, Hans-Carl Nielsen, Lars Andersen, Tage Dræbye og Hanne Falkenstein. Følgende nye bestyrelsesmedlemmer blev valgt:

- Koncerndirektør Ole Trolle (formand)
- Direktør Preben Schou
- Direktør Per Skov
- Adm. direktør Jens Severin Stephensen.

Bestyrelsen havde herefter alene fire generalforsamlingsvalgte medlemmer.

Den 31. maj 2000 udtrådte Frits Andreas Jensen af bestyrelsen, der herefter havde to medarbejdervalgte medlemmer.

5.2 Direktion

Jørgen Hansen blev ved selskabets stiftelse udpeget som adm. direktør.⁷⁰

Jørgen Hansen blev omkring 1. september 1998 sygemeldt og fratrådte den 1. december 1998 stillingen som direktør. Kontraktchef Svend Aage Ravn Pedersen⁷¹ og økonomichef Ole Mi-

⁶⁸ Lars Andersen, født 1958, cand. polit., ansat som økonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i 1986, udnævnt til direktør i 1994. Øvrige hverv: Bestyrelsesmedlem for Industrialiseringsfonden for U-landene og IØ-fonden.

⁶⁹ Hans-Carl Nielsen, født 1951, uddannet cand. arch., byplanlægger og senere sekretariatschef i Gladsaxe Kommune 1978-88, kontorchef i Miljøministeriet, Planstyrelsen 1988-93, planlægningschef i Trafikministeriet fra 1993.

⁷⁰ Jørgen Hansen, født 1946, ansat i DSB i 1963 og er uddannet i DSB, var fra 1992 rutebilchef i DSB Busser.

⁷¹ Svend Aage Ravn, cand. oecon, ansat i DSB's rutebildivision i 1990. Tidligere ansat i Trafikministeriet og i Amtsrådsforeningen. I Amtsrådsforeningen havde Svend Aage Ravn ansvaret for forhandlingerne om standardkontrakten mellem Amtsrådsforeningen, Landsforeningen Danske Bilruter og DSB Busser.

chael Kalør⁷² indtrådte som ny direktion og blev den 3. november 1998 registreret som direktør i selskabet i stedet for Jørgen Hansen. Svend Aage Ravn blev konstitueret som adm. direktør.

Den 21. september 1999 fratrådte Svend Aage Ravn som konstitueret adm. direktør og fortsatte som kontraktchef. Ole Kalør blev udnævnt til adm. direktør.

5.3 Revision

Som revisor blev ved stiftelsen udpeget KPMG ved statsautoriseret revisor Kurt Gimsing. Kurt Gimsing, der tillige var revisor for DSB, havde deltaget som fast medlem af Arbejdsgruppen vedrørende omdannelse af DSB Busser til aktieselskab.

Den 15. december 1995 indtrådte Rigsrevisor som medrevisor for selskabet.⁷³

Revisionsfirmaet Grothen & Perregaard/Henningsen & Holm, nu Grothen & Perregaard Statsautoriseret Revisionsaktieselskab indtrådte den 26. juni 1996 som medrevisor for selskabet i stedet for Rigsrevisor.

Årsregnskabet for 1995 blev således revideret af KPMG og Rigsrevisionen. Årsregnskaberne for 1996 og de følgende år er revideret af KPMG og Grothen & Perregaard.

5.4 Vedtægter, forretningsordenen for bestyrelsen og instruktion til direktionen

Selskabets første vedtægter blev vedtaget på generalforsamlingen den 14. juni 1995. Vedtægterne blev ændret den 29. maj 1997, den 28. august 1997 og den 31. maj 1999.

Bestyrelsen vedtog på det første bestyrelsesmøde, der blev afholdt den 14. juni 1995, en forretningsorden for bestyrelsen i DSB Busser A/S. Forretningsordenen blev ændret den 23. april 1997 og 28. august 1997.

Bestyrelsen vedtog den 14. juni 1995 en instruktion til direktionen. Instruktionen er efterfølgende afløst af en instruktion af 28. august 1997. Der er kun redaktionelle forskelle mellem de to instruktioner.

⁷² Ole Kalør er uddannet HD i regnskabsvæsen/økonomistyring, cand. merc. aud. og har en MBA. Ole Kalør har tidligere arbejdet for blandt andet Arthur Andersen.

⁷³ Statslige aktieselskaber har siden 1. august 1996 været forpligtet til at have to af hinanden uafhængige revisorer, jf. årsregnskabslovens § 61 c. Rigsrevisor har siden denne dato ikke kunne påtage sig hvervet som revisor i statslige aktieselskaber.

5.5 Tegningsregel og navn

Selskabets tegningsregel har i granskningsperioden haft følgende ordlyd:

“Selskabet tegnes af et medlem af bestyrelsen i forening med en direktør eller af formanden for bestyrelsen i forening med et yderligere bestyrelsesmedlem, af næstformanden for bestyrelsen i forening med et yderligere bestyrelsesmedlem, eller af to direktører. Selskabet tegnes endvidere af den samlede bestyrelse.”⁷⁴

Selskabet ændrede ved vedtægtsændringen den 28. august 1997 navn fra DSB Busser A/S til Combus a/s.

5.6 Combus' øvrige ledelse og forretningsstruktur

Combus' ledelse har i perioden 1995-1998 været opdelt i følgende 4 enheder:

- Udviklings- og kontraktafdelingen, der blev ledet af kontraktchef Svend Aage Ravn. Svend Aage Ravn varetog også dette hverv, mens han var konstitueret som adm. direktør.
- Økonomiafdelingen, der indtil marts 1998 blev ledet af økonomichef Ole Isgaard.⁷⁵ Fra den 1. juli 1998 blev afdelingen ledet af økonomichef Ole Kalør.
- Personaleafdelingen, der blev ledet af personalechef Johnny Bidstrup.⁷⁶
- Teknisk afdeling, der blev ledet af teknisk chef Jørgen Friis.⁷⁷

I perioden 1995-1998 havde selskabet 11 busområder. Cheferne for busområderne refererede i alle sager direkte til den adm. direktør.

Ved en organisationsændring blev busområderne pr. 1. marts 1999 afløst af 5 driftsregioner og en landsdækkende vedligeholdelsesafdeling.

⁷⁴ Jf. § 22 i selskabets vedtægter. Selskabets revision har i forbindelse med kommenteringen af et udkast til granskningsberetning tilkendegivet, at “den anførte tegningsregel i hele granskningsperioden har sikret, at den øverste ledelse har været fuldt orienteret om og deltaget i tilbudsgivningen. Vi har i revisionen haft denne tegningsregel for øje og lagt vægt på den væsentlige interne kontrol, der ligger heri”.

⁷⁵ Ole Isgaard er uddannet cand. mag. i historie. Inden afslutningen af sidefagsstudier i datalogi blev han i 1987 ansat i DSB S-tog, hvor han i 1989 blev udnævnt til administrationschef. Den 1. februar 1993 blev han ansat som økonomichef i DSB Busser.

⁷⁶ Johnny Bidstrup er uddannet i DSB og har været ansat i DSB siden 1963. I 1991-1992 var han sekretariatschef i direktionssekretariatet. Den 1. januar 1993 blev han ansat som personalechef i DSB Busser.

⁷⁷ Jørgen Friis er uddannet civilingeniør. Han har været ansat i DSB Busser siden 1965.

5.7 Koncernstruktur

Combus har i perioden 1995-1998 købt en række virksomheder. Hovedparten af de opkøbte virksomheder har været mindre busvirksomheder, hvis aktiviteter er overført til moderselskabet, og selskaber, som er fusioneret med moderselskabet. Combus har endvidere oprettet leasingselskaber. Combus a/s er moderselskab i en koncern.

Combus a/s ejede ved stiftelsen 58% af Aalborg Omnibus Selskab A/S, som ejede 100% af AOS Bus ApS.

Combus oprettede i 1996 to leasingselskaber, Buscompagniet 1 ApS og Buscompagniet 2 ApS. I AOS-koncernen blev tillige oprettet et leasingselskab.

Combus købte i januar 1996 51% af Møns Omnibusser A/S med det tilhørende leasingselskab M.O. Finans ApS.

I 1997 oprettede både Aalborg Omnibus Selskab a/s og Combus nye leasing- og datterselskaber. Desuden købte Combus i august 1997 Swebus Danmark A/S, som ændrede navn til Combus Danmark A/S. Swebus Danmark var holdingselskab for de 100% ejede drifts- og datterselskaber, Swebus Sjælland A/S og Dania Bustrafik A/S.

I 1998 oprettede Combus et yderligere leasingselskab. Endvidere fusionerede Dania Bustrafik A/S, Combus Danmark A/S og Combus Sjælland A/S med Dania Bustrafik A/S som det fortsættende selskab. Samtidig blev disse selskabers aktiviteter overført til moderselskabet Combus a/s.

6. SELSKABETS STRATEGI

6.1 Strategi før omdannelsen til aktieselskab

Før omdannelsen til aktieselskab blev der i 1993 lagt en strategi for den fremtidige udvikling i DSB Busser.⁷⁸ Ved udformningen af strategien deltog konsulentfirmaet P. A. Consulting. Konsulentfirmaets konklusion var:

“DSB Busser skal ved udgangen af 1995 være - og i markedet blive opfattet som - Danmarks førende busselskab i kontraktkørselsmarkedet.”⁷⁹

Der var således før omdannelsen til aktieselskab i DSB Busser et ønske om at opnå en betydelig andel af markedet for kontraktkørsel. DSB Busser var fortalende for, at brugen af standardkontrakter blev afløst af et system med udbud af kørsel, fordi udbud kunne give virksomheden mulighed for at opnå en større andel af markedet.⁸⁰

6.2 Strategiplan 1996

Strategien fra 1993 blev fastholdt efter stiftelsen af DSB Busser A/S. Som beskrevet i kapitel 4.2 blev selskabet ved stiftelsen pålagt at beskæftige et betydeligt antal tjenestemænd. Selskabet blev herved påført omkostninger, der kun delvist blev dækket af hensættelsen på 140 mio. kr. i selskabets åbningsbalance. Det blev ved stiftelsen forudsat, at selskabet ved stordriftsfordele skulle overvinde det konkurrencemæssige handicap, der kunne følge af merudgifterne til tjenestemændene, jf. kapitel 8.2. Dette gjorde det nærliggende at følge en ekspansiv strategi.

Selskabets bestyrelse modtog til brug for bestyrelsesmødet den 4. september 1995 en oversigt over DSB Busser A/S' tilbudspolitik m.v. Af oversigten fremgår blandt andet, at selskabets tilbudspolitik er at “byde på al udbudt dansk kørsel, som vi forventer at kunne få en overskudsgivende kontrakt på”.

Selskabets forretningsgrundlag blev efter omdannelsen fastlagt i strategi- og handlingsplaner, der blev godkendt af selskabets bestyrelse.

⁷⁸ Jf. Strategiplan 1996 fra november 1995, side 8.

⁷⁹ Brev af 24. august 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁸⁰ Møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

Selskabets strategiplan for 1996 blev udarbejdet af selskabets ledelse i samarbejde med konsulentfirmaet A. T. Kearney.⁸¹ Strategiplanen blev behandlet på bestyrelsesmødet den 16. og 17. november 1995.

Strategiplanen indeholder følgende oversigt over selskabets strategi:⁸²

Figur 6. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Oversigt over DSB Busser a/s' strategi**

| Den fælles strategi for DSB busser a/s - 1996-2000 | |
|--|---|
| Markedsgrundlag | <ul style="list-style-type: none"> • DSB busser ser kontraktkørsel i rute som sit kerneforretningsområde • DSB busser efterstræber en markedsledende position i Danmark i kerneforretningen • DSB busser vil søge at udnytte markedsmulighederne i anden kontraktkørsel i Danmark • DSB busser vil sekundært foretage rutekørsel for egen regning • DSB busser ønsker aktivt at følge udviklingen inden for oplagte investeringsmuligheder i den nære udland (opkøb af virksomheder) • DSB busser vil skabe og fastholde tætte relationer til kontraktgiverne |
| Konkurrencegrundlag | <ul style="list-style-type: none"> • DSB busser vil skabe unikke kompetencer i opbygning, tilpasning og drift af et busområde efter ensartede retningslinier • DSB busser skal løbende vurdere præsentationer samt optimere erfaringsudvekslingen på tværs af busområderne • DSB busser vil fastholde og videreudvikle stordriftsfordele såvel på omkostninger som på kvalitetsydelse • DSB busser skal være forankret i lokalsamfundet og have et godt fælles image |
| Virksomhedsgrundlag | <ul style="list-style-type: none"> • DSB busser skal være en decentral virksomhed, der arbejder efter fælles spilleregler • DSB busser skal besidde systemer, der understøtter den decentrale struktur samt muliggør ledelsesopfølgning • DSB busser skal have et godt beredskab og en god risikostrying • DSB busser skal være en attraktiv arbejdsplads, der tiltrækker og fastholder motiverede og veluddannede medarbejdere |

I strategiplanen er anført:

“Resultaterne fra de allerede afholdte licitationer viser, at DSB busser er konkurrencedygtig på de fleste danske markeder. Man vinder således flere busser end der tabes. Der er derfor grundlag for at begynde en videreudvikling på markedssiden. Dette betyder først og fremmest, at der fortsat skal satses på det danske kontraktkørselsmarked og de forretningsområder, der er en naturlig videreudvikling af den kendte kørsel. Dernæst inden for områder hvor DSB busser endnu ikke er repræsenteret (eksempelvis HT) og endelig ved at følge udviklingen på de nære europæiske markeder.”⁸³

Strategiplanen blev behandlet sammen med et “Tillæg til strategiplan 1996”, ligeledes fra november 1995. Heri er blandt andet anført:

“... DSB Busser reagerer på udviklingen i omgivelserne ved at gå efter effektivisering og volumen for at imødegå den nuværende konkurrence på licitationskontrakter.

⁸¹ Brev af 24. august 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁸² Strategiplan 1996, side 39.

⁸³ Strategiplan 1996, side 9.

... DSB Busser ønsker at være trendsættende i branchen og dens udvikling for at vende den nedadgående indtjeningspiral til atter at blive opadgående samt for at stå stærkere i konkurrencen på licitationsområdet og dermed få øget volumen og overskud.”

I tillægget til strategiplanen er om baggrunden for, at selskabet søger at opnå en markedsledende position inden for kontraktkørsel i rute, anført:

“I en branche, hvor indtjeningen er aftagende, og hvor udliciteringen betyder ændrede vilkår for såvel kontraktgiver som kontrakttager, sker der en naturlig udskillelse af entreprenørerne. Udviklingen har vist, at det hovedsageligt er de mellemstore og de små entreprenører, der ikke formår at tilpasse omkostningerne eller har de fornødne ressourcer til at følge med i udviklingen, som derfor udkonkurreres. De store entreprenører har den fordel, at de på grund af deres størrelse har mulighed for at opnå stordriftsfordele ved indkøb, finansiering, på vedligeholdelse og drift, men også i form af et bredt erfaringsgrundlag. Dette vel og mærke hvis de forstår at udnytte det.

På grund af sin størrelse har DSB Busser i dag med en markedsandel på 17% i Danmark (inkl. hovedstadsområdet) et godt udgangspunkt for at tage konkurrencen op. Fremover er det dog ikke længere tilstrækkeligt at være stor, men om at ekspandere i forhold til i dag og at udnytte dette således, at man har en omkostningsmæssig fordel i forhold til konkurrenterne.”

I forlængelse af denne strategi blev selskabets mål angivet således:

“DSB Busser ønsker at opbygge en markedsledende position i Danmark for kontraktkørsel udmøntet i, at DSB Busser:

- Har 900 kontraktbusser i år 2000 svarende til en markedsandel på ca. 27%.”

Under overskriften “udfordring” er videre anført:

“For at DSB Busser kan opbygge en markedsledende position inden for kontraktkørsel forudsættes følgende opfyldt:

Udvidelse af DSB Bussers nuværende markedsandel. For at der kan være tale om en markedsledende position med effekt, skal der vitterligt eksistere en betydelig distance ned til konkurrenterne.”

Det fremgår således, at selskabet ønskede at forøge markedsandelen fra 17% til 27% over en femårig periode.

Bestyrelsen besluttede på bestyrelsesmødet den 16. og 17. november 1995, at der skulle arbejdes videre med strategiplanen for 1996.⁸⁴ De enkelte strategiplaner blev herefter revurderet hvert år i august.⁸⁵

⁸⁴ Bestyrelsesprotokollen, side 14.

6.3 Handlingsplan 1996

Selskabets "Handlingsplan - Revideret tillæg til strategiplan 1996" blev vedtaget på bestyrelsesmødet den 29. og 30. august 1996.⁸⁶

I handlingsplanen blev den tidligere lagte strategi fastholdt. På side 3-4 anføres, at selskabets markedsandel pr. 1. august 1996 kunne opgøres til 21%. Selskabet ønskede at øge andelen til 31% over en fireårig periode. Den tilsyneladende forhøjelse fra 27% (i strategiplanen fra november 1995) til 31% dækker ifølge Combus ikke over en reel ændring, idet størrelsen af det samlede marked var opgjort på en anden måde.⁸⁷

6.4 Handlingsplan 1997

På bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 fremlagde direktionen en revideret handlingsplan under henvisning til, at udviklingen i DSB Busser A/S og DSB Busser A/S' virksomhedsgrundlag var sket hurtigere end forventet. I planen er blandt andet anført:

"Siden liberaliseringen af kontraktskørsel i Danmark begyndte for 3-4 år siden, har branchen været præget af en skærpet konkurrence, som hele tiden lægger pres på virksomheden. Denne konkurrence er yderligere blevet skærpet indenfor det seneste år, hvilket har medført et større og mere permanent fald i kontraktpriserne for buskørsel end oprindeligt forventet.

Den primære ændring i DSB Bussers virksomhedsgrundlag er, at DSB Bussers markedsandel indenfor det seneste år er steget så kraftigt, at DSB Bussers mål om en markedsandel på 31% i år 2000 allerede er opnået. Denne hurtige vækst har økonomiske konsekvenser, blandt andet i form af øget lånefinansieringsbehov, men også konsekvenser for virksomhedens administrative funktioner, som ikke fuldt ud er fulgt med den hurtige udvikling.

Det er derfor nødvendigt, at DSB Busser opprioriterer indsatsområder, der vedrører intern tilpasning. En sådan konsolidering vil dog ikke ske på bekostning af aktiviteter på de mere ekspansive indsatsområder som for eksempel opkøb og indland og udland."

Bestyrelsen godkendte handlingsplanen.⁸⁸

⁸⁵ Fra 4. kvartal 1997 har ledelsen udarbejdet en kvartalsvist revideret fremdriftsplan som opfølgning på virksomhedens strategi- og handlingsplan.

⁸⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 32.

⁸⁷ Brev af 24. august 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁸⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 66.

6.5 Handlingsplan 1998

På bestyrelsesmødet den 27. til 28. august 1998 fremlagde direktionen en revideret handlingsplan.

Af det fremlagte materiale fremgik blandt andet, at Combust' markedsandel ultimo 1996 var 18%, ultimo 1997 27% og pr. 1. august 1998 30%.⁸⁹

Direktionen foreslog i handlingsplanen fra august 1998 en ændring af Combust' hidtidige strategi om ekspansion. Som baggrund for revision af handlingsplanen var angivet følgende 3 forhold:

“1. Konkurrencen på det danske marked for buskørsel på kontrakt er fortsat meget hård, hvilket har nedbragt fortjenstmarginalerne til et minimum.

2. Meromkostningerne til de Combust udlånte tjenestemænd medfører store træk på hensættelserne hertil. Det vil fortsætte så længe tjenestemændene er uoverdragelige efter virksomhedsoverdragelsesloven.

3. Combust har været igennem en kolossal ekspansion, der har medført store igangsætningsomkostninger og nedbragt egenkapitalandelen.

Det er derfor nødvendigt, at Combust prioriterer de mere kortsigtede indsatsområder. Det betyder bl.a., at Combust med den nuværende økonomiske situation ikke ekspanderer i områder, hvor store igangsætningsomkostninger kræves.”

På side 5 er anført:

“Combust [har] været igennem en kolossal ekspansion på meget kort tid. Det har nedbragt egenkapitalandelen og dermed begrænset mulighederne for yderligere ekspansion. Endvidere udbydes 58% af Combust' kørsel i løbet af de næste to år, hvori ca. 375 tjenestemænd indgår. Combust forventer dermed ikke at øge sin markedsandel yderligere i løbet af det næste år, idet den store udfordring ligger i at genvinde egen kørsel.”

På bestyrelsesmødet den 27. og 28. august 1998 godkendte bestyrelsen handlingsplanen 1998-2000. Direktøren konkluderede, at den reviderede strategi- og handlingsplan tog udgangspunkt i den meget skærpede konkurrencesituation, tjenestemandsproblemet og den voldsomme ekspansion. Derfor ville alene de kortsigtede indsatsområder blive prioriteret.⁹⁰

⁸⁹ Handlingsplan fra august 1998, side 5. Opgørelsen er foretaget af Combust. Opgørelsen af markedsandelen pr. 1. august 1998 hviler på et skøn. Markedsandelen er opgjort i antal busser og omfatter udelukkende kørsel på kontrakt. Aktiviteterne i busområderne Billund og International indgår således ikke. AOS er ikke medregnet.

⁹⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 108-109.

7. COMBUS' TJENESTEMÆND OG OVERENSKOMSTANSATTE

7.1 Indledning

DSB's busvirksomhed havde pr. 1. januar 1995 ca. 1.575 medarbejdere, heraf ca. 845 tjenestemandsansatte og ca. 730 overenskomstansatte.

Ved overtagelsen af busvirksomheden indtrådte Combus i samtlige DSB's rettigheder og forpligtelser over for det overenskomstansatte personale, jf. § 5 i lov om DSB Busser A/S.

Selskabet blev forpligtet til at beskæftige ca. 835 tjenestemænd, der forblev ansat i staten, og skulle refundere statens udgifter til lønninger m.v. til disse tjenestemænd, jf. lovens § 6. Tjenestemændene blev forpligtede til at gøre tjeneste i selskabet, jf. lovens § 6.

Omkring 10 tjenestemænd, der var ansat i overordnede chefstillinger i busvirksomheden, overgik til ansættelse i selskabet på individuelle kontrakter.

Beskæftigelsen af tjenestemænd har stillet Combus i en ugunstig situation i forhold til andre busselskaber. Omkostningerne ved at beskæftige tjenestemænd var højere end ved at beskæftige overenskomstansatte. Tjenestemændene var ikke omfattede af virksomhedsoverdragelsesloven, og Combus' forpligtelser over for tjenestemændene ophørte derfor ikke, selvom selskabet ved offentlige udbud tabte kørslen på de ruter, hvor de gjorde tjeneste.

7.2 Lovgrundlaget for tjenestemænds beskæftigelse i Combus

Tjenestemænd nyder særlig beskyttelse mod forflyttelse og afskedigelse, jf. grundlovens § 27, stk. 3, og tjenestemandslovens §§ 28 og 29.⁹¹

En tjenestemand bevarer som udgangspunkt sin løn i 3 år fra afskedigelse, der skyldes ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform ("rådighedsløn"), jf. tjenestemandslovens § 32. Hvis der ikke i 3-års perioden sker genansættelse, har tjenestemanden ret til pension efter tjenestemandspensionsloven.⁹²

⁹¹ Lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd, jf. lovbekendtgørelse nr. 678 af 17. september 1998, som ændret senest ved lov nr. 346 af 2. juni 1999.

⁹² Lov nr. 292 af 18. juni 1969 om tjenestemandspension, jf. lovbekendtgørelse nr. 724 af 9. september 1993, som ændret senest ved lov nr. 346 af 2. juni 1999.

Tjenestemænd er beskyttede mod stillingsændringer. Efter tjenestemandslovens § 12, stk. 1, har en tjenestemand kun pligt til at tåle stillingsændringer, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for tjenestemanden. Det kan i samme omfang pålægges tjenestemanden at overtage en anden stilling.

Lovgivningen om tjenestemænd indeholder ikke bestemmelser om arbejdsgiverskifte. I forbindelse med etableringen af DSB Busser A/S var det nødvendigt at fastsætte særlige bestemmelser om de fremtidige ansættelsesvilkår for de tjenestemænd, der var ansat i DSB og beskæftiget i busdivisionen. Bestemmelserne findes i § 6 i lov om DSB Busser A/S og er beskrevet i kapitel 4.

Grænsen mellem stillingsforandringer, som en tjenestemand har pligt til at tåle, og ændringer med karakter af forflyttelse, som tjenestemanden kan reagere imod ved at kræve afsked med pension, er beskrevet i forarbejderne til § 6 i lov om DSB Busser A/S.⁹³ Det fremgår heraf, at forpligtelsen til at gøre tjeneste i DSB Busser A/S ikke kan anses for en forflyttelse af tjenestemændene, idet der alene er tale om en strukturomlægning af DSB's busvirksomhed, som ikke medfører væsentlige ændringer i driftsformer og opgaver, ligesom tjenestemændene efter omdannelsen bevarer deres hidtidige opgaver. Tjenestemænd er som nævnt ovenfor forpligtede til at tåle visse forandringer i deres stillinger.

Efter etableringen af Combus er tjenestemænd i en række tilfælde blevet overført fra en tabt til en vundet busrute. Dette må anses for en stillingsforandring, som tjenestemanden skal acceptere. Stedlige ændringer af ansættelsesforholdet kan finde sted inden for den geografiske udstrækning af det aftalte ansættelsesområde.⁹⁴ Ansættelsesområdet er for såvel tjenestemænd som overenskomstansatte i ansættelsesbrevene angivet som "DSB og BornholmsTrafikken".⁹⁵ I følgebreve til ansættelsesbrevene er angivet et udkørselssted, der skal gælde "indtil videre".

7.3 Forskelle i ansættelsesvilkår for tjenestemænd og overenskomstansatte

Tjenestemændene udlånt til Combus havde i forhold til selskabets overenskomstansatte en række særlige favorable ansættelsesvilkår. KPMG har sammenfattet forskellene således:

⁹³ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1844.

⁹⁴ Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 1998, side 243. Højesteret fandt i dommen i UfR 1980.13 H, at en stationsforstander, der var ansat til at gøre tjeneste ved København L station, ved nedlæggelsen af denne station var pligtig at overtage stillingen som stationsforstander ved Birkerød station, idet han var ansat med tilkendegivelse om tjeneste "indtil videre" ved København L station og således uden angivelse af bestemt tjenestested.

⁹⁵ Telefonsamtale den 18. februar 2000 med personalekonsulent Jørgen Arvesen, Combus.

- “• Merløn pr. år til tjenestemænd, ca. 22 tkr.
- Merpension pr. år til tjenestemænd, ca. 24 tkr.
- Merbidrag til sygedagpenge pr. år ca. 3,5 tkr.
- Mindrebidrag til ATP på 780 kr. pr. år.
- Tjenestemænd har - i modsætning til overenskomstansatte - krav på 3 års rådighedsløn ved afskedigelse.
- Tjenestemænd er - i modsætning til overenskomstansatte - ikke omfattet af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven).
- Tjenestemænd er forpligtet til at gøre tjeneste i Combus a/s, ligesom Combus a/s er forpligtet til at beskæftige de pågældende tjenestemænd, eller alternativt sende dem på rådighedsløn i 3 år.”⁹⁶

Combus' ledelse har skønnet, at selskabets direkte merudgifter til tjenestemændene sammenlignet med udgiften til et tilsvarende antal overenskomstansatte i perioden 1995-1998 udgjorde ca. 122 mio. kr. Combus har i denne periode regnskabsmæssigt trukket 99 mio. kr. på den hensættelse på i alt 140 mio. kr., der ved selskabets etablering blev afsat til delvis dækning af rådighedsløn og pensionsforpligtelser til tjenestemænd, jf. kapitel 8.

Trafikministeriets arbejdsgruppe har opgjort DSB Bussers merudgifter til pension i 1994 til ca. 20 mio. kr.⁹⁷ Pensionsbidraget var 7,5% for DSB Bussers overenskomstansatte chauffører og 15% for tjenestemandsansatte chauffører. Ved beregningen af merudgifterne blev disse satser sammenholdt med pensionsbidraget på 1,4% efter overenskomsten mellem SiD og Rutebilejernes Arbejdsgiverforening.

Combus har oplyst, at tjenestemændene i 1998 i gennemsnit havde 24 sygedage mod 11 sygedage i gennemsnit for SiD-ansatte.⁹⁸

Forskellene i ansættelsesvilkår mellem overenskomstansatte og tjenestemænd har ifølge ledelsen haft betydning for kørselsplanlægningen. Forskellene gjorde det vanskeligt at sammensætte køreplanerne, idet der fandtes individuelle pauseregler, arbejdstider m.v. Det har ikke været muligt at kvantificere disse forhold, men de anses af selskabet for væsentlige.⁹⁹

⁹⁶ KPMG's notat af 25. marts 1998 til Combus til brug for selskabets forhandlinger med tjenestemændene om overgang til ansættelse på overenskomstvilkår mod compensation i form af et engangsvederlag.

⁹⁷ Rapport med forslag vedrørende omdannelse af DSB Busser til aktieselskab, efteråret 1994, side 6-7.

⁹⁸ Møde den 28. oktober 1999 med adm. direktør Ole Kalør.

⁹⁹ Møde den 28. oktober 1999 med adm. direktør Ole Kalør.

7.4 Virksomhedsoverdragelsesloven

7.4.1 Generelt om virksomhedsoverdragelsesloven

Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (“virksomhedsoverdragelsesloven”) bestemmer i § 2, stk. 1, følgende:

“Overdrages en virksomhed eller en del deraf, indtræder erhververen umiddelbart i de rettigheder og forpligtelser, der bestod på overdragelsestidspunktet i henhold til

1. kollektiv overenskomst og aftale,
2. bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, og
3. individuel aftale om løn- og arbejdsforhold.”¹⁰⁰

Virksomhedsoverdragelsesloven er baseret på et EF-direktiv fra 1977.¹⁰¹

Der foreligger ifølge EF-Domstolen en “overdragelse” i direktivets forstand i enhver situation, hvor der sker en aftalemæssig overførsel af en virksomhed eller en del heraf fra en indehaver til en anden. Formen for overførslen er ikke afgørende.

Kerneområdet for overdragelsesbegrebet er i henhold til forarbejderne til virksomhedsoverdragelseslovens § 1 køb, hvor der sker et egentligt ejerskifte, men overdragelse kan også forekomme ved f.eks. licitation.¹⁰² Overdragelsen kan ske ved aftale mellem to arbejdsgivere eller som følge af tredjemands dispositioner, f.eks. ved en fornyet udlicitering.¹⁰³

Loven finder anvendelse på overdragelse af “en virksomhed eller en del heraf”.

Det følger af EF-Domstolens praksis, at det overdragne udgør en virksomhed eller en del heraf, hvis identiteten af den pågældende virksomhed er bevaret.¹⁰⁴ Afgørelsen af, om dette er tilfældet, skal ske ved en helhedsbedømmelse af alle faktiske omstændigheder vedrørende overførslen. I denne bedømmelse indgår ifølge domstolen:

¹⁰⁰ Lov nr. 111 af 21. marts 1979 om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse.

¹⁰¹ Rådets direktiv nr. 77/187 af 14. februar 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter.

¹⁰² Folketingstidende 1978-1979, Tillæg A, spalte 2759.

¹⁰³ Højesteret fastlog efter forelæggelse for EF-Domstolen i dommen i UfR 1989.69 H om en fornyet udlicitation af en restaurant, at den udliciterende virksomhed i relation til lønmodtagerne er part i virksomhedsoverdragelsen, idet lønmodtagerne umiddelbart tilbageføres til den udliciterende virksomhed, der herefter selv kan fortsætte driften eller straks ved en ny udlicitering overdrage aktiviteten til en tredjemand.

¹⁰⁴ EF-Domstolens dom af 18. marts 1986 i sag 24/85, J.M.A. Spijkers mod Gebroeders Benedik Abattoir C.V. og Alfred Benediken Zonen.

- arten af den virksomhed, der er tale om,
- hvorvidt der overdrages materielle aktiver som bygninger og løsøre,
- værdien af de immaterielle aktiver, der overdrages,
- hvorvidt de fleste af overdragerens ansatte bliver ansat af erhververen, og
- om virksomhedens kundekreds overdrages.

7.4.2 Anvendelse af virksomhedsoverdragelsesloven ved udbud af buskørsel

Ved udbud af buskørsel byder den vindende virksomhed ikke på den eksisterende busvirksomhed, men på retten til at udføre selve kørslen. Det kan overvejes, om der efter virksomhedsoverdragelsesloven er tale om en overdragelse af en virksomhed eller en del heraf, når en operatør efter afholdelse af licitation overtager en busrute fra en anden operatør.

Arbejdsretten fandt i en afgørelse af 28. juni 1994 i Ri-Bus-sagen, at udbud af buskørsel udgjorde en virksomhedsoverdragelse.¹⁰⁵ Arbejdsretten fastslog, at bybusdriften i Esbjerg var en virksomhed i lovens forstand. Arbejdsretten fandt, at

“driften af bybuskørslen i Esbjerg, der som anden vognmandsvirksomhed er en virksomhed, der har et klart defineret formål og forudsætter blandt andet anskaffelse af fornødent materiel m.v. samt ansættelse af fornødent personale til betjening heraf og til administration naturligt må betegnes som en “virksomhed” i virksomhedsoverdragelseslovens forstand, hvad enten driften forestås af en offentlig myndighed som en del af forvaltningen eller udføres af et personligt ejet firma, et aktieselskab eller en anden juridisk person. Da det er uden betydning for lovens anvendelse, om den overførsel af virksomheden, der - som tilfældet er her - har resulteret i et arbejdsgiverskifte, er baseret på en direkte kontraktrelation mellem erhververen og den tidligere indehaver, er det afgørende indholdet af den indgåede aftale herom og ikke den måde, hvorpå den er blevet til, her efter afholdt licitation, og da virksomheden - driften af bybuskørsel i Esbjerg - uanset det af dansk arbejdsgiverforening anførte vedrørende det ændrede rutenet, kundekreds m.v. må anses for identisk med den hidtidige virksomhed, er der således sket en virksomhedsoverdragelse i lovens forstand med den følge, at Ri-Bus A/S er forpligtet til at efterleve den gældende overenskomst mellem Specialarbejderforbundet i Danmark og Kommunernes Landsforening.”¹⁰⁶

Arbejdsrettens afgørelse betyder næppe, at ethvert udbud af buskørsel er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Om loven skal anvendes beror på en helhedsbedømmelse af samtlige faktiske omstændigheder vedrørende overdragelsen af den konkrete busrute.

¹⁰⁵ AT 94/118 - sag nr. 94.227: Landsorganisationen i Danmark for Specialarbejderforbundet i Danmark mod Dansk Arbejdsgiverforening for Rutebilejernes Arbejdsgiverforening og denne for Ri-Bus A/S.

¹⁰⁶ Efter udbudsvilkårene var byderen forpligtet til at overtage de hidtil anvendte busser. Ri-Bus A/S overtog 23 busser fra Ribe Amts Trafikselskab. Arbejdsretten tillagde det ikke betydning, at det nye rutenet adskilte sig væsentligt fra det hidtidige rutenet, at Ri-Bus A/S ikke overtog materiel eller lokaler m.v. fra overdrageren, og at kundekredsen var uden interesse for Ri-Bus A/S, der blev vederlagt uden hensyn til passagetallet.

Efter Arbejdsrettens afgørelse anførte trafikministeren i et brev af 15. marts 1995 til Folketingets Trafikudvalg, at det ikke kan “udelukkes, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke finder anvendelse i fremtidige tilfælde vedrørende overførsel af buskørsel efter udbud”.¹⁰⁷ Trafikministeren anførte videre, at spørgsmålet om lovens anvendelse ville kunne afklares ved, at det i udbudsbetingelserne blev fastsat, at loven fandt anvendelse ved det pågældende udbud. Dette vilkår blev indsat i de fleste udbudskontrakter.¹⁰⁸

Ved førstegangsudbud af busruter stillede trafikselskaberne typisk betingelse om, at den vindende busoperatør skulle overtage de busser, der hidtil havde været benyttet på de udbudte ruter.¹⁰⁹ Dette har kun delvist været tilfældet ved trafikselskabernes efterfølgende udbud.

Hvis der ikke sker overdragelse af aktiver, er det muligt, at der ikke efter virksomhedsoverdragelsesloven er pligt til at overtage medarbejdere, idet der er en nedre grænse for, hvornår en virksomheds overtagelse af aktiviteter, der hidtil har været udført af en anden virksomhed, kan anses for en virksomhedsoverdragelse. EF-Domstolen har i en dom fra 1997 udtalt, at direktivet ikke finder anvendelse

“i en situation, hvor en ordregiver, som har overdraget rengøringen af sine lokaler til én operatør, opsiger aftalen med denne og indgår en ny aftale med en anden operatør vedrørende udførelsen af tilsvarende arbejde, hvis der i denne forbindelse hverken overdrages materielle eller immaterielle aktiver af betydning fra den ene operatør til den anden eller af den nye operatør overtages en efter antal og kvalifikationer betydelig del af den arbejdsstyrke, som hos forgængeren udførte det af aftalen omfattede arbejde.”¹¹⁰

Trafikselskaberne har normalt i udbudsmaterialet fastsat bestemmelser om overholdelse af virksomhedsoverdragelsesloven, selvom den vindende virksomhed ikke blev pålagt at overtage materielle aktiver, herunder busser. Det vindende selskab har derfor også i disse tilfælde været aftaleretligt forpligtet til at overtage medarbejderne fra den hidtidige operatør.

¹⁰⁷ Trafikministerens bemærkninger til Amtsrådsforeningens høringssvar af 24. februar 1995 til forslag til lov om DSB Busser A/S.

¹⁰⁸ Se for eksempel pkt. 9 i Ringkøbing Amts udbudsvilkår i forbindelse med 3. udbud (December 1997): “Ved samtlige ruter/pakker, der udbydes af Ringkøbing Amt i denne udbudsrunde, kræves det, at byderne overholder lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse og EU-overførelsesdirektivet (77/187 EØF). Den byder, der opnår kontrakt, vil derfor være stillet som ved erhvervelse af en virksomhed”.

¹⁰⁹ Transportrådets redegørelse om “Udlicitering af bustrafik” (December 1998), side 3.

¹¹⁰ Dom af 11. marts 1997 i sag C-13/95, Ayse Suezien mod Zahnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhaus-service og Lefahrt GmbH, præmis 23.

7.4.3 Anvendelse af virksomhedsoverdragelsesloven på tjenestemænd

Ved en overdragelse af buskørsel, der er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, indtræder den vindende virksomhed ifølge lovens § 2, stk. 1, nr. 2, blandt andet i de rettigheder og forpligtelser, der bestod på overdragelsestidspunktet i henhold til bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed. Tjenestemænds rettigheder og forpligtelser i forbindelse med en virksomhedsoverdragelse anses ikke for omfattet af denne bestemmelse.

Statens daværende Lønnings- og Pensionsdepartement udtalte inden implementeringen af det direktiv, der ligger til grund for virksomhedsoverdragelsesloven:

“For tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken er en række rettigheder og forpligtelser fastsat i tjenestemandsløvgivningen, og en erhverver vil ikke begrebsmæssigt kunne indtræde i sådanne lovbestemte rettigheder og forpligtelser.”¹¹¹

I forarbejderne til virksomhedsoverdragelsesloven er blandt andet anført:

“Forslaget omfatter alle aftalemæssigt fastsatte bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, dvs. på det private arbejdsmarked: Kollektive overenskomster og individuelle aftaler, og i den offentlige sektor: Kollektive overenskomster og aftaler, almindelige bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, samt individuelle aftaler.

For tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken er en række rettigheder og forpligtelser fastsat i tjenestemandsløvgivningen. Direktivets hovedhensyn - at sikre lønmodtagernes rettigheder ved virksomhedsoverdragelse - er for disse grupper af lønmodtagere allerede i dag opfyldt fra dansk side, idet disse tjenestemænd er sikret adgang til at opretholde deres hidtidige lovbestemte rettigheder og forpligtelser.”¹¹²

Da tjenestemænds rettigheder og forpligtelser således ikke anses for reguleret ved lov om virksomhedsoverdragelse, har den vindende virksomhed ved Combustab af ruter ikke pligt til at overtage tjenestemænd.

7.4.4 Combustab's forståelse af virksomhedsoverdragelsesloven

Anvendelsen af virksomhedsoverdragelsesloven førte til, at Combustab skulle overtage overenskomstansatte, når selskabet vandt en rute, mens alle forpligtelser vedrørende tjenestemænd på

¹¹¹ Udtalelsen er gengivet på side 15 i en rapport fra udvalget til forberedelse af gennemførelseslovgivningen af EØF-direktiv om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, maj 1979 (Arbejdsministeriet) og omtalt af Lars Svenning Andersen i “Lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse”, 3. udgave, 1996, side 175.

¹¹² Folketingstidende 1978-1979, Tillæg A, spalte 2761-2762.

tabte ruter fortsat påhvilede Combus. Det kan ikke fastlægges præcist, hvornår Combus' ledelse blev klar over, at loven havde denne virkning. En række forhold tyder på, at DSB Busser allerede inden omdannelsen til aktieselskab var bekendt med virkningen af virksomhedsoverdragelsesloven.

DSB Busser tabte i 1994 kørsel med bybusser i Kolding. Den overtagende operatør overtog de overenskomstansatte chauffører. Combus' administrationschef i Region Øst Bjarne Larsen har oplyst, at efter hans opfattelse har selskabet siden denne sag været bekendt med, at et vindende busselskab var forpligtet til at overtage de hidtidige chauffører på ruterne.¹¹³

Kontrakt- og udviklingschef Svend Aage Ravn har oplyst, at reaktionen fra private vognmænd, der ikke ved overtagelse af Combus' ruter ønskede at overtage selskabets dyrere overenskomstansatte, foranledigede selskabet til i 1994 at indrykke annoncer i vognmændenes blad, Danmarks Bilruter. I annoncerne tilkendegav Combus, at virksomhedsoverdragelsesloven efter selskabets opfattelse fandt anvendelse ved udlicitering af selskabets ruter.¹¹⁴

I selskabets Budgetredegørelse 1996 er anført:

“Problemerne omkring personale fandt delvist sin løsning, da arbejdsretten i 1994 fastslog, at virksomhedsoverdragelsesloven er gældende, når buskørsel overdrages fra en entreprenør til en anden. Det personale, der hidtil har betjent busserne, skal følge busserne, hvis den enkelte medarbejder ønsker det. Virksomhedsoverdragelsesloven omfatter imidlertid ikke tjenestemænd, hvorfor der her er et potentielt problem for DSB busser.”¹¹⁵

Selv om Combus tilsyneladende allerede før selskabets etablering var bekendt med, at virksomhedsoverdragelsesloven fandt anvendelse ved overtagelse af en busrute efter licitation, havde selskabet muligvis i nogen tid efter etableringen den opfattelse, at selskabet ikke efter loven havde pligt til at overtage den tabende operatørs overenskomstansatte, hvis selskabet havde overtallige tjenestemænd, som kunne overføres til de overtagne ruter.

Efter Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud overtog Combus pr. 1. januar 1997 nogle ruter fra to operatører og afgav ruter til andre operatører. Combus afviste at overtage medarbejdere fra de to operatører, der havde tabt ruterne, idet Combus ville lade overtallige tjenestemænd

¹¹³ Møde den 21. januar 2000.

¹¹⁴ Telefonsamtale den 9. maj 2000.

¹¹⁵ Side 6. Budgetredegørelsen blev godkendt af bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 16.-17. november 1995.

betjene de vundne ruter. SiD fandt, at virksomhedsoverdragelsesloven fandt anvendelse og indbragte sagen for Arbejdsretten.¹¹⁶

Combus' advokat, Ulrik Lett, konkluderede i et brev af 30. januar 1997, at "[v]irksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse ved overtagelse af buslinier som følge af licitation", og at selskabet var forpligtet til at overtage de omhandlede medarbejdere, uanset at selskabet havde overtallige tjenestemænd. Sagen blev efterfølgende forligt, og Combus betalte 50.000 kr. i bod og efterbetaling af løn. Arbejdsretten traf ikke afgørelse i sagen.¹¹⁷

Tidligere adm. direktør Jørgen Hansen har oplyst, at Combus først efter en afgørelse fra Arbejdsretten i 1997 blev klar over, at selskabet skulle overtage den hidtidige operatørs ansatte, og at selskabet ikke kunne betjene overtagne ruter med tjenestemandsansatte, der var blevet overtallige ved Combus' tab af ruter.¹¹⁸ Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen har givet udtryk for samme opfattelse.¹¹⁹

I Combus' Økonomirapport for 2. kvartal 1997 er anført:

“Frem til licitationerne i Storstrøms Trafikselskab og Vestsjællands Trafikselskab i sommeren og efteråret 1996 var det opfattelsen, at de tjenestemænd DSB Busser fik i overskud i forbindelse med tab af kørsel et sted i et busområde blot kunne flyttes over til den nye kørsel, der måtte blive vundet et andet sted i samme busområde. Det betød, at DSB Busser meddelte den tabende vognmand, at virksomheden selv havde medarbejdere og derfor ikke følte sig forpligtet til at medtage hans medarbejdere. Det er imidlertid nu blevet fastslået af arbejdsretten, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke kan ses samlet for et busområde og da slet ikke for DSB Busser som helhed. Loven finder derimod anvendelse på den konkrete rute. Ved tab og gevinst af kørsel følger chaufførerne derfor nu busserne på de enkelte ruter - med undtagelse af tjenestemandene, der som bekendt ikke kan overdrages.”¹²⁰

Selskabets revisorer, KPMG, har i notat af 25. marts 1998 om løn- og pensionsforhold for tjenestemænd i Combus anført:

“Det har hidtil været opfattelsen, at tjenestemænd, der blev overtallige i forbindelse med tab af kørsel, kunne indsættes på vundne ruter. Imidlertid har en afgørelse fra arbejdsretten vist, at virksomhedsoverdragelsesloven skal fortolkes snævert.

Loven finder således anvendelse på den enkelte rute. Dette bevirker i en situation, hvor der både vindes og tabes kørsel, at Combus a/s er forpligtet til at overtage alle

¹¹⁶ Arbejdsrettens sag nr. 97.314: Landsorganisationen i Danmark for Specialarbejderforbundet i Danmark mod DSB Busser A/S.

¹¹⁷ Telefonsamtale den 15. august 2000 med personalechef Johnny Bidstrup.

¹¹⁸ Møde den 14. april 2000.

¹¹⁹ Møde den 14. juni 2000.

¹²⁰ Økonomirapporten blev fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997.

chauffører på de vundne ruter, samtidig med at forpligtelser vedrørende tjenestemænd på de tabte ruter stadig påhviler Combust a/s.”

Revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at den afgørelse, der henvises til i notatet, er den af SiD mod Combust anlagte sag vedrørende Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud.¹²¹

Der ses ikke at foreligge afgørelser fra Arbejdsretten, der efter Ri-bus-sagen fra 1994 har taget stilling til spørgsmålet om virksomhedsoverdragelseslovens anvendelse ved overtagelse af buskørsel efter licitation. Selskabets konkurrencesituation er således ikke i granskningsperioden blevet negativt påvirket af en ny praksis fra Arbejdsretten.

Combust har muligvis først i 1997 indset, at virksomhedsoverdragelsesloven medførte, at selskabet ikke kunne overføre overtallige tjenestemænd til vundne ruter, men var forpligtet til at overtage andre operatørs ansatte, når selskabet vandt busruter.

Det er nu Combust’ opfattelse, at virksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse på enhver overtagelse af busruter, uanset om den vindende operatør er forpligtet til at overtage busmateriel fra den hidtidige operatør.¹²² Dette er i overensstemmelse med den juridiske rådgivning, som selskabet har modtaget,¹²³ og med trafikselskabernes praksis, jf. kapitel 7.4.2.

7.5 Overtallige tjenestemænd

7.5.1 Problem med overtallige tjenestemænd

Ud over de løbende merudgifter til pension, løn, sygedagpenge og særlige tillæg til tjenestemænd har Combust i forhold til konkurrenterne som nævnt haft det problem, at selskabet var forpligtet til at overtage chauffører på vundne ruter, mens alle forpligtelser vedrørende tjenestemænd på tabte ruter fortsat påhvilede Combust. Tab af egen kørsel var således omkostningskrævende, da det kunne medføre overtallige tjenestemænd.

I selskabets oplæg til et samrådsmøde den 22. oktober 1996 med Finansministeriet er anført:

“Under alle omstændigheder er tjenestemændenes og muligvis overgåede tjenestemænds manglende “overdragelighed” ved tab af kørsel et akut og desværre stigende alvorligt økonomisk problem for DSB busser.

¹²¹ KPMG’s brev af 4. august 2000 til granskningsmanden.

¹²² Telefonsamtale den 9. maj 2000 med Svend Aage Ravn.

¹²³ Advokat Ulrik Letts brev af 6. marts 1998 til Combust.

Ved tab af ruter, hvorpå der er beskæftiget tjenestemænd, er DSB busser nødsaget til at genplacere disse medarbejdere til skade for konkurrencedygtigheden eller finde andre løsningsmuligheder.”¹²⁴

Combus’ direktion gjorde blandt andet i et notat af 5. november 1996 selskabets bestyrelse opmærksom på problemet.¹²⁵ I notatet er anført:

“Den negative udvikling i omkostningerne der blev omtalt i forbindelse med halvårsrapporten, er i et vist omfang bragt til ophør. Det er lykkedes at bremse forbruget på alle poster, men det må konstateres at chaufføromkostningerne fortsat er for store. Nogle busområder har været i stand til at få vendt udviklingen, mens andre stadig kæmper med for meget sygdom og overtalligt personale efter licitationer.”

7.5.2 Rådighedsløn

Ved gennemførelsen i 1995 af lov om DSB Busser A/S var det forudsat, at selskabet kunne blive nødsaget til at sende overtallige tjenestemænd på rådighedsløn i tre år. Dette var en del af baggrunden for hensættelsen på 140 mio. kr., jf. kapitel 8.2.

Denne fremgangsmåde ville imidlertid være omkostningskrævende for selskabet. For det første ville hensættelsen, der tillige skulle anvendes til dækning af selskabets merudgifter til pension til tjenestemændene, kun række til at dække rådighedsløn til et begrænset antal tjenestemænd. For det andet skulle selskabet selv fremskaffe den nødvendige likviditet til at afholde udgiften til rådighedsløn.

Combus vurderede i 1995, at udgiften til rådighedsløn ved afskedigelse af samtlige tjenestemænd ville udgøre ca. 458 mio. kr.¹²⁶ Selskabet har kun i begrænset omfang benyttet sig af muligheden af at sende tjenestemænd på rådighedsløn.¹²⁷

7.5.3 Ændring af tilbudspolitikken i 1997

Selskabets personalekontor foreslog i 1996, at Combus ved afgivelse af bud på ruter, som blev kørt af Combus med tjenestemandsansatte chauffører, i tilbuddet alene indregnede lønudgifterne for de tjenestemandsansatte chauffører med samme beløb som for overenskomstansatte chauffører.¹²⁸ Differencen op til den faktiske lønudgift til tjenestemændene

¹²⁴ Samrådsmøder blev afholdt, fordi selskabet ikke var medlem af en arbejdsgiverorganisation, og Finansministeriet derfor repræsenterede arbejdsgiversiden i forhandlinger med lønmodtagersiden.

¹²⁵ Fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 14. november 1996.

¹²⁶ Selskabets årsregnskab for 1995, side 46, note 9.

¹²⁷ Administrationschef i Region Øst Bjarne Larsen har den 5. november 1999 oplyst over for Deloitte & Touche, at det ville koste Combus ca. 750.000 kr. for hver tjenestemand, der blev tilbudt rådighedsløn.

¹²⁸ DSB Busser A/S’ notat af 14. august 1996 om beregning af lønomkostninger ved licitation.

skulle regnskabsmæssigt afholdes over hensættelsen. Herved ville Combust' lønudgifter og dermed tilbuddene som helhed blive mere konkurrencedygtige.

På bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 redegjorde daværende direktør Jørgen Hansen for et forslag i selskabets Handlingsplan fra august 1997 om ændring af tilbudspolitikken. Efter den nye tilbudspolitik skulle de højere direkte omkostninger til løn til tjenestemænd holdes uden for tilbud på egne ruter, idet omkostningerne - ligesom meromkostningerne til pension m.v. - skulle afholdes over hensættelserne.¹²⁹

Direktøren oplyste, at den ændrede tilbudspolitik betød, "at der alt andet lige vil være et mindre træk på hensættelserne", og at "[l]øsningen ... er accepteret af revisionen". Direktøren oplyste videre, at revisionen krævede, "at selskabet skal kunne dokumentere et tab i forhold til den hidtidige tilbudsgivning, hvor samtlige direkte lønomkostninger indregnes".¹³⁰

Bestyrelsen godkendte handlingsplanen.¹³¹ Den nye tilbudspolitik omtales nærmere i kapitel 8.4.6 og kapitel 9.2.

Formålet med den ændrede tilbudspolitik var blandt andet at mindske trækket på hensættelsen. Det var billigere for selskabet at byde på egne ruter på basis af overenskomstmæssig løn, fastholde ruten og trække merudgiften til tjenestemændenes løn over hensættelsen end at tabe ruten og sende de overtallige tjenestemænd på rådighedsløn, der skulle trækkes på hensættelsen.

Uanset det forventede mindre træk på hensættelsen som følge af den ny tilbudspolitik vurderede selskabet, at hensættelsen ville være brugt op senest i løbet af år 2001, hvis der ikke blev fundet en løsning på problemet med merudgifter til tjenestemænd.¹³²

Overtallige tjenestemænd blev af selskabets ledelse fortsat anset for et væsentligt og stigende problem. For eksempel er i referatet af bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 anført:

"Endelig blev fremhævet [af ledelsen], at Combust er i den situation, at selskabet økonomisk ikke kan tåle at tabe nuværende kørsel, hvor der er beskæftiget tjenestemænd. Denne situation indebærer, at Combust må byde med lave priser. Det er i øvrigt opfattelsen, at markedet afventer en markering fra en af de store entreprenører for at opnå nødvendige prisstigninger."¹³³

¹²⁹ Handlingsplanens side 5.

¹³⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 64.

¹³¹ Bestyrelsesprotokollen, side 66.

¹³² Handlingsplan fra august 1998, side 9.

¹³³ Bestyrelsesprotokollen, side 106.

Som følge af den ændrede tilbudspolitik blev problemet med overtallige tjenestemænd ifølge kontrakt- og udviklingschef Svend Aage Ravn kun aktualiseret i få tilfælde.¹³⁴

Der foreligger ingen samlet opgørelse over antallet af overtallige tjenestemænd og de økonomiske konsekvenser heraf.¹³⁵ Det er således ikke muligt økonomisk at kvantificere, hvilken indflydelse problemet har haft på selskabets resultater.

7.6 Tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse

7.6.1 Aftale i 1997 om tjenestemænds overgang til overenskomstansættelse

Efter § 6, stk. 2, i lov om DSB Busser A/S var selskabet forpligtet til inden to år fra overtagelsen af busdriften at tilbyde tjenestemændene, at de kunne overgå til ansættelse i selskabet. Vilklårene for overgangen til ansættelse i selskabet fremgår ikke af loven.

I overensstemmelse med bestemmelsen blev det på Combus' bestyrelsesmøde den 28. februar 1997 besluttet at tilbyde de udlånte tjenestemænd ansættelse i selskabet på overenskomstvilkår med hensyntagen til de særlige tjenestemandsvilkår (rådighedsløn og tjenestemandspension). Overenskomstvilkårene var aftalt med Dansk Jernbaneforbund.¹³⁶

Selskabet antog, at kun et mindre antal tjenestemænd ville tage imod tilbuddet, da det var usikkert, om overgåede tjenestemænd ville være omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven og dermed ved eventuel overdragelse af buskørslen fra DSB Busser A/S til en anden operatør ville miste de særlige vilkår.¹³⁷ 16 administrative tjenestemænd tog imod tilbuddet.¹³⁸

¹³⁴ Møde den 1. september 1999.

¹³⁵ Af Rigsrevisionens beretning 8/98 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combus A/S (Juni 1999), side 29, fremgår, at selskabet i perioden 1995-1998 af hensættelsen på 140 mio. kr. har anvendt i alt 8,1 mio. kr. til merudgifter til overtallige tjenestemænd.

¹³⁶ Direktionens indstilling af 18. februar 1997 til bestyrelsesmøde den 28. februar 1997 samt referat af bestyrelsesmødet. Der var opnået enighed med Dansk Jernbaneforbund om, at den eksisterende overenskomst for rutebilchauffører som udgangspunkt skulle anvendes for tjenestemændene. Herudover skulle der som erstatning for tab af tjenestemandsvilkårene ydes en kompensation bestående i en engangsydelse samt løbende kompensation for afgivelse af retten til rådighedsløn.

¹³⁷ DSB Busser A/S' brev af 11. oktober 1996 til Finansministeriet.

¹³⁸ Combus' brev af 12. juli 2000 til granskningsmanden. Combus har i brevet oplyst, at de udgifter, der relaterede sig til de 16 administrative tjenestemænds overgang til overenskomstansættelse, blev afholdt af selskabet, og at udgifterne udgjorde ca. 4,5 mio. kr. inklusiv rådighedsløn til en medarbejder.

7.6.2 Ændring i 1998 af lov om DSB Busser A/S m.v.

Regeringen genoptog i sommeren 1998 bestræbelserne på at sælge statens aktier i selskabet. I en finanslovsaftale af 25. november 1998 mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti er anført:

“Statens aktier i Combus a/s søges afhændet i 1999, herunder vil muligheden for medarbejderaktier blive undersøgt. Som led i afhændelsen gives der de fra DSB udlånte tjenestemænd i Combus a/s et tilbud om en engangsydelse for overgang til overenskomstansættelse. De tjenestemænd, som siger nej til tilbuddet, vil så vidt muligt blive tilbudt anden passende beskæftigelse i DSB. DSB afholder udgifterne til engangsydelse m.v., men kompenseres via provenuet fra aktiesalget.”¹³⁹

Som led i udmøntningen af aftalen blev trafikministeren ved lov nr. 1046 af 23. december 1998 bemyndiget til at afhænde samtlige aktier i Combus, jf. kapitel 4.4.

DSB blev ved loven pålagt at yde et kontant engangsvederlag til de tjenestemænd, som overgik til overenskomstansættelse i Combus.¹⁴⁰ DSB blev endvidere pålagt at tilbyde de tjenestemænd, som ikke tog imod tilbuddet om at overgå til overenskomstansættelse i Combus, anden passende beskæftigelse i DSB.¹⁴¹

Combus fremsatte i november 1998 tilbud til de udlånte tjenestemænd om overgang pr. 1. april 1999 til ansættelse i selskabet på overenskomstvilkår.¹⁴² Der blev udsendt tilbud om overgang til overenskomstmæssig ansættelse til 504 tjenestemandsansatte chauffører. Pr. 31. december 1998, hvor fristen for accept udløb, havde 452 taget imod tilbuddet om ansættelse på overenskomstvilkår. 52 afslog tilbuddet og blev overflyttet til DSB. Endvidere blev der udsendt tilbud til 15 administrative tjenestemænd. Heraf tog 5 imod tilbuddet om overenskomstansættelse, 4 søgte afsked, 1 blev ansat på kontraktvilkår, og 5 blev overflyttet til DSB.¹⁴³

De tjenestemænd, der opsagde deres tjenestemandstillinger, blev ansat i Combus pr. 1. april 1999 på den almindeligt gældende overenskomst indgået mellem Combus og SiD, dog med særlige vilkår i henhold til en aftale, der blev forhandlet mellem Trafikministeriet og Combus

¹³⁹ Aftalens pkt. 12.12, gengivet i Folketingstidende 1998-1999, punkt 1 i de Almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 127.

¹⁴⁰ Ved overgang til overenskomstansættelse modtog hver tjenestemand et engangsvederlag svarende til knapt 1 års løn enten i form af en kontant fratrædelsesgodtgørelse eller ved opskrivning af pensionsalderen med indtil 4 år eller ved en kombination heraf.

¹⁴¹ Folketingstidende 1998-1999, bemærkninger til lovforslag nr. L 127, § 1, nr. 3.

¹⁴² Direktionens notat af 19. november 1999 til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 25. november 1998.

¹⁴³ Internt notat af 21. januar 1999 fra Combus.

på den ene side og Dansk Jernbaneforbund på den anden side.¹⁴⁴ Ansættelsesvilkårene i aftalen afviger fra overenskomsten med SiD ved, at Combust i en 5-årig periode skal betale et forhøjet pensionsbidrag, uden tidsbegrænsning skal yde forhøjet feriegodtgørelse, i en årrække skal yde et særligt tillæg pr. time og skal betale et særligt pensionsbidrag opgjort efter overenskomsten med Statsansattes Kartel (“StK”).

Det fremgår ikke af loven fra 1998 om ændring af lov om DSB Busser A/S m.v. eller af lovens forarbejder, hvorledes Combust’ løbende merudgifter til de tjenestemænd, der lader sig ansætte på overenskomstvilkår, skal finansieres. Af forarbejderne til loven fremgår, at DSB skal finansiere engangsvederlaget til de tjenestemænd, der opgiver deres tjenestemandsheder, og udgifterne til omskoling og efteruddannelse m.v. af de tjenestemænd, der ikke lader sig ansætte på overenskomstvilkår i Combust.¹⁴⁵ Bemærkningerne omtaler tillige, at de tidligere tjenestemænd “i en periode på op til 5 år [skal] være beskæftiget i henhold til en særlig overgangsoverenskomst”. Det må herefter lægges til grund, at DSB alene skal afholde omkostningerne ved den aftalte engangskompensation, mens Combust skal afholde de løbende merudgifter til de tidligere tjenestemænd i henhold til overgangsoverenskomsten.

7.6.3 Tidligere tjenestemænd og virksomhedsoverdragelsesloven

Der melder sig det spørgsmål, om de tjenestemænd, der overgår til overenskomstmæssig ansættelse i selskabet, vil være omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, hvis selskabet efterfølgende mister kørsel ved udbud.

Daværende trafikminister Jan Trøjborg udtalte i brev af 15. marts 1995 til Folketingets Trafikudvalg følgende:

“Beskyttelsesreglerne i virksomhedsoverdragelsesloven vil som udgangspunkt også omfatte de tjenestemænd, der overgår til ansættelse i DSB Busser A/S, i tilfælde hvor dette selskabs efterfølgende mister kørsel ved udbud. Spørgsmålet er imidlertid om virksomheden også er forpligtet til at overtage disse ansattes videregående krav på pension og ventepenge/rådighedsløn m.v. Disse særvilkår er baseret på tjenestemandsløvgivningen og adskiller sig således fra de sædvanlige forpligtelser, som en erhverver indtræder i over for medarbejderne i overensstemmelse med successionsprincippet i virksomhedsoverdragelsesloven, hvorfor det ud fra en samlet vurdering næppe kan antages, at den nye virksomhed vil være forpligtet til at overtage de tidligere tjenestemandsansatte. ...”¹⁴⁶

¹⁴⁴ Folketingstidende 1998-1999, almindelige bemærkninger til lovforslag L 127 og bemærkninger til § 1, nr. 3.

¹⁴⁵ Folketingstidende 1998-1999, almindelige bemærkninger til lovforslag L 127, pkt. 1, Baggrunden for lovforslaget, og pkt. 3, Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, samt bemærkninger til forslaget § 1, nr. 3.

¹⁴⁶ Trafikministerens kommentar til høringsvar af 24. februar 1995 fra Amdsrådsforeningen i Danmark vedrørende forslag nr. L 144 1995 til lov om DSB Busser A/S.

Ministeren fandt således, at tjenestemænd, der måtte overgå til ansættelse i Combust med ansættelsesaftaler, hvor vilkårene var identiske med deres hidtidige vilkår baseret på tjenestemandsløvgivningen, ikke ville være omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Dermed ville en busoperatør, der vandt ruter fra Combust, ikke skulle overtage disse tidligere tjenestemænd.

I forarbejderne til lov om DSB Busser A/S er anført:

“De tjenestemænd, der overgår til ansættelse i selskabet og herefter modtager løn fra dette, vil have ret til rådighedsløns m.v. ved stillingsbortfald, hvilket især kan blive aktuelt i tilfælde af, at DSB Busser A/S ved licitationerne mister kørsel i større omfang.”¹⁴⁷

I et brev af 10. april 1996 til Statsansattes Kartel har Trafikministeriet efter en gengivelse af lovbemærkningerne udtalt, at det “ud fra en samlet vurdering næppe [kan] antages, at en ny virksomhed vil være forpligtet til at overtage de tidligere tjenestemandsansatte”.¹⁴⁸

Ifølge Combust er der i den undersøgte periode overgået 16 administrative tjenestemænd til overenskomstmæssig ansættelse i selskabet på de vilkår, der er forudsat i trafikministerens svar til udvalget.¹⁴⁹ Spørgsmålet om, hvorvidt de tidligere administrative tjenestemænd er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, har ikke givet anledning til problemer ved selskabets tab af ruter i granskningsperioden.

Det er forudsat i forarbejderne til lov nr. 1046 af 23. december 1998 om ændring af lov om DSB Busser A/S m.v., at tjenestemændenes overgang pr. 1. april 1999 til overenskomstansættelse i Combust betyder, at disse ansatte fremover vil være omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.¹⁵⁰ Taber Combust ruter til en anden operatør, vil operatøren være forpligtet til at overtage overenskomstansatte, som tidligere var tjenestemænd.

7.7 Vurdering

Der foreligger ingen samlet vurdering af de økonomiske konsekvenser for Combust af selskabets beskæftigelse af tjenestemænd. Det kan imidlertid konstateres, at beskæftigelsen af et stort antal tjenestemænd har været et væsentligt problem for Combust.

¹⁴⁷ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1844.

¹⁴⁸ Trafikministeriets brev af 10. april 1996 til Statsansattes Kartel blev fremsendt i kopi ved brev af samme dato til Combust.

¹⁴⁹ Combust' brev af 12. juli 2000 til granskningsmanden.

¹⁵⁰ Folketingstidende 1998-1999, bemærkninger til lovforslag nr. L 127, § 1, nr. 3.

Tjenestemændenes bedre løn- og øvrige ansættelsesvilkår i forhold til de overenskomstansatte gav Combust højere driftsudgifter på de ruter, der blev kørt af tjenestemænd. Med overgangen fra standardkontrakterne til udlicitering blev disse forhøjede driftsudgifter et tiltagende problem. Trafikministeriet har vurderet, at de højere løn- og pensionsudgifter til tjenestemændene førte til, at Combust blev dårligere stillet i forbindelse med udbud af busruter end konkurrerende busselskaber udover, hvad selskabet blev kompenseret for ved dets etablering i 1995.¹⁵¹

Den forhøjede sygdomsfrekvens hos tjenestemændene i forhold til de overenskomstansatte har påført Combust øgede udgifter. Beskæftigelsen af tjenestemænd har tillige haft betydning for selskabets tjenesteplanlægning.

Selskabet har ved udbud, især ved udbud af egne ruter kørt af tjenestemænd, været dårligere stillet end konkurrerende virksomheder. Combust' fortsatte økonomiske forpligtelser over for tjenestemænd, der blev overtallige ved tab af ruter, er af selskabet blevet oplevet som et stort problem, og har haft væsentlig indflydelse på selskabets dispositioner. Omfanget af de ikke-produktive udgifter forbundet med at lade tjenestemænd overgå til rådighedsløn har betydet, at selskabet kun i begrænset omfang har benyttet sig af denne mulighed, og at selskabet har strakt sig meget langt for at undgå overtallige tjenestemænd, herunder ved at byde meget lavt ved udbud af Combust' egne ruter kørt af tjenestemænd.

Hertil kommer de ledelsesmæssige ressourcer, der har været brugt på at håndtere de særlige forhold vedrørende tjenestemændene og på at deltage i arbejdet med at finde en varig løsning på selskabets tjenestemandspøblem.

¹⁵¹ Folketingstidende 1998-1999, bemærkninger til lovforslag nr. L 127, § 1, nr. 3.

8. HENSÆTTELSEN TIL MERUDGIFTER TIL TJENESTEMÆND

8.1 Indledning

DSB Busser A/S blev ved stiftelsen pålagt en række særlige forpligtelser som følge af, at tjenestemænd, der var ansat i DSB, blev udlånt til selskabet. Selskabet skulle efter lov om DSB Busser A/S refundere staten udgifterne til løn, rådighedsløn, ventepenge og efterindtægt af løn til tjenestemændene og indbetale pensionsbidrag til staten for den optjening af pension, som tjenestemændene opnåede under udlånet til selskabet.

Til delvis dækning af udgifter til rådighedsløn og pension til tjenestemændene blev der i selskabets åbningsbalance hensat 140 mio. kr.

8.2 Opgørelsen af hensættelsen

Trafikministeriet nedsatte i 1994 en arbejdsgruppe med henblik på fremsættelse af forslag til lov om omdannelse af DSB Busser til aktieselskab. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter for Trafikministeriet, Finansministeriet, DSB og KPMG.

Arbejdsgruppens udgangspunkt for forslaget til lov om DSB Busser A/S var at sikre, at selskabet blev stiftet på "lige vilkår" i forhold til de gennemsnitlige vilkår i branchen.¹⁵²

Om selskabets konkurrencesituation anførte arbejdsgruppen følgende:

“DSB Busser A/S stiftes på nogle punkter med vilkår, som ingen af konkurrenterne har, først og fremmest ca. 20 procent højere lønomkostninger, til gengæld har DSB Busser nogle stordriftsfordele.

Det er via åbningsbalancen tilstræbt, at DSB Busser A/S får "lige vilkår" ved, at virksomheden samlet set får en belastning, som såvidt muligt svarer til det for branchen gældende.”¹⁵³

Det anføres videre:

“Hvor DSB Busser i dag er jævnbyrdig med de små private, fordi DSBs højere lønudgifter mv. opvejes af stordriftsfordele, så vil både DSB Busser ... og de mindre vognmænd få det sværere, i takt med at der kommer flere store private ind på markedet, fordi disse både vil have de billige overenskomster samt stordriftsfordelene.”¹⁵⁴

¹⁵² Notat om "Omdannelse af DSB Busser til aktieselskab, arbejdsgruppens forslag og dets baggrund", efteråret 1994, side 4.

¹⁵³ Notatets side 1.

¹⁵⁴ Notatets side 5.

Arbejdsgruppen foreslog derfor, at DSB Busser A/S ved hensættelsen af 140 mio. kr. blev delvist kompenseret for merudgifterne til tjenestemænd. Om hensættelsen er i notatet anført:

“Ovennævnte [de særlige belastninger i forhold til private vognmænd i form af højere lønninger, højere pensionsudgifter og risiko for udløst rådighedsløn] indebærer isoleret set en væsentlig ulighed til ugunst for DSB Busser A/S i forhold til konkurrenterne. Princippet om “lige vilkår” tilsiger således, at DSB Busser A/S i det mindste får dækning for en del af disse specielle byrder. ...

Frem for at DSB / staten løbende gav et tilskud, har arbejdsgruppen valgt en hensættelse på 140 mio.kr. Det indebærer, at DSB Busser A/S i mindre omfang og kun for en kortere årrække friholdes fra denne arv fra tjenestemandssystemet. Idet hensættelsen under de anførte beregningsforudsætninger forventes opbrugt i 2001. DSB Busser A/S bærer således over driften hovedparten af de samlede merudgifter”¹⁵⁵

Om hensættelsens dækning af merudgifterne til tjenestemændene anførte arbejdsgruppen:

“Denne hensættelse dækker alene:

- 75 procent af selskabets mer-udgifter til pensionsbidrag i forhold til den private chaufføroverenskomst ...
- som delvis “forsikring” mod, at op til 10 procent af de tjenstemandsansatte chauffører skulle gå på rådighedsløn.

Selskabet kompenseres derimod ikke for lønforskellene, som udgør 2/3 af de personalemæssige mer-udgifter på i alt ca. 60 mio.kr. i 1994 (excl. rådighedsløn) i forhold til de private overenskomster.”¹⁵⁶

Combus’ økonomiske udvikling ville ifølge arbejdsgruppen være således:

“Iflg. de økonomiske fremskrivninger vil selskabet gennemløbe 3 delvist overlappende faser: første fase klares ved, at hensættelsen bruges til delvis dækning af statens tjenestemandforpligtigelser mv. Dette medfører et udækket likviditetsbehov og derfor en stigende gæld. I anden fase bliver gældsbyrden så betydelig, at den fortsætter med at vokse nogle år. I tredje fase (efter ca. 10 år) påbegyndes afviklingen af gælden.”¹⁵⁷

¹⁵⁵ Notatets side 6-7.

¹⁵⁶ Notatets side 2. Merudgifterne til pension udgjorde efter arbejdsgruppens beregninger 20 mio. kr. årligt, jf. notatets side 6. 75% heraf svarer til 15 mio. kr. årligt. Dækning af denne udgift til 2001 svarer til 90 mio. kr. Rådighedslønnen er opgjort til 0,6 mio. kr. pr. tjenestemand, jf. notatets side 7. Arbejdsgruppen har lagt til grund, at der er 870 tjenestemænd. Rådighedslønnen til 10% heraf, svarende til 87 tjenestemænd, krævede en hensættelse på 52,5 mio. kr. Dette er af arbejdsgruppen opført til 50 mio. kr.

¹⁵⁷ Notatets side 2.

Arbejdsgruppen udtalte videre:

“Det må siges at selskabet etableres med en ganske snæver margin, når der forventes at gå ca. 10 år før gælden vender - ikke mindst i betragtning af den usikkerhed der i almindelighed er omkring selskabets start, men også den usikkerhed, som så langsigtede fremskrivninger nødvendigvis må være forbundet med.

Arbejdsgruppen finder dog, at selskabet har rimelig gode muligheder for at overleve. Vilkårene indebærer på den ene side en risiko for, at det f.eks. lider rentedøden, hvis gælden vokser mere end forudsat. På den anden side kan gode konjunkturer mv. også medføre, at ejeren kan hente rimelige udbytter hjem, når de første års store usikkerhedsmomenter er overstået.”¹⁵⁸

Om hensættelsens økonomiske betydning for staten anførte arbejdsgruppen blandt andet, at

“... hensættelsen [kan] ses i forhold til nutidsværdien af den fulde pensionsforpligtelse alene til tjenestemændene (excl. rådighedsrisikoen) som selskabet aflaster staten for, nemlig ca. 170 mio. kr.”¹⁵⁹

8.3 Forudsat anvendelse af hensættelsen

Ifølge arbejdsgruppens forslag til åbningsbalance blev beløbet 140 mio. kr. hensat:

- til delvis dækning af mer-udgifter til pension, plus
- som delvis “forsikring” mod risikoen for, at der udløses rådighedsløn for op til 10 procent af de (tidligere) tjenestemænd
- i lovbemærkningerne indføjes en revisionsklausul, som indebærer, at det resterende hensættelsesbehov genberegnes i 1997 og, at en evt. overskydende del af den resterende hensættelse derefter kan udloddes til staten (via DSB som ejer).

...

Hele mer-udgiften i forhold til de private vognmænd, som DSB Busser A/S vil få fra tjenestemandssystemet, kan betragtes som en arv fra staten, da de udgifter til pension og rådighedsløn som hensættelsen vil komme til at dække, er udgifter som DSB/ staten under alle omstændigheder skulle have afholdt. Efter forslaget bærer staten kun en mindre del af denne mer-belastning i form af et mindre udtræk svarende til hensættelsen.

Der er altså hverken tale om tab for staten eller tilskud til selskabet. Staten vil derimod spare ved gradvist at få afviklet det relativt dyre tjenestemandssystem for virksomheden.

Pengene er med hensættelsen øremærket til det angivne formål, og selskabet kan derfor ikke bruge dem til andre formål.”¹⁶⁰

¹⁵⁸ Notatets side 20.

¹⁵⁹ Notatets side 10.

¹⁶⁰ Notatets side 9-10.

Arbejdsgruppen anførte endvidere:

“Selskabet kompenseres derimod ikke for lønforskellene, som udgør 2/3 af de personalemæssige mer-udgifter på i alt ca. 60 mio. kr. i 1994 (excl. rådighedsløn) i forhold til de private overenskomster.”¹⁶¹

I overensstemmelse med arbejdsgruppens forslag til åbningsbalance er i bemærkningerne til lovforslaget om DSB Busser A/S anført:

“Der hensættes 140 mio. kr. til delvis dækning af selskabets merudgifter til pensionsbidrag de første år samt til delvis dækning af selskabets risiko for at skulle betale rådighedsløn til udlånte tjenestemænd eller tjenestemænd, der overgår til ansættelse i selskabet, hvis disse bliver overtallige ved indskrænkninger. Hensættelsen forudsættes taget op til revurdering i 1997. Ved udgangen af 1996 forventes det, at ca. 75% af DSB Bussers kørsel har været udbudt, hvorved den usikkerhed, der især knytter sig til risikoen for udløsning af rådighedsløn, vil være reduceret væsentligt. I det omfang en af selskabets eksterne revisorer foretagen gennemgang af selskabets økonomi pr. 1. januar 1997 viser, at der ikke er behov for hele den resterende hensættelse, vil denne gennem udbytte fra selskabet kunne reduceres med et kontantprovenu til staten til følge.”¹⁶²

Af bemærkningerne fremgår, at selskabets udgifter til pensionsbidrag forventedes at overstige det hensatte beløb, der tillige skulle dække eventuel rådighedsløn til udlånte tjenestemænd og til tjenestemænd, der overgik til ansættelse i selskabet.¹⁶³ Trafikministeriet har ifølge lovforslagsarbejderne vurderet, at de økonomiske vilkår, som selskabet blev etableret under, ville give selskabet et rimeligt forsvarligt grundlag for at klare sig i konkurrencen, “omend selskabet etableres med en relativt snæver økonomisk margin”.¹⁶⁴

Om hensættelsens likviditetsmæssig virkning for selskabet har trafikministeren i et brev af 23. februar 1995 til Folketingets Trafikudvalg anført:

“... DSB Busser A/S [skal] selv fremskaffe den nødvendige likviditet ved udnyttelse af hensættelsen på 140 mio. kr. og andre hensættelser. Selskabet skal altså i nødvendigt omfang finansiere denne del af merudgifterne til rådighedsløn og pension ved optagelse af lån i selskabets aktiver.”¹⁶⁵

¹⁶¹ Notatets side 2.

¹⁶² Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1844.

¹⁶³ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1845.

¹⁶⁴ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1845.

¹⁶⁵ Trafikministerens brev af 23. februar 1995 til Folketingets Trafikudvalg med bemærkninger til høringsvar af 25. januar 1995 fra Landsforeningen Danmarks Bilruter.

Trafikministeren anførte videre:

“Der er ikke på forhånd taget stilling til, hvorledes hensættelsen fordeles mellem merudgifter til pensionsbidrag og rådighedsløn. Dette kan nemlig ikke opgøres på forhånd, bl.a. fordi det samlede behov for hensættelse som nævnt er væsentlig større, hvortil kommer, at behovet for dækning af rådighedsløn ikke kan forudsiges med sikkerhed. I det omfang mange tjenestemænd måtte gå på rådighedsløn, vil selskabets pensionsudgifter til gengæld blive lidt lavere i de følgende år.

Størrelsen af udløst rådighedsløn vil bl.a. afhænge af, hvorledes DSB Busser A/S klarer sig i konkurrencen på markedet. ...

...

Hensættelsen på de 140 mio.kr. skal netop ikke dække de årlige merudgifter til løn. Der er alene tale om en hensættelse til dækning af en del af merudgifterne til pension samt evt. rådighedsløn og kun for de første usikre år.

...

I øvrigt er hensættelsesformen valgt for at få “øremærket” beløbet, så det ikke kan anvendes til andre formål; dette påses af revisor.”

8.4 Combust’ opfattelse af anvendelsesområdet for hensættelsen

8.4.1 Indledning

Hensættelsen på 140 mio. kr. udgjorde ifølge forarbejderne til lov om DSB Busser A/S en delvis kompensation for Combust’ udgifter til rådighedsløn og tjenestemandspension. Combust har også haft andre merudgifter til tjenestemænd end rådighedsløn og tjenestemandspension. Selskabet har afholdt en del af disse merudgifter over hensættelsen.

I perioden 1995-1998 afholdt selskabet merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd over hensættelsen.

I perioden 1996-1998 afholdt selskabet endvidere merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd, der forblev i ansættelsesforholdet. Merudgiften blev afholdt som et billigere alternativ til rådighedsløn.

I 1997 påtænkte selskabet at anvende hensættelsen til dækning af lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte på egne ruter med tjenestemænd, hvor selskabet efter august 1997 afgav tilbud. Selskabet gennemførte dog ikke sådanne træk på hensættelsen.

8.4.2 Balance- og likviditetsbudgetter for 1995 og 1996

I det materiale, der er modtaget fra Combus i forbindelse med granskningen, er hensættelsen første gang omtalt i selskabets Balance- og likviditetsbudgetter for 1995 og 1996. Det fremgår heraf, at der i 1995 over hensættelsen var afholdt merudgifter til pension og til sygedagpenge, og at disse merudgifter også i 1996 forventedes at blive taget over hensættelsen.¹⁶⁶

Balance- og likviditetsbudgetterne blev godkendt af bestyrelsen den 9. februar 1996.¹⁶⁷

8.4.3 Økonomirapport for 3. kvartal 1996 og Budgetredegørelse 1997

Bestyrelsen besluttede på bestyrelsesmødet den 29. august 1996, at selskabets kvartalsvise økonomirapporter fremover skulle indeholde en specifikation af forbruget af hensættelserne.¹⁶⁸

I overensstemmelsen hermed indeholdt selskabets økonomirapport for 3. kvartal 1996, der blev godkendt af bestyrelsen på mødet den 14. november 1996, følgende oversigt:

“Hensættelser er i årets første 3 kvartaler belastet således:

| | |
|------------------------------------|------------|
| Meromkostninger til pensioner m.v. | tusind kr. |
| - merpension | 12.209 |
| - sygedagpenge | 1.974 |
| - overtallige | 0 |
| - rådighed | 0 |
| - andet | 0 |
| ... ¹⁶⁹ | |

I selskabets budgetredegørelse 1997, der ligeledes blev godkendt på bestyrelsesmødet den 14. november 1996, er anført:

“Som i 1996 vil DSB busser også i 1997 foretage posteringer på hensættelserne. Posteringerne foretages i overensstemmelse med de intentioner, der lå bag etableringen af hensættelserne og altid efter forudgående aftale med revisionen. DSB busser og revisionen gennemgår jævnligt de typer af omkostninger, der posteres på hensættelser, ligesom der løbende er dialog om, hvorvidt konkrete omkostninger kan posteres på hensættelser eller skal tages over den normale drift.”

¹⁶⁶ Balance- og likviditetsbudgetter for 1995 & 1996 af 6. februar 1996, side 9.

¹⁶⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 19.

¹⁶⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 30.

¹⁶⁹ Combus' personalechef Johnny Bidstrup har telefonisk den 30. maj 2000 oplyst, at selskabets udgifter til fratrædelsesgodtgørelser indgår i udgiftstypen “løn til overtallige tjenestemænd”.

8.4.4 Økonomirapporter for 4. kvartal 1996 og 1. kvartal 1997

Selskabets økonomirapport for 4. kvartal 1996 indeholder - som rapporten for 3. kvartal 1996 - en oversigt over forbruget af hensættelsen.¹⁷⁰ Det fremgår heraf, at der over hensættelsen i 1996 var trukket merudgifter til pension, sygedagpenge og overtallige tjenestemænd.

Tilsvarende oplysninger findes i økonomirapporten for 1. kvartal 1997.¹⁷¹

8.4.5 KPMG's brev af 26. august 1997

Selskabet forelagde i august 1997 spørgsmålet om brug af hensættelsen til merudgifter til dækning af lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte for KPMG. I et brev af 26. august 1997 fra statsautoriseret revisor Torben Kristensen, KPMG, til daværende økonomichef Ole Isgaard er blandt andet anført:

“I dit brev dateret den 13. august 1997 rejser du spørgsmålet, om den forskel, der er mellem lønnen til tjenestemænd og lønnen til overenskomstansatte i forbindelse med konkrete licitationer, regnskabsmæssigt kan trækkes over hensættelserne.

Baggrunden er, at den højere tjenestemandsløn i konkrete licitationer har medført, at DSB busser a/s taber kørsel, og at virksomhedsoverdragelsesloven samtidig medfører, at det er yderst vanskeligt at omplacere tjenestemændene. Resultatet er, at der kan blive tale om at afskedige et relativt stort antal tjenestemænd med deraf følgende store udgifter til rådighedsløn.

Dette kunne i et vist omfang afbødes, såfremt DSB busser a/s i tilbudsfasen ikke indregner merlønnen til tjenestemænd, men alene giver tilbud ud fra de lavere lønninger til overenskomstansatte. Fremgangsmåden anses kun for hensigtsmæssig, såfremt det er muligt at bogføre merlønnen til tjenestemænd for den konkrete kørsel direkte på hensættelserne. I modsat fald vil fremgangsmåden kunne bevirke, at DSB busser a/s får regnskabsmæssigt underskud.

Begrundelsen for denne fremgangsmåde er, at det alt andet lige totalt set vil reducere trækket på hensættelserne, og at det alene vil være aktuelt i en kortere periode. Når det alene bliver relevant i en kortere periode, skyldes det en ny overenskomst. En ny overenskomst vil afhjælpe problemstillingen om tjenestemændenes overdragelighed i henhold til virksomhedsoverdragelsesloven.

Svar

Af lov om DSB busser a/s fremgår ikke særlige restriktioner på anvendelse af selskabers hensættelser.

¹⁷⁰ Økonomirapporten blev godkendt af bestyrelsen den 25. februar 1997, jf. bestyrelsesprotokollen, side 42.

¹⁷¹ Der blev dog i 1. kvartal 1997 under posten “sygedagpenge” tilbageført et beløb til hensættelsen. Økonomirapporten blev godkendt af bestyrelsen den 23. april 1997, jf. bestyrelsesprotokollen, side 48.

I lovbemærkningerne anføres, at hensættelserne skal medgå til delvis dækning af selskabets merudgifter til pensionsbidrag samt til delvis dækning af selskabets risiko for at skulle betale rådighedsløn til tjenestemænd, hvis disse bliver overtallige.

Spørgsmålet er, om man i konkrete situationer kan sidestille løn/lønforskelle med rådighedsløn.

Såfremt man ved at anvende den foreslåede fremgangsmåde reducerer det samlede træk på hensættelserne, er det vor vurdering, at fremgangsmåden er acceptabel.

Man kan også opstille problemstillingen på anden vis:

Formålet med at "øremærke" hensættelserne til merudgifter til pension og risiko for betaling af rådighedsløn var

1. at undgå at påføre andre aktører i markedet unfair konkurrence,
2. at sikre, at træk på hensættelserne begrænses mest muligt med henblik på, at statens provenu fra selskabsdannelsen bliver så stort som muligt (tilbagebetaling af resthensættelse via udbytte).

Ad 1

For at fremgangsmåden ikke skal påføre andre aktører unfair konkurrence må kræves, at DSB busser a/s kan påvise, at der faktisk er tale om merlønninger til tjenestemændene i den konkrete licitation. Dermed må således anbefales, at der laves konkrete beregninger for hver licitation. Så er dokumentationen også i orden, såfremt der efterfølgende rejses kritik og til brug for den løbende regnskabsregistrering.

Ad 2

Såfremt det med rimelig sikkerhed kan godtgøres, at træk på hensættelser af lønforskellen i den konkrete licitation medfører, at det samlede træk på hensættelserne bliver mindre, må fremgangsmåden ligeledes kunne forsvares i relation til statens økonomiske interesser.

Konklusion

Besvarelsen af det rejste spørgsmål i relation til tilbudsgivningen kræver en juridisk fortolkning af lovbemærkningerne, som bør foretages af en advokat. Vi skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at direktør Jørgen Hansen i et svar til ministeren/Folketinget har oplyst, at de meromkostninger, selskabet vil få som følge af tjenestemændenes højere lønniveau, afholdes af selskabet selv. Vi kan ikke vurdere den juridiske rækkevidde af dette svar.

Ud fra det anførte og forudsat, at

1. det kan godtgøres, at der er tale om en lønforskel,
2. det med rimelig sikkerhed kan godtgøres, at fremgangsmåden alt andet lige vil medføre, at det samlede træk på hensættelserne reduceres,

vil vi ikke i relation til regnskabsaflæggelsen have bemærkninger til fremgangsmåden.

Vi skal anbefale, at problemstillingen forelægges for selskabets bestyrelse."

8.4.6 Handlingsplan 1997 og bestyrelsesmøde den 28.-29. august 1997

I selskabets Handlingsplan fra august 1997 er anført:

“DSB bussers filosofi ved tilbudsgivning har hidtil været, at “det er bedre at vinde end at tabe, medmindre man taber på det, man vinder”. DSB busser har dog måttet erkende, at det er meget vanskeligt og omkostningskrævende at foretage tilpasning af et busområdet ved tab af egen kørsel. Blandt andet omkostninger til faste anlæg og overtalige tjenestemænd er årsag hertil. En fornuftig konsekvens af denne erkendelse er, at DSB busser ændrer tilbudsfilosofi således, at der ved tilbudsgivning skelnes mellem fremmed kørsel og egen kørsel.

Hidtil har DSB busser ved tilbudsgivning på egen kørsel, hvori tjenestemænd indgår, medregnet samtlige direkte lønomkostninger. Andre meromkostninger til tjenestemændene i form af pensionsbidrag m.v. er ikke medregnet, idet disse meromkostninger er blevet bogført over hensættelserne. Den nye tilbudsfilosofi kunne udmøntes i, at også de højere direkte meromkostninger til tjenestemænd blev holdt uden for tilbuddene, idet de ligesom meromkostningerne til pension m.v. kunne afholdes over hensættelserne. Herved kan virksomheden sikres en bedre konkurrenceevne med mulighed for et økonomisk bedre resultat, end det en fastholdelse af den hidtidige tilbudsfilosofi medfører.”¹⁷²

Daværende adm. direktør Jørgen Hansen redegjorde på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 for handlingsplanen, herunder den nye tilbudspolitik og anvendelse af hensættelsen. Ifølge referatet af bestyrelsesmødet oplyste Jørgen Hansen, at “løsningen” var “accepteret af revisionen”.¹⁷³

Revisors brev af 26. august 1997 indgår ikke i det materiale, der blev udleveret til bestyrelsen forud for bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997.¹⁷⁴ Det fremgår ikke af referatet af bestyrelsesmødet, at Jørgen Hansen gjorde bestyrelsen opmærksom på, at det rejste spørgsmål i relation til tilbudsgivningen ifølge revisor krævede en juridisk vurdering af lobbemærkningerne, der burde foretages af en advokat.¹⁷⁵ Det må antages, at Jørgen Hansen ikke har orienteret bestyrelsen derom.

Bestyrelsen godkendte Handlingsplanen.¹⁷⁶ Bestyrelsen godkendte på bestyrelsesmødet tillige selskabets økonomirapport for 2. kvartal 1997, hvoraf fremgår, at der i 1. halvår 1997 over

¹⁷² Handlingsplanens side 4-5.

¹⁷³ Bestyrelsesprotokollen, side 64. Til stede på bestyrelsesmødet var bestyrelsen, adm. direktør Jørgen Hansen, kontraktchef Svend Aage Ravn og økonomichef Ole Isgaard.

¹⁷⁴ Direktionens notat af 21. august 1997 til bestyrelsen. Notatet var alene bilagt “Udkast til handlingsplan - revideret udgave august 1997” og “Status for strategiske ændringsprojekter august 1997”.

¹⁷⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 63-66.

¹⁷⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 66.

hensættelsen blev trukket omkostninger til pension, sygedagpenge, overtallige tjenestemænd og rådighedsbeløb.

8.4.7 Budgetredegørelse 1998

Af Combus' budgetredegørelse for 1998 fremgår, at der over hensættelsen både i 1997 og 1998 blev trukket merudgifter til pension, sygedagpenge, overtallige tjenestemænd og rådighedsløn. Tilsvarende oplysninger findes i økonomirapporten for 3. kvartal 1997.¹⁷⁷

8.4.8 Bestyrelsesmøde den 20. februar 1998

På bestyrelsesmødet den 20. februar 1998 meddelte bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen, at der var drøftelser mellem ledelsen og revisionen om anvendelsen af hensættelserne.¹⁷⁸ Resultatet af disse drøftelser skulle behandles på et nyt bestyrelsesmøde, hvor også "de mere strategiske overvejelser vedrørende hensættelserne samt tjenestemandssituationen" kunne drøftes.

8.4.9 Advokat Ulrik Letts brev af 6. marts 1998

Selskabet anmodede telefonisk den 26. februar 1998 advokat Ulrik Lett om at belyse, i hvilket omfang hensættelsen kunne anvendes.¹⁷⁹ Selskabet henviste til, at beskæftigelsen af tjenestemænd havde påført særlige omkostninger, der var afholdt som alternativ til rådighedsløn.

Selskabet anmodede særligt om en vurdering af, om hensættelsen ville kunne anvendes til 1) merudgifter ved at vælge ikke at sende overtallige tjenestemænd på rådighedsløn, men i stedet søge dem anvendt til afløsning, erstatning for overenskomstansatte chauffører, der fratræder m.v., samt 2) merudgifter til dækning af lønforskelle mellem en SiD-chaufførløn og en tjenstemandsløn for perioder, hvor tjenstemanden indsættes i en tur, der ellers ville være besat med en SiD-chauffør. Begge udgiftsarter var ifølge selskabet mindre omkostningskrævende end rådighedsløn.

¹⁷⁷ Både budgetredegørelsen og økonomirapporten blev godkendt af bestyrelsen den 20. november 1997, jf. bestyrelsesprotokollen, side 74.

¹⁷⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 82. Anvendelsen af hensættelsen i 1997 er angivet i økonomirapporten for 4. kvartal, der blev forelagt på bestyrelsesmødet.

¹⁷⁹ Tidligere økonomichef Ole Isgaard har telefonisk den 17. maj 2000 om henvendelsen til advokat Ulrik Lett oplyst følgende: Den daværende adm. direktør Jørgen Hansen og kontraktchef Svend Aage Ravn ville umiddelbart på baggrund af revisors brev af 26. august 1997 undlade at indregne merlønnen til tjenestemænd i fremtidige tilbud og i stedet trække merlønnen over hensættelserne. Som ansvarlig for bogføringen nægtede Ole Isgaard at bogføre træk på hensættelserne til merlønnen til tjenestemænd, før det var i overensstemmelse med retningslinjerne fra revisor. Ole Isgaard ønskede, at spørgsmålet blev forelagt for en advokat. Efter drøftelse med Jørgen Hansen og Svend Aage Ravn rettede Ole Isgaard henvendelse til advokat Ulrik Lett.

Advokat Ulrik Lett anførte følgende i brev af 6. marts 1998 til Combust:

“Sammenfattende er det min opfattelse, at det ud fra en formålsfortolkning må anses forsvarligt at anvende hensættelserne på de 140 mio. kr. til dækning af de meromkostninger, der påføres selskabet ved, som et alternativ til at sende tjenestemænd på rådighedsløn, at afholde - mindre - omkostninger til at søge dem anvendt i selskabets tjeneste. Det må herved forudsættes, at der i relativ vid udstrækning bliver mulighed for at anvende de pågældende medarbejderes arbejdskraft, eller at man inden for et kortere tidsrum finder en endelig løsning på det ovenfor omtalte problem i forhold til tjenestemænd og overenskomstansatte ved henholdsvis tab og erhvervelse af ruter. I modsat fald synes en fortsat ansættelse frem for omgående at sætte tjenestemændene på rådighedsløn, at være egnet til kritik, fordi det medfører større samlede omkostninger.

Som følge af den gentagne henvisning i forarbejderne, som gentages i åbningsbalancen og vurderingsberetningen, om anvendelse til delvis dækning af pension og/eller delvis dækning af rådighedsløn, er resultatet behæftet med en mindre usikkerhed.”¹⁸⁰

Om spørgsmålet om inddækning af lønforskelle mellem SiD-chauffører og tjenestemænd anførte advokat Ulrik Lett:

“Uanset at formålet med at anvende hensættelserne hertil er de samme, som udbetaling af løn/merløn til tjenestemænd, der er blevet overflødige, som følge af at selskabet har tabt en rute, hvorpå der køres med tjenestemænd, er en anvendelse, som kompensation for at tjenestemandslønningerne er højere end SiD-overenskomstlønningerne, behæftet med betydelig større usikkerhed. Baggrunden herfor er, at det udtrykkeligt i forarbejderne er forudsat, at selskabet under skærpede konkurrencevilkår vil kunne overleve med de særlige økonomiske forpligtelser, der påhviler selskabet i relation til personalet. Det synes altså forudsat, at selskabet skal løse den af tjenestemandslønningernes højere niveau følgende problematik på anden måde end ved brug af hensættelserne. Dette synes understreget ved kravet om, at selskabet, uanset at tjenestemandslønningerne er højere end SiD-lønningerne, skal betale “lønsumsafgift” for tjenestemændene. På den anden side vil selskabet med styrke kunne anføre, at det ved

¹⁸⁰ I notat af 10. marts 1998 (“Internt memo”) fra statsautoriseret revisor Claus Witt, KPMG, side 2, er afgivet følgende vurdering af den i 1997 anvendte del af hensættelsen til merudgifter til overtallige tjenestemænd: “Det beror dernæst på en juridisk fortolkning, hvorvidt løn henholdsvis differenceløn (forskellen mellem tjenestemandsløn og overenskomstløn) til overtallige tjenestemænd kan tages over hensættelser. Advokat Ulrik Lett har den 6. marts 1998 afgivet et “responsum” vedrørende dette spørgsmål. Konklusionen heri er: at det er i overensstemmelse med lov om DSB Busser A/S, at tage løn til overtallige tjenestemænd over hensættelser (omkostningsbegrænsningssynspunktet), at det er i overensstemmelse med loven at tage differencelønnen over hensættelser, for så vidt det drejer sig om egne ruter, der køres af tjenestemænd, at det er mere tvivlsomt, om det er i overensstemmelse med loven at tage differenceløn over hensættelser for så vidt angår fremmede ruter. Konklusion vedrørende indtægtsførsel: Efter min opfattelse er den ordinære indtægtsførsel på 19.432 tkr. i orden. Den ekstraordinære indtægtsførsel på 5.608 tkr., der alene vedrører løn til overtallige tjenestemænd, samt differenceløn på egne ruter, må på baggrund af opgørelsen fra busområdechefer samt responsum fra Ulrik Lett, ligeledes siges at være i orden”. Notatet er anvendt som grundlag for revisionen af årsregnskabet for 1997, herunder som grundlag for udarbejdelse af revisionsprotokollat af 7. maj 1998. Notatet er ikke fuldt dækkende for advokat Ulrik Letts udtalelse i brev af 6. marts 1998 vedrørende anvendelsen af hensættelsen til merudgifter til overtallige tjenestemænd.

bud på ruter, som selskabet ikke i forvejen driver, må anses for rimeligt at byde på grundlag af en SiD-overenskomstlønudgift til chaufførerne i betragtning af, at selskabet vil være forpligtet til at overtage disse chauffører, hvis man vinder ruten. Selskabet vil derfor med styrke kunne anføre, at det så ved bud på egne ruter, der køres af tjenestemænd, må være forsvarligt at byde med SiD-overenskomstniveau og henføre løndifferencen til hensættelsen, idet alternativet, hvis ruten mistes på grund af høje tjenestemandslønninger, vil udløse risiko for endnu større træk på hensættelserne i form af rådighedsløn.”

8.4.10 Direktionens notat af 25. marts 1998

Combus' direktion har i notat af 25. marts 1998 til bestyrelsen konkluderet følgende vedrørende de merudgifter, der kan dækkes over hensættelserne:

“Merudgifterne til de fra DSB udlånte tjenestemænd i forhold til overenskomstansatte i tilsvarende job kan opdeles således:

- merudgifter til pensionsbidrag,
- merudgifter til rådighedsløn,
- merudgifter til særlige omkostninger, der er afholdt som et billigere alternativ til rådighedsløn, og
- merudgifter til øvrige forskelle i aflønningssatser og arbejdsvilkår m.v.

De sidste to typer af merudgifter er ikke omtalt i lovforslagets bemærkninger som merudgifter, der umiddelbart kan dækkes over hensættelserne, men selskabets ledelse har efter en juridisk vurdering og efter aftale med selskabets revisorer konkluderet, at sådanne merudgifter kan medregnes som relevante til dækning over hensættelserne.

De anførte særlige omkostninger, der er afholdt som et billigere alternativ til rådighedsløn, opstår som følge af licitationer.

...

Hidtil har selskabet for at begrænse de merudgifter, som er en følge af den ovennævnte retsstilling ved at miste og vinde ruter, valgt ikke at sende de således overtallige tjenestemænd på rådighedsløn. Selskabet har i stedet søgt at anvende dem til afløsning eller til erstatning for overenskomstansatte chauffører, der fratræder på grund af alder o.l.

Selskabet har således haft merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd, indtil der kunne anvises dem et job.

Derudover har selskabet haft merudgifter til dækning af lønforskelle mellem en overenskomstansat og en tjenestemand for perioder, hvor tjenestemanden er blevet indsat i et job, der ellers ville være blevet besat med en overenskomstansat.

Ledelsen har foreslået, at selskabet med virkning fra 1997 også anvender hensættelserne til de ovenfor nævnte to typer af merudgifter, selv om de ikke er omtalt i lovforslagets bemærkninger. Selskabets advokat og revisorer er som nævnt ovenfor enige heri.

Især har det været afgørende, at uanset om hensættelserne måtte antages kun at være foretaget til pension og rådighedsløn, må det påhvile ledelsen at drive selskabet for-

svarligt, herunder også at begrænse de udgifter, hvortil der er sket hensættelse, for eksempel til rådighedsløn, hvis dette kan ske mod afholdelse af alternative udgifter, der er mindre, end rådighedslønne ville have været.

For så vidt angår dækning af merudgifter til øvrige forskelle i aflønningssatser og arbejdsvilkår m.v. ved træk på hensættelserne, har selskabets advokat anført, at det "ved bud på egne ruter, der køres af tjenestemænd, må være forsvarligt at byde med SID-overenskomstniveau og henføre løndifferencen til hensættelsen, idet alternativet, hvis ruten mistes på grund af høje tjenestemandslønninger, vil udløse risiko for endnu større træk på hensættelserne i form af rådighedsløn".

Sådanne træk på hensættelserne bliver først aktuelle fra 1998, hvor selskabet har afgivet licitationstilbud, der bygger på denne forudsætning."¹⁸¹

Bestyrelsen blev ikke orienteret om, at det af advokat Ulrik Letts brev af 6. marts 1998 fremgik, at anvendelse af hensættelsen til merudgifter til overtallige tjenestemænd var behæftet med en mindre usikkerhed, og at anvendelse til inddækning af lønforskelle mellem SiD-chauffører og tjenestemænd var behæftet med betydelig større usikkerhed.

Direktionens notat af 25. marts 1998 til bestyrelsen var ikke bilagt kopi af statsautoriseret revisor Torben Kristensens brev af 26. august 1997 og advokat Ulrik Letts brev af 6. marts 1998 til selskabet.¹⁸² Brevene blev heller ikke udleveret på bestyrelsesmødet den 31. marts 1998.

Direktionens indstilling om at bruge hensættelserne til merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd og merudgifter til dækning af lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte blev taget til efterretning af bestyrelsen på bestyrelsesmødet.¹⁸³

8.4.11 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998

Advokat Ulrik Letts brev af 6. marts 1998 er kommenteret således i revisionsprotokollat af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997:

“Årets forbrug af hensættelser

Det ses af ovennævnte talopstilling, at forbruget i 1997 ligger over forbruget i de 2 foregående år.

Pr. 31. december 1997 er bl.a. indtægtsført et beløb på 5.608 tkr., som ikke modsvares af en lignende post i tidligere år. Beløbet svarer til løn samt differenceløn til overtallige tjenestemænd i forbindelse med tab af kørsel i STS og VT.

¹⁸¹ Direktionens indstilling af 25. marts 1998 til bestyrelsen til bestyrelsesmødet den 31. marts 1998.

¹⁸² Notatet var alene bilagt et notat om løn- og pensionsforhold for tjenestemænd i Combust.

¹⁸³ Referat af 23. bestyrelsesmøde i Combust afholdt den 31. marts 1998. Direktionens indstilling i notat af 25. marts 1998 blev forelagt bestyrelsen som en sag til orientering. Indstillingen må imidlertid antages at være blevet behandlet af bestyrelsen som en beslutningssag.

Vi har i årets løb drøftet med selskabets ledelse, hvorvidt en indtægtsførsel (forbrug af hensættelser) til dækning af løn og differenceløn til overtallige tjenestemænd vil være i overensstemmelse med lov om DSB Busser A/S.

Vi har i den forbindelse bl.a. udtalt, at det i sidste instans må bero på en juridisk fortolkning af loven og dens bemærkninger, hvorvidt en sådan anvendelse af hensættelser er i overensstemmelse med loven.

Advokat Ulrik Lett har i notat af 6. marts 1998 udtalt, at det under visse nærmere angivne forudsætninger vil være i overensstemmelse med loven at anvende hensættelser på den måde, som selskabet har gjort i 1997. De af advokat Ulrik Lett opstillede forudsætninger vil vi, for så vidt angår det indtægtsførte beløb på 5.608 tkr., anse for opfyldte.”¹⁸⁴

8.4.12 Combust' notat af 1. maj 1998

På bestyrelsesmøde den 7. maj 1998 fik bestyrelsen til brug for behandlingen af det reviderede budget 1998 udleveret et notat fra direktionen, hvori det blev anført:¹⁸⁵

“Tjenestemandsproblematikken i relation til virksomhedsoverdragelsesloven forudsættes først løst ultimo 1998, således at det påtænkte engangsvederlag udbetales tidligst i 1999. Dette bevirker, at merpension m.v. til tjenestemænd, differenceløn til tjenestemænd og løn til overtallige tjenestemænd, i lighed med tidligere år ikke påvirker resultatopgørelsen, men dækkes ved træk på hensættelser.”

8.4.13 Bestyrelsesmøde den 24. februar 1999

Af bestyrelsesreferatet for bestyrelsesmøde den 24. februar 1999 fremgår blandt andet følgende under punktet “Meddelelser fra formanden”:¹⁸⁶

“Rigsrevisionen har efter omtale i dagspressen henvendt sig med henblik på at undersøge selskabets anvendelse af hensættelserne.

Det er fremgået af dagspressen, at Combust dels har underbudt ved hjælp af hensættelserne dels har anvendt hensættelserne mod lovens intentioner.

Ulrik Lett har i notat af 6. marts 1998 redegjort for, i hvilke situationer selskabet vil kunne anvende hensættelserne. Dette notat er ikke udleveret til bestyrelsen.

Det fremgår blandt andet af notatet, at anvendelse af hensættelserne som kompensation for, at tjenestemandslønningerne er højere end SiD-overenskomstlønningerne, er behæftet med betydelig større usikkerhed, end anvendelse af hensættelserne som alternativ til at sende tjenestemænd på rådighedsløn. Ulrik Lett konkluderer dog, at selskabet med styrke kunne anføre, at det ved bud på ruter, som selskabet ikke i forvejen

¹⁸⁴ Revisionsprotokollen, side 63-64.

¹⁸⁵ Notat af 1. maj 1998 om væsentlige budgetforudsætninger for 1998 for Combust.

¹⁸⁶ Bestyrelsesreferatets side 130-131.

driver, må anses for rimeligt at byde på grundlag af en SiD-overenskomstlønudgift til chaufførerne i betragtning af, at selskabet vil være forpligtet til at overtage disse chauffører, hvis man vinder ruten. Selskabet vil derfor med styrke kunne anføre, at det så ved bud på egne ruter, der køres af tjenestemænd, så være forsvarligt at byde med SiD-overenskomstniveau og henføre løndifferencen til hensættelserne, idet alternativet, hvis ruten mistes på grund af høje tjenestemandslønninger, vil udløse risiko for endnu større træk på hensættelserne i form af rådighedsløn.

Hans Carl Nielsen [bestyrelsens næstformand] udtrykte utilfredshed med, at bestyrelsen ikke var underrettet om denne usikkerhed og mente, at spørgsmålet burde have været forelagt Trafikministeriet.

Bestyrelsen fik udleveret Combust notat af 18.2.1999 om anvendelse af hensættelserne.

Formanden henledte opmærksomheden på, at træk på hensættelserne til dækning af direkte lønforskelle som omtalt i notatet af 18.2.1999 kun var aktuelt for året 1998. Derfor kunne Rigsrevisionens vurdering af sagen fortsat få indflydelse på, om et sådant træk faktisk burde foretages.”

8.4.14 Bestyrelsesmøde den 30. marts 1999

På bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 godkendte bestyrelsen følgende indstilling fra direktionen:

“På bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 udleveredes et notat af 18.2.1999 om anvendelsen af hensættelserne.

Det fremgår bl.a. af notatet, at

- merudgifter til øvrige lønforskelle i aflønningssatser og arbejdsvilkår ikke er omtalt i lovforslaget om DSB busser a/s, men har været medregnet som relevante til dækning over hensættelserne med virkning fra 1997. Træk på hensættelserne til øvrige lønforskelle er dog først aktuel fra 1998, hvor selskabet har afgivet licitationstilbud, der bygger på denne forudsætning.

Rigsrevisionen har den 26. marts 1999 meddelt, at man forventer at ville anlægge en streng juridisk fortolkning, hvorefter merudgifter til lønforskelle ikke bør trækkes af hensættelserne.

Det er direktionens opfattelse, at den tidligere truffe beslutning er fuldt forsvarlig, idet hovedformålet med loven er, at Combust a/s skal stilles konkurrencemæssigt lige med de private vognmænd. Da det økonomiske resultat for 1998 er uændret uanset hvilke af de to metoder der anvendes og for at undgå kritik, foreslår direktionen imidlertid, at bestyrelsen omgør den tidligere beslutning, således at nævnte merudgifter ikke trækkes over hensættelserne.

Hertil kommer, at Combust i nogle år endvidere har trukket merudgifter til sygemeldte tjenestemænd over hensættelserne (tjenestemænd har løn under sygdom ubegrænset, hvorimod overenskomstansatte kun har 28 dage).

Direktionen foreslår, at man fortsat følger denne praksis og afventer Rigsrevisionens rapport, idet bestyrelsen dog bemyndiger direktionen til at korrigere regnskabet for 1998, såfremt Rigsrevisionen konkluderer, at dette vil være det mest korrekte.”¹⁸⁷

8.4.15 Revisionsprotokollat af 30. maj 1999

Af revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 fremgår, at det i årets løb anvendte beløb af hensættelsen i moderselskabet, 20,3 mio. kr., kan specificeres til udgifter til pension, sygedagpenge, rådighedsløn, differenceløn m.v., og at trækket på hensættelser var foretaget efter uændrede principper i forhold til tidligere år.¹⁸⁸

8.5 Gennemførte træk på hensættelsen

Combus’ forbrug af hensættelsen på 140 mio. kr. har i perioden 1995-1998 været således:

Tabel 8. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Forbrug af hensættelse vedrørende rådighedsløn og pension, Combus-koncernen**

| 1.000 kr. | 01.01.1995 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------------------------|------------|---------|--------|--------|--------|
| Forbrug af hensættelse | | 20.864 | 19.595 | 24.925 | 20.915 |
| Resterende hensættelse | 140.000 | 119.136 | 99.541 | 74.616 | 53.701 |

Kilde: Eksterne årsregnskaber.

Det samlede forbrug af hensættelsen i perioden 1995-1998 udgør 86,3 mio. kr. Den resterende hensættelse pr. 31. december 1998 blev indtægtsført i regnskabet for 1998, jf. kapitel 8.7.

8.6 Opgørelse af merudgifter til tjenestemænd

Combus’ ledelse har skønnet, at selskabets merudgifter til tjenestemændene i forhold til egne overenskomstansatte i perioden 1995-1998 har været følgende:¹⁸⁹

¹⁸⁷ Direktionens indstilling fremgår af notat af 26. marts 1999 til bestyrelsen. Bestyrelsen godkendte indstillingen, jf. bestyrelsesprotokollen, side 139.

¹⁸⁸ Revisionsprotokollen, side 105. Af revisionsprotokollat af 2. maj 1996 fremgår: “Vi har gennemgået de af selskabet udarbejdede specifikationer over indtægtsførsel af hensættelser og finder, at anvendelsen af hensættelserne falder ind under formålet.” Af revisionsprotokollat af 23. april 1997 fremgår endvidere følgende: “Vi har gennemgået de af selskabet udarbejdede specifikationer over indtægtsførsel af hensættelser og finder, at anvendelsen af hensættelserne falder ind under formålene, meromkostninger vedrørende tjenestemandspensioner og rådighedsløn samt omkostninger i forbindelse med omstrukturering.”

¹⁸⁹ Tjenestemændenes lønninger er ifølge personalechef Johnny Bidstrups telefoniske oplysninger af 30. maj 2000 sammenholdt med overenskomstansattes lønninger i henhold til Combus’ overenskomst med SiD.

Tabel 8. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Skønnede merudgifter til tjenestemandsansatte i forhold til egne overenskomstansatte, Combust-koncernen**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------|--------|--------|--------|---------|
| Merudgifter, tjenestemænd | 35.000 | 32.000 | 29.000 | 26.000 |
| Akkumulerede merudgifter | 35.000 | 67.000 | 96.000 | 122.000 |

Kilde: Combust' ledelse.

Merudgifterne omfatter ifølge ledelsen løn, pension samt tjenestemændenes særlige aftaler om betaling for ubekvem arbejdstid, kørepenge, løn under sygdom og andre forhold.

Hvis selskabets udgifter til tjenestemænd i stedet sammenlignes med konkurrenternes lønudgifter, har Combust' ledelse skønnet, at selskabets merudgifter til tjenestemændene i perioden 1995-1998 har været følgende:¹⁹⁰

Tabel 8. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Skønnede merudgifter til tjenestemandsansatte i forhold til konkurrenternes overenskomstansatte, Combust-koncernen**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------|--------|--------|---------|---------|
| Merudgifter, tjenestemænd | 43.000 | 39.000 | 36.000 | 32.000 |
| Akkumulerede merudgifter | 43.000 | 82.000 | 118.000 | 150.000 |

Kilde: Combust' ledelse.

Combust' ledelses skøn over afholdte merudgifter til tjenestemænd i forhold til egne overenskomstansatte afviger væsentligt fra bevægelserne på hensættelsen.

Hvis det i overensstemmelse med ledelsens vurdering lægges til grund, at Combust' samlede merudgifter til tjenestemænd i forhold til egne overenskomstansatte i perioden 1995-1998 var 122 mio. kr., har disse merudgifter påvirket selskabets resultat i perioden negativt med ca. 36 mio. kr., idet differencen på ca. 86 mio. kr. var dækket ved forbrug på hensættelsen. Driftsresultatet er i samme periode påvirket positivt af indtægtsførsel af en af Combust opgjort rest-

¹⁹⁰ Tjenestemændenes lønninger er i henhold til personalechef Johnny Bidstrups telefoniske oplysninger af 30. maj 2000 sammenholdt med konkurrenternes løn til overenskomstansatte i henhold til overenskomsten mellem Rutebilejernes Arbejdsgiverforening og SiD.

hensættelse, ca. 13 mio. kr., således at driftsresultatet er ca. 23 mio. kr. lavere som følge af meromkostningerne til tjenestemænd.¹⁹¹

Hvis selskabets skønnede merudgifter i stedet sammenlignes med konkurrenternes lønudgifter, er den regnskabsmæssige effekt 51 mio. kr. i stedet for 36 mio. kr.

8.7 Tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse

Tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse i Combust pr. 1. april 1999 medførte, at selskabet blev frigjort for pligten til at betale tjenestemandspension og rådighedsløn.¹⁹²

Uanset tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse, vil de fortsat udgøre en økonomisk belastning for Combust sammenlignet med selskabets øvrige overenskomstansatte. I henhold til overgangsoverenskomsten vil selskabet have merudgifter til forhøjet pensionsbidrag i perioden, forhøjet feriegodtgørelse, et særligt tillæg pr. time og en særlige StK-pension, jf. kapitel 7.6.2. Finansieringen af disse merudgifter påhviler selskabet.

Revisor har i revisionsprotokollat af 23. december 1998 anført:

“Vi vil anbefale, at hensættelser fastholdes i et sådant omfang, at hensættelserne vil kunne dække forventede fremtidige forpligtelser over for tidligere tjenestemænd.

Meromkostninger som følge af den særlige overenskomst i forhold til en overenskomst på branchemæssige vilkår skal endvidere kunne dækkes af de resterende hensættelser.”¹⁹³

Pr. 1. januar 1998 udgjorde “Hensættelser til særlige personaleforpligtelser m.v.” 74,6 mio. kr. for koncernen.¹⁹⁴ Efter fradrag af koncernens samlede forbrug af hensættelsen i 1998 på 20,9 mio. kr. udgjorde resthensættelsen 53,7 mio. kr. Af dette beløb forventedes ca. 4,7 mio. kr. anvendt til rådighedsløn og tjenestemandspension i perioden 1. januar - 31. marts 1999.¹⁹⁵

Herefter var der ca. 49 mio. kr. tilbage af hensættelsen. Combust vurderede, at selskabets merudgifter til de overenskomstansatte tidligere tjenestemænd i henhold til overgangsoverens-

¹⁹¹ Dertil kommer blandt andet, at tjenestemændene ifølge ledelsen i gennemsnit havde flere sygedage end SiD-ansatte, og at beskæftigelsen af tjenestemænd vanskeliggjorde tjenesteplanlægningen.

¹⁹² Trafikministeriet har bekræftet, at forpligtelserne vedrørende tjenestemænd kan anses for ophørt fra ansættelsestidspunktet i Combust eller fra det tidspunkt, hvor tjenestemændene overgik til DSB til anden beskæftigelse, dog senest 1. juli 1999, jf. revisionsprotokollat af 30. maj 1999, revisionsprotokollen, side 104.

¹⁹³ Revisionsprotokollen, side 88.

¹⁹⁴ Årsregnskab 1998, side 38.

¹⁹⁵ Årsregnskab 1998, side 20, pkt. 2

komsten sammenlignet med Combust' udgifter til øvrige overenskomstansatte ville være ca. 36 mio. kr. Differencen mellem det tilbageværende beløb på ca. 49 mio. kr. og ca. 36 mio. kr., i alt ca. 13 mio. kr., indtægtsførte selskabet i 1998.

Selskabet har i årsregnskabet for 1998 givet følgende beskrivelse af reguleringen af "Hensættelser til særlige personaleforpligtelser m.v.":

"Ved udgangen af 1998 er der indgået aftale med tjenestemændene om en overgang til overenskomstansættelse. Af den oprindelige hensættelse på 140 mio. kr. til meromkostninger vedrørende pension og rådighedsløn var der herefter 49 mio. kr. tilbage. Den indgåede aftale med de tidligere tjenestemænd indebærer imidlertid højere omkostninger end ved de normale overenskomstvilkår i perioden frem til 2004. Disse omkostninger er opgjort til at udgøre ca. 36 mio. kr. Der er således ved løsning af tjenestemandssituationen i selskabet som følge af ovenstående indtægtsført et nettobeløb på 13 mio. kr. i 1998."¹⁹⁶

Revisorerne har i protokollat til årsregnskab for 1998 anført:

"Combust a/s har ... reguleret den resterende hensættelse til rådighedsløn og pension, således at hensættelsen på 40.677 tkr. dækker rådighedsløn og tjenestemandspension i perioden 1. januar - 31. marts 1999 samt dækker de af ledelsen beregnede særlige tillæg til overenskomstansatte chauffører for perioden 1. april 1999 - 31. marts 2004. Endvidere skal hensættelsen dække STK-pension. Regulering af hensættelsen, 12.712 tkr., er indtægtsført under ekstraordinære poster."¹⁹⁷

Årsregnskabet for 1998 og revisorerne's protokollater vedrørende årsregnskabet giver det indtryk, at hensættelsesbeløbet på ca. 41 mio. kr. til dækning af selskabets løbende meromkostninger til de tidligere tjenestemænd er en regulering af den oprindelige hensættelse på 140 mio. kr. til delvis dækning af pensionsbidrag og rådighedsløn.

Combust og revisorerne har oplyst, at denne forståelse af årsregnskabet for 1998 og det tilhørende revisionsprotokollat ikke er rigtig.¹⁹⁸ Revisorerne har oplyst, at der i realiteten skete en indtægtsførsel af resthensættelsen på 53,7 mio. kr. og en udgiftsførsel af den nye hensættelse på ca. 41 mio. kr., men at dette regnskabsteknisk blev præsenteret som indtægtsførsel af nettobeløbet på 12,7 mio. kr. Revisorerne fandt ikke anledning til at anfægte nettoindtægtsførslen, da denne fremgangsmåde ikke påvirkede nettoresultatet for 1998.

¹⁹⁶ Årsregnskab 1998, side 20, pkt. 4.

¹⁹⁷ Revisionsprotokollat af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskab og koncernregnskab for 1998, side 105

¹⁹⁸ Combust' brev af 12. juli 2000 til granskningssmanden og KPMG's brev af 27. juli 2000 til granskningssmanden.

8.8 Vurdering

8.8.1 Anvendelsesområdet for hensættelsen

Hensættelsen på 140 mio. kr. blev af Combus anvendt til at dække følgende udgiftstyper: 1) pensionsbidrag, 2) rådighedsløn, 3) merudgifter til løn under sygdom og 4) merudgifter til overtallige tjenestemænd. Det var endvidere planen at anvende hensættelsen til dækning af lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte på egne ruter med tjenestemænd, hvor selskabet efter august 1997 afgav tilbud.

Der melder sig det spørgsmål, om Combus har været berettiget til at anvende hensættelsen til dækning af disse udgifter. Spørgsmålet må besvares på grundlag af loven om DSB Busser A/S. Af bemærkningerne til loven fremgår, at beløbet hensættes til "delvis dækning af selskabets merudgifter til pensionsbidrag de første år samt til delvis dækning af selskabets risiko for at skulle betale rådighedsløn til udlånte tjenestemænd eller tjenestemænd, der overgår til ansættelse i selskabet, hvis disse bliver overtallige ved indskrænkninger", jf. kapitel 8.3.

Det må antages, at hensættelsen ikke kunne anvendes til andre udgiftstyper end pensionsbidrag og rådighedsløn. Dette fremgår klart af lovens forarbejder, og det er ikke nærliggende at anlægge en udvidende fortolkning. Trafikministeriets arbejdsgruppe forudsatte, at selskabet ikke skulle kompenseres for lønforskellene mellem tjenestemænd og overenskomstansatte.

Trafikministeren har i brev af 23. februar 1995 til Folketingets Trafikudvalg udtrykkelig anført, at hensættelsen ikke skulle dække de årlige merudgifter til løn, men kun merudgifter til pension samt eventuelt rådighedsløn og kun for de første år. Hensættelsesformen blev ifølge ministerens brev valgt for at øremærke beløbet og for, at dets anvendelse blev påset af revisor.

Hensættelsen har kun kunnet anvendes til dækning af udgifter til pensionsbidrag og rådighedsløn. Selskabets anvendelse af hensættelsen til merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd og merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd har ikke været i overensstemmelse med forarbejderne til lov om DSB Busser A/S.

8.8.2 Dækning af merudgifter til løn under sygdom og til overtallige tjenestemænd

Hensættelsen har i perioden 1995-1998 været anvendt til dækning af merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd. I 1996-1998 har hensættelsen tillige været anvendt til dækning af merudgifter til overtallige tjenestemænd.

Denne anvendelse af hensættelsen har efter det ovenfor anførte ikke været berettiget.¹⁹⁹

8.8.2.1 Direktionens orientering af bestyrelsen

Beslutningen om at anvende hensættelsen til merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd fremgår ikke af bestyrelsesreferater for bestyrelsesmøder afholdt i 1995-1998. Anvendelsen fremgår af materiale, der er forelagt bestyrelsen.

På bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 fik bestyrelsen udleveret et notat af 18. februar 1999 fra Combis om anvendelsen af hensættelsen. I indledningen til notatet er anført, at det "beskriver de ledelsesmæssige beslutninger m.v., der er truffet om anvendelsen af hensættelserne". Det er ikke oplyst, at hensættelsen er anvendt til merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd. I notat af 26. marts 1999 til bestyrelsen oplyser direktionen, at selskabet "i nogle år endvidere har trukket merudgifter til sygemeldte tjenestemænd over hensættelserne".

Fra 1996 blev hensættelsen tillige anvendt til dækning af merudgifter til overtallige tjenestemænd. Selskabets beslutning om at anvende hensættelsen til denne udgiftstype i 1996 fremgår ikke af bestyrelsesreferater for bestyrelsesmøder afholdt i 1996, men der er oplyst herom i materiale forelagt bestyrelsen.

På bestyrelsesmøde den 28.-29. august 1997 redegjorde direktør daværende adm. direktør Jørgen Hansen for Handlingsplanen fra august 1997, herunder den nye tilbudspolitik. Jørgen Hansen oplyste ikke i den forbindelse, at hensættelsen i 1997 blev anvendt til merudgifter til overtallige tjenestemænd. Direktionen har først i notat af 25. marts 1998 til bestyrelsen indstillet, at "selskabet med virkning fra 1997 også anvender hensættelserne til de ovenfor nævnte to typer af merudgifter [løn og differenceløn til overtallige tjenestemænd], selv om de ikke er omtalt i lovforslagets bemærkninger". Indstillingen blev taget til efterretning af bestyrelsen på bestyrelsesmøde afholdt den 31. marts 1998.

8.8.2.2 Revisors orientering af bestyrelsen

Revisor har ikke i revisionsprotokollatet af 2. maj 1996 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1995 oplyst, at hensættelsen blev anvendt til merudgifter til løn under sygdom, og revisor har ikke i revisionsprotokollatet af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 oplyst, at hensættelsen blev anvendt til merudgifter til løn under sygdom og overtallige tjenestemænd.

¹⁹⁹ Rigsrevisionen har i beretning 8/98 fra juni 1999, side 29, opgjort det uberettigede træk på hensættelsen i perioden 1995-1998 til i alt 21,3 mio. kr.

I revisionsprotokollat af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 har revisor behandlet selskabets anvendelse af et beløb på 5,6 mio. kr. til dækning af merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd. Revisor oplyser, at det beror på en juridisk fortolkning af lov om DSB Busser A/S og lovens bemærkninger, om denne anvendelsen af hensættelsen er overensstemmelse med loven. Revisor citerer advokat Ulrik Lett for i brev af 6. marts 1998 at have udtalt, at det under visse forudsætninger vil være i overensstemmelse med loven at anvende hensættelserne til merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd og finder, at de af advokat Ulrik Lett angivne forudsætninger anses for opfyldt.

Revisors udsagn er dækkende for advokat Ulrik Letts udtalelse i brev af 6. marts 1998. Jeg finder det forståeligt, at revisor ikke har nævnt, at advokat Ulrik Lett anså resultatet for behæftet med en mindre usikkerhed.

Revisor har ikke i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 oplyst, at hensættelsen blev anvendt til merudgifter til løn under sygdom.

8.8.3 Dækning af lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte

8.8.3.1 Direktionens orientering af bestyrelsen i august 1997

Den tilbudspolitik, som selskabet præsenterede bestyrelsen for i Handlingsplan fra august 1997, hvilede på den tanke, at der ved beregningen af licitationsbud ikke blev kalkuleret med de højere direkte lønomkostninger til tjenestemænd. Merudgiften hertil skulle på samme måde som meromkostninger til pension og rådighedsløn holdes uden for tilbuddene. Omkostningerne skulle afholdes over hensættelsen.

På bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 oplyste daværende adm. direktør Jørgen Hansen, at "løsningen" om at ændre tilbudspolitikken og at anvende hensættelsen til samtlige direkte lønomkostninger var "accepteret af revisionen".

Det var der ikke dækning for i revisors brev af 26. august 1997 til selskabet. Jørgen Hansen undlod at nævne for bestyrelsen, at revisor udtrykkelig havde anført, at spørgsmålet krævede en juridisk fortolkning af lovbemærkningerne, der burde foretages af en advokat.

Direktøren undlod også at nævne, at han tidligere over for trafikministeren havde oplyst, at de meromkostninger, selskabet ville få som følge af tjenestemændenes højere lønniveau, ville blive afholdt af selskabet, og at revisor havde udtalt, at revisionen ikke kunne vurdere den juridiske rækkevidde af dette svar.

Jørgen Hansens forelæggelse af de problemer, der var knyttet til handlingsplanens anvendelse af hensættelserne, var således mangelfuld og gav ikke bestyrelsen de oplysninger, som bestyrelsen med rette måtte kunne forvente at få.

8.8.3.2 Direktionens orientering af bestyrelsen i marts 1998

Direktionen oplyste i et notat af 25. marts 1998 til bestyrelsen, at selskabets advokat og revisorer var enige i, at merudgifter til særlige omkostninger, der blev afholdt som et billigere alternativ til rådighedsløn, og merudgifter til øvrige forskelle i aflønningssatser og arbejdsvilkår m.v. kunne dækkes over hensættelserne, selvom de ikke er omtalt i lovforslagets bemærkninger. I notatet tages selskabets advokat til indtægt for det synspunkt, at hensættelserne kunne anvendes til dækning af merudgifter ved lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte ved bud på egne ruter.

Direktionen undlod i notatet til bestyrelsen at oplyse, at advokaten for så vidt angår anvendelsen af hensættelserne til dækning af meromkostninger til overtallige tjenestemænd havde udtalt, at vurderingen var behæftet med en mindre usikkerhed.

For så vidt angår merudgifter til øvrige forskelle i aflønningssatser og arbejdsvilkår m.v., blev bestyrelsen kun orienteret om de argumenter, advokat Ulrik Lett anførte til støtte for, at disse merudgifter blev dækket af hensættelsen. Bestyrelsen blev ikke orienteret om advokat Ulrik Letts udtalelse om, at det af forarbejderne til lov om DSB Busser A/S synes forudsat, at selskabet skulle løse problemet med de forholdsvist høje tjenestemandslønninger på anden måde end ved brug af hensættelsen, og at advokat Ulrik Lett anså dette anvendelsesområde for hensættelsen for "behæftet med betydelig større usikkerhed".

Heller ikke her har direktionen givet bestyrelsen en korrekt og dækkende information.

8.8.4 Konsekvenser af uberettiget anvendelse af hensættelsen

Rigsrevisionen har vurderet, at selskabet i perioden 1995-1998 har trukket i alt ca. 21,3 mio. kr. af hensættelsen på 140 mio. kr. i strid med formålet med denne.²⁰⁰

Ved det uberettigede forbrug af hensættelsen i form af afholdelse af merudgifter til løn under sygdom og løn til overtallige tjenestemænd er udgifterne ikke blevet udgiftsført i resultat-

²⁰⁰ Rigsrevisionens Beretning til statsrevisorerne om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust (Juni 1999), side 13.

opgørelsen. Udgifterne er modregnet direkte på hensættelsen i balancen. Resultaterne for 1995-1998 har dermed været positivt påvirket af beløb svarende til det uberettigede forbrug af hensættelsen.

Selskabets aktionær har ikke lidt tab som følge af den uberettigede anvendelse af hensættelsen.

Det samlede forbrug af hensættelsen i perioden 1995-1998 udgjorde 86,3 mio. kr. Denne opgørelse er inklusiv det uberettigede forbrug på 21,3 mio. kr. Resthensættelsen af de 140 mio. kr. udgjorde herefter 53,7 mio. kr., der blev indtægtsført i 1998. Hvis Combust ikke havde foretaget en uberettiget anvendelse af hensættelsen på 21,3 mio. kr. for perioden 1995-1998, ville selskabet i stedet have indtægtsført en tilsvarende større resthensættelse på i alt 75 mio. kr. På trods af, at resultaterne for de enkelte år i perioden 1995-1998 har været positivt påvirket af beløb svarende til det uberettigede forbrug af hensættelsen, har nettoresultaterne for perioden set under ét ikke været påvirket af det uberettigede forbrug på 21,3 mio. kr.

Påvirkningen af driftsresultatet i de enkelte år i perioden 1995-1998 som følge af den uberettigede anvendelse af hensættelsen har endvidere ikke været af så væsentlig betydning, at der er grundlag for at antage, at aktionæren ville have truffet særlige dispositioner, hvis de korrekte regnskabsresultater var blevet rapporteret rettidigt.

8.8.5 Indtægtsførsel af en del af hensættelsen

Som følge af tjenestemændenes overgang til overenskomstmæssig ansættelse har Combust indtægtsført et beløb på 53,7 mio. kr. af den oprindelige hensættelse på 140 mio. kr. over resultatopgørelsen.

Baggrunden for indtægtsførslen var, at selskabet ikke længere havde tjenestemænd ansat, og at selskabet derfor ikke kunne opretholde en hensættelse til pensionsbidrag og rådighedsløn til tjenestemænd, da sådanne udgifter ikke længere kunne blive aktuelle.

Da lov om DSB Busser A/S blev vedtaget i 1995, var det forudsat, at en eventuel overskydende del af hensættelsen, som selskabet ikke måtte forbruge, skulle tilbageføres til staten.

Der melder sig derfor det spørgsmål, om resthensættelsen på 53,7 mio. kr. burde have været tilbageført til staten. Det skal endvidere vurderes, om det var korrekt at indtægtsføre den overskydende hensættelse over resultatopgørelsen.

Af bemærkningerne til lov om DSB Busser A/S fremgår følgende:

“I det omfang en af selskabets eksterne revisorer foretagen gennemgang af selskabets økonomi pr. 1. januar 1997 viser, at der ikke er behov for hele den resterende hensættelse, vil denne gennem udbytte fra selskabet kunne reduceres med et kontantprovenu til staten til følge.”²⁰¹

Behovet for hensættelsen på oprindeligt 140 mio. kr. blev ikke som forudsat revurderet pr. 1. januar 1997. Revurderingen blev i stedet forudsat at foregå som led i forberedelserne til det salg af 25% af aktierne i Combust, som staten ved etableringen fik bemyndigelse til.²⁰²

Salget af 25% af aktierne i Combust blev ikke gennemført som planlagt. Med vedtagelsen af lov nr. 1046 af 23. december 1998 fik staten mulighed for at sælge samtlige aktier i Combust.

Overførsel af midler fra Combust til staten kunne kun finde sted som udbytte på grundlag af det seneste årsregnskab eller som udlodning i forbindelse med nedsættelse af aktiekapitalen eller overkursfonden eller i forbindelse med selskabets opløsning, jf. aktieselskabslovens § 109.²⁰³ Udbytte kan kun uddeles på grundlag af selskabets frie reserver, jf. lovens § 110, stk. 1.

Pr. 31. december 1998 udgjorde selskabets aktiekapital 65 mio. kr., og koncernens egenkapital udgjorde 46,8 mio. kr. efter fradrag af blandt andet årets underskud på 139,1 mio. kr. Selskabet havde således ingen frie reserver. Regnskabsmæssigt kunne der derfor ikke have været gennemført en udlodning af udbytte på selskabets ordinære generalforsamling i 1999. Selskabet har heller ikke siden været i stand til at udlodde udbytte.

Udlodning af udbytte var endvidere udelukket, da det ikke vil være “forsvarligt under hensyn til selskabets og, i moderselskaber, koncernens økonomiske stilling”, jf. aktieselskabslovens § 110, stk. 2.

Der har heller ikke kunnet gennemføres en uddeling af selskabets midler til staten ved nedsættelse af aktiekapitalen, da en kapitalnedsættelse forudsætter, at der efter nedsættelsen er fuld dækning i egenkapitalen for aktiekapitalen samt de henlæggelser og reserver, der er bundne i henhold til lov og selskabsvedtægter, jf. aktieselskabslovens § 44a.

²⁰¹ Folketingstidende 1994-1995, Tillæg A, spalte 1844.

²⁰² Lov nr. 1232 af 27. december 1996 samt de almindelige lovbemærkninger hertil.

²⁰³ Lovbekendtgørelse nr. 324 af 7. maj 2000.

Også uddeling ved nedsættelse af overkursfonden var udelukket, da overkursfonden var fuldt nedskrevet pr. 31. december 1998.²⁰⁴

Det er således korrekt, at Combust ikke har søgt at overføre et beløb svarende til den indtægtsførte del af hensættelsen til staten.

Da uddeling af beløbet 53,7 mio. kr. ikke har kunnet finde sted, skal der tages stilling til, om det var regnskabsmæssigt korrekt at indtægtsføre beløbet via resultatopgørelsen.

Hensættelsen blev i forbindelse med selskabets stiftelse opført som en passivpost i åbningsbalancen og har således aldrig har været udgiftsført i resultatopgørelsen. Der findes ikke lovbestemmelser om, hvorvidt en efterfølgende regulering af en sådan hensættelse skal ske over resultatopgørelsen eller ved modregning i egenkapitalen på balancen. Det må antages, at en tilbageførsel af hele den ikke-udgiftsførte hensættelse ville skulle have været posteret på selskabets egenkapital, men det kan formentlig under visse omstændigheder være berettiget at foretage en regulering af hensættelsen over resultatopgørelsen.

Deloitte & Touche har vurderet, at det må anses for at være i overensstemmelse med god regnskabsskik at regulere beløbet på 53,7 mio. kr. over resultatopgørelsen. Deloitte & Touche har lagt vægt på, at den oprindelige hensættelse er ført som en postering i åbningsbalancen, og at indtægtsførslen af resthensættelsen (i årsregnskab for 1998 vist som en nettoindtægtsførsel på 12,7 mio. kr.) er anført som en ekstraordinær indtægt med supplerende noteforklaring.

Jeg har på denne baggrund ikke grundlag for at kritisere indtægtsførslen af resthensættelsen.

²⁰⁴ Selskabets årsregnskab og koncernregnskab for 1998, side 37.

9. DELTAGELSE I LICITATIONER

9.1 Kontraktportefølje

Rutekørsel på kontrakt har siden etableringen af DSB Busser A/S udgjort mere end 95% af selskabets omsætning.²⁰⁵

Selskabets kontraktportefølje blev i årene 1995-1998 ændret fra at bestå hovedsagelig af standardkontrakter til i overvejende grad at bestå af licitationskontrakter. Indtil 1994 blev al DSB Bussers rutebuskørsel udført på grundlag af standardkontrakter. Det var normalt, at kontrakterne med den enkelte operatør blev forlænget. Siden 1994 er dette system gradvist blevet afløst af et licitationssystem med udbud af kørslen, jf. kapitel 3.2. I 1998 var standardkontrakternes andel af Combust' omsætning faldet til 14%. Kørsel efter standardkontrakter ophørte medio 2000.²⁰⁶

Combust har deltaget i alle større udbudsrunder afholdt af amter og trafikelskaber og tillige i mindre udbud i enkelte kommuner. Combust har i vidt omfang genvundet den kørsel, som selskabet tidligere udførte på grundlag af standardkontrakter, og har derudover i betydeligt omfang vundet ny kørsel. Combust har således i perioden 1995-1998 ekspanderet betydeligt inden for licitationsområdet. Combust' køb af andre busvirksomheder har tillige bidraget til selskabets ekspansion, jf. kapitel 10.2.

Combust opgør sin kontraktportefølje i busser, der anvendes ved kontraktkørsel for trafikelskaber (herefter "kontraktbusser" eller "busser"). En busrute omfatter normalt flere kontraktbusser. Combust har i perioden fra 1. januar 1994 til 1. august 1999 vundet i alt 484 busser fra andre operatører og tabt 192 egne busser. Der har således i perioden været en nettotilgang på 292 kontraktbusser, heraf 193 i HT-området, hvor selskabet i 1997 og 1998 blev tildelt kontrakter.²⁰⁷

Selskabet har siden 1994 opnået følgende licitationsresultater:

²⁰⁵ Møde den 1. september 1999 med Svend Aage Ravn og Information Memorandum, udarbejdet af Alfred Berg i 1998, side 1. Selskabets øvrige omsætning har i perioden 1995-1998 hovedsagelig hidrørt fra buskørsel for egen regning i busområde International og med busser til Billund Lufthavn.

²⁰⁶ Budgetredegørelse 1996, side 11, og Information Memorandum, 1998.

²⁰⁷ Combust har i selskabets kommentarer til et udkast til granskningsberetning anført, at selskabet i perioden 1995-2000 uden for HT-området har tabt flere busser til andre busvirksomheder, end selskabet har vundet.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combus' licitationsresultater** ^a

| | Busser i udbud | Egne i udbud | Bud fra Combus | Vundne i alt | Vundne fremmede | Tabte egne | Tilgang busser | Tilgang kpl. timer |
|---------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|--------------------|---------------|-------------------|-----------------------|
| 1994 | 345 | 103 | 267 | 123 | 46 | 26 | 20 | 64.908 |
| 1995 | 448 | 140 | 413 | 195 | 59 | 4 | 55 | 134.067 |
| 1996 | 761 | 111 | 665 | 138 | 44 | 17 | 27 | 40.928 |
| 1997 | 237 | 17 | 236 | 128 | 128 | 17 | 111 | 353.296 |
| 1998 | 793 | 121 | 750 | 194 | 159 | 85 | 74 | 415.138 |
| 1.1-1.8.1999 | 718 | 213 | 565 | 211 | 48 | 43 | 5 | 15.431 |
| I alt | 3.302 | 705 | 2.896 | 989 | 484 | 192 | 292 | 1.023.768 |

1.8.1999 -

1.4.2000 ^b 825 198 350 85 17 108 -91 -296.811

Kilder: Combus' skemaer af 19. august 1999 over licitationsresultater 1994-1999 og skema modtaget i april 2000.

a Skemaet angiver antal busser med driftsstart inden for perioden. Tilbuddene er ofte indgivet ca. et halvt år tidligere.

b Vedrører alene kørsel med driftsstart i år 2000.

Combus havde pr. 1. august 1999 47 løbende kontrakter, som omfattede 888 busser med i alt 227.036 køreplantimer pr. måned. Fordelingen af kontrakterne på Combus' 5 busregioner var således:

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Fordeling af Combus' kontrakter på busregioner pr. 1. august 1999**

| Region | Kontrakter | Busser | Kpl. timer/måned | Kr./time ^a |
|------------------|------------|------------|------------------|-----------------------|
| HT | 4 | 226 | 73.968 | 349,03 |
| Storebælt | 11 | 210 | 49.381 | 328,24 |
| Syd | 9 | 159 | 39.745 | 325,23 |
| Midt | 17 | 186 | 38.165 | 349,04 |
| Nord | 6 | 107 | 25.777 | 337,65 |
| I alt | 47 | 888 | 227.036 | 339,05 |

Kilde: Combus' skema "Kontrakter sorteret efter regioner".

a Betalinger pr. køreplantime (timer) udregnes ved at sammenlægge de samlede betalinger pr. måned og dividere dette tal med det samlede antal køreplantimer pr. måned. I HT afregnes pr. vogntime, som er køreplantimer tillagt pauser for bus-sen indtil 20 minutter. Derfor er betalingen i HT i forhold til antallet af køreplantimer reelt større.

Af kontraktporteføljen pr. 1. august 1999 bortfaldt i løbet af år 2000 198 busser med i alt 47.053 køreplantimer pr. måned, hvilket svarer til ca. 21% af den samlede kontraktportefølje. Af disse 198 busser var licitationer vedrørende 176 busser afgjort pr. 1. april 2000. Combus har blandt andet tabt den tilkøbte Swebus-kørsel i HT (32 busser) og har ved licitationer i 1999 og 2000 haft et nettotab på 84 busser svarende til ca. 10% af selskabets totale antal busser.²⁰⁸

²⁰⁸ Combus' skema "Foreløbige licitationsresultater 1999/2000" og Combus' Årsberetning 1999, side 4.

9.2 Tilbudspolitik

Væksten i Combus' kontraktportefølje var et resultat af selskabets strategi, jf. kapitel 6. Ekspansionen blev iværksat før omdannelsen til aktieselskab og fortsatte indtil efteråret 1998.

I forbindelse med overvejelserne i 1994 om omdannelse af Combus til aktieselskab blev der af konkurrenter og visse trafikelskaber rejst spørgsmål om, hvorvidt Combus ville føre en meget aggressiv tilbudspolitik. Combus lod i den anledning KPMG gennemgå selskabets standard for tilbudsgivning samt en række konkrete tilbud. KPMG udtalte i en erklæring af 14. marts 1994, at "der i disse tilbud er indregnet omkostninger, som disse vil være for Combus som aktieselskab og at tilbuddene således giver fuld dækning for afholdte omkostninger med tillæg af avance". Erklæringen blev vedlagt tilbud afgivet af Combus før omdannelsen til aktieselskab.²⁰⁹

Combus' tilbudspolitik er første gang beskrevet i materialet til bestyrelsesmødet den 4. september 1995:

"Alle DSB Busser's tilbud er udregnet med fuld dækning af alle interne og eksterne omkostninger - opgjort som a/s - og tillagt avance. Tilbudene udarbejdes af udviklings- og kontraktkontoret i samarbejde med berørte busområder og centrale kontorer.

...

DSB Busser's licitationstilbud

Tilbudspolitik

- at byde på al udbudt kørsel, som vi forventer at kunne få en overskudsgivende kontrakt på
- at indregne fuld omkostningsdækning og overskud i alle tilbud
- at lægge større vægt på egne styrker og svagheder end på konkurrenternes
- at byde ud fra vores områdekoncept
- at byde med en vifte af kvalitets- og prismæssigt forskellige valgmuligheder for kontraktsgiverne
- at bede om busområdechefens endelige accept af tilbuddene.

Tilbudsproces

- at følge en fastlagt drejebog for arbejdsgang og - fordeling mellem U&K-kontoret, berørte busområder og andre centrale kontorer
- at benytte standardiserede modeller og værktøjer - men altid med lokalt betingende tilpasninger.

²⁰⁹ Oplysninger modtaget fra Svend Aage Ravn.

Tilbudsmotto

- det er sjovere at vinde end at tabe - medmindre vi taber på det, vi vinder.”

Ved virksomhedsopkøb og tilbud afgivet i 1996 og 1997 opnåede Combust en kraftig ekspansion særligt i HT-området.

Selskabets ekspansion var mere begrænset i provinsen. I enkelte tilfælde tabte selskabet egne ruter med tjenestemænd. Tab af sådanne ruter var et alvorligt problem for selskabet, da tjenestemænd ikke blev overtaget af det vindende selskab, og Combust derfor fortsat ville have forpligtelser over for tjenestemændene, jf. kapitel 7.4.3.

I forbindelse med behandlingen af Combust' handlingsplan fra august 1997 blev det på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 besluttet at ændre selskabets tilbudspolitik, jf. kapitel 7.5.3.²¹⁰ I referatet af bestyrelsesmødet er anført:

“Direktøren gennemgik den reviderede handlingsplan af august 1997, og redegjorde for de udviklingsmæssige forandringer i forhold til handlingsplanen fra 1996, hvor der generelt var sket en hurtigere udvikling end tidligere forventet, både hvad angår selskabets omgivelser og i selskabets virksomhedsgrundlag. Jørgen Hansen oplyste, at der fortsat er plads til øgning af markedspotentialet.

...

Direktøren redegjorde herefter for markedsgrundlaget og foreslog ny tilbudsfilosofi benyttet ved tilbud på kørsel med tjenestemænd og kun, hvis økonomiske tab forventes ved at fastholde den hidtidige tilbudsfilosofi. Dette indebærer, at de højere direkte meromkostninger til tjenestemænd bliver holdt uden for tilbuddene og i stedet afholdes over hensættelserne.

Løsningen, der er accepteret af revisionen, betyder at der alt andet lige vil være et mindre træk på hensættelserne i forhold til den hidtidige risiko for udmøntning af 3 års rådighedsløn og pension til tjenestemænd, som bliver overtallige ved tab af kørsel. Revisionens krav er, at selskabet skal kunne dokumentere et tab i forhold til den hidtidige tilbudsgivning, hvor samtlige direkte lønomkostninger indregnes. Specifikationen vil kunne indbygges i økonomirapporterne i den nuværende model for forbrug af hensættelser.

Hans-Carl Nielsen støttede denne politik, også i henseende til at der er tale om en mellemfase, indtil den alternative overenskomst foreligger.”

²¹⁰ Svend Aage Ravn har på et møde den 20. juni 2000 oplyst, at DSB Busser indtil omdannelsen til aktieselskab i juni 1995 beregnede bud på ruter med tjenestemænd således, at der kun blev indregnet udgifter svarende til SiD-overenskomsten. I kommentarerne til et udkast til granskningsrapport har Svend Aage Ravn oplyst, at alle tilbud på ruter med tjenestemænd blev beregnet med fuld lønudgift indtil august 1997.

Den nye tilbudspolitik med anvendelse af hensættelsen til differenceløn blev behandlet igen på et bestyrelsesmøde den 31. marts 1998 som led i forhandlingerne om et tilbud til tjenestemændene om overgang til overenskomstansættelse, jf. kapitel 8.4.10.

Combus afgav fra september 1997 til marts 1999 bud på ca. 300 egne busser. Disse bud omfattede egne ruter med ca. 100 tjenestemandsansatte chauffører.²¹¹ Buddene blev afgivet uden fuld omkostningsdækning, jf. kapitel 9.6.4.

I et notat af 18. februar 1999 til brug for bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 sammenfattende direktionen Combus' tilbudspolitik således:

- “• Det er bedre at vinde end at tabe - medmindre man taber på det man vinder
- Combus har aldrig kalkuleret med tab - set over hele kontraktperioden
- Combus har i enkelte tilfælde regnet med tab i 1. kontraktsår - tabet skulle opvejes af overskud senere i kontraktperioden
- Enkelte gange har Combus undervurderet omkostningerne
- Combus har mange gange kalkuleret med et meget lille overskud - for at undgå overtallige tjenestemænd”

På bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 blev tilbudspolitikken med manglende indregning af selskabets merudgifter til tjenestemænd ophævet. Samtidig blev det besluttet, at de merudgifter til tjenestemænd, som var blevet holdt uden for tilbuddene, ikke som forudsat regnskabsmæssigt skulle trækkes på hensættelsen.²¹²

9.3 Tilbudsresultater - Sammenligning med konkurrenter

Trafikselskabernes udbud er som regel opdelt i en række enheder, der indeholder én eller flere ruter. En sådan udbudsenhed kaldes i provinsen for en “pakke”. Hvis der afgives bud på flere pakker i en kombination, kaldes dette en “klump”. I HT opdeles udbud i “enheder”.

I dette afsnit foretages en sammenligning af licitationsbud afgivet af Combus og konkurrerende busselskaber i seks udbud, tre i HT-området og tre i provinsen. For overskuelighedens skyld omfatter de sammenlignende oversigter ikke samtlige udbudsenheder eller samtlige kombinationer af udbudsenheder eller i øvrigt samtlige bydende. De beskrevne udbudsenheder er valgt for at søge at skabe tilstrækkeligt grundlag for at sammenligne tilbud fra Combus med tilbud fra selskabets konkurrenter.

²¹¹ Brev af 25. juli 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden.

²¹² Årsregnskab 1998 samt møder den 21. og 27. juni 2000 med selskabets revisorer.

De enkelte operatører afgiver ofte flere alternative bud på samme enhed, herunder bydes der ofte på forskellige kombinationer. Dette indebærer, at det billigste separate bud på en enhed ikke nødvendigvis er det samlet set økonomisk mest fordelagtige for kontraktgiveren. Sammenligning af tilsvarende bud på enkelte enheder fra forskellige bydende kan give en illustration af prisniveauet mellem disse bydende - uanset om kontrakten tildeles på grundlag af kombinationsbud.

De i skemaerne angivne bud omfatter med mindre andet er angivet samme pakke eller kombination med samme materiel og brændstof. De udvalgte bud uden for HT-området er ofte med brugte busser, og busalderen vil i givet fald ikke være identisk. I de enkelte skemaer er de bud, som blev valgt af trafikskabet, fremhævet.

9.3.1 Hovedstadens Trafikskabs 5. udbud

Combus afgav den 5. september 1995 bud ved HT's 5. udbud. Udbuddet var opdelt i 22 udbudsenheder med i alt 879.600 vogntimer pr. år. Combus afgav bud på samtlige udbudsenheder opdelt på i alt 19 bud.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Oversigt over visse indkomne tilbud ved HT's 5. udbud. Pris pr. normalmåned på 4-årig kontrakt i 1.000 kr.** ^a

| Enhed | 1 | 2 | 3 | 4 | 5-11 | 6 | 7 | 12 | 13 | 14 | 22 | 23 |
|-------------|--------------|-------|-------|--------------|-------|--------------|------------|-------|-----|-----|--------------|-------|
| Combus | 2.439 | 1.488 | 2.151 | 2.260 | 1.273 | 1.009 | 429 | 1.478 | 755 | 204 | 1.945 | 1.245 |
| City Trafik | 2.265 | - | - | 2.120 | 1.229 | 1.044 | - | - | - | - | 1.934 | 1.205 |
| Linjebus | 2.507 | 1.474 | 2.271 | 2.482 | - | - | - | - | 882 | - | 2.069 | 1.274 |
| Unibus | 2.271 | - | 1.847 | 2.096 | - | 934 | 405 | 1.459 | 745 | 202 | 1.793 | 1.140 |
| Bus Danmark | 2.541 | 1.537 | 2.243 | 2.439 | 1.231 | 1.085 | 481 | 1.612 | 709 | 207 | 2.115 | 1.322 |

Kilde: HT - Kontraktafdelingen. Oversigt af 12. september 1995 over indkomne bud ved HT's 5. udbud.

a Eventuelle forbehold er ikke værdiansat og indgår ikke i de angivne priser. Markeringen "-" i skemaet betyder, at selskabet ikke afgav et bud på denne enhed svarende til Combus' bud. Manglende angivelse af en vinder af pakken skyldes, at det bud, som blev valgt af HT, ikke svarede til et bud afgivet af Combus (andre bustyper m.v.), eller at operatøren ikke er angivet i skemaet.

Combus' bud lå ved HT's 5. udbud tæt på konkurrenternes bud, men selskabet vandt ingen kørsel. Combus overtog ved købet af Swebus-koncernen kørsel, som var vundet ved udbuddet.

9.3.2 Hovedstadens Trafikskabs 6. udbud

Combus afgav den 10. september 1996 bud ved HT's 6. udbud. 6. udbud var opdelt i 8 udbudsenheder med i alt 419.900 vogntimer pr. år, svarende til 107 busser. Combus afgav 36 bud på udbudsenhederne 1-7 separat (i alt 380.500 vogntimer). HT's 6. udbud havde driftsstart den 28. september 1997.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Oversigt over visse indkomne tilbud ved HT's 6. udbud. Pris pr. normalmåned på 5-årig kontrakt i 1.000 kr.** ^a

| Enhed | 1 | 1 (gas) | 2 | 2 (gas) | 3 | 3 (gas) | 4 | 4 (gas) | 5 | 6 | 1+2+ 3 | 4(gas) +5+6 (gas) |
|-------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|-------|--------------------|-------------------------|
| Combus | 1.387 | 1.425 | 1.505 | 1.539 | 1.419 | 1.458 | 1.651 | 1.690 | 1.457 | 1.487 | 4314 | 4523 |
| City Trafik | - | - | 1.900 | 1.964 | - | - | - | - | 1.922 | - | - | - |
| Linjebus | 1.442 | 1.457 | 1.642 | 1.658 | 1.483 | - | 1.721 | 1.740 | 1.701 | 1.549 | - | 4.990 ^b |
| Unibus | 1.305 | 1.419 | 1.504 | 1.618 | 1.422 | 1.790 | 1.655 | 1.780 | 1.497 | 1.525 | 4.827 ^c | 4.802 ^b |
| Bus Danmark | 1.506 | 1.503 | 1.704 | 1.699 | 1.541 | 1.537 | 1.766 | 1.761 | 1.660 | 1.613 | 4.739 ^c | 5.043 ^b |

Kilde: HT - Kontraktafdelingen: Oversigt af 16. september 1996 over indkomne tilbud ved HT's 6. udbud.

a Eventuelle forbehold er ikke værdiansat og indgår ikke i de angivne priser. Markeringen "-" i skemaet betyder, at selskabet ikke afgav et bud på denne enhed svarende til Combus' bud. Manglende angivelse af en vinder af pakken skyldes, at det bud, som blev valgt af HT, ikke svarede til et bud afgivet af Combus (andre bustyper m.v.), eller at operatøren ikke er angivet i skemaet.

b Selskabet afgav ikke bud på denne kombination. Tallet udgør en sammenlægning af afgivne bud på enheder, der samlet svarer til kombinationen. Combus' tilsvarende bud var tkr. 4.634.

c Selskabet afgav ikke bud på denne kombination. Tallet udgør en sammenlægning af afgivne bud på enheder, der samlet svarer til kombinationen. Combus' tilsvarende bud var tkr. 4.422.

Combus vandt ved HT's 6. udbud 86 ud af 107 udbudte busser, d.v.s. over 80% af den udbudte kørsel. Combus vandt to kombinationer, som omfattede enhed 1-6.

Enhed 1+2+3 omfattede 160.300 vogntimer. Combus' gennemsnitlige timepris for enhed 1+2+3 var 322,98 kr. Det nærmeste tilbud var Linjebus' tilbud på 344,35 kr. Linjebus' tilbud omfattede dog ikke de dyrere gasbusser i enhed 3 og var derfor ikke sammenligneligt med Combus' bud.

Enhed 4+5+6 omfattede 183.700 vogntimer. Combus' gennemsnitlige timepris var 295,52 kr. Det nærmeste tilbud var fra Unibus med 317,38 kr.²¹³

En sammenligning af enkeltpakkerne 1-6 viser, at Combus' bud lå ca. 7% lavere end gennemsnittet af konkurrenterne og i gennemsnit ca. 6% lavere end nærmeste konkurrent (Unibus).²¹⁴

9.3.3 Hovedstadens Trafikselskabs 7. udbud

Combus afgav den 2. september 1997 bud ved HT's 7. udbud. 7. udbud bestod af i alt 24 udbudsenheder med i alt 1.257.800 vogntimer pr. år, svarende til 292 busser. Combus afgav tilbud på udbudsenhederne 1-22 med i alt 288 busser (1.239.400 vogntimer). HT's 7. udbud havde driftsstart den 24. maj 1998.

²¹³ Combus' oversigter af 19. maj 1999 vedrørende bud ved HT's 6., 7. og 8. udbud.

²¹⁴ Beregningen er foretaget på grundlag af Combus' bud på enkeltpakkerne 1-3 og 4-6 på i alt henholdsvis tkr. 4.422 og tkr. 4.634 sammenlignet med konkurrenternes tilsvarende bud på disse pakker.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Oversigt over visse indkomne tilbud ved HT's 7. udbud. Pris pr. normalmåned på 5-årig kontrakt i 1.000 kr.** ^a

| Enhed | 3 (gas) | 4 (gas) | 5 | 6 (gas) | 7 (gas) | 8 (gas) | 9 | 11 | 12 | 18 | 4(gas) + 9+11 | 5+8 (gas) +18 |
|--------------------------|--------------|------------|-----|--------------|--------------|------------|-----|-------|--------------|-------|---------------------|---------------------|
| Combus | 2.115 | 1.398 | 663 | 2.408 | 1.449 | 2.387 | 595 | 1.585 | 1.554 | 1.231 | 3.513 | 4.203 |
| City Trafik ^b | 2.462 | 1.694 | - | 2.744 | 1.539 | 2.533 | - | - | 1.917 | 1.922 | - | - |
| Linjebus ^c | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Unibus ^d | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Bus Danmark | 2.171 | 1.407 | 671 | 2.393 | - | 2.430 | 589 | 1.604 | 1.620 | 1.205 | 3.600 ^e | 4.306 ^f |

Kilde: HT - Kontraktafdelingen: Oversigt af 11. september 1997 over indkomne tilbud ved HT's 7. udbud.

- a Eventuelle forbehold er ikke værdiansat og indgår ikke i de angivne priser. Markeringen “-” i skemaet betyder, at selskabet ikke afgav et bud på denne enhed svarende til Combus' bud. Manglende angivelse af en vinder af pakken skyldes, at det bud, som blev valgt af HT, ikke svarede til et bud afgivet af Combus (andre bustyper m.v.), eller at operatøren ikke er angivet i skemaet.
- b De angivne bud fra City-Trafik på enhed 3, 4, 6 og 8 var baseret på diesel-busser. Diesel-busser er traditionelt billigere end gas-busser. De tilsvarende bud fra Combus var henholdsvis tkr. 2.096, 1.370, 2.388 og 2.364.
- c Linjebus afgav kun bud på kombinationer af udbudsenheder. Kun ét af disse svarede til et af Combus afgivet bud. Dette var kombinationen 14+15+16, hvor Linjebus bød 3.461.657 kr., mens Combus bød 3.315.000 kr. Combus bød kun med nye busser, mens alle Linjebus' bud var baseret på brugte diesel-busser.
- d Unibus afgav kun bud på enhed 1, 2, 5 og 18 samt en række kombinationer. Visse af disse svarede til bud afgivet af Combus. Combus var i alle tilfælde billigst. Et eksempel er kombinationen (3+4+6)-gas, hvor Unibus bød 6.444.101 kr., mens Combus sammenlagt for de 3 bud enkeltvis bød 5.922.155 kr.
- e Bus Danmark afgav ikke et bud på denne kombination. Tallet udgør en sammenlægning af afgivne bud på enheder, der samlet svarer til kombinationen. Combus' tilsvarende bud udgør tkr. 3.578.
- f Bus Danmark afgav ikke et bud på denne kombination. Tallet udgør en sammenlægning af afgivne bud på enheder, der samlet svarer til kombinationen. Combus' tilsvarende bud udgør tkr. 4.281.

Combus vandt 105 busser af de 292 udbudte busser.

Combus og Bus Danmark var de eneste selskaber, der afgav bud på samtlige enheder.²¹⁵ Combus og Bus Danmark var de billigste selskaber og lå indbyrdes med en forskel på 1-2%. I forhold til gennemsnittet af de øvrige bud var Combus og Bus Danmarks bud oftest 10-20% lavere.

Ved prissætningen af licitationsbud ved blandt andet HT's 7. udbud havde Bus Danmark en række konkurrencemæssige fordele i forhold til Combus. Bus Danmark havde betydelig erfaring med buskørsel inden for HT-området. Bus Danmarks garageanlæg var ældre og derfor afskrevet gennem flere år. Hertil kommer, at Bus Danmark på daværende tidspunkt havde betydelig kørsel, som endnu ikke var blevet udbudt, og blev drevet med ældre busser på grundlag af de mere indbringende standardkontrakter.

²¹⁵ Årsagen til, at skemaet ikke angiver et bud fra Bus Danmark på enhed 7 (gas), er, at Bus Danmark ikke afgav bud på enheden med dette materiel. Bus Danmark angav derimod flere bud på enheden med dieselbusser.

9.3.4 Vestsjællands Trafikselskabs 2. udbud

Combus afgav i august 1995 bud ved Vestsjællands Trafikselskabs ("VT") 2. udbud. Udbuddet omfattede 21 pakker (601-621) med i alt 55 busser og 149.227 køreplantimer. VT's 2. udbud havde driftsstart den 1. januar 1996.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Oversigt over visse indkomne tilbud ved VT's 2. udbud. Pris pr. køreplantime i kr. uden overtagelse. 5-årig kontrakt.^a**

| Pakke | 603 | 604 | 606 | 607 | 608 | 610 | 616 | 617 | 618 | 619 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Combus | 252,30 | 275,32 | 304,65 | 291,20 | 300,64 | 316,22 | 257,41 | 301,96 | 303,61 | 305,09 |
| Dito's Turist. | 265,70 | 289,71 | - | 273,36 | - | 355,23 | - | 299,66 | - | 347,02 |
| City Trafik ^b | - | - | - | 300,25 | 317,75 | - | - | - | - | - |
| Nordvest bus | 313,69 | 310 | 363,75 | 328,21 | 371,70 | 380,00 | 330,51 | 364,13 | 360,25 | 366,93 |
| Bus Danmark | - | - | 352,94 | - | - | - | 329,18 | 332,69 | 313,36 | - |

Kilde: Vestsjællands Trafikselskab - Oversigt over resultatet af VT's 2. udbudsrunde (22. september 1995).

- a Eventuelle forbehold er ikke værdiansat og indgår ikke i de angivne priser. Markeringen "-" i skemaet betyder, at selskabet ikke afgav et bud på denne enhed svarende til Combus' bud.
- b City-Trafik afgav bortset fra pakke 607 og 608 kun bud på kombinationer af pakker. Visse af disse kombinationer omfattede enkeltbud afgivet af Combus. Combus var i alle tilfælde billigst. Et eksempel er kombinationen 602-603, hvor City-Trafik bød 292,50 kr., mens Combus - korrigeret for de to pakkers forskellige antal køreplantimer - bød 256,88 kr.

Combus og Dito's Turistfart var generelt de billigste af de bydende selskaber. Den nærmeste konkurrent var i et enkelt tilfælde (pakke 616) næsten 20% dyrere end Combus. I flere tilfælde var nærmeste konkurrent mere end 10% dyrere end Combus.

Resultatet af VT's 2. udbud blev, at Combus vandt 17 busser, Dito's Turistfart vandt 25 busser, Bus Danmark vandt 9 busser og Østervang Rute- & Turist vandt 4 busser.²¹⁶

9.3.5 Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud

Combus afgav den 8. august 1996 bud ved VT's 3. udbud. Udbuddet omfattede 19 pakker (701-719) med i alt 67 busser og 190.296 køreplantimer. VT's 3. udbud havde driftsstart den 1. januar 1997.

²¹⁶ Combus har i selskabets bemærkninger til udkast til granskningsberetning anført, at 12 af de 17 vundne busser var Combus' egne.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter. **Oversigt over visse indkomne tilbud ved VT's 3. udbud. Pris pr. time i kr. uden overtagelse. 4/6-årig kontrakt.^a**

| Pakke | 701 | 704 | 706 | 707 | 708 | 714 | 715 | 716 | 711-715 |
|--------------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|------------|------------|---------------|---------------------|
| Combus | 295,75^b | 306,16 | 257,84 | 265,63 | 281,47 | 297,56 | 293,74 | 262,03 | 310,10 ^c |
| Sambus | 338,29 | - | - | 285,14 | 329,98 ^d | - | - | - | - |
| City Trafik | - | - | - | - | - | 356,00 | 366,75 | 313,00 | - |
| LF-bus | - | - | - | - | - | - | - | - | 280,50 |
| Nordvest Bus | 313,59 | 324,54 | 258,77 | 272,80 | 303,48 | - | - | 267,82 | - |
| Bus Danmark ^e | 344,00 | 334,00 | 274,00 | 283,00 | 299,00 | 311,00 | 329,00 | 271,00 | 339,69 ^f |

Kilde: Vestsjællands Trafikselskab - Oversigt over resultatet af VT's 3. udbudsrunde (20. september 1996).

- a Eventuelle forbehold er ikke værdiansat og indgår ikke i de angivne priser. Markeringen "-" i skemaet betyder, at selskabet ikke afgav et bud på denne enhed svarende til Combus' bud. Manglende angivelse af en vinder af pakken skyldes, at det bud, som blev valgt, ikke svarede til et bud afgivet af Combus, eller at operatøren ikke er angivet i skemaet. Skemaet indeholder selskabernes billigste bud.
- b Combus vandt denne pakke med et alternativt bud på 301,10 kr. Bus Danmark afgav ligeledes alternative bud på denne pakke med priser op til 369,00 kr.
- c Combus afgav ikke et samlet bud på denne kombination. Prisen på 310,10 kr. er en sammenlægning af individuelle tilbud korregeret for forskelle i antal køreplantimer.
- d Sambus afgav ikke et individuelt bud på pakke 708. Prisen på 329,98 kr. er udregnet ud fra prisen på kombinationen 707+708 og prisen på 707 individuelt med korrektion for forskelle i antal køreplantimer.
- e Bus Danmark vandt pakkerne 707-710 og 716-719 ved bud på kombinationer. Den korrigerende pris for pakke 707 var kr. 262,72, for pakke 708 kr. 278,33 og for pakke 716 kr. 267,95.
- f Bus Danmark afgav ikke et bud på denne kombination. Prisen på kr. 339,69 er en sammenlægning af individuelle tilbud korregeret for forskelle i antal køreplantimer.

De bydende selskaber lå generelt lavt. Combus vandt kun to pakker, og her lå selskabets bud ca. 6% under nærmeste konkurrent. I flere andre tilfælde var Combus også billigst, men via kombinationer lykkedes det Bus Danmark at vinde betydelig kørsel. Buddet fra LF-bus var mere end 10% lavere end nærmeste konkurrent (Combus), jf. kapitel 9.5.2. LF-bus gik i betalingsstandsning ca. et halvt år efter, at VT's 3. udbud var trådt i kraft.

Resultatet af VT's 3. udbud blev, at Bus Danmark vandt 27 busser, LF-bus vandt 22 busser, Nordvest Bus vandt 8 busser, Combus vandt 6 busser og Sven Enevoldsen vandt 1 bus.²¹⁷ Nordvest Bus tabte betydelig kørsel, men selskabet blev - inklusive de resterende 11 kontraktbusser - købt af Combus pr. 28. februar 1998 for ca. 16 mio. kr.

9.3.6 Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud

Combus afgav bud ved Vejle Amts Trafikselskabs ("VAT") 3. udbud den 24. september 1997. Udbuddet var opdelt i 20 pakker med i alt 186.400 køreplantimer. VAT's 3. udbud havde driftsstart den 24. maj 1998.

²¹⁷ Combus har i bemærkninger til et udkast til granskningsberetning anført, at selskabet - på trods af stordriftsfordele - tabte alle sine 18 egne busser i udbuddet.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Oversigt over visse indkomne tilbud ved VAT's 3. udbud. Pris pr. år i 1.000 kr. 6-årig kontrakt.^a**

| Pakke | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 7 | 8 | 9 | 13 |
|--------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| Combus | 6.192 | 4.776 | 2.293 | 1.927 | 2.975 | 2.001 | 4.681 | 23.551 | 1.818 |
| Bent Thykjær | 6.024 | - | - | - | 2.866 | 1.971 | 5.241 | - | - |
| City Trafik | - | 4.906 | 2.370 ^b | - | - | - | 5.460 | 24.443 | - |
| Wulff Bus | 6.664 | 5.208 | 2.372 | 2.072 | 3.160 | 2.056 | 5.005 | 25.156 | 1.720 |
| Linjebus | 6.536 | 5.078 ^c | - | - | 3.257 | - | 5.156 | 23.117 | 1.509 |
| Bus Danmark | 7.380 | 5.358 | - | - | - | - | 5.561 | 23.826 | - |

Kilde: Vejle Amts Trafikselskab, liste over resultatet af VAT's 3. udbud, åbnet 24. september 1997.

- a Eventuelle forbehold er ikke værdiansat og indgår ikke i de angivne priser. Markeringen "-" i skemaet betyder, at selskabet ikke afgav et bud på denne enhed svarende til Combus' bud.
- b City-Trafik afgav ikke et bud på pakke 3 separat, men afgav et samlet bud på pakke 3 og 9 på 26.813 tkr. og ovennævnte bud på pakke 9 separat.
- c Linjebus afgav ikke et bud på pakke 2 separat, men afgav et samlet bud på pakke 2 og 13 på 6.587 tkr. og ovennævnte bud på pakke 13 separat.

Combus' bud på egne ruter var beregnet uden fuld omkostningsdækning vedrørende tjenestemænd. Combus var generelt det billigste selskab, men de vundne tilbud lå ofte forholdsvis tæt på nærmeste konkurrent.

Resultatet af VAT's 3. udbud blev, at City Trafik med 24 busser og Holger Danske Bustrafik med 14 busser tabte al kørsel. Combus fik forøget selskabets kørsel i området med 30 busser til 112 busser. Combus' markedsandel i køreplantimer i VAT blev hermed forøget fra ca. 40% til ca. 57%.²¹⁸

9.3.7 Sammenfatning

I perioden 1995-1998 var 2.239 busser udbudt i Danmark. Combus afgav bud på kørsel med 2.064 busser, hvilket svarer til ca. 92% af de udbudte busser. Combus vandt kørsel med 655 busser eller ca. 30% af den udbudte kørsel.

Gennemgangen af de udvalgte bud viser, at Combus generelt har budt lavere end gennemsnittet af konkurrenterne. Visse konkurrenter har ligeledes generelt budt lavt.

Ved HT's 6. og 7. udbud lå Combus' bud betydeligt under gennemsnittet af konkurrenterne. Ved HT's 7. udbud bød det andet på daværende tidspunkt offentligt ejede busselskab, Bus Danmark, ligeledes lavt.

²¹⁸ Oversigter fra VAT af 28. oktober 1997 samt VAT's brev af 8. december 1997 til Combus.

I provinsen var Combus' bud i begyndelsen af granskningsperioden ligeledes lavere end gennemsnittet af konkurrenternes bud. Fra omkring 1997 har et forøget antal konkurrenter budt på samme lave niveau som Combus, hvilket har betydet, at Combus kun har oplevet en begrænset ekspansion i provinsen. Fra 1998 har Combus haft et nettotab af busser ved licitationer i provinsen.

9.4 Fremgangsmåde ved udarbejdelse af tilbud

Ved udbud af rutekørsel udarbejder trafikskabet udbudsmateriale med vilkår for udbuddet. Disse vilkår består i tekniske og aftalemæssige forhold, f.eks. bestemmelser om uopsigelig-
hed, kontraktløbetid, frist for afgivelse af tilbud m.v.

Efter licitationsbetingelserne er der ikke mulighed for genforhandling af kontrakten, selvom busoperatørens omkostningsforudsætninger viser sig ikke at holde. Kontraktbetalinger pristalsreguleres alene i takt med den generelle prisudvikling i samfundet.

Den generelle procedure for Combus' afgivelse af licitationsbud er beskrevet i en "Drejbog for Tilbudsgivning", udarbejdet af selskabets kontraktafdeling. Den udgave af drejbogen, som selskabet har udleveret til brug for granskningen, er senest revideret i 1996.

Ifølge drejbogen indeholdt tilbudsproceduren en række møder mellem det pågældende busområde og den centrale kontraktafdeling (planlægningsmøde, arbejdsfordelingsmøde, strategimøde og beslutningsmøde).

9.4.1 Planlægningsmødet

På planlægningsmødet gennemgik den centrale kontraktafdeling drejbogen, modelberegninger og det skema (kaldet "skemadariat"), hvor nøgletallene skulle indsættes. Kravene til nøgletallene blev drøftet. I drejbogen nævnes særligt de centrale nøgletal vedrørende personale og sygdom, vedligeholdelse og husleje. Tidligere tilbud blev ligeledes gennemgået.

Fra den centrale kontraktafdeling deltog i planlægningsmødet 3-5 personer, og fra de enkelte busområder deltog typisk 3 personer, herunder busområdechefen.

Kontraktchef Svend Aage Ravn har oplyst, at den gennemgang af tidligere tilbud, som fandt sted på planlægningsmødet, ikke var baseret på konkret talmateriale eller andre konkrete nøgletal. Det samme gjaldt for den gennemgang af tilbudsstrategi, hvorunder nøgletal, modelberegninger og skemadariat blev drøftet. Med udgangspunkt i de lokale forhold blev nøgletalle-

ne fastlagt på grundlag af generelle erfaringer og forventninger til fremtiden. Der blev ikke anvendt nøgletal fra økonomistyringssystemet.²¹⁹

9.4.2 Arbejdsfordelingsmødet

På dette møde gennemgik den lokale busområdechef det udbudsmateriale, som var modtaget fra trafikskabet. Mødet skulle som udgangspunkt afholdes 8 dage efter modtagelsen af udbudsmaterialet. Der skulle på mødet foretages en gennemgang af de tilbudsforudsætninger, som selskabet ville lægge til grund i forbindelse med tilbudsafgivelsen. De centrale tilbudsforudsætninger omtales i kapitel 9.6.

Visse forudsætninger vedrørende forrentning og afskrivning af busserne samt generelle satser, som ikke var afhængige af forholdene i de enkelte busområder, blev beregnet af den centrale kontraktafdeling. Konkrete forhold, som afhang af forholdene i det enkelte busområde, blev aftalt på grundlag af oplæg fra busområdet.²²⁰ Forudsætningerne blev ofte først endelig fastlagt på strategimødet, jf. nedenfor.

På arbejdsfordelingsmødet skulle der foretages et indledende valg af pakker og klumper samt eventuelle alternative tilbud. Et alternativt tilbud består i, at tilbudsgiver i forbindelse med tilbudsafgivelsen opstiller alternativer for trafikskabet, f.eks. kørsel med gasbusser eller dieselbusser, kørsel med nye busser eller renoverede busser eller andre alternativer, som påvirker prisen.

Nyanskaffelser blev ligeledes drøftet, men der blev ikke opstillet likviditetsbudgetter, jf. kapitel 9.6.2. Endelig blev der udfyldt et prøveskemadarium, og virksomhedsbeskrivelsen af Combus til trafikskabet blev drøftet.

9.4.3 Strategimødet

2-3 uger efter arbejdsfordelingsmødet blev der afholdt strategimøde. På strategimødet blev der foretaget et endeligt valg af pakker og klumper samt eventuelle alternative tilbud.

Kontraktchef Svend Aage Ravn har forklaret, at det i praksis ofte var på dette møde busområdet afleverede bidrag til tilbudsforudsætninger, herunder vedrørende chaufførkapacitet, brændstofforbrug m.v. Der fandt på den baggrund ofte en drøftelse sted af disse nøgletal, hvor de centrale medarbejdere kritisk gennemgik busområdernes nøgletal, hvorefter det blev aftalt,

²¹⁹ Møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

²²⁰ Møde den 21. oktober 1999 med Svend Aage Ravn.

hvilke nøgletal der skulle bruges. Selskabet havde ikke et tilbudssystem, der var integreret med økonomistyringssystemet, og nøgletallene kunne derfor ikke systematisk fastsættes på grundlag af realiserede erfaringer, jf. kapitel 9.6.

Efter at tilbudsforudsætningerne var aftalt og indsat i skemadariat, og der var foretaget valg af pakker og klumper, blev de aftalte nøgletal og konkrete satser indsat i et regneark, som udregnede tilbudsprisen. Eksempler på konkrete tilbud gennemgås i kapitel 9.5. Strategimødet var langvarigt og strakte sig ofte over 2 dage.

9.4.4 Beslutningsmødet

Cirka 10 dage før afleveringen af tilbuddet blev der holdt et såkaldt beslutningsmøde. Dette møde omfattede en finpudsning af tilbuddet, herunder afsluttende strategiske overvejelser vedrørende tilbuds niveau. Til stede på mødet var som hovedregel kontraktchefen og en af hans medarbejdere samt den lokale busområdechef.

På beslutningsmødet blev de enkelte satser gennemgået endnu engang. Forskellige alternative satser blev efter omstændighederne indsat i regnearket, og resultatet heraf blev drøftet. Når der var enighed om satserne, blev disse indsat i regnearket, og en endelig beregning blev foretaget.

9.4.5 Tilbudsafgivelse

Tilbudsblanketten med bilag blev udfyldt af kontraktchef Svend Aage Ravn eller hans medarbejder, souschef Bo Haugaard. Herefter blev tilbuddet gennemgået på møder mellem Svend Aage Ravn, adm. direktør Jørgen Hansen og bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen.

Tilbudsblanketten blev i perioden 1995-1998 underskrevet af Jørgen Hansen og Vagn Ry Nielsen.

Jørgen Hansen har forklaret, at han underskrev de afgivne tilbud, men at han generelt ikke var involveret i arbejdsproceduren for udarbejdelse af tilbud. Han havde fastlagt den ramme for tilbudsgivningen, at der ikke måtte bydes med tab. Han var ikke inddraget ved fastlæggelsen af niveauet for den forudsatte avance ("provision") og fik heller ikke kendskab hertil ved underskrivelse af tilbuddene.²²¹

²²¹ Møde den 14. april 2000.

Vagn Ry Nielsen har forklaret, at han ikke var involveret i tilbudsudarbejdelsen eller havde kendskab til provisionsniveauet. Før underskrivelsen sikrede han sig altid - ved at spørge Svend Aage Ravn - at tilbuddene ikke var kalkuleret med tab.²²²

Svend Aage Ravn har forklaret, at direktøren før underskrivelsen fik gennemgået tilbuddene og til tider stillede spørgsmål til omkostningsberegning og provisionsniveau. Direktøren udstak retningslinjerne for tilbuddene, herunder for provisionsniveauet. Bestyrelsesformanden stillede næsten aldrig konkrete spørgsmål til tilbuddene.²²³ Tidligere økonomichef Ole Isgaard har ligeledes givet udtryk for, at direktøren havde indflydelse på provisionsniveauet.²²⁴

Det enkelte busområde modtog ikke kopi af tilbudsregningerne, som blev opbevaret hos den centrale kontraktafdeling indtil kontrakten udløb. Det samlede kontraktmateriale med beregninger m.v. blev herefter destrueret. En række af de bud, som selskabet har afgivet, er derfor nu destrueret.

9.5 Beregningen af konkrete tilbud

Der skal efter granskningstemaet foretages en gennemgang af selskabets forretningsmæssige dispositioner, herunder licitationsbud, med det formål at afdække betydningen heraf for selskabets dårlige regnskabsresultater. Indtjeningen på licitationskontrakter er afgørende for selskabets regnskabsresultater.

Nedenfor gennemgås som eksempler det samlede grundlag for selskabets bud ved Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud, pakke 8, og Hovedstatens Trafikselskabs 6. udbud, enhed 2. Desuden gennemgås tilbudsregnearket vedrørende Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud, pakke 715. De nævnte pakker og enheder er vilkårligt valgt.

9.5.1 Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud - pakke 8

Combus' beregninger vedrørende VAT's 3. udbud blev foretaget fra juli til september 1997. Tilbuddet blev afgivet den 24. september 1997. Der var tale om en 6-årig kontrakt på en rute, som Combus kørte inden udbuddet. Der indgik tjenestemænd i tilbuddet.

Combus' sag vedrørende VAT's 3. udbuds pakke 8, som omfattede rute 311 mellem Vejle og Esbjerg, indeholder følgende dokumenter:

²²² Møde den 14. juni 2000.

²²³ Møde den 20. juni 2000.

²²⁴ Møde den 25. maj 2000.

- 2 erklæringer af 18. juni 1996 om overdragelse af personale
- Tilbudsforudsætninger busser af 9. september 1997 vedrørende forrentning og afskrivning
- Tjenestefordelingsplaner vedrørende den konkrete rute mellem Esbjerg og Vejle
- Skemadarium af 15. juli 1997 vedrørende tilbudsforudsætninger for pakke 8
- Tilbudsregneark af 16. september 1997.

9.5.1.1 Personaleerklæringen

VAT anførte i vilkårene for 3. udbud, at reglerne i lov om virksomhedsoverdragelse skulle følges. For at sikre en ligestilling af de bydende indhentede VAT oplysninger om de eksisterende operatørers personale således, at de bydende kunne indregne de konkrete omkostninger i forbindelse med tilbudsafgivelsen.

Combus oplyste i den forbindelse, at der på rute 311, som var omfattet af pakke 8, var ansat 7 tjenestemænd og 4 overenskomstansatte.

9.5.1.2 Tilbudsforudsætninger vedrørende forrentning og afskrivning

VAT stillede i forbindelse med 3. udbud krav om, at operatørerne anvendte materiel, som for hver enkelt pakke i gennemsnit ved hvert kontraktårs start ikke var ældre end 4 år. På den baggrund valgte Combus at beregne sit tilbud under forudsætning af anvendelse af henholdsvis 3 ny-indregistrerede og 1 brugt bus ved kontraktstart.

Ved tilbudsregningen foretog Combus for så vidt angår de ny-indregistrerede busser en straksafskrivning på 9,5%. Derefter blev indregnet forrentning og afskrivninger på grundlag af en forventning om lineære afskrivninger over 12 år til en scrap-værdi på kr. 100.000 samt en forrentning på 5,5% af primoværdien før årets afskrivninger. Der blev indregnet handelsomkostninger ved kontraktafslutning på 50.000 kr.

Fuld omkostningsdækning forudsætter, at man i tilbuddet indregner afskrivninger, som dækker bussernes værdifald over kontraktperioden. Hvis tilsvarende eller øgede krav til materiel (max. 4 år i gennemsnit) måtte forventes at blive stillet ved senere udbud, kan det give anledning til tvivl, om de af Combus i tilbuddene indregnede afskrivninger er tilstrækkelige.²²⁵

²²⁵ Pakke 8 omfattede regionalbusser, hvor afskrivningstakten er mindre end for bybusser. Ved VAT's 3. udbud vandt Combus også pakke 9, som omfattede bybusserne i Kolding. Her var anvendt samme afskrivningsperiode på 12 år. Combus har i sine kommentarer til et udkast til granskingsberetning anført, at selskabet endnu ikke

9.5.1.3 Chaufførberegninger

Et afgørende element i forbindelse med tilbudsregningen er chaufførberegningerne. Chaufførberegningerne vedrører fordelingen af chauffører på de enkelte busser, således at køreplanens og overenskomstens krav kan opfyldes. Fordelingen er opdelt efter de forskellige køreplantyper (mandag-fredag, lørdage og søn- og helligdage).

Ved chaufførberegningerne er det væsentligt, at omfanget af ventetid og tomkørsel begrænses. En høj effektivitet i planlægningen af kørslen forudsætter en hensigtsmæssig fordeling og skifte af chaufførerne mellem de forskellige busser og en hensigtsmæssig placering af garageanlæg i forhold til ruternes begyndelses- og afslutningssted.

Chaufførberegningerne blev uden brug af EDB-systemer foretaget af to medarbejdere ved busområde Vejle. Chaufførberegningerne for regionalruter er normalt relativt ukomplicerede. Combust' chaufførberegningssystem ved bud på sådanne ruter må betragtes som tilstrækkeligt.²²⁶

9.5.1.4 Skemadariat

Skemadariat er betegnelsen for det dokument, hvori satserne for tilbudsregningen indsættes. De enkelte satser blev typisk fastlagt på strategimødet omtalt ovenfor.

Timeløn:

Det fremgår af skemadariat for VAT's 3. udbud, pakke 8, at Combust forudsatte samme timeløn til tjenestemænd og SiD-ansatte. Timelønnen var hentet fra SiD-overenskomsten. Dette var i overensstemmelse med selskabets såkaldte nye tilbudspolitik som fastlagt på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997, jf. kapitel 9.2. Denne fremgangsmåde førte til, at der ikke var fuld omkostningsdækning i det afgivne tilbud, jf. kapitel 9.6.4. Regnskabsmæssigt forudsatte Combust, at det tab, som opstod ved den for lavt beregnede tjenestemandsløn, kunne dækkes via hensættelsen. I marts 1999 besluttede selskabet, at man ikke - som forudsat ved tilbudsregningen siden august 1997 - ville foretage sådanne træk på hensættelsen.

har konstateret tab på overtallige busser. Selskabet har dog i årsregnskabet for 1999 henvist til dette som en væsentlig økonomisk risikofaktor, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**

²²⁶ Hvis kørslen vindes, foretages der ofte supplerende chaufførberegninger med henblik på fordeling af chaufførerne mest hensigtsmæssigt mellem de vundne ruter. Den chaufførberegning, som er foretaget forud for tilbudsregningen, anvendes således ikke nødvendigvis i praksis, selv om beregningerne er foretaget af busområdet selv. Denne supplerende chaufførberegning er et væsentlig element i optimeringen af en busvirksomhed.

Leasingeffekt:

Kapitalomkostningerne var fratrukket en leasingeffekt på i alt 145.500 kr. pr. år. Dette beløb fremkommer ved en beregning, hvis grundlag gennemgås i kapitel 9.6.7 og 10.3.

Den økonomiske fordel selskabet har ved intern leasing (den såkaldte leasingfordel) har været indregnet fuldt ud i de afgivne licitationsbud. Licitationskontrakterne havde, som i det foreliggende tilbud, en løbetid på typisk 5-6 år, mens leasingaftalerne havde en varighed på 12 år. Indregningen af hele leasingfordelen i bussens første kørselskontrakt, der alene dækker ca. den første halvdel af leasingperioden, kan indebære en risiko for tab, jf. kapitel 10.3.²²⁷

Øvrige udgifter:

De øvrige udgifter er ligeledes baseret på et skøn over de forventede udgifter i lyset af selskabets erfaringer.

Generelt har Combus ved VAT's 3. udbud regnet med en risikomargin/avance (benævnt "provision") på 1%, for så vidt angår egne busser.²²⁸

Der var indregnet en pris- og lønregulering med -1,5%. Selskabet har oplyst, at dette skyldtes, at starttidspunktet for grundindekset for prisregulering af kontraktbetalingerne ved VAT's 3. udbud var tidligere end indhentelsen af de oplysninger, der lå til grund for Combus' tilbud. Combus foretog derfor en nedregulering af selskabets omkostningsskøn i overensstemmelse med prisudviklingen i perioden mellem starttidspunktet for det indeks, hvorefter kontraktbetalingerne beregnes, og tidspunktet for oplysningernes indhentelse.

Skemadariat indeholdt desuden oplysninger om driftsbusser, afregningstimer og antallet af kilometer, der skulle køres efter køreplanen, som alle kunne beregnes på grundlag af udbudsmaterialet.

Skemadariat indeholdt endelig en opsummering af chaufførforbruget. Grundlaget herfor var de af trafikselskabet udmeldte køreplaner og opstillede vognløbsplaner samt busområdets chaufførfordeling.

²²⁷ Selskabet har i 1999 ændret sin praksis, og ved bud i provinsen indregner selskabet leasingfordelen fra 6. til 12. leveår.

²²⁸ Vedrørende pakke 8 var dette i skemadariat hævet til 2%. Provisionen blev dog i tilbuddet kun angivet til 1%, se i øvrigt kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**

På grundlag heraf kunne det antal timer, der skulle anvendes efter henholdsvis overenskomstens betaling for hverdage, lørdage samt søn- og helligdage, beregnes. Desuden kunne behovet for aften- og nattillæg beregnes.

En vigtig forudsætning for pålideligheden af omkostningskønnet i et tilbud er antallet af effektive chaufførtimer. I forbindelse med det konkrete tilbud blev det i beregningerne forudsat, at tjenestemændene arbejdede 1.644 timer pr. år. Herfra skal trækkes sygedagpengekompensation, som selskabet har oplyst svarer til ca. 40 timer pr. år, jf. kapitel 9.6.3.2. Til sammenligning har Combust' personalekontor i et notat af 14. august 1996 skønnet, at tjenestemændene kun arbejdede 1.557 timer pr. år - eller 47 timer pr. år mindre end indregnet i dette tilbud.

I 1. kvartal 1997 - før tilbuddet blev beregnet - steg sygefraværet drastisk i busområde Vejle. Det gav anledning til en omfattende korrespondance mellem busområdets chef Tony Werling og økonomichef Ole Isgaard.²²⁹ Uanset det stigende sygefravær i starten af 1997 synes den realiserede effektivitet for tjenestemændene ikke at være afspejlet i det tilbud, som Combust afgav ved VAT's 3. udbud i september 1997. Selskabet har oplyst, at dette - ud over indregning af sygedagpengerefusion - skyldes, at udgifterne til tjenestemændenes mindre effektivitet blev forudsat dækket over hensættelserne.²³⁰

9.5.1.5 Tilbudsregnearket

Når samtlige tilbudsforudsætninger var fastlagt, blev de indsat i et regneark, som udregnede den samlede pris for tilbuddet.

Tilbudsregnearket er opdelt i en indledning med tilbuddets mængder samt de fem følgende hovedposter, hvor mængder og satser indsættes og beregnes:

- (1) Chaufførlønninger (normaltimer, tillæg, pension, ferie m.v.)
- (2) Øvrige personaleomkostninger (uniformer, uddannelse, forsikring, bidrag m.v.)
- (3) Øvrige omkostninger/indtægter (administration, brændstof, mekanikere, rengøring, forsikring, husleje, reklameindtægter m.v.)
- (4) Kapitalomkostninger (afskrivninger, forrentning samt leasingeffekt)
- (5) Provision

²²⁹ Om busområdets problemer med at overholde normen for chaufførforbrug nævnte busområdechef Tony Werling i et brev af 24. juni 1997 til økonomichef Ole Isgaard, at han overvejede, "om en beskedent del af forklaringen kan findes i et tilbud på VAT's 2. udbud, der måske har været for optimistisk i vurderingen af det nødvendige antal medarbejdere".

²³⁰ Brev af 18. juli 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden.

Regnearket er et værktøj ved beregningen. Samtlige oplysninger i regnearket kan hentes fra skemadariat eller udbudsmaterialet. Grundlaget for udregningerne i udskriften fra regnearket er gennemgået ovenfor.

I det konkrete tilbud blev der i regnearket foretaget den ændring, at den gennemsnitlige timepris blev forhøjet med 1 kr., således at timeprisen i alt blev 278,52 kr., eller samlet 4.681.000 kr. pr. år.

9.5.1.6 Resultat af Vejle Amts Trafikselskabs 3. udbud, pakke 8

En oversigt over visse indkomne tilbud ved VAT's 3. udbud fremgår af kapitel 9.3.6. Det fremgår, at Combus vandt pakke 8 med et tilbud på 4.681.000 kr. pr. år, og at det næstbilligste tilbud på denne enkeltpakke var på 5.005.000 kr., d.v.s. ca. 7% dyrere.

9.5.2 Vestsjællands Trafikselskabs 3. udbud - pakke 715

Et andet eksempel på et bud afgivet i provinsen er VT-pakke 715 fra 3. udbud. Buddet blev afgivet den 8. august 1996. Proceduren og grundlaget for tilbudsregningen svarer i det væsentlige til tilbuddet gennemgået ovenfor, hvorfor alene tilbudsregnearket gennemgås.

Chaufføreffektivitet:

Det var anslået, at der skulle anvendes 9,33 chauffører til at opfylde kørselsforpligtelserne i pakke 715. Dette tal afhænger af tjenestepanlægningens effektivitet og chaufføreffektiviteten i form af sygdom, turnusspild, uddannelse m.v.

Lønomkostninger til chauffører:

Størrelsen af timelønnen og de enkelte tillæg vedrørende nat, søn- og helligdage m.v. fremgår af de relevante overenskomster. Løn og tillæg var ikke ens for overenskomstansatte og tjenestemændene, og tjenestemændenes tillæg var højest. Alligevel var timelønssatsen i grundlaget for tilbudsregningen ansat til 90,40 for både tjenestemænd og overenskomstansatte .

Kontraktchef Svend Aage Ravn har oplyst, at dette ikke er udtryk for, at der blev afgivet bud på overenskomstvilkår. Årsagen er i stedet ifølge Svend Aage Ravn, at "der blev regnet med en gennemsnitssats, afhængigt af antal chauffører af forskellig art, anciennitet m.v." ²³¹

Leasing:

Den samlede, økonomiske fordel af leasingeffekten blev indregnet i tilbudsgrundlaget - og dermed i tilbuddet - som en indtægt. Der henvises til bemærkningerne herom i kapitel 9.5.1.4.

Det samlede tilbud:

De samlede omkostninger var i tilbuddet fordelt på chaufføromkostninger på baggrund af køreplantimer, forbrug af brændstof, dæk o.s.v. på baggrund af køreplantimer, samt et fast beløb beregnet på baggrund af antal busser. Herefter fremkom de samlede omkostninger, som i det konkrete tilbud var beregnet til 3.544.392,00 kr. pr. år eller 309,04 kr. pr. køreplantime.

På det tilbudsregneark vedrørende VT's 3. udbud, pakke 715, som findes i Combust' arkiv, er der foretaget følgende håndskrevne tilføjelser:

| | |
|--|---------------|
| "Mindre sygdom | - 2,0 |
| Mindre RES. BUS | - 4,17 |
| Mindre vedligeholdelse | - 0,86 |
| Husleje | - 0,69 |
| PROV O | - 4,57 |
| Handelsomkostninger år 6 140.000:6:11.641: | - 2,00 |
| <u>Handelsomk. 2.129 + 2.182</u> | <u>- 1,00</u> |
| | 15,29" |

Tilføjelserne fremstår som afsluttende korrektioner af tilbuddet og må forstås som beløb, hvormed betalingen pr. køreplantime skal reguleres. Der forelå ikke på Combust' sag bilag eller andet materiale, som belyser grundlaget for disse korrektioner.

Korrektionerne medførte, at den samlede totalbetaling blev nedjusteret fra 3.557.557 kr. pr. år til 3.419.486,3 kr. pr. år (293,7 kr. pr. køreplantime), hvilket var prisen indholdt i det af Combust afgivne bud.

Den daværende chef for busområde Holbæk, Bjarne Larsen, har oplyst, at de håndskrevne tilføjelser - efter hans erindring - ikke blev tilføjet på de møder, som blev afholdt vedrørende tilbudsgivningen, herunder beslutningsmødet. Efter hans erindring ville ændringer, som var

²³¹ Brev af 14. april 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden.

foretaget på disse møder, være blevet skrevet ind i tilbudsregnearket og ikke blot foretaget som håndskrevne rettelser. Bjarne Larsen har betegnet samlede korrektioner på over 15 kr. pr. køreplantime som meget betydelige.²³²

Kontraktchef Svend Aage Ravn har i modsætning hertil forklaret, at der var tale om reguleringer foretaget på beslutningsmødet under hensyntagen til et revideret skøn vedrørende en række omkostningskategorier efter "helt normal fremgangsmåde".²³³

Tilbudsberegningen synes at have fulgt den fastlagte tilbudsprocedure som det ovenfor gennemgåede tilbud vedrørende VAT's 3. udbud. Skønnet vedrørende centrale omkostningskategorier vidner om en begrænset forsigtighed ved omkostningsberegningen, i særdeleshed henset til, at den beregnede provision (risikomargin/avance) i dette tilbud var 0%. Den afsluttende nedadgående regulering af væsentlige omkostningskategorier forstærker dette indtryk.

Resultatet af VT's 3. udbud:

En oversigt over VT's 3. udbud er gengivet i kapitel 9.3.5. Pakke 715 blev vundet af LF-bus, som overtog kørslen fra Combust med en gennemsnitlig timepris på kr. 270,46.

Kørslen blev iværksat 1. januar 1997. LF Bus A/S, der havde Lollands Banen A/S som eneaktionær, indgav den 18. juli 1997 begæring om betalingsstandsning. Kørslen blev videreført under betalingsstandsningen. Combust overtog på grundlag af garantier fra VT om indeståelse for LF Bus A/S' restancer kørslen fra den 17. august 1997 efter reglerne i virksomhedsoverdragelsesloven.²³⁴ Efter genudbud tabte Combust kørslen fra maj 1998.

9.5.3 Hovedstadens Trafikselskabs 6. udbud - enhed 2

Tilbudsberegningen vedrørende HT's 6. og 7. udbud er foretaget på tilsvarende måde som i provinsen. Grundlaget herfor adskiller sig dog væsentligt fra bud i provinsen, idet Combust ikke på tilbudstidspunktet drev virksomhed i HT-området og derfor ikke havde et busområde, hvis ansatte kunne bidrage med erfaringer m.v. ved tilbudsberegningen.

Tilbuddet vedrørende HT's 6. udbud blev beregnet i sommeren 1996 og indgivet til HT den 10. september 1996. Kørslen blev iværksat den 28. september 1997.

²³² Møde den 21. januar 2000.

²³³ Brev af 14. april 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden og møde den 20. juni 2000 med Svend Aage Ravn.

²³⁴ Bestyrelsesmøde den 28.-29. august 1997.

Combus' mappe vedrørende tilbuddet på enhed 2 i forbindelse med HT's 6. udbud indeholder følgende materiale:

- Regneark vedrørende renter og afskrivning for henholdsvis diesel- og gasbusser
- 15 sider med chaufførberegninger samt en oversigtsside
- Skemadariat af 24. juli 1996
- Udskrift fra tilbudsregneark for henholdsvis diesel- og gasbusser.

Derudover har Combus udleveret 3 oversigter over tilbudsforudsætninger vedrørende HT's 6. udbud.

9.5.3.1 Generelle forudsætninger

Af en af de udleverede oversigter over tilbudsforudsætningerne vedrørende HT's 6. udbud fremgår en række væsentlige forudsætninger vedrørende buspriser, husleje, brændstofpriser, overenskomster, pris- og lønforhold, provision m.v. Desuden fremgår det, at der ved bud på klumper af henholdsvis 2 og 3 enheder er indregnet nedslag i administrationsomkostningerne. Sagen indeholder intet om grundlaget for forudsætningerne.

9.5.3.2 Tilbudsforudsætningerne vedrørende forrentning og afskrivning

Skemaet over forrentning og afskrivninger blev udarbejdet på samme måde som ved tilbud i provinsen. Der blev kun budt med nye busser. De busser, der skulle anvendes i HT-området, var dog dyrere end de traditionelle busser i provisen. Dette gjaldt særligt gasbusserne.

Det fremgår af udskrifterne af tilbudsregneark for henholdsvis diesel- og gasbusser, at der på begge bustyper blev foretaget straksafskrivninger på ca. 13,6%. Derefter blev der - ligesom i provinsen - afskrevet lineært på grundlag af en forventning om en værdi på 100.000 kr. efter 12 år. Handelsomkostningerne ved kontraktafslutning er indregnet med 35.000 kr. Forrentningen udgør ca. 5,5% af primoværdien før årets afskrivninger.

Busserne skulle køre flere kilometer og flere timer i HT-området end i provinsen. Som følge af kontraktgiverens krav til bussernes alder og funktionalitet er der en risiko for tab i forhold til tilbudsforudsætningerne, jf. kapitel 9.6.6.

9.5.3.3 Chaufførberegninger

Chaufførberegningerne er foretaget af busområdechef N.A.G. Poulsen fra Herning. Beregningerne er efterfølgende kontrolleret og rettet af souschef Bo Haugaard, som arbejdede i kontraktkontoret under kontraktchef Svend Aage Ravn. Chaufførberegningerne er opdelt på de busruter, der var omfattet af enhed 2 (Linie 40, 47, 75E og 78E). Beregningerne er desuden opdelt efter køreplantype (mandag-fredag, mandag-fredag (sommer), lørdage samt søn- og helligdage).

Chaufførberegningerne er foretaget på grundlag af vognløbsskemaer, som fremgår af udbudsmaterialet. Hertil er lagt tomkørsel fra garage til startsted, chaufførens pauser og eventuel gang tilbage til garagen.

Chaufførplanlægningen i København er mere kompliceret end i provinsen. Combust' chaufførplanlægning var hæmmet af, at man ikke vidste, hvor garageanlæggene ville komme til at ligge.

Desuden har det vist sig, at der i tilbuddets chaufførberegninger ikke blev taget hensyn til en række rettigheder, som de chauffører, Combust overtog, havde på grundlag af overenskomster og lokalaftaler.

9.5.3.4 Skemadariat

Skemadariat er oprindeligt udfyldt af busområdechef N.A.G. Poulsen og efterfølgende gennemgået af souschef Bo Haugaard. Bo Haugaard har om grundlaget for de anvendte satser oplyst:

Udgifterne til garagering var beregnet på grundlag af en forudsætning om, at busserne skulle parkere tættes på deres startsted. I praksis valgte busområde København at parkere busser, der skulle køre på én linie, samme sted uanset startsted, hvilket har medført ekstra tomkørsel.

Udgifterne til husleje var beregnet på grundlag af en indikation fra DSB vedrørende huslejeniveauet for garageanlægget på Vasbygade, ud fra hvilken kontraktkontoret havde skønnet over de øvrige huslejudgifter i HT-området. Grundlaget for dette skøn var spinkelt, og skønnet har vist sig at være for lavt. Blandt andet har busområdet valgt at foretage betydelige ombygninger af garageanlægget på Vasbygade.

Posten "decentral administration" var den andel af udgifterne til decentrale administration, som indtægterne for denne pakke skulle dække. Der var til decentrale administrationsomkost-

ninger ved henholdsvis 1, 2 eller 3 enheder afsat 1, 1½ og 2 mio. kr. Combust vandt 2 klumper med hver 3 enheder, og der var derfor kun afsat i alt 4 mio. kr. til decentrale administrationsomkostninger, hvilket har vist sig ikke at være tilstrækkeligt.

Provisionen var i Combust' tilbud ved HT's 6. udbud sat til 0,5% af de samlede omkostninger. Man havde regnet med at modtage gennemsnitlig kvalitetsbonus på 1% af kontraktsummen, hvorfor provisionen i tilbudsregningen var angivet til -0,5%. Der var således ikke tale om, at selskabet regnede med tab. Det har efterfølgende vist sig, at Combust ikke har fået kvalitetsbonus, men derimod er blevet pålagt bøder som følge af udgåede ture og andre uregelmæssigheder i kørslen.

Af skemadariat fremgår, at der skulle bruges 19 driftsbusser. Dette tal stammede fra udbudsmaterialet. Man havde derefter skønnet, at der skulle bruges 2 reservebusser. På beslutningsmødet var antallet af reservebusser reduceret fra 3 til 2.

Antallet af vogntimer var i skemadariat nedsat med 10%. Herved blev de omkostninger, som afhang af antallet af vogntimer, tilsvarende reduceret, hvilket påvirkede tilbuddets pris. Combust' kontraktkontor har oplyst, at nedsættelsen skyldtes forskellen mellem afregningsenheden vogntimer, som bruges i HT, og køreplantimer, som bruges i provinsen.²³⁵ Da alle DSB's bus-satser, f.eks. dækforbrug pr. køreplantime, var baseret på erfaringer fra provinsen, hvor man kun fik betaling for de rene køreplantimer, foretog man en generel nedregulering af vogntimeantallet med 10%. Der forelå ikke på sagen oplysninger om grundlaget for dette skøn. Et mere nøjagtigt skøn kunne være opnået ved at regulere omkostningssatserne enkeltvis. Denne praksis har Combust fulgt fra og med HT's 7. udbud.

Antal køreplankilometer omfattet af tilbuddet fremgik af udbudsmaterialet. Antal kilometer med tomkørsel blev beregnet på baggrund af N.A.G. Poulsens chaufførberegninger.

I skemadariat blev indsat N.A.G. Poulsens beregninger af det nødvendige antal chaufførtimer. Beregningen af de nødvendige antal chauffører fremkom ved at dividere det nødvendige antal chaufførtimer med det skønnede antal effektive chaufførtimer på 1.608 timer pr. år pr. chauffør. Chaufføreffektiviteten blev ansat på grundlag af et skøn foretaget af kontraktafdelingen på baggrund af erfaringer fra resten af landet. Dette skøn over antallet af effektive chaufførtimer pr. år blev i senere udbud i HT-området reduceret væsentligt. Combust anslog f.eks. ved

²³⁵ I provinsen udregnes busselskabets indtægter på baggrund af køreplantimer, d.v.s. det antal timer, hvor bussen kører i henhold til køreplanen. I HT-området beregnes vederlaget derimod på baggrund af vogntimer, hvilket er køreplantimer plus pauser (for bussen) under 20 minutter.

HT's 9. udbud i august 1999 den gennemsnitlige chaufføreffektivitet i HT-området til ca. 1.450 timer pr. år.

9.5.3.5 Tilbudsregnearket

Efter at chaufførberegningerne var udført, og der var truffet afgørelse vedrørende satserne i skemadariat, kunne tilbudsregnearket udfyldes. Dette regneark opsummerede de forudsætninger, som fandtes i udbudsmaterialet, eller var fastlagt i chaufførberegningerne og skemadariat.

Af regnearket fremgår, at chaufførlønningerne med 8.332.252 kr. pr. år udgjorde den væsentligste udgiftspost.

Den indregnede leasingeffekt for denne enhed udgjorde 979.200 kr. pr. år. Denne leasingeffekt afhang blandt andet af, om Combust's særlige princip for beregning af leasingydelse og fordelene ved fællesregistrering kan realiseres, jf. kapitel 10.3. Princippet om fastsættelse af leasingydelse med lave ydelser i starten blev ændret af selskabet i 1999 med tilbagevirkende kraft. Dette indebærer, at den fordel, som var indregnet, ikke blev opnået.

9.5.3.6 Resultatet af Hovedstadens Trafikselskabs 6. udbud - enhed 2

En oversigt over visse indkomne tilbud ved HT's 6. udbud fremgår af kapitel 9.3.2. Combust vandt enhed 2 med et tilbud baseret på gasbusser. Combust's samlede bud på enhed 1-3, der var i samme klump, udgjorde 4.314.349,00 kr. pr. normalmåned. Combust's separate bud på enhed 2 udgjorde 1.539.213 kr. Det næstbilligste tilbud på enhed 2 var på 1.618.387 kr. eller ca. 5% dyrere.

9.6 Grundlaget for omkostningsberegningen

9.6.1 Økonomistyringsværktøjer til brug for tilbudsregningen

En væsentlig del af Combust's indtægter stammer fra rutekørsel efter licitationskontrakter. Kontrakterne er typisk af 5-6 års varighed. Operatøren modtager ikke kompensation for øgede omkostninger ud over den almindelige prisudvikling. Operatøren må derfor selv bære tabet, hvis omkostningerne ved kørslen viser sig at blive større end forudsat ved udarbejdelse af tilbuddet.

For at formindske risikoen for fejlskøn ved tilbudsregningen er det af betydning, at der skabes en sammenhæng mellem licitations- og økonomistyringssystemerne, således at licita-

tionsbuddene kan udregnes på grundlag af realiserede erfaringer registreret i økonomistyringssystemerne.

I forbindelse med Combust' omdannelse til aktieselskab modtog selskabets økonomichef Ole Isgaard fra selskabets revisor KPMG et notat af 30. juni 1995 vedrørende økonomistyring og forretningsgange, jf. kapitel 13.1.2. I notatet er anført, at for at opnå en sikker omkostningsberegning ved afgivelse af tilbud skulle økonomistyringssystemet tage udgangspunkt i de enkelte kontrakter, og der skulle etableres en fast procedure for opfølgning og afstemning mellem afgivne tilbud, indgåede kontrakter og realiserede forløb.

Combust har ikke fulgt disse anbefalinger. Combust indkøbte ikke fælles edb-værktøj, som både kunne anvendes til tilbudsudarbejdelse og økonomisk opfølgning på vundne kontrakter. Økonomistyringssystemet, lønsystemet, tjensteplanlægningssystemet og brændstof- og værkstedssystemet kunne ikke "tale" sammen.²³⁶ Det var derfor ikke muligt systematisk at anvende erfaringer fra indgåede kontrakter ved beregning af nye tilbud.

DSB havde et økonomistyringssystem (DEC 20), som blev anvendt indtil omdannelsen til aktieselskab. DEC 20 var integreret i DSB's økonomistyringssystem fra slutningen af 1980'erne. DEC 20 tog ikke udgangspunkt i de enkelte kontrakter, men indeholdt nøgletal vedrørende brændstof, vedligeholdelsesudgifter m.v. Disse nøgletal kunne anvendes i forbindelse med tilbudsregningen.²³⁷

Til afløsning af DEC 20 indførte Combust i 1995 regnskabssystemet Guide. Dette system var heller ikke baseret på de enkelte kontrakter. Kontraktchef Svend Aage Ravn har forklaret, at Guide i modsætning til det tidligere system ikke kunne generere nøgletal til brug ved tilbudsregningen.²³⁸

De særlige systemer til brug for dieselafgiftsberegningen (Statoil Økonomi Styret - SØS) samt DSB's lønsystem, som begge blev anvendt indtil 1998/1999, gav mulighed for at generere nøgletal. Systemernes evne til at generere nøgletal ses ikke at have været afgørende for anskaffelsen eller fastholdelsen af disse systemer. Et system til registrering af dieselforbrug var en betingelse for at opnå afgiftsgodkendelsen.²³⁹ For så vidt angår lønsystemet valgte Combust ved overgangen til eget lønsystem et system, der ikke indeholdt en central sygestati-

²³⁶ Combust' Økonomirapport, 4. kvartal 1997, behandlet på bestyrelsesmødet den 28. februar 1998.

²³⁷ Møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

²³⁸ Møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

²³⁹ Jf. bkg. 1263 af 23. december 1996 om dokumentation for afgiftsgodtgørelse for olie og gas m.v., som nu afløst af bkg. 241 af 4. april 2000, jf. lovbk. 701 af 28. september 1998.

stik, som kunne understøtte systematisk brug af historiske data ved tilbudsgivningen. Dette lønsystem blev indført i København i 1998 og i resten af landet i 1999.²⁴⁰

Tilbudsberegningen blev foretaget uafhængigt af økonomistyring, budget- og regnskabslægning. Der blev i hvert enkelt tilfælde foretaget et omkostningsskøn baseret på selskabets erfaringer. Skønnet var ikke baseret på systematiserede erfaringer fra økonomistyringssystemet. Dette grundlag for omkostningsskønnet har vist sig ikke at være fyldestgørende.

Combus' ledelse sikrede ikke i tilstrækkelig grad, at overgangen til flerårige licitationskontrakter blev ledsaget af mere nøjagtig økonomistyring til brug også ved tilbudsberegningen. Hertil kommer, at selskabet ikke havde en systematisk procedure for opfølgning og afstemning mellem afgivne tilbud og indgåede kontrakter (efterkalkulation/lønsomhedsanalyser m.v.), hvorved risikoen for manglende pålidelighed af de forudsætninger, som indgik i tilbudsmodellen, blev yderligere forøget, jf. kapitel 9.6.8.

Selskabet har konstateret tab som følge af svigtende tilbudsforudsætninger både i HT-området og i provinsen. Økonomistyringssystemets manglende mulighed for opfølgning på et mere detaljeret niveau end det samlede busområde har vanskeliggjort en kontrol af hvilke tilbudsforudsætninger, der er svigtet. Kun vedrørende sygefravær og brændstofforbrug har selskabet haft styringssystemer, som i perioden 1995-1998 med tilstrækkelig præcision kunne måle, om selskabets forudsætninger holdt stik.

Økonomistyringens mangler har også begrænset mulighederne for i forbindelse med granskningen at afklare på hvilke områder, selskabets forudsætninger ved tilbudsafgivelsen i særlig grad har svigtet.

9.6.2 Likviditetsvurderinger ved tilbudsberegningen

Combus' tilbudsgivning ved licitationer indebar et potentielt finansieringsbehov, afhængigt af licitationernes omfang. Eksempler på store kontrakter var udbuddene i HT, hvor alene den af Combus vundne kørsel ved HT's 6. og 7. udbud indebar et finansieringsbehov på over 300 mio. kr.

Combus foretog ikke i forbindelse med tilbudsberegningen en vurdering af finansieringsmulighederne for den potentielle investering, som tilbudsafgivelsen kunne give anledning til.

²⁴⁰ Fremdriftsplan af 19. november 1998, side 3. Sygestatistikker skal nu udarbejdes lokalt og kan i så fald indgå ved tilbudsberegningen.

Combus' tilbudsbergrning var baseret på en forudsætning om, at der til stadighed var tilstrækkelig likviditet til rådighed.

Efter HT's 7. udbud holdt denne forudsætning ikke stik.²⁴¹ Selskabet var ikke i stand til at opnå lånefinansiering af den nødvendighed investering i busmateriel på 180 mio. kr. Selskabet kunne kun opnå finansiering af den samlede investering ved ekstern leasing, hvor långiveren havde sikkerhed i busmateriellet.

9.6.3 Chaufførømkostninger

Combus' væsentligste produktionsømkostning er løn til chauffører. I perioden 1996-1998 steg denne ømkostning fra 58,6% til 64,9% af selskabets samlede produktionsømkostninger, jf. Tabel 11. **Fejl! Ukendt argument for parameter..** Fejl ved beregningen af de samlede chaufførømkostninger indebar derfor i forhold til selskabets øvrige ømkostningsarter den største økonomiske risiko ved afgivelse af tilbud.

Selskabets chaufførømkostninger har særligt i HT-området været væsentligt større end forudsat ved tilbudsbergrningen. Det samme gælder en række vundne kontrakter i provinsen, særligt hvor Combus har beskæftiget tjenestemænd.

Combus' chaufførforbrug kan udtrykkes ved hjælp af to mål for effektivitet: Chaufføreffektivitet og planlægningseffektivitet.

Nedenfor anvendes betegnelsen chaufføreffektivitet for antallet af timer pr. år, hvor chaufføren er på arbejde (eksklusiv sygdom, ferie m.v.). Chaufføreffektiviteten afhænger - udover ferie, helligdage, kurser, afspadsering og særlig frihed for korte vagter - især af sygdom.

Betegnelsen planlægningseffektivitet dækker antallet af timer pr. år, hvor chaufføren kører efter køreplanen (chaufføreffektiviteten eksklusiv tomkørsel, ventetid m.v.). Planlægningseffektiviteten afhænger af hensigtsmæssigheden af chauffør- og kørselsplanlægningen (f.eks. omfanget af tomkørsel og ventetid) samt af fleksibiliteten i overenskomsterne (flytning af pauser og muligheden for overtid m.v.).

²⁴¹ HT's 7. udbud blev afgjort i oktober 1997. Daværende økonomichef Ole Isgaard har forklaret, at han efter at være blev afskediget i marts 1998 blev anmodet om at skaffe finansiering af investeringen på 180 mio. kr.

9.6.3.1 Chaufføroverenskomster

Overenskomsterne fastlægger arbejdstid og bestemmer i hvilket omfang, chaufførerne kan holde fri eller beskæftige sig med andet arbejde end buskørsel. Overenskomsterne kan være suppleret med efterfølgende protokoller eller lokalaftaler. Disse overenskomster, protokoller m.v. udgør rammerne for den chaufføreffektivitet, der kan realiseres.

Kendskab til chaufføroverenskomsterne og eventuelle lokalaftaler er afgørende for at kunne optimere chaufføreffektiviteten og for at udarbejde velfunderede tilbud.

Combus har i perioden 1995-1999 beskæftiget chauffører ansat i henhold til følgende overenskomster:

HT-området.²⁴²

- Overenskomsten mellem Combus og SiD (overenskomstansatte).²⁴³
- Overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen og SiD (overenskomstansatte med personlige vilkår).²⁴⁴
- Overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen og FOA (Forbundet af Offentligt Ansatte) (overenskomstansatte med personlige vilkår).²⁴⁵
- Overenskomsten mellem RA (Rutebilejernes Arbejdsgiverforening) og SiD (overenskomstansatte med personlige vilkår).²⁴⁶

Desuden overtog Combus efter HT-udbuddene enkelte amtstjenestemænd. Disse chauffører blev ansat på SiD-overenskomsten, men med en særlig ret til at komme tilbage til deres tidligere stillinger.

²⁴² Combus' notat om Busområde København, 12. februar 1998.

²⁴³ Dette var i princippet hovedoverenskomsten, idet den dog ikke gjaldt for overtagne chauffører, der før overtagelsen var beskæftiget på grundlag af andre overenskomster.

²⁴⁴ Visse tidligere overenskomstansatte HT-chauffører fra Bus Danmark var overtaget på denne overenskomst. Da Combus i forvejen havde en overenskomst med SiD, gik disse chauffører over på Combus' egen overenskomst med SiD, men beholdt efter lov om virksomhedsoverdragelse samtlige særlige vilkår.

²⁴⁵ Tidligere overenskomstansatte HT-chauffører fra Bus Danmark arbejdede efter denne overenskomst. Hovedparten af Combus' chauffører var ansat efter denne overenskomst. Combus overtog ikke formelt overenskomsten, men de pågældende chauffører bevarede samtlige personlige vilkår, herunder f.eks. særlige bestemmelser om kompensation ved korte vagter. Der har været betydelig uenighed mellem FOA og SiD om organiseringsretten. Resultatet er blevet, at FOA-overenskomsten udløber i 2001, hvorefter chaufførerne overgår til SiD-overenskomsten.

²⁴⁶ Chauffører fra privatejede busselskaber (f.eks. Swebus) var overtaget på denne overenskomst. Da Combus i forvejen havde en overenskomst med SiD, gik disse chauffører over på Combus' egen overenskomst med SiD, men beholdt efter lov om virksomhedsoverdragelse samtlige særlige vilkår.

Provinsen:

- Overenskomsten mellem Combust og SiD (overenskomstansatte).²⁴⁷
- Overenskomsten mellem Combust og Dansk Jernbaneforbund (overenskomstansatte).²⁴⁸
- Overenskomsten mellem RA og SiD (overenskomstansatte).²⁴⁹

Udover de overenskomstansatte beskæftigede Combust indtil 1. april 1999 tjenestemænd. De samlede udgifter til løn, pension og sygefravær til tjenestemændene var højere end for de overenskomstansatte chauffører på SiD-overenskomsterne.

I 1996 opgjorde Combust i et internt notat lønforskellen mellem tjenestemænd og overenskomstansatte pr. time til 17,14 kr. eksklusiv pension og 29,41 kr. inklusiv pension. Ved denne beregning var forudsat en effektivitet pr. år på henholdsvis 1.557 og 1.635 timer. Der blev således taget højde for tjenestemændenes mindre effektivitet.

Combust' ledelse har oplyst, at anvendelse af forskellige overenskomster i forbindelse med udførelsen af samme arbejde i sig selv har indebåret en række problemer og ført til, at medarbejdernes effektivitet er blevet forringet. Særligt har de forskellige arbejdstidsregler efter overenskomsterne i HT-området givet problemer. De forskellige overenskomster kan desuden have medvirket til utryghed hos chauffører, der som følge af licitation skulle flytte mellem forskellige arbejdsgivere. Udgifter som følge heraf blev ikke indregnet i tilbuddene.

De særlige forhold i HT-området omtales i kapitel 9.8.4.

9.6.3.2 Chaufføreffektivitet

Beregningen af antal effektive chaufførtimer tager udgangspunkt i, at en buschauffør er til rådighed i 1924 timer pr. år (37 timer gange 52 uger). Dette tal skal reduceres med ikke-produktive timer: ferie, skæve helligdage, sygdom, fagligt arbejde, turnuspild, uddannelse, indøvelse, omsorgsdage, overarbejde til afspadsering m.v.

²⁴⁷ Dette er hovedoverenskomsten i provinsen. Overenskomsten er forskellig fra overenskomsten mellem Combust og SiD vedrørende HT-området.

²⁴⁸ Dette er en parallel overenskomst i forhold til SiD's overenskomst. Efter langvarig uenighed med SiD om organiseringen af de overenskomstansatte chauffører fik Dansk Jernbaneforbund ved en faglig voldgiftskendelse af 1. juli 1997 ret til at indgå en parallel overenskomst med Combust. Overenskomsten blev aldrig genforhandlet, da den ikke udløb, før Combust i 1999 fik mulighed for at melde sig ind i RA.

²⁴⁹ Chauffører fra privatejede busselskaber var overtaget på denne overenskomst.

Reguleringen af de ikke produktive timer er fastlagt i overenskomsterne. Omfanget af de ikke-produktive timer - udover ferie - afhænger af konkrete forhold. En væsentlig del af effektiviseringen af en busvirksomhed består i at minimere antallet af ikke-produktive timer.

Nedenfor angives den forventede chaufføreffektivitet ved en række udbud.²⁵⁰ Hermed illustreres Combust' ændrede forventninger til chaufføreffektivitet i de forskellige landsdele og på forskellige tidspunkter. Faldende tal udtrykker faldende forventninger til effektivitet. Den faldende effektivitet skyldtes til dels ændringer, som kompenseres gennem regulering af kontraktbetalingerne efter udviklingen i industriens lønomkostningsindeks.

Combust har i forbindelse med forelæggelsen af udkast til granskningsberetning oplyst, at selskabet til og med 1997 ved tilbudsregningen anvendte et forhøjet antal effektive timer, fordi selskabet modtog sygedagepengekompensation, når medarbejderne var syge.²⁵¹ Kontraktchef Svend Aage Ravn har i brev af 25. juli 2000 som svar på en anmodning om beskrivelse af grundlaget for beregninger, hvorved antallet af effektive timer blev forhøjet, oplyst:

“Forudsætningerne for beregningerne blev ikke gemt. De findes derfor ikke; men det vil ikke være meget forkert at regne med, at bruttotallene var ca. 40 timer højere pr. år end nettotallene.”

Det har således ikke været muligt at kontrollere beregningsforudsætningerne. Det er lagt til grund, at indtil 1997 blev der ved tilbudsregningen indregnet en chaufføreffektivitet, som var ca. 40 timer højere pr. år end den reelle effektivitet, idet de ca. 40 timer repræsenterede sygedagpengekompensation.

²⁵⁰ Modtaget af granskningsmanden den 30. december 1999 fra Combust.

²⁵¹ Brev af 18. juli 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden.

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Forudsat antal effektive chaufførtimer pr. år i afgivne bud

| År | Udbud | Chaufførtimer pr. år |
|-------------|---------|----------------------|
| 1994 | VAT 1. | Udløbet ^a |
| | VT 1. | Udløbet ^a |
| | NT 1. | 1.634 |
| | Fyn 1. | 1.680-1.690 |
| | VAFT 1. | 1.658 |
| | NT 2. | 1.643-1.663 |
| 1995 | STS 1. | Udløbet ^a |
| | VT 2. | 1.644 |
| | VAT 2. | 1.605-1.625 |
| | HT 5. | 1.640 |
| 1996 | VT 3. | 1.592-1.652 |
| | STS 2. | 1.605-1.625 |
| | HT 6. | 1.608 |
| 1997 | STS 3. | 1.624 |
| | VAT 3. | 1.589-1.626 |
| | HT 7. | 1.589 |
| 1998 | VAFT 2. | 1.589-1.592 |
| | HT 8. | 1.504-1.571 |
| | VAT 4. | 1.545 |
| 1999 | HT 9. | 1.406-1.495 |

a For udløbne tilbud er tilbudsmaterialet destrueret, jf. kapitel 9.4.5.

Det fremgår af skemaet, at Combus ved de første bud i HT-området skønnede en chaufførefektivitet på samme niveau som ved selskabets forudgående bud i provinsen. Denne forudsætning har vist sig ikke at holde. Selskabet har i den undersøgte periode gradvist reduceret skønnet over chaufføreffektivitet.

For så vidt angår chaufføreffektiviteten i provinsen fremgår det af et internt notat af 14. august 1996 fra Combus' personalekontor, at selskabet ved interne beregninger af de reelle lønudgifter forudsatte, at tjenestemændene arbejdede 1.557 timer/år, hvilket svarer til ca. 1.597 timer/år efter indregning af dagpengekompensation. Som det fremgår af skemaet ovenfor, blev hovedparten af tilbuddene i provinsen i perioden 1994-1998 beregnet med en effektivitet, der var større end 1.597 timer pr. år. Selskabet foretog ikke løbende opgørelser af den realiserede chaufføreffektivitet. Det har ikke i forbindelse med granskningen været muligt at sammenholde realiseret effektivitet med tilbudsforudsætningerne.

Sygefravær er en væsentlig faktor ved beregningen af chaufføreffektivitet. Chaufførernes sygefravær varierede mellem de forskellige dele af landet og mellem de forskellige overenskomster.

På dette område havde Combus adgang til en systematisk opgørelse af realiserede erfaringer i form af sygefraværstatistikken fra DSB's lønsystem. Combus overførte selskabets erfaringer med sygefravær i provinsen ved selskabets beregning af tilbud i HT-området. Det realiserede

sygefravær i HT-området har imidlertid vist sig at ligge højere end det således forudsatte niveau.

Også i provinsen har Combus' skøn vedrørende sygefravær vist sig at være for lavt. Reguleret for sygedagpengerefusion har Combus i tre udvalgte udbud indregnet følgende sygefraværsforudsætninger:

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Forudsat sygefravær for tjenestemænd

| Udbud | Sygdom i timer/år |
|-----------------------|-------------------|
| Fyns 1. udbud (1994) | 114 |
| VT's 2. udbud (1995) | 79 |
| VAT's 3. udbud (1997) | 93-114 |

Kilde: Souschef Bo Haugaard, Combus.

Til sammenligning havde Combus' tjenestemandsansatte chauffører i 1998 et gennemsnitligt sygefravær på 135 timer.²⁵²

9.6.3.3 Planlægningseffektivitet

Tjeneste- og driftsplanlægningen er en afgørende faktor for effektivisering og optimering af en busvirksomhed. Sigtet er, at chaufførerne arbejder uden tomkørsel og anden spildtid i så tæt på 7 timer og 24 minutter om dagen som muligt.

Combus' ledelse har oplyst, at driftsplanlægningen er den vigtigste mulighed for effektivisering. I budgettet for 1999-2001 er f.eks. angivet:

“Hvis de nye driftsplanlægningssystemer forbedrer planlægningen med f.eks. 2 % inden for de gældende overenskomsters rammer, vil Combus forbedre det økonomiske resultat med over 10 mio. kr. En forbedret driftsplanlægning er ikke udelukkende et spørgsmål om, at den enkelte chauffør skal arbejde mere, men f.eks. også at arbejdet fordeles bedre mellem arbejdsstyrken, og at de rigtige mennesker indkaldes i tilfælde af sygdom mv.”²⁵³

Eksempler på chaufførplanlægning i forbindelse med tilbudsregningen er omtalt i kapitel 9.5.1.3 og 9.5.3.3. De enkelte busområder reviderede løbende tjenesteplanlægningen i lyset af tilgang og afgang af kørsel og ændrede køreplaner.

²⁵² Møde den 28. oktober 1999 med Ole Kalør.

²⁵³ Combus' budget for perioden 1999-2001 af 20. november 1998.

Combus har traditionelt foretaget tjenesteplanlægning i forbindelse med drift på håndskrevne ark, hvor de enkelte ruter og chauffører indtegnes i lighed med den chaufførplanlægning, der blev foretaget ved tilbudsberedning. Dette er i driftsplanlægningen gradvist erstattet med forskellige EDB-systemer. Der er intet samlet system.²⁵⁴ Et af de særligt anvendte systemer, STJAS, var udviklet til DSB S-Tog. Systemet kunne hovedsageligt anvendes til at kontrollere, om alle vagter var besat og havde begrænset anvendelighed ved tjenesteplanlægningen.²⁵⁵

Samtidig med kørselsstarten i HT-området i 1997 blev det besluttet i dette område at indføre et egentligt EDB-baseret tjenesteplanlægningssystem, TR-Partner. Combus valgte systemet efter rådgivning fra KPMG.²⁵⁶ Systemet blev opgivet i 1998 og i 1999 erstattet af et andet system, ACERcon Busplan.

I de øvrige busområder foregik tjenesteplanlægningen indtil 1998 på lokale systemer eller manuelt.²⁵⁷ Dette har bevirket, at den centrale ledelse ikke har kunnet følge udviklingen i tjenesteplanlægningseffektiviteten. Selskabet har taget skridt til at forbedre tjenesteplanlægningen. TR-Partner har siden 1999 været anvendt til tjenesteplanlægning i provinsen.²⁵⁸

Chaufførberegningerne forud for tilbudsafgivelsen har i perioden 1995-1998 i alle tilfælde været foretaget manuelt og sker fortsat ofte manuelt - uanset de indførte tjenesteplanlægningssystemer.

I busområde København blev der løbende udarbejdet effektivitetsnøgletal, som dannede grundlag for sammenligning med tilbuddenes forventninger til chauffør- og planeffektivitet. Busområdet har imidlertid tilkendegivet, at en række tal før 1999 var beregnede - ikke faktiske - og at der ikke kan foretages en nøjagtig sammenligning med forudsætningerne ved tilbudsberedningen.

Den manglende økonomistyring, herunder i form af ensartede effektivitetsnøgletal for busområderne og i tilbuddene, har også på dette området begrænset mulighederne for i forbindelse med granskningen at afklare, i hvilket omfang selskabets forudsætninger ved tilbudsafgivelsen har svigtet.

²⁵⁴ Revisionsprotokollat af 23. december 1998, side 90.

²⁵⁵ Møde den 21. januar 2000 med Bjarne Larsen.

²⁵⁶ KPMG's notat af 29. oktober 1998 om vurdering af tjenesteplanlægningssystemer.

²⁵⁷ Møde den 21. januar 2000 med Bjarne Larsen og revisionsprotokollat af 23. december 1998, side 90.

²⁵⁸ Fremdriftsplan af 12. februar 1998, side 6, og fremdriftsplan af 19. november 1998, side 2f.

9.6.4 Bud på overenskomstvilkår

Som anført i kapitel 9.2 blev det på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 besluttet at ændre Combust' tilbudspolitik således, at selskabet ved tilbud på kørsel med tjenestemænd ikke indregnede fuld omkostningsdækning, men i stedet afholdt samtlige meromkostninger til tjenestemændene over hensættelsen. Tilbuddene blev således fra august 1997 i alle tilfælde beregnet på grundlag af omkostningerne ved anvendelse af SiD-chauffører.

Combust' tilbudsgivning fra august 1997-1999 indebar, at der ikke blev indregnet fuld omkostningsdækning.

Ifølge et internt notat af 14. august 1996 fra Combust' personalekontor var Combust' lønomkostninger for tjenestemænd i 1996 133,77 kr. pr. time eksklusiv pension og for overenskomstansatte 116,63 kr. pr. time svarende til en lønforskel på 17,14 kr. pr. time. Ved denne beregning var forudsat en effektivitet pr. år på henholdsvis 1.557 og 1.635 timer. Den ændrede tilbudspolitik kunne således ved bud på ruter med tjenestemænd indebære en mulighed for nedregulering af den indregnede lønudgift pr. chaufførtimer fra 133,77 kr. til 116,63 kr. pr. tjenestemandsansat chaufførtimer (1996-tal), hvilket svarede til 12,8%. Under forudsætning af, at omkostningerne til chaufførløn udgjorde 60% af de samlede produktionsomkostninger, hvilket selskabet selv forudsatte, jf. kapitel 9.5, indebar den ændrede tilbudspolitik en reduktion af omkostningsskønnet på ruter alene med tjenestemandsansatte chauffører på ca. 7,7% af de samlede omkostninger.

Af oversigten over provision i kapitel 9.7.2 fremgår, at Combust i sine tilbud på egne busser i perioden 1997-1999 kun indregnede en forventet provision (overskud efter samlede omkostninger) på 0-1% af de samlede omkostninger. Combust' ændrede tilbudspolitik indebar således, at selskabets bud på egne ruter med tjenestemænd på forhånd måtte anses for tabgivende.

I både 1998 og 1999 har direktionen over for bestyrelsen oplyst, at selskabet aldrig har kalkuleret med tab set over hele kontraktperioden, jf. kapitel 9.2. Dette er rigtigt, hvis der hermed henvises til det regnskabsmæssige resultat efter det forudsatte træk på hensættelsen til rådighedsløn og pension. Driftsmæssig ville der imidlertid, uanset den planlagte, men aldrig realiserede brug af hensættelsen, være realiseret et tab. Dette tab kunne formentlig opvejes af sparede udgifter til rådighedsløn til overtallige tjenestemænd.

Uanset om meromkostningerne til tjenestemændene regnskabsmæssigt kunne neutraliseres ved træk på hensættelsen, måtte Combust dække det løbende driftsunderskud. Det er muligt, at selskabets tilbudspraksis i relation til brug af egne tjenestemandsansatte reducerede selskabets

samlede udgifter til pension og rådighedsløn, således at driftsunderskuddet herved blev dækket.

Selv efter at Combust pr. 1. april 1999 ikke længere beskæftiger tjenestemænd, har Combust for de hidtidige kontrakter fortsat højere udgifter til de tidligere tjenestemandsansatte, end der er indregnet i tilbuddene, jf. kapitel 7.6.2 og 9.2.

At selskabet bød med driftsmæssige tab på kørsel på egne ruter med tjenestemænd kan næppe ses som et udtryk for selskabets ekspansionspolitik. Selv efter, at ekspansionspolitikken i august 1998 ophørte, bød selskabet indtil tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse i 1999 lavt for at søge at undgå at udløse rådighedsforpligtelsen.

9.6.5 Andre omkostninger

Ud over chaufføromkostninger udgør udgifter til brændstof, administration og bygningsleje væsentlige omkostningsarter.

Forbruget til brændstof har løbende kunnet overvåges via det såkaldte Statoil Økonomi Styret (SØS). På dette område har selskabet således hurtigt kunnet skride ind ved afvigelser i forhold til de budgetterede mængder. Samtidig har tallene fra SØS-systemet kunnet indgå i forbindelse med tilbudsregningen således, at beregningen kunne baseres på realiserede erfaringer.

For så vidt angår administrationsomkostningerne har selskabet løbende i sine tilbud indregnet udgifter til såvel decentral som central administration, herunder husleje m.v. Særligt i HT-området har det vist sig, at udgifterne til administrativ husleje og lønudgifter blev større end forudsat ved tilbudsregningen.

Combust investerede i visse tilfælde i bygninger og garagefaciliteter, der som følge af efterfølgende licitationsresultater måtte stå tomme. For eksempel stod busanlæggene i Kolding, Holbæk og Møn til en samlet værdi af ca. 18 mio. kr. tomme ved udgangen af 1997.²⁵⁹

9.6.6 Afskrivninger

Regnskabsmæssigt afskriver Combust sine busser lineært over 12 år til en værdi på 100.000 kr. Denne regnskabspraksis har været uændret i perioden 1995-1999. I Combust er afskriv-

²⁵⁹ Revisionsprotokol af 7. maj 1998.

ningsgrundlaget bussernes værdi inklusiv moms, mens grundlaget i Combust' interne leasing-selskaber er værdien uden moms.

Ved beregningen af tilbud har Combust i perioden frem til 1998 ligeledes taget udgangspunkt i en forventet pris for bussen efter 12 år på 100.000 kr. Selskabet har på grundlag af denne pris beregnet den forventede handelsværdi ved tilbuddets udløb.²⁶⁰

Der er desuden sket straksafskrivning af varierende størrelse. Ved HT's 6. udbud var straksafskrivningen f.eks. generelt ca. 13,6% af nyværdien, mens straksafskrivningen ved HT's 7. udbud blev sat til 6,3% for gasbusser og 7,5% for dieselbusser. Afskrivningerne er i tilbudsperioden sket lineært, og der er tillagt udgifter til handelsomkostninger ved kontraktsudløb. I de konkrete tilbud gennemgået i kapitel 9.5.1.2 og 9.5.3.2 har der været indregnet en forrentning på ca. 5,5% p.a.

Gennemgangen af udvalgte tilbud giver det indtryk, at Combust ved tilbudsregningen kun i begrænset omfang foretog individuelle skøn over afskrivningernes størrelse og afskrivningsperiodens længde. Combust har herom i sine kommentarer til et udkast til granskningsberetning anført:

“Det er ikke korrekt, at der ikke ved tilbudsgivningen blev foretaget et individuelt skøn over, hvorvidt værdifaldet på busserne forløb lineært. Det skete ved indregningen af handelsomkostninger af varierende størrelse. De medregnede handelsomkostninger skulle således også omfatte forskelle mellem uafskrevne restværdier på busser og bussernes forventede salgsværdier eller brugsværdier.

Samtidig bør det noteres, at Combust ikke i noget år har haft tab på salg af brugte busser.”²⁶¹

Combust har oplyst, at der i perioden 1995-1998 er indregnet handelsomkostninger mellem 0 og 100.000 kr. pr. bus.²⁶²

Der er ikke i denne periode valgt en kortere afskrivningsperiode end 12 år.

Efter granskningsperiodens afslutning har Combust i forbindelse med HT's 9. udbud i august 1999 regnet med samlede afskrivninger inden for kontraktperioden på 6 år og 4 måneder ned til en af leverandøren garanteret tilbagekøbspris på 28% af bussernes nyvognspris. Dette kan

²⁶⁰ Herfra gælder dog den undtagelse, at ved tilbud med såkaldt overtagelsespligt, d.v.s. en pligt for trafikkselskabet eller en efterfølgende operatør til at overtage busserne til en på forhånd fastlagt pris, har Combust i sine tilbud nedskrevet busserne i kontraktperioden til denne værdi.

²⁶¹ Brev af 18. juli 2000 fra Combust til granskningsmanden.

²⁶² Brev af 25. juli 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden.

ses som udtryk for en ændret vurdering af den forventede handelsværdi af HT-busserne ved kontraktudløb. Den ændrede vurdering kan tyde på, at forventningerne ved beregning af tilbuddene ved HT's 6. og 7. udbud ikke kan realiseres.

I Combus' årsberetning for 1998, side 7, anføres om afskrivningsperioden på 12 år sammenholdt med licitationskontrakternes kortere løbetid:

“Dette indebærer en risiko for, at Combus efter kontraktperiodens udløb kan stå med busmateriel, som ikke kan udnyttes. Dette indebærer en væsentlig økonomisk risiko, som i længden er samfundsmæssig helt uholdbar og uforsvarlig.

...

Den væsentligste risiko er knyttet til selskabets aktiviteter i København, hvor der næsten udelukkende er indsat nye busser og hvoraf ca. halvdelen er drevet af LPG gas.”

Ved buddene i HT-området - særligt med gasbusser - har selskabets afskrivningspraksis betydet, at der ved kontraktudløb vil være en væsentlig risiko for tab i forhold til de afskrivninger, der blev indlagt ved tilbudsregningen.

Uden for HT-området stiller de forskellige kontraktgivere ligeledes forskellige krav til design og indretning af busserne således, at busserne ofte ikke umiddelbart kan flyttes og indgå i forbindelse med et nyt udbud. Som det fremgår af kapitel 9.5.1.2, har kontraktgiverne f.eks. stillet krav om, at operatørerne anvender materiel, som for hver enkelt pakke i gennemsnit ved hvert kontraktårs begyndelse ikke er ældre end 4 år. Den hidtidige afskrivning i tilbuddene kan derfor også i provinsen vise sig ikke at være tilstrækkelig til at dække det værditab, som må konstateres efter kontrakternes udløb.²⁶³

9.6.7 Leasingfordel

Combus har ved tilbudsregningen indregnet en såkaldt leasingfordel, som opnås ved indkøb af busser gennem momspligtige leasingselskaber i Combus-koncernen.

Leasingfordelen er nærmere beskrevet i kapitel 10.3. Det fremgår blandt andet heraf, at Combus frem til marts 1999 ved tilbudsregningen har anvendt en model, hvor hele leasingfordelen blev indregnet fuldt ud i den første kontraktperiode.

²⁶³ Combus' interne notat om Licitationsrisici af 29. oktober 1998 (del af fremdriftsplan), side 3.

Modellen blev blandt andet anvendt ved HT's 6. og 7. udbud, hvor bussernes forventede levetid var sat til 12 år. Dette indebar i 6. udbud, at de forventede omkostninger i kontrakperioden blev nedjusteret med ca. 233.000 kr. pr. gasbus.

Ved HT's 9. udbud ændrede selskabet praksis, og leasingfordelen blev i stedet fordelt over bussens forventede samlede levetid. Som nævnt i kapitel 9.6.6 ændrede selskabet samtidig afskrivningspraksis.

I provinsen er leasingfordelen siden 1999 blevet medtaget i de sidste 7 år af bussens levetid, og leasingfordelen indregnes derfor i provinsen ikke længere ved tilbudsgivning med nye busser.

9.6.8 Efterkalkulation

I det ovennævnte notat af 30. juni 1995 fra selskabets revisorer til daværende økonomichef Ole Isgaard vedrørende økonomistyring og forretningsgange er flere steder anført, at det var væsentligt at fokusere på de enkelte kontrakters lønsomhed. Det anføres således:

“Et centralt element i perioderapporteringen vil efter vor opfattelse være opfølgning på de enkelte kontrakter med hensyn til økonomi og ressourceforbrug.”

Selskabets revision gentog efterfølgende anbefalingen af, at økonomistyringssystemet blev opbygget således, at det kunne anvendes som grundlag for tilbudsregningen. I et brev af 10. november 1997 til daværende adm. direktør Jørgen Hansen anførte statsautoriseret revisor Kurt Gimsing:

“Det er efter min opfattelse afgørende og centralt, at Combus opbygger økonomistyringen på en sådan måde, at den kan danne basis for budgetlægning, efterfølgende rapportering og dermed danne grundlag for beslutninger af økonomisk karakter herunder blandt andet til brug for tilbudsgivning.”

Revisionen har ikke over for bestyrelsen påpeget spørgsmålet om selskabets manglende efterkalkulation og risikoen herved.

Combus' økonomistyring var baseret på busområder som det mest detaljerede niveau. Efterkalkulation på kontraktniveau forudsatte enten en kontraktbaseret økonomistyring eller en arbejdskrævende fordeling af en række omkostninger mellem de enkelte kontrakter.

Jørgen Hansen og Ole Isgaard har begge tilkendegivet, at det ikke uden et uforholdsmæssigt merarbejde var muligt at foretage efterkalkulation på kontraktniveau.

Ole Isgaard har blandt andet oplyst, at de enkelte kontrakter rent produktionsteknisk ikke blev opfattet som særskilte enheder, men indgik i det enkelte busområdes totale trafikplanlægning. Det var hans vurdering, at den viden, der kunne opnås ved efterkalkulation på kontraktniveau, ikke ville stå mål med indsatsen.²⁶⁴

Kontraktchef Svend Aage Ravn har ligeledes tilkendegivet, at efterkalkulation på kontraktniveau ville indebære merarbejde i forbindelse med nye kalkulationer på baggrund af den faktiske brug af chauffører og busser, som herefter skulle sammenholdes med tilbudsforudsætningerne. Svend Aage Ravn har dog nævnt, at det for visse områder, f.eks. på Fyn, hvor alle busserne kørte efter samme kontrakt, ville være relativt simpelt at foretage efterkalkulation.²⁶⁵

Efter Jørgen Hansens og Ole Isgaards fratræden har selskabet i 1999 indført et nyt økonomistyringssystem og besluttet at foretage efterkalkulation på kontraktniveau. I referatet fra bestyrelsesmødet den 24. januar 1999 anføres:

“Bestyrelsen nævnte behovet for efterkalkulation af tilbuddene herunder opstilling af nøgletal. Det var direktionen enig i. Det nye økonomisystem giver mulighed for dette.”

I overensstemmelse med Drejebogen for Tilbudsgivning må det antages, at der som led i tilbudsprocessen fandt en drøftelse af erfaringer fra tidligere kontrakter sted, jf. kapitel 9.4.1, men selskabet har ikke i perioden 1995-1998 foretaget systemiseret efterkalkulation af vundne kontrakter - heller ikke ved stikprøvekontrol.

Den manglende efterkalkulation har ført til, at selskabets ledelse ikke har haft nøjagtigt indblik i hvilke kontrakter, der var årsag til tab. Tilbudsforudsætningerne blev heller ikke systematisk revideret i lyset af de realiserede erfaringer fra vundne kontrakter. Tilbudsregningen blev i stedet i væsentligt omfang foretaget på grundlag af mere subjektivt prægede erfaringer.

9.7 Grundlag for forventet fortjeneste

Combus' kontraktchef Svend Aage Ravn har oplyst, at Combus' forventede fortjeneste på licitationskontrakter bestod af:

- en indregnet forrentning af investeringen i busmateriel, samt
- en såkaldt “provision”, som tillægges de samlede omkostninger i tilbuddet.²⁶⁶

²⁶⁴ Møde den 16. marts 2000.

²⁶⁵ Møde den 16. marts 2000.

²⁶⁶ Brev af 18. juli 2000 fra Svend Aage Ravn til granskningsmanden.

9.7.1 Indregnet forrentning af investering i busmateriel

Som gennemgået i kapitel 9.5.1.2 og 9.5.3.2 indregnede Combus ved tilbudsregningen en forrentning af den samlede investering i busmateriel. På samme måde som afskrivninger anses forrentning af investeringer i almindelighed for en omkostning.

Combus' forventning om, at denne omkostning bidrog til selskabets fortjeneste, må formodes at være udtryk for, at selskabet ved tilbudsregningen lagde til grund, at den reelle finansieringsudgift for selskabet var lavere end den indregnede forrentning. Dette ville være tilfældet, hvis selskabet ikke fremmedfinansierede sine investeringer, eller hvis selskabet opnåede lån med en lavere forrentning end den indregnede.

Selskabet har ikke redegjort for grundlaget for forventningen om, at den indregnede forrentning ville bidrage til den forventede fortjeneste. Combus foretog ikke i forbindelse med tilbudsregningen en vurdering af finansieringsmulighederne, og der blev ikke udarbejdet finansierings- eller likviditetsanalyser, jf. kapitel 9.6.2.

I kapitel 11.10 foretages en nærmere analyse af pengestrømme til investering i busser samt pengestrømme fra henholdsvis primær drift og finansiering. Den faktiske udvikling i pengestrømme og rentebærende nettogæld kan illustreres således:²⁶⁷

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Nettoinvesteringer i busser, pengestrømme fra primær drift og udvikling i rentebærende nettogæld**

| 1.000 kr. | Nettoinvesteringer i busser ^a | Pengestrømme fra primær drift ^b | Udvikling i rentebærende nettogæld i regnskabsåret ^b |
|--------------|--|--|---|
| 1995 | 153.447 | 292.493 | 130.752 |
| 1996 | 137.642 | (150.487) | (327.802) |
| 1997 | 250.329 | 29.007 | (293.193) |
| 1998 | 304.493 | 7.656 | (295.180) |
| I alt | 845.911 | 178.669 | (785.423) |

a Fejl! Ukendt argument for parameter..

b Fejl! Ukendt argument for parameter..

1995 viser et højt likviditetsbidrag fra driften, der ikke harmonerer med niveauet for øvrige år. Deloitte & Touche antager, at dette skyldes, at selskabet blev stiftet uden væsentlige kreditorer, hvorfor forøgelsen af kreditorgælden i 1995 påvirkede arbejdskapitalen positivt, og dermed også havde en positiv indvirkning på pengestrømmene fra den primære drift.

²⁶⁷ Rentebærende nettogæld defineres som rentebærende gæld efter fradrag af likvide beholdninger.

Investeringerne i busmateriel har i hvert fald fra 1996 ikke kunne finansieres af likviditet fra driften. Combust-koncernens store investeringer i busmateriel har således primært været finansieret ved låneoptagelse.

Med mindre den indregnede forretning har været betydeligt større end lånerenten, synes bidraget til indtjeningen fra den indregnede forretning således at være begrænset.

Kontraktchef Svend Aage Ravn har i et brev af 18. juli 2000 anført, at "Combust i tilbudsgivningen altid har indregnet en lidt højere forrentning af såvel fremmed- som egenkapital end den opnåelige lånerente". Der er ikke grund til at tro, at der heri ligger et væsentligt ekstra fortjenstelement. De vilkår for selskabets låneaftaler, som er oplyst i forbindelse med granskningen, indebærer en højere lånerente, end den indregnede rente i de tilbud, der er gennemgået som led i granskningen.

Selskabets indtjening har således primært været baseret på den i tilbuddene indregnede "provision" samt eventuelle effektivitetsforbedringer i forhold til tilbudsforudsætningerne.

9.7.2 Provision

Combust foretog ved tilbudsregningen en opgørelse af de forskellige omkostninger i forbindelse med den udbudte kørsel. Til de samlede omkostninger blev lagt et beløb, som betegnes "provision". Provisionen blev opgjort i procent af de samlede omkostninger.

Som nævnt ovenfor var det primært provisionen, der var udtryk for den indtjening, selskabet kunne forvente fra den pågældende kontrakt efter afholdelse af samtlige omkostninger. Provisionen må betragtes som en kombineret risikomargin og avance.

Der blev i hvert tilbud foretaget et skøn over kravet til tilbuddets bidrag til de faste omkostninger, herunder administration. Selskabet foretog ikke en særskilt beregning af det forventede dækningsbidrag. I stedet blev der i tilbuddene i hvert enkelt tilfælde tillagt forventede kapacitetsomkostninger, herunder central og decentral administration, samt afskrivninger og renter.

Den beregnede provision varierede. En væsentlig variation findes mellem provisionen ved bud på fremmede busser og provisionen ved bud på egne busser, d.v.s. ruter som allerede blev kørt af Combust. Selskabet har givet følgende oplysninger om indregnet provision ved en række bud:

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Beregnet provision ved de væsentligste udbud i perioden 1994-1999**

| År | Udbud | Beregnet provision Fremmede busser (% af omkostninger) | Beregnet provision Egne busser (% af omkostninger) |
|------|---------|--|--|
| 1994 | VAT 1. | Udløbet ^a | Udløbet ^a |
| | VT 1. | Udløbet ^a | Udløbet ^a |
| | NT 1. | 2,65 | 0 |
| | Fyn 1. | 0,1-1,0 | 0,1-1,0 |
| | VAFT 1. | - | 0-1,75 |
| | NT 2. | 0,1-2,25 | 0,1 |
| 1995 | STS 1. | Udløbet ^a | Udløbet ^a |
| | VT 2. | 1,75-2,0 | 0 |
| | VAT 2. | 1,0-2,0 | 0,5-8,0 |
| | HT 5. | 1,0 | - |
| 1996 | VT 3. | 1,0-1,5 | 0 |
| | STS 2. | 2,0 | 0,5-5,0 |
| | HT 6. | 0,5 | - |
| 1997 | STS 3. | 0,75-2,5 | |
| | VAT 3. | 2,5 | 1,0 |
| | HT 7. | 2,5-3,25 | - |
| 1998 | VAFT 2. | 2,0-4,0 | 1,0-4,0 |
| | HT 8. | 12,0 | |
| 1999 | VAT 4. | 1,0-2,0 | 0 |
| | HT 9. | 2,0-5,0 | 3,0-4,0 |

a Udløbne tilbud er destrueret af Combust, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

Provisionen ved bud på egne busser har således i en række tilfælde været fastsat til 0. Provisionen blev i perioden 1994-1997 som hovedregel sat til mellem 1% og 2%. Dette må anses for et meget beskedent tillæg. Det beskedne tillæg til dækning af risiko og avance har øget muligheden for, at kontrakterne ville blive tabgivende.

9.7.3 Følsomhedsberegninger

Combust' revisorer anbefalede selskabet at foretage følsomhedsberegninger i forbindelse med budgetlægningen.

I brev af 10. november 1997 fra statsautoriseret revisor Kurt Gimsing til daværende adm. direktør Jørgen Hansen blev det anført, at en hovedbestanddel af koncernbudgettet burde være følsomhedsberegninger.

I et brev af 16. december fra Kurt Gimsing til Jørgen Hansen er anført:

“Den foreliggende budgetredegørelse for 1998 for Combust a/s er således efter min opfattelse utilstrækkelig, fordi:

...

- den ikke fokuserer på at søge at definere de væsentligste risikofaktorer, som vil være af afgørende betydning for Combus's fremtidige økonomiske udvikling,
- den ikke indeholder en gennemregning af konsekvenserne af ændringer i væsentlig budgetforudsætninger."

I de tilbud, der er gennemgået i forbindelse med granskningen, har der ikke været foretaget følsomhedsberegninger. De væsentligste risikofaktorer af betydning for tilbuddets lønsomhed blev ikke identificeret, og der har i ingen tilfælde været foretaget en beregning af konsekvenserne af ændringer i tilbudsforudsætningerne. Dette gælder også de meget store bud i HT-området.

9.8 Særligt om HT's 6. og 7. udbud

9.8.1 Indledning

Den kørsel, som Combus vandt på grundlag af tilbud afgivet i forbindelse med HT's 6. og 7. udbud, har været tabgivende. Combus har i årsregnskabet for 1999 vurderet de samlede tab på HT-kontrakterne til 166 mio. kr. for kontrakternes samlede løbetid.

Forud for HT's 6. udbud havde DSB Busser A/S ikke kørt almindelig rutebuskørsel i hovedstadsområdet siden 1973, hvor DSB's daværende rutebilafdeling i området sammen med Københavns Sporveje og en række lokale offentligt ejede busvirksomheder ved lov blev sammensluttet til HT.

Vilkårene for buskørsel i hovedstadsområdet afviger på flere punkter fra vilkårene i provinsen. Der er tale om kørsel med større hyppighed og i længere tidsrum, hvorfor der anvendes mere materiel og flere chaufførressourcer. Tjenesteplanlægningen er mere kompliceret, og der er behov for en større organisation. På andre områder er der dog også væsentlige ligheder, særligt i forhold til bybuskørsel i provinsen, som Combus havde erfaring med.

Ved HT's 6. udbud med kørselsstart den 28. september 1997 vandt Combus kørsel med 88 driftsbusser, som fra marts 1998 blev suppleret med Swebus' aktiviteter i Hørsholm vundet ved HT's 5. udbud. Den 24. maj 1998 iværksatte Combus buskørsel med yderligere 105 kontraktbusser vundet ved HT's 7. udbud.

I en periode på 8 måneder fra september 1997 til maj 1998 voksede Combust' aktiviteter i HT-området fra ingen aktivitet til 222 kontraktbusser og ca. 900 medarbejdere. I hvert af Combust' øvrige 10 busområder var i 1997 gennemsnitligt 78 kontraktbusser og 203 medarbejdere.²⁶⁸

Tabel 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Nøgletal fra HT's 6.-9. udbud

| | HT 6. udbud | HT 7. udbud | HT 8. udbud | HT 9. udbud |
|--|-----------------|--------------------------|-------------|-----------------|
| Busser i udbud | 107 | 292 ^a | 129 | 187 |
| Egne i udbud | 0 | 0 | 0 | 32 |
| Bud fra Combust | 107 | 288 | 89 | 84 |
| Vundne i alt | 88 | 105 | 0 | 0 |
| Tilbud udarbejdet | Sommer 1996 | Sommer 1997 | Sommer 1998 | Sommer 1999 |
| Kørselsstart | 28.09.1997 | 24.05.1998 | 30.05.1999 | 28.05.2000 |
| Løbetid i mdr. | 60 ^b | 52 eller 64 ^c | 52 eller 64 | 76 ^d |
| Vogntimer pr. år ^e | 344.000 | 485.100 | 0 | 0 |
| Kontraktsum i kr. | 530.292.420 | 821.516.096 | 0 | 0 |
| Gennemsnitlig ureguleret pris pr. vundet vogntime ^f | 308,3 | 317,5 | - | - |

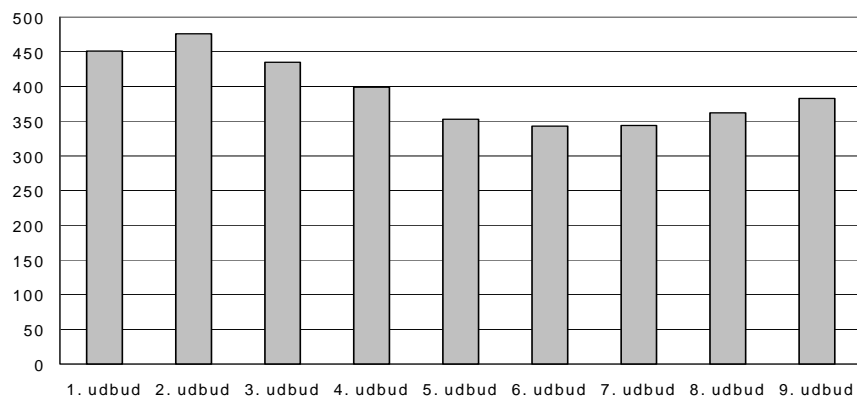
Kilde: HT's kontraktafdelings oversigter over tilbudsresultater ved 6. - 9. udbud.

- a Der var endvidere 50 handicapbusser i udbud. Combust bød på 40, men vandt ingen.
- b Kontrakten omfatter perioden 28. september 1997 til køreplansskiftet efterår 2002, men der er efter udbudsvilkårene mulighed for, at HT kan kræve kontrakten forlænget i op til 2 år.
- c Kontrakternes løbetid er indtil efterårskøreplansskiftet 4 eller 5 år fra kørselsstart. HT meddeler med 6 måneders frist operatøren, om kontraktens varighed er på 52 eller 64 måneder. Combust har oplyst, at selskabet forventer, at kontrakten vil blive forlænget til 64 måneder. Hertil kommer, at udbudsvilkårene indeholder en mulighed for forlængelse i yderligere op til 2 år.
- d Enkelte enheder havde andre kontraktlængder.
- e Vogntimeantallet er anslået i udbudsvilkårenes pkt. 1.
- f Samlet ureguleret kontraktsum for Combust forudsat henholdsvis 60 og 64 mdr. kontrakt. HTs kontraktafdelings oversigter over indkomne tilbud.

Combust vandt ved HT's 6. og 7. udbud næsten halvdelen af den samlede udbudte kørsel. Gennemsnitsprisen målt pr. vogntime i HT's 6. og 7. udbud var lavere end ved både de forudgående og de efterfølgende udbud i HT-området.

Udviklingen i vogntimepris i HT-området har været således (i kr.):

²⁶⁸ Combust' notat af 12. februar 1998 om start af busområde København.

Figur 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Udvikling i vogntimepris i HT - 1.-9. udbud**

Kilde: Oversigt fra HT. Priser i kr./vogntime i 1998-foreløbigt prisniveau.

HT har anslået, at udliciteringerne af buskørsel i HT-området fra 1. og 2. udbuds driftsstart i april 1990 og til udgangen af 1998 har indebåret en samlet besparelse for HT på ca. 1,8 mia. kr.²⁶⁹

9.8.2 Tilbudspolitik i HT-området

Som anført i kapitel 9.2 om tilbudspolitikken fremgik det af selskabets strategiplan fra november 1995, at selskabet ønskede at ekspandere, særligt i HT-området.

DSB Busser afgav bud ved HT's 4. udbud i 1994, men blev udelukket fra at deltage, fordi selskabet ikke blev drevet i privatretlige former. Ved HT's 5. udbud i 1995 deltog Combust, men uden at vinde nogen kørsel. Det fremgår af de oplysninger, som bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 4. september 1995, at selskabet bød på 236 af de 242 udbudte busser, der indgik i HT's 5. udbud.

Bud på kørsel i HT-området blev drøftet af bestyrelsen i forbindelse med behandlingen af selskabets strategiplan for 1996.

Efter adm. direktør Jørgen Hansens og kontraktchef Svend Aage Ravns opfattelse var der i bestyrelsen en fælles positiv holdning til at opnå kørsel i hovedstadsområdet. Bestyrelsen drøftede ikke omfanget af kørslen, men i lyset af det skuffende resultat ved 5. udbud mente bestyrelsen, at selskabet ved tilbudsgivningen skulle "gå tæt på stregen".²⁷⁰

²⁶⁹ HT's årsberetning 1998, s. 7.

²⁷⁰ Møde den 14. april 2000 med Jørgen Hansen. Møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen har bekræftet dette, idet han dog har bemærket, at bestyrelsen ikke havde kendskab til provisionsniveauet, men forudsatte, at det almindelige princip om ikke at byde med tab blev overholdt.²⁷¹

Tidligere økonomichef Ole Isgaard har derimod forklaret, at bestyrelsen efter hans opfattelse forudsatte, at selskabet i første række skulle byde med en lille margin på et begrænset antal ruter, som lå hensigtsmæssigt for selskabets eksisterende værkstedsfaciliteter på Amager (Busområde International), og derudover indregne en større margin i tilbuddene. Selskabet kunne herved opnå erfaringer til brug for senere ekspansion i HT-området.²⁷²

Selskabets revisor, statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, har ligeledes oplyst, at han havde forstået, at bestyrelsen forudsatte en moderat strategi anvendt ved tilbudsgivningen i HT-området.²⁷³

Bestyrelsen blev som ovenfor nævnt på bestyrelsesmødet den 4. september 1995 orienteret om, at selskabet havde budt på næsten al kørsel ved 5. udbud. Der er ikke i bestyrelsesmaterialet tegn på, at bestyrelsen havde pålagt direktionen at følge en anden mere forsigtig strategi ved 6. og 7. udbud.

9.8.3 Inddragelse af personer med lokalkendskab ved tilbudsberegningen

Drejebogen for tilbudsgivning forudsatte, at erfaringerne fra det lokale busområde udgjorde et væsentligt grundlag for tilbudsberegningen, jf. kapitel 9.4. Combust busområde København blev først etableret i 1997. I forbindelse med tilbudsberegningen i HT-området havde Combust ikke før 8. udbud mulighed for at anvende selskabets sædvanlige procedure for tilbudsgivning.

Combust forsøgte i forbindelse med HT's 5. udbud at ansætte en person med lokalkendskab. Det lykkedes imidlertid ikke at få ansat den person, som selskabet havde kontakt med.

Den nuværende administrationschef i region København, Bjarne Larsen, skulle have medvirket ved tilbudsberegningen ved HT's 6. og 7. udbud. Bjarne Larsen havde et vist kendskab til HT-området fra sin tidligere ansættelse i Unibus. Bjarne Larsen havde som busområdechef i Holbæk og Næstved imidlertid kun begrænset tid til rådighed for tilbudsberegningen, og han

²⁷¹ Møde den 14. juni 2000 med Vagn Ry Nielsen.

²⁷² Møde den 23. februar 2000 med Ole Isgaard.

²⁷³ Møde den 21. juni 2000 med revisionen.

medvirkede derfor i det væsentlige kun ved chaufførberegningerne i Frederikssundsområdet ved 6. udbud.

Samtlige øvrige chaufførberegninger ved 6. udbud og samtlige chaufførberegninger ved 7. udbud blev foretaget af daværende busområdechef i Herning N.A.G. Poulsen.

Combus' kontraktafdeling har oplyst, at en tidligere HT-chauffør ansat i busområde International gav visse oplysninger til brug for tilbudsregningen.

Derudover skete tilbudsregningen uden medvirken fra personer med lokalkendskab til forholdene i HT-området. Combus' kontraktafdeling har tilkendegivet, at manglen på lokalkendskab især vedrørende overenskomster, lokalaftaler og øvrige chaufførforhold var et problem. Det manglende kendskab til de relevante overenskomster, lokale forhold og andre chaufførforhold må betragtes som en væsentlig årsag til de foretagne fejlskøn vedrørende chaufførefektiviteten i HT-området.²⁷⁴

Combus har efterfølgende opbygget egne erfaringer i HT-området og særligt på grundlag heraf revideret tilbudsforudsætningerne i forbindelse med HT's 9. udbud i august 1999. Manglerne ved Combus' økonomistyring indebar, at selskabet først meget sent fik overblik over årsagerne til underskuddet i København. I stedet for at revidere tilbudsforudsætningerne valgte selskabet ved HT's 8. udbud i august 1998 at forhøje provisionen til 12%, jf. Tabel 9.**Fejl! Ukendt argument for parameter..**

9.8.4 Overenskomster og protokoller

De for Combus relevante overenskomster i HT-området fremgår af kapitel 9.6.3.1. Dette omfatter tre overenskomster med SiD indgået af henholdsvis Combus, Amtsrådsforeningen og Rutebilejernes Arbejdsgiverforening. Hertil kommer overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen og Forbundet af Offentligt Ansatte, som de fleste Combus chauffører arbejdede efter.

FOA krævede ved flere lejligheder at få overenskomst med Combus, hvilket Combus afviste. Både FOA og SiD var villige til at strejke i kampen om organiseringsretten. En kendelse fra Arbejdsretten afgjorde efter lang tids strid, at et LO-forbund ikke har adgang til at konflikte for at gennemtvinge en overenskomst på et område, som allerede er overenskomstdækket af et andet LO-forbund.

²⁷⁴ Møde med Svend Aage Ravn og Bo Haugaard den 16. marts 2000.

Udover overenskomsterne fandtes forskellige lokalaftaler og kutyper mellem de respektive fagforbund og de tidligere arbejdsgivere.

I udbudsbetingelserne for HT's 6. udbud er herom anført:

“HT har ikke kendskab til eventuelle lokalaftaler og kutyper i den udbudte kørsel, idet nuværende entreprenører ikke har pligt til at give HT underretning herom. Tilbudsgiver kan derfor ved tilbudsgivningen forudsætte, at der ikke eksisterer lokalaftaler og kutyper, der medfører væsentlige økonomiske belastninger i forhold til overenskomsten.

Såfremt der efterfølgende måtte vise sig at være sådanne aftaler eller kutyper, skal den pågældende entreprenør godtgøre, at disse har en væsentlig økonomisk betydning, hvorefter der vil blive foretaget en regulering af prisen i perioden, indtil disse aftaler vil kunne opsiges med sædvanligt varsel.”

Udbudsbetingelserne vedrørende 7. udbud indeholdt tilsvarende vilkår.

Efter Combust' Region Københavns opfattelse har selskabet imidlertid konstateret lokalaftaler og kutyper, der har medført væsentlige økonomiske belastninger i forhold til overenskomsten. Administrationschef Bjarne Larsen har forklaret, at Combust - umiddelbart før kørslen vundet ved 6. udbud begyndte - af SiD blev gjort opmærksom på et protokollat indgået med Bus Danmark, som havde stor betydning for Combust' turnusregler. Ved 7. udbud havde Linjebus og SiD indgået en lokalaftale 2 dage før kørslen skulle begynde. Aftalen kunne ikke opsiges, før overenskomsten udløb. Combust har ført faglige voldgiftssager om disse aftaler men har ikke fået medhold.

Kontraktchef Svend Aage Ravn har oplyst, at Combust ikke har rejst erstatningskrav over for HT som følge af disse ukendte lokalaftaler. Efter hans opfattelse er årsagen hertil formentlig, at Region København har haft for travlt eller i hvert fald ikke i tide har været opmærksom på de tab, som lokalaftalerne indebar for selskabet.

I økonomirapporten for 4. kvartal 1997 af 12. februar 1998 er anført, at “chaufføromkostningerne i HT-området har vist sig langt vanskeligere end forventet at administrere”. Selskabets bestyrelse var i øvrigt allerede på et bestyrelsesmøde den 28. februar 1997 blevet orienteret om uoverensstemmelserne mellem de forskellige fagforbund vedrørende organiseringen i HT-området, herunder at SiD havde sendt første strejke- og blokadevarsel.

Problemet med flere overenskomster var af Bus Danmark blevet løst ved at samle chaufførerne på særskilte garageanlæg afhængig af, hvilken overenskomst de arbejdede under. Combust har i et vist omfang haft mulighed for at foretage lignende tiltag. Dårligt samarbejdsklima mellem Combust og de faglige organisationer har dog vanskeliggjort dette.

Combus' kontraktafdeling havde ved tilbudsberegningen ikke tilstrækkeligt kendskab til fortolkningen og anvendelsen af de forskellige overenskomster i HT-området. Selskabets vurdering af chaufføreffektiviteten er blandt andet derfor sket på et utilstrækkeligt grundlag. Visse lokalaftaler kunne Combus dog næppe have opdaget på forhånd. For disses vedkommende kunne der muligvis have været rejst krav over for HT.

9.8.5 Driftsfaciliteter og busser

I forbindelse med tilbudsberegningen ved HT's 6. udbud opererede kontraktkontoret med en forudsætning om, at der blev oprettet tre garageanlæg i HT-området. Et anlæg på Amager, et anlæg i Vasbygade og et yderligere anlæg, som blev kaldt Garage Nord. Ved tilbudsberegningen blev det forudsat, at busserne blev stationeret nærmest deres startsted.

I praksis har kontraktkontorets forudsætninger ikke holdt stik.²⁷⁵ De busser, som er vundet ved HT's 6. og 7. udbud, opererer fra et garageanlæg i Vasbygade, et anlæg på Ejby Industrivej i Glostrup og et anlæg i Valby.

Anlægget i Vasbygade er lejet fra DSB. Forholdene i Vasbygade var fra kørselsstarten i september 1997 utilfredsstillende. Combus har efterfølgende afholdt betydelige udgifter til indretning af faciliteterne.

Combus havde endvidere lejet sig ind hos Danske Fragtmand i Albertslund, men det var ikke muligt at opnå Albertslund Kommunes godkendelse af et garageanlæg på det pågældende sted. Combus måtte derfor ca. et halvt år efter, at kørslen var begyndt, fraflytte anlægget. I stedet erhvervede selskabet for ca. 10 mio. kr. en grund på Ejby Industrivej i Glostrup med tilhørende villa, som blev indrettet til administration. Der blev desuden opført et værkstedsanlæg med chaufførfaciliteter for ca. 13,5 mio. kr.²⁷⁶

I forbindelse med iværksættelsen af kørslen vundet ved HT's 7. udbud købte Combus anlægget i Valby af Liniebus for ca. 10 mio. kr. Faciliteterne har siden været tilfredsstillende, men erhvervs- og indretningsudgifterne har været betydeligt større end forudsat i tilbuddene.

²⁷⁵ Kontraktkontoret har i et notat af 18. november 1996 vurderet ekstraomkostningerne ved, at "Garage Nord" ikke kunne realiseres, og at busserne skulle flyttes til Vasbygade, til ca. 2.440 chaufførtimer og 86.700 kilometer tomkørsel pr. år. Dette svarede til ca. 400.000 kr. pr. år.

²⁷⁶ Notat til bestyrelsesmøde den 23. april 1998.

Combus havde ikke ved tilbudsregningen tilstrækkelig viden om mulige placeringer af garageanlæg og omkostningerne hertil. Dette har medført, at både huslejudgifter og omfanget af tomkørsel (chaufførforbruget) er skønnet forkert.

Combus modtog oplysninger om resultatet af HT's 6. udbud næsten et år før, kørslen skulle iværksættes. I den mellemliggende periode kunne selskabet have sikret tilstrækkelige driftsfaciliteter. De uhensigtsmæssige forhold efter påbegyndelse af kørslen har medvirket til nedsat effektivitet og forårsaget arbejdsnedlæggelser blandt chaufførerne.²⁷⁷

Et yderligere problem for Combus var, at HT ved 6. og 7. udbud valgte selskabets tilbud baseret på gasbusser. LPG-gasbusserne var en ny teknologi, som ikke tidligere havde været anvendt i Danmark. Combus indregnede ikke ved tilbudsregningen en risikopræmie ved bud med den uprøvede LPG-gasteknologi, og selskabet valgte at afskrive gasbusserne over 12 år efter samme principper som traditionelle dieselbusser.

Fra begyndelsen førte den nye LPG-gasteknologi til fejl med brændstofførslen, hvilket i enkelte tilfælde gav anledning til overophedning af nogle bussers katalysatorer. I to tilfælde udbrød der brand i materialerne omkring katalysatorer.²⁷⁸

9.8.6 Administration

Busområdet København blev etableret i marts 1997. De to ledende medarbejdere var fra starten busområdechef Hardy Buhl og administrationschef Bjarne Larsen.

Der var fra kørselsstarten i august 1997 uenighed mellem ledelsen og chaufførernes faglige organisationer om fortolkning af overenskomster og lokalaftaler.

Ved kørselsstarten blev det besluttet at indføre et nyt tjenesteplanlægningsværktøj. Der var væsentlige problemer med tjenesteplanlægningen, hvilket medførte merudgifter til chauffører. Der var en række yderligere problemer, herunder kassedifferencer.

Busområdet var ikke i stand til at overholde budgetterne vedrørende administrative omkostninger, og der blev ansat flere medarbejdere end forudsat.²⁷⁹

²⁷⁷ Combus' økonomirapport, 4. kvartal 1997, af 12. februar 1998.

²⁷⁸ Efter anmodning fra HT blev der igangsat en uvildig undersøgelse af uheldene. Undersøgelsen konkluderede, at gasbusserne var sikre, og driften blev derfor fortsat. Rapporten vedrørende gasbusserne blev behandlet på et bestyrelsesmøde den 7. maj 1998.

²⁷⁹ Brev af 26. februar 1998 fra økonomichef Ole Isgaard til busområdechef Hardy Buhl.

Selskabets revision har fremsendt et udkast af 14. december 1998 til rapport vedrørende gennemgang af interne kontroller i selskabets tjenesteplanlægnings- og lønsystemer på udvalgte trafikkontorer i busområde København. I rapporten konkluderede revisorerne blandt andet:

“På baggrund af den gennemførte undersøgelse er det vor opfattelse, at busområdet København er etableret uden en tilstrækkelig forudgående planlægning og udformning af de administrative og edb-mæssige systemer, hvilket har medført, at der er sket en række fejl.

Endvidere har det administrative personale, herunder især de forskellige trafikledere, ikke været tilstrækkeligt uddannet til at betjene tjenesteplanlægningssystemerne, ligesom en del af personalet ikke har haft tilstrækkeligt kendskab til personalemæssige forhold.”

Rapporten bekræfter, at busområde København fra begyndelsen var præget af betydelige ledelses- og driftstyringsproblemer.

9.8.7 Kørselskvalitet

HT har en såkaldt kvalitetspulje, der indebærer mulighed for ekstrabetaling til operatører, som lever op til HT's kvalitetskrav. Kvalitetssvigt kan omvendt indebære reduktion af kontraktbetalingerne. Ved HT's 6. og 7. udbud var kvalitetspuljen fastsat til gennemsnitlig henholdsvis 1% og 2,5% af kontraktsummen.

Af udbudsmaterialet ved 6. udbud fremgik, at det af HT ønskede kvalitetsniveau var fastsat således, at HT forventede, at bonussen kom til udbetaling fuldt ud. Ved 7. udbud var angivet, at den overvejende del af bonussen måtte forventes udbetalt. HT havde fastsat kvalitetskravene således, at det var realistisk for veldrevne selskaber at undgå svigt, der førte til reduktion i betalingen.²⁸⁰

Combus forventede i forbindelse med 6. udbud at modtage kvalitetsbonus på 1%. Samtidig blev der ikke regnet med kvalitetssvigt. Ved beregningen af tilbuddet nedjusterede Combus derfor provisionen med 1% til -0,5%. Dette betød, at hvis Combus ikke modtog den forudsatte kvalitetsbonus, ville kørslen allerede efter tilbudsforudsætningerne være underskudsgivende. Ved 7. udbud indregnede Combus en forventning om at modtage netto 2,90 kr. i kvalitetsbonus pr. vogntime, hvilket svarede til knap 1% af kontraktsummen.

²⁸⁰ HT's udbudsbetingelser for 6. udbud, side 24, og 7. udbud, side 25f.

Combus har kun i meget begrænset omfang modtaget kvalitetsbonus. Selskabet har derimod på grund af aflyste ture og andre uregelmæssigheder måtte tåle reduktion i betalinger. Tilbudsforudsætningerne er således ikke blevet realiseret.

9.8.8 Sammenfatning

Combus bød ved HT's 6. udbud med en fast provision udover de samlede anslåede omkostninger på 0,5% i alle enheder og kombinationer. Provisionen var ikke afpasset efter hvilke ruter, der ud fra en omkostningsprofil passede bedst for selskabet. Combus bød ved HT's 7. udbud med en variabel provision på mellem 2,5 og 3,25%.

Fastsættelsen af provisionen på dette lave niveau har forøget risikoen for tab.

Selskabets kontraktkontor har ikke haft tilstrækkeligt kendskab til overenskomster og arbejdsvilkår i HT-området. Selskabets kontraktkontor foretog ikke tilstrækkelige undersøgelser af placeringen og prisniveauet for garage- og administrationsfaciliteter.

Selskabet har derfor ikke haft tilstrækkeligt grundlag for beregningen af chauffør- og planlægningseffektiviteten.

Både fastsættelsen af afskrivningsprincipperne for HT-busserne - særligt LPG-gasbusserne - og skønnet vedrørende kørselskvalitet giver anledning til væsentlig risiko for tab.

Ingen af disse forhold syntes på forhånd identificeret som væsentlige risikofaktorer.

9.9 Orientering til bestyrelsen om licitationer

9.9.1 Udvikling på markedet for kontraktkørsel

Bestyrelsen blev cirka hvert halve år orienteret om selskabets licitationsresultater for den forløbne periode. Bestyrelsen er samtidig blevet orienteret om kommende licitationer (op til 5 år frem) og om udviklingen på markedet, herunder prisfaldene.

I materialet til brug for bestyrelsesmødet den 4. september 1995 er oplyst, at priserne efter licitationskontrakterne var faldet med ca. 13% i forhold til standardkontrakterne.

I et notat af 3. november 1995, der blev udsendt til brug for bestyrelsesmødet den 16. og 17. november 1995, er anført, at priserne i VT og HT ved udbuddene i 1995 faldt med henholdsvis 15% og 12%.

I budgetredegørelsen for 1996, som blev godkendt på et bestyrelsesmøde den 16.-17. november 1995, anføres:

“Indfries DSB Bussers forventninger, øges omsætningen - i forhold til prognosen for 1995 - fra kontraktkørsel som helhed med ca. 40 mio. i 1996, hvoraf ca. 17 mio. vedrører eventuel ny kørsel og 23 mio. udgør helårseffekten af den i 1995 vundne kørsel.

Den større omsætning fører imidlertid ikke i alle tilfælde til et bedre nettoresultat. Årsagen hertil er, at vores tilbud nødvendigvis må afgives på et lavere betalingsniveau, end det til standard entreprenørkontrakten gældende. Fastholdes et uændret betalingsniveau, tabes kørslen erfaringsmæssigt til andre entreprenører.

Konsekvensen bliver, at der fremover - alt andet lige - skal en del flere kontraktbusser til for at opnå et uændret økonomisk resultat - indtjeningen pr. omsætningskrone falder markant.”

Dette tyder på, at det i hvert fald fra november 1995 stod bestyrelsen klart, at direktionen i selskabets tilbud ville kalkulere med en begrænset indtjening, og at selskabets indtjening var under pres, hvilket blev søgt kompenseret ved større omsætning og dermed flere kontraktbusser.

I brev af 1. marts 1996 til bestyrelsesmedlemmerne redegjorde daværende adm. direktør Jørgen Hansen for de hidtidige licitationsresultater, herunder at det nyindkøbte datterselskab Møns Omnibusser A/S havde tabt sin samlede kørsel til Combust og LF-Bus A/S. Om prisniveauet anførte Jørgen Hansen:

“Prisniveauet i de afgjorte udbudsrunder er for trafikselskaberne faldet med 15-30%. For Combust er faldet 15-20%”

Efterfølgende er prisen faldet på ca. 20% i forhold til standardkontrakterne løbende blevet tilkendegivet over for bestyrelsen.

9.9.2 Tilbudsstrategi og tilbudsmodel

Combust's tilbudspolitik efter omdannelsen til aktieselskab er som nævnt i kapitel 9.2 beskrevet i et notat til brug for bestyrelsesmødet den 4. september 1995. Det fremgår af notatet, at selskabet ville byde på al udbudt kørsel, som man forventede at kunne få en overskudsgivende kontrakt på.

Af Combust's budgetredegørelse for 1996, som blev behandlet på et bestyrelsesmøde den 16.-17. november 1995, side 5, fremgik vedrørende tilbudspolitikken for 1996:

“Samtlige tilbud afgives ud fra samme filosofi som hidtil nemlig, at “det er sjovere” at vinde end at tabe, med mindre der tabes, på det der vindes. Med andre ord, DSB busser afgiver kun tilbud, der kan bidrage positivt til virksomhedens samlede økonomiske resultat.”

På samme bestyrelsesmøde blev bestyrelsen orienteret om licitationer, herunder at selskabet ikke havde vundet kørsel ved HT's 5. udbud. Af orienteringen fremgik desuden:

“Kontraktkontoret er sammen med de respektive busområder gået i gang med udarbejdelsen af tilbud efter de hidtil gældende principper.”

Det er desuden blevet oplyst, at der i lyset af resultatet af HT's 5. udbud blev drøftet tilbudsstrategi for HT's 6. udbud, jf. kapitel 9.8.2.

På bestyrelsesmødet den 29.-30. august 1996 blev bestyrelsen præsenteret for en “case” vedrørende tilbudsafgivelsen ved VT's 3. udbud den 8. august 1996. Bestyrelsen fik hermed mere detaljeret viden om tilbudsmodellen, herunder hvorledes tilbudsproceduren blev tilrettelagt i overensstemmelse med drejebogen for tilbudsgivning. I den forbindelse fremgår det af et notat, som blev udleveret til bestyrelsen:

“Tilbudspriserne fastsættes efter tilbudsmodellen således, at der opnås dækning for samtlige de direkte og indirekte omkostninger, som kørselens gennemførelse skønnes at ville påføre DSB busser i løbet af kontraktperioden, i dette tilfælde 4 eller 6 år, inkl. forrentning af såvel fremmed- som egenkapital og en mindre provision (risikomargin).

...

Udgangspunktet for prisberegningen er selvfølgelig erfaringstal for ressourceforbrug og omkostninger. Men såvel forbrug som satser bedømmes konkret for hvert enkelt tilbudsrunde og hvert enkelt tilbud.

På den måde søges det sikret, at tilbuddene er i overensstemmelse med “DSB bussers tilbudsfilosofi: “Det er bedre at vinde end at tabe, med mindre man taber på det, man vinder”.”

Beskrivelsen gav næppe bestyrelsen et konkret indblik i selskabets tilbudspolitik, herunder de konkrete tilbudsforudsætninger. Det fremgik dog, at selskabet kun indregnede en “mindre provision (risikomargin)”.

Selskabets stigende omsætning fremgik af den løbende orientering til bestyrelsen. Kun i et enkelt tilfælde angiver bestyrelsesreferaterne, at der blev sat spørgsmålstegn ved ekspansionspolitikken. Et af de medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer spurgte på bestyrelsesmødet den 27. juni 1997, “hvornår DSB Busser A/S bliver for stor til yderligere ekspansion”. Jørgen Hansen henviste til selskabets strategiplan.

På bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 blev - som beskrevet i kapitel 7.5.3 - en revideret handlingsplan behandlet og godkendt. I sagsfremstillingen til bestyrelsen blev det i den forbindelse anført:

“Siden liberaliseringen af kontraktkørsel i Danmark for 3-4 år siden, har branchen været præget af en skærpet konkurrence, som hele tiden lægger pres på virksomheden. Denne konkurrence er yderligere blevet skærpet inden for det seneste år, hvilket har medført et større og mere permanent fald i kontraktpriserne for buskørsel end oprindeligt forventet.

Den primære ændring i ‘DSB bussers virksomhedsgrundlag er, at ‘DSB bussers markedsandel inden for det seneste år er steget så kraftigt, at DSB bussers mål om en markedsandel på 31% i år 2000 allerede er opnået. Denne hurtige vækst har økonomiske konsekvenser, blandt andet i form af øget lånefinansieringsbehov, men også konsekvenser for virksomhedens administrative funktioner, som ikke fuldt ud er fulgt med den hurtige udvikling.

Det er derfor nødvendigt, at DSB busser opprioriterer indsatsområder, der vedrører intern tilpasning. En sådan konsolidering vil dog ikke ske på bekostning af aktiviteter på de mere ekspansive indsatsområder som f.eks. opkøb i ind- og udland.”

I referatet for det pågældende bestyrelsesmøde er der vedrørende behandlingen af dagsordenspunktet vedrørende den reviderede handlingsplan anført:

“Direktøren gennemgik den reviderede handlingsplan af august 1997, og redegjorde for de udviklingsmæssige forandringer i forhold til handlingsplanen fra 1996, hvor der generelt var sket en hurtigere udvikling end tidligere forventet, både hvad angår selskabets omgivelser og i selskabets virksomhedsgrundlag. Jørgen Hansen oplyste, at der fortsat var plads til øgning af markedspotentialet.

Ole Isgaard redegjorde for selskabets nuværende og fremtidige administrative systemer. Tilpasningen, der vil bevirke en investering på ca. 10 mio. kr., vil hurtigt blive tjent ind, blandt andet på grund af at selskabet ikke fremover behøver at købe eksterne lønydelser samt ved personalereduktioner. Jørgen Hansen meddelte, at information om systemernes muligheder og konsekvenser har været forelagt for hovedsamarbejdsudvalget.

Tage Dræbye foreslog kvartalsvis opfølgning på handlingsplanen over de organisatoriske og planlægningsmæssige forhold, som ikke allerede dækkes af økonomirapporten og understregede vigtigheden af en sådan dialog i bestyrelsesarbejdet. Bestyrelsen tilsluttede sig forslaget.”

Bestyrelsen blev således informeret om, at selskabet havde ekspanderet hurtigere end forventet og allerede godt 2 år efter omdannelsen til aktieselskab havde nået 5-års-målet vedrørende markedsandel. Bestyrelsen fik oplyst, at dette var sket, selvom selskabet havde oplevet et “større og mere permanent fald i kontraktpriserne for buskørsel end oprindeligt forventet”, selvom virksomhedens administrative funktioner “ikke fuldt ud er fulgt med den hurtige udvikling”, og selvom ekspansionen indebærer væsentlige lånefinansieringsbehov. Alligevel skulle

aktiviteterne “på de mere ekspansive indsatsområder” fortsætte. Kort tid efter afleverede selskabet tilbud på HT’s 7. udbud, som førte til yderligere ekspansion.

Til brug for bestyrelsesmødet den 20. februar 1998 var udarbejdet en økonomistatus, som omfattede et skøn over det foreløbige økonomiske resultat for år 1997, herunder årets forbrug af hensættelsen. Punktet blev ikke behandlet på mødet. I det udarbejdede materiale af 12. februar 1998 tilkendegav ledelsen:

“1997 har været et turbulent år for Combus. Aktivitetsniveauet har været højt med bl.a. udvidelse af den internationale kørsel, licitationsgevinster, herunder især etablering af busområde København med 100 busser og godt 300 medarbejdere, etablering af busruter til Billund Lufthavn samt køb af en række virksomheder med Swebus Danmark koncernen som den betydeligste.

Combus’ markedsandel indenfor kontraktkørsel i Danmark er således i 1997 steget med hele 45 pct.

...

Det er dog ledelsens opfattelse, at det høje aktivitetsniveau og de store investeringer i nye markedsandele har været nødvendige, idet passivitet ville reducere muligheder for i fremtiden at fastholde Combus’ status som et af landets store, slagkraftige busselskaber. I en branche, hvor det er vanskeligt at tjene penge, er volumen nødvendigt for at nedbringe de faste omkostninger pr. solgt bustime. Hertil kommer, at volumen sikrer fleksibilitet i forbindelse med tabte og vundne licitationer.

Den øgede markedsandel er således et væsentligt bidrag til et solidt fundament for virksomheden, så der også fremover sikres en sund og bæredygtig Combus busvirksomhed.”

Combus’ ekspansive strategi førte i 2. halvår af 1997 og 1. halvår af 1998 til en nettogevinst for Combus på 322 kontraktbusser. Combus’ markedsandel inden for kontraktkørsel steg fra 1996 til 1998 betydeligt. Balancen steg i perioden 30. juni 1997 - 31. juni 1998 med 67%.

På bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 blev ekspansionspolitikken ved vedtagelsen af en revideret handlingsplan indstillet, jf. kapitel 6.5.

På samme møde behandlede bestyrelsen en af den nye økonomichef Ole Kalør udarbejdet plan som opfølgning på revisionsprotokollatet fra maj 1998. Heri blev bestyrelsen for første gang orienteret om systematiske effektiviserings- og omkostningsreduceringstiltag.

På bestyrelsesmødet den 7. januar 1999 besluttede bestyrelsen i lyset af selskabets alvorlige økonomiske problemer og presserygter om, at ekspansionen var baseret på underbud, at de 3-4 senest afgivne tilbud skulle drøftes nærmere på bestyrelsesmødet den 24. februar 1999.

Til brug for dette møde beskrev Combus' kontraktkontor principperne for tilbudsgivning i notat af 18. februar 1999, jf. kapitel 9.2. Notatet angav, at "enkelte gange har Combus undervurderet omkostningerne". Det var ikke oplyst, i hvilke tilfælde og i hvilket omfang selskabet havde "undervurderet omkostningerne".

Bestyrelsen ses ikke i granskningsperioden at have modtaget oplysninger om selskabets krav til overskudsgrad, beregning af chaufføreffektivitet, afskrivningspraksis eller om indregningen af leasingfordelen. Bestyrelsen ses heller ikke at have anmodet om at modtage sådanne oplysninger.

9.9.3 Orientering om buddene ved HT's 6. og 7. udbud

Combus' tilbudsstrategi vedrørende HT, herunder bestyrelsens inddragelse, er gennemgået i kapitel 9.8.2. Det fremgår, at bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 4. september 1995 blev oplyst om, at selskabet havde budt på næsten al kørsel ved 5. udbud, og at det på grundlag af bestyrelsesmaterialet ikke kan antages, at bestyrelsen havde pålagt direktionen at følge en anden strategi ved bud ved HT's 6. og 7. udbud. Strategiplanen fra november 1995 angiver, at selskabet skulle søge at komme ind i HT-området.

Bestyrelsen må antages at have været bekendt med, at Combus ikke havde erfaringer med tilbudsregning i København. Bestyrelsen blev ikke udtrykkeligt gjort opmærksom på de vanskeligheder, som tilbudsgivning i HT-området kunne indebære, herunder at selskabet ikke havde erfaring med overenskomst- og arbejdsforholdene i København, og at selskabet manglede driftsfaciliteter og tjenesteplanlægningssystemer, hvis der blev vundet betydelig kørsel.

På bestyrelsesmødet den 14. november 1996 blev bestyrelsen orienteret om licitationsresultaterne i 1996. Det blev nævnt, at Combus ved HT's 6. udbud havde vundet 86 af 107 udbudte busser, heraf 47 LPG-gasbusser. I orienteringsnotatet blev det om priserne anført, at "kontraktpriserne faldt i gennemsnit med ca. 1% i forhold til udbudet i 1995".

Bestyrelsen modtog ikke oplysninger om de forventede omkostninger, de forventede investeringers størrelse, finansieringen heraf eller størrelsen af den indregnede provision. Bestyrelsen blev heller ikke orienteret om, at priserne ved 6. udbud var faldet med 28% i forhold til HT's 2. udbud i 1991, som 6. udbud afløste.²⁸¹

²⁸¹ Oversigt fra HT modtaget fra Combus. Den gennemsnitlige timepris ved 2. udbud var 476 kr./vogntime, mens den ved 6. udbud var 343 kr./vogntime (priser i 1998-foreløbigt prisniveau).

Bestyrelsen fik ikke gennemgået noget tilbud i HT-området, og i modsætning til det mindre VT's 3. udbud modtog bestyrelsen ikke HT's offentliggjorte oversigter over afgivne bud, således at bestyrelsen kunne vurdere Combust' bud i forhold til konkurrenternes bud.

I budgetredegørelsen for 1997, som blev godkendt på samme bestyrelsesmøde, blev det dog fremhævet:

“Samtlige tilbud afgives ud fra samme filosofi som hidtil nemlig, at “det er bedre at vinde end at tabe, med mindre der tabes på det, der vindes”. Med andre ord afgiver DSB busser kun bud, der kan bidrage positivt til virksomhedens samlede økonomiske resultat.”

Om tilbuddet ved HT's 6. udbud blev anført:

“... for HT-kørslen, er tilbuddet opbygget med fuld omkostningsdækning for alle tænkelige udgifter.”

Af det materiale, som bestyrelsen modtog, fremgik således, at der var budt med fuld omkostningsdækning.

Orienteringen af bestyrelsen forud for afgivelsen af tilbud ved HT's 7. udbud den 2. september 1997 adskiller sig ikke fra 6. udbud. Bestyrelsen havde ikke grund til at tvivle på direktionens forsikringer om fuld omkostningsdækning. Ud over det standardiserede skema over licitationsresultater ses bestyrelsen ikke at have modtaget specifik orientering om, at selskabet havde vundet yderligere 105 busser.

9.9.4 Orientering om bud på ruter med tjenestemænd

Combust havde en betydelig økonomisk interesse i ikke at tabe egne ruter med tjenestemænd. Dette gav selskabet en særlig interesse i at byde lavere end konkurrenterne, selvom disse måtte have lavere omkostninger.

Bestyrelsen modtog før bestyrelsesmødet den 2. maj 1996 et orienteringsnotat om et brev af 10. april 1996 fra Trafikministeriet til Statsansattes Kartel. Direktionen anførte i den forbindelse:

“Af ministeriets svar fremgår:

...

- at det ud fra en samlet vurdering næppe kan antages, at en ny virksomhed vil være forpligtet til at overtage de tidligere tjenestemandsansatte,

- at det således er ministeriets opfattelse, at de pågældende, såfremt der ikke kan anvises dem en anden passende stilling i selskabet eller i DSB, vil have krav på rådgigheds løn/ventepenge i henhold til tjenestemandslovens § 32, samt endelig,
- at afgørelse af spørgsmålet i sidste instans henhører under domstolene.”

Ministeriets vurdering af retsstillingen byggede formentlig på forarbejderne til virksomheds-overdragelsesloven, jf. kapitel 7.4.3 og 7.6.3. I direktionens notat til bestyrelsen blev dette dog ikke betragtet som et udtryk for en sikker retsstilling, idet direktionen tilkendegav:

“Retspraksis på området er således fortsat uafklaret. I tilfælde af at selskabet mister en væsentlig andel af kørslen i et busområde, vil omkostningerne til rådgigheds løn/ventepenge være ganske omfattende. Selskabet kan derfor - med mindre andet job kan anvises - komme i den situation, at det bliver nødvendigt, at lade spørgsmålet om medarbejdernes forpligtelse til at overgå til anden privat ansættelse indbringe for domstolene.”

Bestyrelsen blev desuden ved flere lejligheder, blandt andet på bestyrelsesmødet den 29.-30. august 1996 orienteret om, at tjenestemændene var betydeligt dyrere for selskabet end overenskomstansatte chauffører.

På mødet den 28.-29. august 1997 blev bestyrelsen præsenteret for en særlig tilbudspolitik for ruter med tjenestemænd, jf. kapitel 9.2.

I 1998 blev det tilkendegivet over for bestyrelsen, at selskabet på ruter med tjenestemænd var tvunget til “fortsat at byde lavt på hovedparten af den buskørsel i kontrakt, der udbydes på det danske marked”. I handlingsplanen godkendt på bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 blev anført følgende:

“Så længe de tjenestemandsansatte chauffører i Combus ikke er overdragelige ved tab af kørsel, vil Combus som markedsførende busentreprenører på det danske marked for kontraktkørsel desværre have et stort ansvar for, at indtjeningsmulighederne holdes nede i en branche, der allerede er underlagt en intensiv konkurrence med marginale indtjeningsmuligheder.

I løbet af de næste to år er 58 pct. af Combus' kørsel i udbud, og heri indgår ca. 375 tjenestemænd. Medmindre disse tjenestemænd bliver overdragelige efter virksomheds-overdragelsesloven, vil Combus være tvunget til at byde med lave priser, idet Combus ikke har råd til at tabe denne kørsel.

En løsning af tjenestemandsproblemet er altså tvingende nødvendig, ikke kun for Combus men for hele den danske busbranche, idet Combus for at bevare sin konkurrenceevne er nødt til i det mindste at bevare sin markedsandel. Det tvinger Combus til fortsat at byde lavt på hovedparten af den buskørsel i kontrakt, der udbydes på det danske marked.”

Der har således i det materiale, som bestyrelsen modtog, været tegn på, at selskabet siden etableringen har budt lavt på egne ruter med tjenestemænd med den deraf følgende risiko for tab.

10. ANDRE DISPOSITIONER

10.1 Regler om direktionens og bestyrelsens kompetence

Efter aktieselskabslovens § 54, stk. 2, varetager direktionen den daglige ledelse af selskabet i overensstemmelse med anvisninger og retningslinier fra bestyrelsen. Den daglige ledelse omfatter dispositioner, der ikke “efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning”.

Combus’ bestyrelses anvisninger er givet i instruktionen til direktionen. I § 2 er fastsat følgende:

“Direktionen er bemyndiget til at foretage alle for selskabets drift nødvendige dispositioner, medmindre de efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller størrelse eller i øvrigt af væsentlig betydning for selskabets anseelse eller erhvervspolitiske placering eller det på anden måde fremgår, at bestyrelsens samtykke bør indhentes.

Som udgangspunkt skal alle dispositioner, der medfører udgifter eller forpligtelser på beløb større end kr. 10.000.000 for selskabet forelægges bestyrelsen til godkendelse.

Direktionen kan dog træffe nødvendige og uopsættelige dispositioner i sådanne sager, såfremt bestyrelsens afgørelse ikke kan afventes uden væsentlig skade for selskabet. Underretning om foretagelse af sådanne dispositioner skal straks gives til bestyrelsen.”

I § 8 i instruktionen er fastsat:

“Følgende overordnede opgaver varetages af direktionen.

Udarbejdelse af forslag til bestyrelsen vedrørende:

- Selskabets idégrundlag, vision, strategi samt mål og tilpasning heraf i forbindelse med forandring af lovgivning og andre ydre eller indre vilkår.
- Udvikling af nye aktiviteter for selskabet.
- Tilpasning af selskabets struktur, herunder organisation, systemer og lignende i overensstemmelse med foranstående.
- Kort og langsigtede handlingsprogrammer, herunder aktivitetsplaner for drift og investering til sikring og udnyttelse af selskabets muligheder inden for de af bestyrelsen godkendte strategier.

Varetagelse af:

- Den løbende kontrol med gennemførelse af de godkendte handlingsprogrammer og rapportering til bestyrelsen om eventuelle afvigelser, herunder foranstaltninger, der er truffet for at imødegå uheldige udviklinger eller for at udnytte opståede muligheder.”

I § 12 i bestyrelsens forretningsorden er fastsat:

“Bestyrelsen skal påse følgende:

...

- at der til grundlag for bestyrelsens godkendelse af større investeringer foreligger lønsomhedskalkuler og finansieringsplan.”

10.2 Køb af virksomheder

Selskabet har i perioden 1995-1998 erhvervet en række busvirksomheder. Opkøbene var et led i selskabets strategi for at opnå en væsentlig markedsandel, jf. kapitel 6.

Følgende større handler er indgået:

Tabel 10. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Køb af virksomheder 1995-1998**

| År | Virksomhed | Antal busser | Købesum (mio. kr.) |
|------|--------------------------------|--------------|--------------------|
| 1995 | Aksel Lange, Brædstrup | 6 | Ukendt |
| 1996 | Møns Omnibusser A/S (51% købt) | 44 | 6,3 |
| | Skanderborg Busselskab | 6 | 5,9 |
| | Flybusserne i Randers | 2 | 2,7 |
| 1997 | Aabenraa Automobilselskab | 12 | 10,1 |
| | Swebus-koncernen | 141 | 12,0 |
| | Gjerrild Rute- og Turistfart | 6 | 3,4 |
| 1998 | Ebeltoft-Mols Turistfart | 7 | 6,5 |
| | Nordvest Bus A/S | 21 | 16,0 |
| | Bønnerup Turistfart | 5 | 0,7 |

Kilder: Materiale forelagt bestyrelsen i forbindelse med de enkelte køb samt brev af 22. august 2000 fra Combus til granskningsmanden.

10.2.1 Procedure

Der var i selskabets første år tvivl om proceduren for køb af virksomheder.

Direktionen indgik i foråret 1996 på egen hånd aftale om køb af Skanderborg Busselskab for 5,9 mio. kr. I referatet af bestyrelsesmødet den 2. maj 1996 er om dette køb anført:

“Flere af bestyrelsens medlemmer anfægtede behandlingen af sagen som en orienteringssag, idet sager af denne karakter efter deres opfattelse henhører under sager, der forelægges bestyrelsen til beslutning. Spørgsmålet undersøges i henhold til det gæl-

dende retsgrundlag og vedtægter for selskabet og afklares på næste bestyrelsesmøde.”²⁸²

På bestyrelsesmødet den 29. august 1996 blev selskabets køb af virksomheder drøftet generelt. Bestyrelsen bemyndigede formanden, næstformanden og direktøren til at udarbejde tekst til forretningsordenen for køb af juridiske enheder og fast ejendom. I referatet er anført: “Hermed defineres de sædvanlige handlinger, som direktionen har beføjelser til at foretage”.²⁸³

I et notat af 4. november 1996, der blev forelagt for bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 14. november 1996, er redegjort for selskabets køb af juridiske enheder og fast ejendom. Det blev foreslået, at der i instruksen til direktionen blev indsat følgende afsnit:

“Køb af juridiske enheder og køb af fast ejendom forelægges bestyrelsen til godkendelse.

Dispositioner vedrørende køb som med hensyn til ansvarspådragelse kan ligestilles med de overtagelser af kørselskontrakter, personale og materiel, der finder sted, når selskabet vinder kørsel i licitationer, betragtes som sædvanlige handlinger for direktionen.”

Bestyrelsen godkendte denne tekst.²⁸⁴

Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen har forklaret, at bestyrelsen til brug for beslutninger om køb af virksomheder i hvert tilfælde modtog en redegørelse om fordelene ved købet, f.eks. at købet kunne give en bedre udnyttelse af eksisterende faste anlæg.²⁸⁵

10.2.2 Væsentlige køb

Bedømt efter omfanget af den tilkøbte aktivitet (antal busser) er de væsentligste handler købet af Møns Omnibusser i 1996 og Swebus Danmark med datterselskaber i 1997.

10.2.2.1 Møns Omnibusser A/S

På bestyrelsesmødet den 16. og 17. november 1995 bemyndigede bestyrelsen direktionen til at erhverve 51% af aktierne i Møns Omnibusser A/S for 6,25 mio. kr.²⁸⁶

²⁸² Bestyrelsesprotokollen, side 24.

²⁸³ Bestyrelsesprotokollen, side 32.

²⁸⁴ Bestyrelsesprotokollen, side 37.

²⁸⁵ Møde den 14. juni 2000.

²⁸⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 14.

Bemyndigelsen blev givet på grundlag af et notat af 7. november 1995 fra direktionen til bestyrelsen. Af notatet fremgår, at de væsentligste incitamentet til at foretage købet var at sikre Combust fodfæste i et geografisk område, hvor selskabet ikke var stærkt repræsenteret og at forhindre konkurrenter i at etablere sig i området forud for den forestående licitation. I notatet er anført, at Møns Omnibusser A/S havde 44 busser og 89 medarbejdere. Det fremgår, at selskabet udførte kontraktkørsel for Storstrøms Amts Trafikselskab, og at samtlige driftsbusser skulle udbydes i licitation i november 1995.

Bestyrelsen ses ikke at være blevet forelagt materiale ud over ovennævnte notat. Der ses ikke at have foreligget lønsomhedskalkuler og finansieringsplan.

Ved et udbud umiddelbart efter købet tabte Møns Omnibusser A/S al sin kørsel. Selskabet har siden 2. juli 1996 været uden busaktivitet. Direktionen har i et notat udsendt til brug for bestyrelsesmødet den 29.-30. august 1996 oplyst, at det blev forventet, at Combust "ikke får tab på sit engagement i Møns Omnibusser, hvadenten selskabet likvideres eller videreføres". Selskabet blev i 1999 taget under solvent likvidation.

Møns Omnibusser A/S (med datterselskaber) har i perioden 1995-1998 haft følgende udvikling i resultat og egenkapital:

Tabel 10. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Resultat og egenkapital for Møns Omnibusser A/S 1995-1998**

| Mio. kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------|------|-------------------|------|------|
| Resultat | 1,3 | 1,4 | -1,3 | 0,2 |
| Egenkapital | 5,7 | 13,3 ^a | 12,0 | 12,2 |

Kilde: Årsregnskaber for Møns Omnibusser A/S.

a Påvirket af kapitalindskud på 6,25 mio. kr., hvorved Combust erhvervede 51% af aktiekapitalen.

Egenkapitalen pr. 12. april 1996, hvor Combust' kapitalindskud blev foretaget, kan opgøres som egenkapitalen ifølge årsregnskabet for 1995 på 5,7 mio. kr. tillagt kapitalindskuddet på 6,25 mio. kr., i alt ca. 12 mio. kr. Egenkapitalen på 12,2 mio. kr. pr. 31. december 1998 oversteg således den egenkapital, der var til stede umiddelbart efter Combust' kapitalindskud. Combust har dermed enten ikke lidt tab på investeringen i Møns Omnibusser A/S eller i hvert fald alene lidt et begrænset tab i form af en beskedent forrentning af den investerede kapital.

10.2.2.2 Swebus Danmark A/S

Combust' væsentligste køb var købet i 1997 af Swebus Danmark A/S med datterselskaberne Dania Bustrafik A/S og Swebus Sjælland A/S.

Bestyrelsen bemyndigede på bestyrelsesmødet den 27. juni 1997 direktionen til at foretage købet.²⁸⁷

Grundlaget for bemyndigelsen var et notat af 23. juni 1997. I notatet er anført, at det skotske firma Stagecoach havde tilbudt at sælge Swebus' danske aktiviteter til Combus. Det er oplyst, at aktiviteterne i Danmark var organiseret i 3 selskaber, der sammenlagt rådede over ca. 135 busser. I notatet er anført, at selskaberne i 1996 havde en omsætning på ca. 75 mio. kr. og et underskud på ca. 3,7 mio. kr. Underskuddet skyldtes ifølge Combus' direktion

“en unødigt kompliceret organisation med flere direktører og bestyrelser, for små enheder med store stykomkostninger til f.eks. administration, en finansiering med omkostninger og vilkår, der er ringere end, hvad DSB Busser A/S opnår, samt generel mismanagement”.

Direktionen har i notatet anført, at købet bør gennemføres, idet

- Swebus' kørsel kunne integreres i Combus på lønsom vis
- Konkurrerende virksomheder ville blive holdt ude af Nordjylland- og Århus-områderne
- Der ville kunne opnås en strategisk fordel i den nordlige del af HT-området forud for afgivelse af tilbud på den netop udbudte HT-kørsel (7. udbud).

Købsprisen var 12 mio. kr. Det var direktionens vurdering, at denne pris modsvarede de faktiske nettoværdier i Swebus-koncernen. Ifølge direktionen blev der ikke betalt for den strategiske værdi for Combus af den tilkøbte Swebus-kørsel.

Bestyrelsen ses ikke at have fået forelagt yderligere materiale end det ovennævnte notat. Heller ikke ved dette køb blev bestyrelsen forelagt lønsomhedskalkuler og finansieringsplan.

Der foreligger regnskaber for Swebus-koncernen for 1996/97 og 1997. Det første regnskab dækker perioden fra 1. januar 1996 til 30. april 1997. Regnskabet er aflagt i september 1997. Combus' køb må antages at være foretaget på grundlag af et udkast til dette regnskab.

Udviklingen i resultat og egenkapital er således:

²⁸⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 56.

Tabel 10. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Resultat og egenkapital for Swebus-koncernen 1996/97 og 1997**

| Mio. kr. | 1996/97 | 1997 |
|-------------|---------|------|
| Resultat | -5,7 | 0,05 |
| Egenkapital | 15,3 | 15,4 |

Kilde: Årsregnskaber for Swebus A/S.

Der kan således ikke konstateres et tab i perioden frem til 31. december 1997.

Den 1. januar 1998 blev de tre koncernselskaber Swebus Danmark A/S (moderselskabet), Swebus Sjælland A/S og Dania Bustrafik A/S fusioneret med Dania Bustrafik A/S som det fortsættende selskab. Pr. 1. februar 1998 blev aktiviteterne overført til Combus a/s. Det er derfor ikke muligt efter 1997 at følge udviklingen i resultat og egenkapital for de tilkøbte selskaber.

Den del af den tilkøbte Swebus-kørsel, som foregik i HT-området, blev tabt ved HT's 9. udbud i august 1999. I Combus' årsberetning 1999 er oplyst, at dette vil "bidrage positivt til det økonomiske resultat, idet kontrakten var tabsgivende". Der foreligger ikke oplysninger om lønsomheden af den øvrige tilkøbte kørsel.

10.3 Leasingselskaber

10.3.1 Indledning

Combus' hovedvirksomhed består i kørsel med bus i rute. Selskabet driver herudover virksomhed med salg af reklameplads m.v. på busser og har endvidere udført turistkørsel.

Personbefordring er fritaget for moms, jf. momslovens § 13, stk. 1, nr. 15.²⁸⁸ Fritagelsen omfatter ikke turistkørsel. Salg af reklameplads m.v. er en momspligtig aktivitet.

Combus driver således delvis momspligtig virksomhed. Selskabet har efter momslovens § 38 delvis fradragsret for udgående moms. Combus kan i selskabets indgående moms modregne den del af den udgående moms, der svarer til den momspligtige omsætnings andel af den samlede omsætning. Selskabets revision har oplyst, at denne andel senest har udgjort ca. 5%. Selskabet har derfor kun i dette begrænsede omfang momsfradrag ved indkøb af busser.

²⁸⁸ Lov nr. 375 af 18. maj 1994, jf. lovebekendtgørelse nr. 804 af 16. august 2000.

Combus har søgt at begrænse momsudgiften ved at anvende en leasingmodel. Dette er efter det oplyste sædvanligt i busbranchen.²⁸⁹

10.3.2 Beslutningen om at anvende en leasingmodel

Kontraktchef Svend Aage Ravn har oplyst, at bestyrelsen på et strategimøde i november 1995 blev orienteret om muligheden for stiftelse af leasingelskaber. Det var bestyrelsens opfattelse, at Combus skulle udnytte denne mulighed.²⁹⁰

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 2. maj 1996 et notat af 19. april 1996 med direktionens beskrivelse af leasingmodellen. Direktionen indstillede til bestyrelsen, at selskabet påbegyndte etablering af 100% ejede leasingelskaber.

I notatet er anført, at selskabet havde konstateret, at et væsentligt parameter for busselskabers tab eller gevinst ved rutekørsel på kontrakt var hvilken type finansiering af busser, der blev anvendt. Herefter anføres:

“Interessen for leasingfinansieringen knytter sig til det forhold at busvirksomhederne typisk er momsfrie virksomheder For busvirksomheden bliver konsekvensen af den momsfrie status, at den i momsmæssig sammenhæng bliver slutbruger og dermed også den, der betaler momsen - der er ingen afløftningsmulighed.

Ved leasingfinansiering løses dette momsmæssige problem f.s.v. angår indkøb af busser, idet udøvelse af leasingvirksomhed er momspligtig. Kort fortalt bliver effekten, at leasingvirksomheden, samme dag som busindkøbet foretages, kan afløfte den fulde moms mod sidenhen at tillægge moms til de leasingydelse, der faktureres til det buselskab der indgår en leasingkontrakt.

...

... [L]edelsen [er] overbevist om, at der kan opnås meget markante konkurrencemæssige fordele ved at oprette et eller flere af DSB Busser 100 %-ejede leasingelskaber. Konstruktionen er kendt fra en række af vore konkurrenter og er fuldstændig i overensstemmelse med gældende regler om leasingvirksomhed.”

Som bilag til notatet til bestyrelsen var vedlagt KPMG's notat af 17. april 1996 vedrørende leasing af busser anvendt til momsfri personbefordring. Notatets konklusion er, at selskabet med fordel kunne etablere et datterselskab, som indkøbte nye busser med henblik på udlejning til moderselskabet.

²⁸⁹ Combus har i breve af 12. juli og 29. august 2000 til granskningsmanden oplyst, at konkurrenter ved leasing i udlandet helt har elimineret momsudgiften, hvorimod Combus har været forsigtig i sit valg af finansieringsmåde. Combus og selskabets revision har oplyst, at selskabet valgte ikke at anvende udenlandske arrangementer på grund af “risikoen ved de udenlandske arrangementer, herunder navnlig risikoen ved fremtidige regelændringer”.

²⁹⁰ Møde den 16. marts 2000.

Bestyrelsen tiltrådte på bestyrelsesmødet direktionens indstilling om, at selskabet skulle etablere leasingsselskaber og gennemføre koncernintern leasing.²⁹¹

10.3.3 Leasingmodellen

Den af Combus anvendte leasingmodel består i hovedtræk i følgende:

1. Combus (driftsselskabet) etablerer hvert år et helejet datterselskab, som indkøber busser. Leasing er en momspligtig aktivitet, og leasingsselskabet har derfor momsfradrag for indkøbet af busserne.
2. Leasingsselskabet udlejer busserne til driftsselskabet på en kontrakt, der gælder i hele bussernes 12-årige forventede levetid. Lejen tillægges moms, der betales af driftsselskabet.
3. Driftsselskabet kan som moderselskab opnå fælles momsregistrering med det helejede datterselskab, leasingsselskabet. Efter fællesregistreringen pålægges lejen ikke moms. Ved en fællesregistrering inden udløbet af leasingsselskabets første 5 regnskabsår opstår en momsreguleringsforpligtelse.²⁹² Sker fællesregistreringen senere, er der ikke en sådan forpligtelse. I praksis foretages fællesregistrering efter afslutningen af leasingsselskabets 5. regnskabsår.

Fordelene ved leasingmodellen er i et brev af 11. juni 1998 fra KPMG til Combus beskrevet således:

“De foran skitserede retningslinier indebærer blandt andet,

- at leasingdatterselskabet får refunderet moms af anskaffelsesudgifterne for busmateriellet, hvilket umiddelbart bevirker en besparelse på 25%.
- at leasingydelse (rente og afdrag) til gengæld pålægges 25% moms i de første 5 regnskabsår (49-60 måneder) efter anskaffelsestidspunktet, hvilket umiddelbart medfører en meromkostning, idet Combus a/s ikke får refunderet moms af leasingydelse,
- at leasingydelse efter de første 5 år fritages for moms, hvilket bevirker en besparelse.”

²⁹¹ Bestyrelsesprotokollen, side 25.

²⁹² Driftsmidler (herunder busser) til en værdi af 75.000 kr. eller mere er omfattet af en momsreguleringsforpligtelse, hvis leasingsselskabet inden for en 5-årig periode ændrer anvendelsen af busserne. Reguleringsforpligtelsen nedskrives med 20% pr. afsluttet regnskabsår.

Udover fordelene ved fællesregistreringen opnås en likviditetsfordel, idet leasingsselskabet ved erhvervelsen af busserne kan fratække det fulde momsbeløb og kun skal afregne moms af den løbende leje.

10.3.4 Fastsættelse af leasingydelse

Ved fastsættelsen af leasingydelsen mellem leasingsselskaberne og Combus a/s valgte Combus at indregne den samlede leasingfordel over de første 4 år og ikke over bussernes forventede levetid på 12 år.

Denne fordeling af leasingfordelen førte til lavere leasingydelser i de første 4 år.

10.3.5 Regnskabsmæssig behandling af leasingfordelen

Leasingfordelen blev som nævnt ved fastsættelse af leasingydelserne indregnet fuldt ud i de første 4 år. Combus' revision stillede i forbindelse med udarbejdelsen af årsregnskabet for 1996 krav om, at leasingfordelen regnskabsmæssigt blev fordelt lineært over hele bussens anslåede levetid.

I revisionsprotokollen vedrørende årsregnskabet for 1996, side 45, er herom anført:

“Fremgangsmåden betyder, at leasingydelsen vil stige efter 4 år på grund af øgede afskrivninger. Herved er der en risiko for, at DSB busser a/s vil stå dårligere i konkurrencen efter de 4 år. For at imødegå denne risiko er det valgt at hensætte et beløb svarende til forskellen mellem de lavere begyndelsesafskrivninger og de øgede afskrivninger efter 4 år. Hensættelsen udgør for 1996 500 tkr.”

Der blev i 1997-regnskabet hensat yderligere ca. 1,3 mio. kr. vedrørende leasingforholdene. I revisionsprotokollen vedrørende årsregnskabet for 1997, side 64, er herom anført:

“Ved beregning af hensættelserne pr. 31. december 1997 er anlagt en gennemsnitsbetragtning over den enkelte bus' samlede afskrivningsperiode på 12 år. Beregningerne tager således højde for reducerede afskrivninger i de første år af de leasede bussers levetid. Beregningerne tager endvidere højde for det forhold, at leasingydelserne som følge af en påtænkt fællesregistrering efter 5 år bevirker, at der efter dette åremål ikke længere pålægges leasingydelsen moms.”

Combus' revision foreslog i 1998, at selskabet - i stedet for at foretage hensættelser - fordelte leasingfordelen ligeligt over ydelserne i leasingperioden. I et brev af 11. juni 1998 til Combus anførte KMPM om leasingydelserne:

“For at få en jævn driftspåvirkning over hele busperioden, bør det overvejes at tage hensyn til de modsatrettede effekter, gennem opkrævningen af gennemsnitlige leasingydelser over hele leasingperioden.”

Selskabet ændrede i april 1999 princip og tilrettede leasingselskabernes og moderselskabets regnskaber med tilbagevirkende kraft, således at leasingfordelen blev fordelt ligeligt over leasingperioden. Selskabet har oplyst, at yderligere momstilsvær herved blev betalt, og at omkostningerne relateret til den regnskabsmæssige tilpasning blev udgiftsført i 1998.²⁹³

I KPMG's lønsomhedsvurdering af 18. maj 1999 af udvalgte kørselskontrakter er effekten af principændringen i 1999, 2000 og 2001 opgjort til 10 mio. kr. pr. år.²⁹⁴

10.3.6 Leasingfordelens indregning i tilbuddene

I perioden fra leasingselskaberne blev stiftet og indtil marts 1999 indregnede Combust den samlede leasingfordel - baseret på 12 års brug og momsmæssig fællesregistrering - i bussens første kontraktperiode. Hvis kontraktperioden f.eks. var 5 år, blev hele leasingfordelen indregnet i denne periode.

Indregningen af hele leasingfordelen i tilbud vedrørende bussens første kontraktperiode kan vanskeliggøre en økonomisk rentabel anvendelse af bussen efter udløbet af denne kontraktperiode. Ved tilbud efter første kontraktperiode må der indregnes forhøjede leasingudgifter, idet den samlede leasingfordel for hele bussens levetid allerede er indgået i tilbuddet vedrørende den første kontraktperiode. Combust får derved vanskeligere ved at vinde licitationer med den pågældende bus i forhold til konkurrenter, der har anvendt samme leasingfinansiering, men som ikke har indregnet hele fordelen i den første del af bussens levetid.

Der er endvidere risiko for, at leasingfordelen formindskes, hvis bussen efter mindre end 12 år ikke længere kan anvendes af Combust.

Combust har vurderet bussernes levetid til 12 år. Licitationskontrakter løber i gennemsnit 5-6 år. Combust har antaget, at leasingfordelen fra 6.-12. regnskabsår kunne realiseres, uanset om Combust tabte kørsel efter udløbet af den første licitationskontrakt, idet bussen - vil selskabet ikke havde behov for den - kunne sælges momsfrit.

Det må imidlertid bemærkes, at hvis salget ikke kan ske momsfrit, og salget sker til en ikke-momsregistreret køber, må Combust selv afholde momsen, idet prisen for bussen ellers vil overstige markedsprisen.

²⁹³ Brev af 12. juli 2000 fra Combust til granskningsmanden.

²⁹⁴ Adm. direktør Ole Kalør har i en telefonsamtale den 8. august 2000 oplyst, at dette beløb muligvis var for stort.

Hvis busserne sælges til en køber i et land uden for EU eller til momsregistrerede virksomheder i andre EU-lande, skal salgsprisen ikke tillægges moms.

Hvis bussen sælges til en dansk køber eller en ikke-momsregistreret køber i et andet EU-land, er det tvivlsomt, i hvilke tilfælde salget kan ske momsfrit. Udgangspunktet er, at ethvert salg af aktiver, som har været anvendt til momspligtig virksomhed (f.eks. leasing), indebærer opkrævning af moms.

Momsloven indeholder i § 13, stk. 2, en undtagelse vedrørende varer, der "alene" har været anvendt i forbindelse med momsfri virksomhed. Det er tvivlsomt, om denne undtagelse kan anvendes, idet busserne før fællesregistreringen har været anvendt til momspligtig virksomhed og efter fællesregistreringen delvist anvendes til momspligtig virksomhed med salg af reklameplads m.v.

Momsloven indeholder derudover i § 8, stk. 1, en særlig regel vedrørende virksomhedsoverdragelser. Denne regel indebærer, at salg af busser ikke pålægges moms, hvis salget sker som et led i en virksomhedsoverdragelse. Afgrænsningen af virksomhedsoverdragelse kan give anledning til tvivl. Et rent salg af aktiver kan næppe efter momsloven anses for en overdragelse af en virksomhed.

Der synes på denne baggrund at være risiko for, at Combus kan lide tab, hvis en bus ikke længere kan udnyttes af selskabet. Der er ikke i forbindelse med granskningen foretaget en vurdering af sandsynligheden for, at selskabet vil lide sådanne tab eller af tabenes eventuelle størrelse.²⁹⁵

I april 1999 ændrede Combus tilbudsregningsprincip og indregnede herefter ved tilbud i provinsen leasingfordelen således, at fordelen optræder i 6.-12. år. Dette svarer til den faktiske fordel. Combus har oplyst, at dette indebærer, at internt leasede busser i de første 5 kalenderår afskrives med ca. kr. 200.000 mere end hidtil. Denne forøgede leasingydelse og momsudgift, som blev udgiftsført i 1998 og betalt i 1999, var ikke indregnet i tilbuddene.

²⁹⁵ Combus har i brev af 12. juli 2000 til granskningsmanden anført følgende om fastsættelsen af leasingydelser og om indregningen af hele leasingfordelen i tilbud vedrørende første kontraktperiode: "Combus forventede dengang ikke, at bussernes handelsværdi ville blive påvirket af finansieringsmåden. De salgspriser, Combus opnåede for brugte busser i denne periode, bekræftede rigtigheden af denne antagelse."

10.4 Billund-projektet

10.4.1 Indledning

Combus påbegyndte i slutningen af november 1997 kørsel med lufthavnsbusser mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer.

Kørslen adskilte sig fra Combus' hovedforretningsområde, rutekørsel på kontrakt, ved at ske for egen regning. Det økonomiske resultat var således afhængigt af billetindtægterne.

Kørslen blev efter 11 måneder i oktober 1998 indstillet. Projektet påførte Combus et tab på ca. 14 mio. kr.²⁹⁶

10.4.2 Strategi om kørsel for egen regning

Det var en del af Combus' strategi at iværksætte kørsel for egen regning. I selskabets handlingsplan fra august 1996 er anført:

“Med en faldende indtjening på rutekørsel på kontrakt sammenholdt med et ønske om at videreudvikle eksisterende kompetencer inden for dette område, kan det have interesse at have forretninger i andre områder, der betragtes som understøttende. DSB busser skal ikke satse aktivt på at opbygge en markedsledende projektion, men alene udnytte enkeltstående attraktive forretningsmuligheder.

...

I dag udgør rutekørsel for egen regning og turistikørsel ca. 3 % af DSB bussers samlede omsætning. Kørslen består overvejende af ruterne til Malmø, Halmstad og Prag.

Mål:

DSB busser ønsker at fastholde rutekørsel for egen regning og turistikørsel samt andre former for beslægtede forretningsområder, eksempelvis klargøring og vedligeholdelse, kvalitetsmålinger, garagering og andre serviceydelser samt forretningsaktivitet, således at

- * kørslen for egen regning og turistikørsel mv. maksimalt udgør 15 % af omsætningen. Forretningsområdet skal som minimum give et afkast, der ligger over den alternative rente.”

Handlingsplanen blev godkendt på bestyrelsesmødet den 29.-30. august 1996.²⁹⁷

²⁹⁶ Deloitte & Touche på grundlag af Combus' interne regnskaber.

²⁹⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 32.

10.4.3 Direktionens beslutning om iværksættelse af projektet

Beslutningen om at iværksætte Billund-projektet blev truffet af daværende adm. direktør Jørgen Hansen på grundlag af en indstilling fra den daværende busområdechef i Vejle, Tony Werling.²⁹⁸

10.4.3.1 Faktisk grundlag for direktionens beslutning

Det har ikke i forbindelse med granskningen været muligt at opnå klarhed over det faktiske grundlag for direktionens beslutning om at iværksætte Billund-projektet.

Combus er blevet anmodet om at fremsende skriftligt materiale, der kan belyse grundlaget for beslutningen. Selskabet har oplyst, at der ikke eksisterer markedsundersøgelser for Billund-projektet, men at der er foretaget en række interviews, blandt andet med repræsentanter for Billund Lufthavn. Der foreligger endvidere et regneark med forventninger til passagertallet.

Selskabet har til brug for granskningen udleveret et notat af 13. marts 1997 om oprettelse af busservice til Billund Lufthavn med bilag. Notatet er underskrevet for Svend Aage Ravn af en medarbejder fra selskabets Udviklings- og Kontraktkontor. I notatet er anført:

“Tony Werling, Busområde Vejle og U&K kontoret har i fællesskab arbejdet med en idé om at oprette et bussystem i DSB bussers regi til betjening af Billund Lufthavn.

Der er foretaget research omkring eksisterende transportmuligheder til/fra Billund, herunder busmateriel, køreplaner og prisniveau.

Der er udarbejdet følgende vedlagte materiale:

- * Beskrivelse af koncept, idé og indhold
- * Ruteføring, kørselsmønster og tjenesteplaner
- * Omkostningsberegninger

På baggrund af det udarbejdede materiale mener arbejdsgruppen, at der er udsigt til en fornuftig økonomi ved det omtalte bussystem. Det anbefales straks at gå videre med projektet.”

I notatet foreslås afholdelse af møde med formanden og direktøren for Billund Lufthavn samt drøftelse med de berørte amter og Færdselsstyrelsen.

Det materiale, der henvises til i notatet, fylder 2½ side. Materialet indeholder oplysning om det forventede passagertal pr. tur på ruterne fra henholdsvis Århus, Silkeborg, Horsens, Vejle,

²⁹⁸ Møde den 14. april 2000 med Jørgen Hansen.

Fredericia, Kolding, Esbjerg og Herning til Billund, antal enkeltture, samlede passagertal (ca. 580.000) samt omkostninger pr. passager på de enkelte ruter. Endvidere er beregnet omkostninger pr. passager og det nødvendige antal passagerer pr. tur ved en takst på 1 kr. pr. km. Der er oplysning om den pris, der betales af passager for den eksisterende transport. Der er endvidere en angivelse af omkostningerne pr. år for ruterne Århus-Silkeborg-Billund, Horsens-Vejle-Billund, Fredericia-Kolding-Billund, Esbjerg-Billund og Herning-Billund samt en angivelse af antallet af busser og chauffører.

På siden med omkostningsberegninger fremgår:

“Økonomivurdering

Omkostningerne til projektet er beregnet efter samme model som ved tilbudsgivning over en 8-årig periode.

Det fremtidige takstniveau er endnu ikke fastlagt, men bør uden tvivl lægges under det nuværende på ca. 2 kr. pr. km.

Såfremt forudsætningerne om antal passagerer pr. tur holder stik, forventes projektet at være bæredygtigt og at kunne tilføre busområdet et positivt dækningsbidrag”

Det har ikke i forbindelse med granskningen været muligt at fremskaffe andet skriftligt materiale om grundlaget for beslutningen om at iværksætte Billund-projektet.

Jørgen Hansen har forklaret, at busområde Vejle foretog markedsundersøgelser og blandt andet var i kontakt med lokale taxavognmænd, Billund Lufthavn og Maersk Air, før beslutningen om projektet blev truffet. Jørgen Hansen mener dog ikke selv at have modtaget resultatet af markedsundersøgelser.²⁹⁹

Kontraktchef Svend Aage Ravn og tidligere økonomichef Ole Isgaard har forklaret, at de ikke kendte til projektet, før det var besluttet.³⁰⁰

Ole Isgaard har oplyst, at han i sommeren 1997 blev opmærksom på, at der skulle indkøbes busser til et formål, han ikke kendte. Han fik fra Jørgen Hansen oplysning om, at busserne skulle bruges til et nyt projekt med kørsel til Billund Lufthavn. Ole Isgaard har i øvrigt forklaret, at han ikke har kendskab til markedsundersøgelser eller andre økonomiske beregninger som grundlag for projektet.

²⁹⁹ Møde den 14. april 2000 med Jørgen Hansen.

³⁰⁰ Møder den 16. marts og 20. juni 2000 med Svend Aage Ravn samt den 23. februar og 25. maj 2000 med Ole Isgaard.

Svend Aage Ravn har forklaret, at han blev tildelt en række opgaver i forbindelse med Billund-projektet, men at han ikke var blevet inddraget i beslutningen om projektet. Det daglige ansvar for projektet lå hos busområdechef Tony Werling i Vejle. Svend Aage Ravn har forklaret, at han ikke har kendskab til markedsundersøgelser om projektet.

Jørgen Tolstrup, der var økonomileder for busområde Vejle, da beslutningen om gennemførelsen af Billund-projektet blev truffet, og senere er udnævnt til driftsleder for busområde Vejle, har over for Ole Kalør oplyst, at der ham bekendt ikke blev foretaget nogen "officiel eller tilbundsående markedsundersøgelse" forud for igangsætningen af projektet. Jørgen Tolstrup har endvidere oplyst, at Tony Werling fra Billund Lufthavn havde modtaget oplysning om de ca. 2 mio. ankommende og afgangende passagerers bopæl og destination. Jørgen Tolstrup mener, at Tony Werling havde oplysninger om antallet af passagerer på Mærsk-bussen til og fra Århus og muligvis lufthavnstaxaerne fra Fredericia, Kolding, Vejle og Horsens.

I et brev af 13. september 1997 fra Ole Isgaard til Tony Werling er blandt andet anført:

"Det, der er den direkte årsag til dette brev, er rygter om, at de oprindeligt 10-11 busser er blevet til 17-18 busser, og at projektet nu indebærer en investering på mere end kr. 30 mio. Det er måske kun rygter, men jeg føler mig nu alligevel motiveret til at se nærmere på projektet uanset antallet af busser.

Mig bekendt er der på intet tidspunkt udarbejdet en samlet beskrivelse af projektet, hvor der tilvejebringes et overblik med tidsplan, markedsføringsplan, breakeven betragtninger, økonomi o.s.v. Det kunne måske gå an på det tidspunkt, hvor det så ud til, at der maksimalt kunne blive tale om ca. 8 busser af nogenlunde konventionel type. Nu er busantallet et noget andet og det samme er investeringen og dermed risikoen.

Derfor skal der inden for 8 dage udarbejdes det fornødne grundlag for dette projekt, således at ambitionsniveauet eventuelt kan blive justeret i overensstemmelse med muligheden for succes.

Der skal udarbejdes følgende:

- En beskrivelse af projektet med angivelse af ruter, busmateriel, antal medarbejdere til kørslen, administrative konsekvenser, konsekvenser på værkstederne o.s.v.
- En plan for igangsættelse med hvor og hvornår, køreplaner, billetter, o.s.v.
- En markedsføringsplan
- En vurdering af markedsgrundlaget med beskrivelse af det forventede økonomiske breakeven-tidspunkt for hver af ruterne. Med andre ord, hvornår er der passagerer nok på de enkelte ruter til at skidtet hænger sammen suppleret med en vurdering af, hvornår kørslen kommer til at bidrage positivt til Combus' samlede økonomi.

- Et månedsbudget for det samlede projekt for en periode på mindst 6 måneder. Budgettet må ikke rodes sammen med busområdets øvrige kørsel.
- Vurdering af risikoen, herunder en beskrivelse af, hvorledes vi kommer ud af det, hvis projektet ikke er bæredygtigt. Hvad med medarbejderne, busserne o.s.v. Hvad med de, der har givet tilladelser i tillid til Combust.”

I brevet er oplyst, at det er skrevet efter aftale med Jørgen Hansen og Svend Aage Ravn.

Brevet viser, at direktionen ikke på det tidspunkt, hvor beslutningen om projektet blev truffet, havde fået forelagt de oplysninger, der søges indhentet af Ole Isgaard. Brevet giver endvidere grundlag for den antagelse, at ikke alle ønskede oplysninger havde foreligget på dette tidspunkt. Så vidt ses foreligger der ikke nogen fyldestgørende besvarelse af brevet.

Der foreligger imidlertid et notat om Billund-projektets status pr. 1. oktober 1997. Notatet, der er på 5 sider, er underskrevet den 8. oktober 1997 af Tony Werling. Notatet indeholder blandt andet oplysninger om projektets baggrund, dets geografiske udstrækning, tidsplan og kørselsfrekvens, prisniveau, personale og markedsføring. Som bilag til notatet er blandt andet en markedsføringsplan. Notatet og bilagene giver ikke et fyldestgørende svar på de spørgsmål, der var stillet af Ole Isgaard.

Combust har oplyst, at Billund-projektet medførte forpligtelser over for busleverandører på 29,4 mio. kr. inkl. moms. Beløbet dækker indkøb af 17 busser.³⁰¹

10.4.3.2 Retligt grundlag for direktionens beslutning

Direktionen traf beslutning om iværksættelse af Billund-projektet uden først at forelægge projektet for bestyrelsen eller orientere bestyrelsen derom.

I § 2 i bestyrelsens instruktion til direktionen er fastsat, at alle dispositioner, der medfører udgifter eller forpligtelser for selskabet på mere end 10 mio. kr., som udgangspunkt skal forelægges bestyrelsen til godkendelse. Projektet indebærer en investering i busser på omkring 30 mio. kr.

Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen og tidligere adm. direktør Jørgen Hansen har forklaret, at Billund-projektet var en naturlig følge af bestyrelsens godkendelse af selskabets handlingsplan fra august 1996. Af handlingsplanen fremgik, at det var selskabets mål, at kørsel for egen regning skulle udgøre op til 15% af den samlede omsætning. Bestyrelsen havde

³⁰¹ E-mail af 16. august 2000 fra Johnny Bidstrup til granskningsmanden.

efter formandens og direktørens opfattelse med vedtagelsen af handlingsplanen bemyndiget direktionen til at iværksætte projekter med henblik på at realisere det angivne mål.³⁰²

10.4.4 Orientering af bestyrelsen

Bestyrelsen blev i august 1997 orienteret om beslutningen om at iværksætte Billund-projektet. I Combus' handlingsplan fra august 1997, side 10, er anført:

“Et projekt vedrørende busservice til Billund Lufthavn fra de største omkringliggende byer er igangsat. De første busser forventes at køre fra ultimo november 1997.”

Handlingsplanen blev godkendt af bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997.

Bestyrelsen modtog ikke oplysninger om projektets økonomiske forudsætninger. Lønshedskalkuler og finansieringsplan som angivet i § 12 i forretningsordenen for bestyrelsen forelå ikke. Bestyrelsen ses ikke at have anmodet om yderligere oplysninger.

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 27. november 1997 selskabets fremdriftsplan af 19. november 1997. Heri er anført:

“Den 30. november 1997 starter kørslen med 12 pendulbusser til Billund Lufthavn fra Horsens, Vejle, Kolding, Fredericia og Esbjerg. Kørefrekvensen bliver hver ½ time i travle perioder og hver 2½ time resten af døgnet.”

I budgettet for 1998, som blev godkendt på bestyrelsesmødet den 27. november 1997, er oplyst, at der forventedes en omsætning i 1998 på 19 mio. kr. for Billund-projektet.

I budgettet indgik en forventning om et underskud på ca. 2,9 mio. kr.³⁰³ Denne oplysning fremgår dog ikke af budgetredegørelsen og er så vidt ses først i maj 1998 tilgået bestyrelsen.

10.4.5 Projektets forløb

Den 30. november 1997 begyndte kørslen mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer.³⁰⁴

I februar 1998 skønnede direktionen, at underskuddet på kørslen til og fra Billund Lufthavn i 1998 ville blive på ca. 12 mio. kr. Direktionen besluttede at reducere projektet fra 17 til 11

³⁰² Møde den 14. april 2000 med Jørgen Hansen og møde den 14. juni 2000 med Vagn Ry Nielsen.

³⁰³ Notat af 1. maj 1998 om “Økonomistatus - revideret budget 1998”.

³⁰⁴ Combus' årsberetning for 1997.

busser. Endvidere nedsatte direktionen en følgegruppe, der månedligt skulle overvåge projektet.³⁰⁵ Bestyrelsen blev ikke på dette tidspunkt orienteret om disse forhold.

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 20. februar 1998 en Fremdriftsplan af 12. februar 1998. I planen er blandt andet anført:

“For at sikre en god profilering af den nye busservice til Billund Lufthavn har Combust gennemført en stor indsats på markedsføringen af pendulbusserne. Det er dog endnu for tidligt at vurdere pendulbussernes succes, men projektet overvåges meget nøje. Således er en gruppe blevet nedsat, for at følge udviklingen på hver rute måned for måned. Gruppen består både af repræsentanter fra Forbindelsesvej og fra busområde Vejle.”

På bestyrelsesmødet den 31. marts 1998 behandlede bestyrelsen et udkast til revisionsprotokollat vedrørende årsregnskab 1997. Det fremgår heraf, at Billund-projektet i 1997 gav et underskud på 1 mio. kr., og at det budgetterede underskud for 1998 er “væsentligt større”.

Bestyrelsen besluttede, at der i forbindelse med udarbejdelsen af et opdateret budget for 1998 skulle “foretages en særlig kritisk gennemgang” af Billund-projektet.³⁰⁶ Bestyrelsen ses ikke at være blevet orienteret om størrelsen af det forventede underskud eller om beslutningen om at indskrænke projektet.

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 et notat af 1. maj 1998 om “Økonomistatus - revideret budget 1998”, udarbejdet af direktionen. Om kørslen til Billund er anført:

“I det oprindelige budget regnedes med et underskud i 1998 på tkr. 2.934. Nu forventes et underskud på tkr. 8.476. Det vil sige en forværring på tkr. 5.542.

Årsagen til denne kraftige forværring af økonomien i projektet er, at prognosen over antal passager, som er opgjort dagligt siden starten ultimo oktober 1997, langt fra er blevet opfyldt. I forhold til de oprindelige forventninger ligger de faktiske passagertal under 1/3. Til eksempel var passagertallet 3.711 i marts 1998 mod forventet 13.000.

I februar 1998 fik den følgegruppe, der er nedsat omkring projektet, og hvori hovedkontoret på Forbindelsesvej også er repræsenteret, forelagt en prognose med et forventet underskud på tkr. 12.224 i 1998.

Det gav anledning til en “slankning” af projektet. Det gælder i antal ruter, antal ture, antal busser og antal chauffører. Busantallet blev for eksempel nedsat fra 17 til 11.”

³⁰⁵ Notat af 1. maj 1998 om “Økonomistatus - revideret budget 1998”.

³⁰⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 88.

Det er videre anført, at der forventes overskud i 1999. Endelig er der redegjort for virkningerne af at indstille projektet.

I det endelige revisionsprotokollat for 1997, der blev forelagt på bestyrelsesmødet, fremgår tillige, at der forventes et underskud i 1998 på ca. 8,5 mio. kr.³⁰⁷

På bestyrelsesmødet blev et ændret budget for 1998 behandlet. Bestyrelsen godkendte budgettet, idet dog endelig afgørelse vedrørende Billund-projektet skulle træffes på bestyrelsesmødet den 27. maj 1998.³⁰⁸

På et bestyrelsesmøde den 27. maj 1998 besluttede bestyrelsen at reducere Billund-projektet yderligere til kun tre ruter. Projektets fortsatte opretholdelse var betinget af, at passagertallene kunne leve op til selskabets reviderede prognoser.

I et notat til brug for bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 er oplyst, at prognoserne for de tre ruter under ét næsten var opfyldt. Projektet blev på dette grundlag opretholdt. Notatet var vedlagt en prognose for projektet. Det blev heri skønnet, at projektet i 1998 ville give et underskud på 9,5 mio. kr. og i 1999 et overskud på 0,5 mio. kr.

På bestyrelsesmødet den 7. oktober 1998 oplyste bestyrelsens formand, at direktionen på grund af passagertallenes fortsatte uheldige udvikling havde besluttet at lukke Billund-projektet med virkning fra 25. oktober 1998.³⁰⁹

Billund projektet gav i 1998 et underskud på ca. 12,2 mio. kr.³¹⁰ Det samlede tab på projektet blev ca. 14 mio. kr.

10.5 Busområde International

DSB Busser drev før stiftelsen af selskabet busområde International. Driften bestod i turistikørsel fra Danmark til blandt andet Sverige og Tjekkiet.

I 1995 havde busområde International et resultat på -4,6 mio. kr. og en omsætning på 19 mio. kr.

³⁰⁷ Revisionsprotokollen, side 66.

³⁰⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 95.

³⁰⁹ Bestyrelsesprotokollen, side 111.

³¹⁰ Revisionsprotokollen, side 101.

Den internationale kørsel er omtalt i selskabets budgetredegørelse 1996, der blev forelagt bestyrelsen i november 1995. På side 12 er under overskriften "Ad egen kørsel" anført:

"Efter at have oplevet stærkt utilfredsstillende økonomiske resultater for den internationale kørsel i såvel hele 1993 som i de første måneder af 1994 lykkedes det i foråret 1994 at få bragt denne kørsel ind i en positiv udvikling. ..."

Det fremgår af selskabets handlingsplan fra august 1996, at rutekørsel for egen regning og turistikørsel m.v. blev anset for et sekundært forretningsområde i forhold til rutekørsel på kontrakt. Om baggrunden for DSB Bussers engagement i dette forretningsområde er på side 8 blandt andet anført, at kørsel for egen regning og turistikørsel gør brug af "stort set de samme kernekompetencer som kontraktkørsel, men giver herudover DSB busser A/S en marketingkompetence, som vil bringe virksomheden på forkant den dag, operatørerne får del i markedsføringen af kontraktkørsel for trafikelskaber, amter og kommuner".

Som selskabets mål inden for dette forretningsområde er anført, at kørslen skulle udgøre maksimalt 15% af omsætningen. Det er anført, at det for at opnå et rimeligt afkast var nødvendigt

"at DSB busser øger aktiviteterne i internationalt område gennem en intensiveret markedsføring, opbygning af markedsføringsekspertise i organisationen, iværksættelse af nye aktiviteter og ved fokusering på effektiv ressourceudnyttelse for at få en bedre fordeling af de faste omkostninger, men under forudsætning af at aktiviteterne opfylder afkastningskravet."

Strategi- og handlingsplanen blev vedtaget af bestyrelsen på mødet den 29.-30. august 1996.

Busområde International gav i de første tre kvartaler af 1996 ifølge budgetopfølgningen fra busområdet til direktionen et samlet overskud på ca. 0,2 mio. kr. Busområdets prognose for resultatet for 1996 var ifølge et brev af 27. oktober 1996 fra Ole Isgaard til daværende busområdechef Flemming Olsen et underskud på 1,1 mio. kr. Hovedkontorets prognose for hele året var ifølge brevet et underskud på 2,6 mio. kr. Bestyrelsen modtog ikke disse oplysninger.

Af budgetredegørelsen for 1997, som blev behandlet på bestyrelsesmødet den 14. november 1996, fremgår på side 13:

"Den positive udvikling er fortsat i 1996 med yderligere omsætningsfremgang til følge. Forventningen til 1997 er yderligere fremgang dels ved kraftigere markedsføring af de nuværende aktiviteter dels ved iværksættelse af nye aktiviteter."

Ifølge økonomirapporten til bestyrelsen var busområde International i efteråret 1996 således inde i en positiv udvikling.

Efter betydelige underskud i oktober, november og december 1996 blev årets resultat på -2,7 mio. kr. mod et budgetteret resultat på 1,2 mio. kr. Omsætningen var 26,4 mio. kr. mod budgettets 33,2 mio. kr.³¹¹ Bestyrelsen modtog ikke disse tal.

I busområdets budgetopfølgning til direktionen pr. 31. maj 1997 er anført:

“Efter diverse møder er konklusionen, at regnskabet i 1998 vil balancere, idet man forventer en omsætningsstigning på ca. 10 %, og først i 1999 kan der forventes et positivt indtjeningsbidrag.”

Busområdets resultat for 1. halvår 1997 var -3,5 mio. kr. af en omsætning på 13,2 mio. kr.

I et internt notat af 13. august 1997, udarbejdet af Ole Isgaard, er blandt andet anført:

“Den internationale kørsel har vi næppe fod på p.t. Det konstaterede tab (eller den foretagne investering om man vil) kan næppe indhentes, men kan vi få balance i tingene resten af året? den voldsomme markedsføring er stoppet og priserne er sat op, men er det nok??”

Næste gang busområde International omtales i rapporteringen til bestyrelsen er i økonomirapporten for 2. kvartal 1997, der blev behandlet på bestyrelsesmødet den 28. og 29. august 1997. I rapporteringen anføres det som en af årsagerne til et utilfredsstillende resultat, at der har været en massiv og bekostelig markedsføring af den internationale buskørsel. Det fremgår, at der arbejdes “intet sammen med ledelserne i busområderne International ... for at få vendt den negative udvikling”. Der forelå ikke regnskabstal for busområde International, der gjorde det muligt for bestyrelsen at bedømme busområdets situation.

I selskabets reviderede handlingsplan fra august 1997 er på side 10 om busområdet International blandt andet anført:

“Kørslen består overvejende af ruterne til Halmstad, Malmö, Berlin, Prag, Bratislava og Banska Bystrica. Resultatet af en massiv markedsføring af disse ruter i foråret 1997 er blevet en stor tilgang af passagerer. Det økonomiske resultat af denne satsning vil dog først vise sig fra efteråret 1997.”

I selskabets økonomirapport for 3. kvartal 1997 er på side 2 under overskriften “Forventet resultat 1997” blandt andet anført:

“Derudover arbejdes der fortsat sammen med ledelsen i busområderne International, Sjælland og Vejle på at skabe en øget indtjening. Ifølge den seneste budgetopfølgning synes indtjeningen i alle 3 områder nu at rette sig.”³¹²

³¹¹ Månedsrappporter fra busområde International til Combus' hovedkontor.

I budgetredegørelsen for 1998, der blev forelagt bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 27. november 1997, er på side 13 om den økonomiske udvikling i busområdet anført:

“De økonomiske resultater af den internationale kørsel har tidligere gennemgående været skuffende. Det lykkedes i 1994, efter flere år med stærkt utilfredsstillende resultater, at få vendt udviklingen. Siden har tendensen været positiv, men det må konstateres, at vilkårene for denne type kørsel er vanskelige. Markedsmæssig succes er ikke nødvendigvis det samme som gode økonomiske resultater. I 1997 får busområde International en større omsætning end nogensinde tidligere, men det økonomiske resultat er endnu ikke tilfredsstillende.”

I budgetredegørelsen for 1998 er videre anført (side 13):

“Forventningen til 1998 er yderligere fremgang dels ved fortsat markedsføring af de nuværende aktiviteter dels ved iværksættelse af nye aktiviteter. ...”

Bestyrelsen blev således orienteret om, at der i busområdet syntes at være problemer med at opnå økonomiske resultater ved den øgede aktivitet.

Busområdets samlede resultat for 1997 blev -6,7 mio. kr.

Af økonomirapporten for 4. kvartal 1997 fremgår, at der er gennemført en massiv og beko- stelig markedsføring af den internationale buskørsel. Derudover er der ingen oplysninger ved- rørende busområde International. Resultatet for 1997 blev ikke oplyst.

Af udkast til revisionsprotokollat vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997, som blev drøftet på bestyrelsesmødet den 31. marts 1998, fremgår, at busområde International i 1. halvår af 1997 havde et realiseret underskud på 3,5 mio. kr. mod et budgetteret overskud på 0,5 mio. kr., og i 2. halvår 1997 et underskud på 3,2 mio. kr. mod et budgetteret overskud på ligeledes 0,5 mio. kr. Dette var efter de foreliggende oplysninger første gang, bestyrelsen modtog konkrete oplysninger om den økonomiske udvikling i busområde International.

Bestyrelsen besluttede på bestyrelsesmødet, at der skulle foretages en “særlig kritisk gennem- gang” af blandt andet det internationale område.³¹³

Busområdets resultat i 1. kvartal 1998 blev -0,7 mio. kr.

³¹² Fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmøde den 27. november 1997.

³¹³ Bestyrelsesprotokollen, side 88.

På bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 skulle bestyrelsen tage stilling til et opdateret budget for 1998. Det samlede budgetterede resultat var reduceret betragteligt i forhold til tidligere, mens det budgetterede resultat for busområde International var forbedret med 1,299 mio. kr. I et notat af 1. maj 1998 om "økonomistatus - revideret budget 1998" er side 4 anført:

"Busområde Internationals resultat er som nævnt forbedret med tkr. 1.299 til tkr. 1.442 i det reviderede budget for 1998. Disse overskudstal skal ses på baggrund af et realiseret underskud på tkr. 6.698 i 1997.

Den forventede resultatforbedring skal ses på baggrund af en lang række besparelses- og effektiviseringstiltag, hvoraf de væsentligste allerede er gennemført. Underskudsgivende turistikørsel med tre busser er for eksempel skåret væk."³¹⁴

Til samme bestyrelsesmøde forelå et notat med titlen "Opsummering af kalkuleret budgetfølsomhed 1999". Af notatet fremgår, at såfremt omsætningen og chaufføromkostningerne i 1998 blev på samme niveau som i 1997, ville det bevirke en reduktion i det budgetterede resultat på 5,3 mio. kr. En forøgelse af passagerantallet pr. afgang med 10% ville give en forøgelse af det budgetterede resultat på 2 mio. kr.

Det opdaterede budget blev godkendt på bestyrelsesmødet den 7. maj 1998. Der ses ikke af bestyrelsesreferatet at have været krævet yderligere oplysninger om de nærmere forudsætninger for de forventede forbedringer i busområdet.

Busområde Internationals resultat for 1. halvår 1998 blev -2,9 mio. kr. I udkast til handlingsplan af 14. august 1998 er på side 8 anført, at baggrunden for, at Combus' internationale ruter ikke har givet overskud "sandsynligvis" er, at "Combus ikke besidder - eller i hvert fald ikke har besiddet - den fornødne kompetence til at drive denne form for kørsel profitabelt. Det skal derfor sikres, at Combus foretager en stram opfølgning på disse aktiviteter, hvilket blandt andet indebærer, at der i busområderne skal udarbejdes specifikt budget og regnskab for denne form for kørsel". Det er endvidere anført, at "hvis ikke kørslen for egen regning og turistikørsel m.v. giver positivt resultat indenfor et på forhånd fastlagt tidsrum, skal aktiviteterne afvikles".

Af økonomirapporten for 2. kvartal 1998 fremgår, at den negative afvigelse i produktionsomkostningerne skyldes en forholdsvis stor overskridelse af chaufføromkostningerne for blandt andet busområde International. Det anføres, at der er iværksat aktiviteter for at afhjælpe dette med henblik på at få minimeret chaufføromkostningerne. Noget nærmere om de iværksatte skridt anføres dog ikke.

³¹⁴ Fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmøde den 7. maj 1998.

I revisionsprotokollatet vedrørende halvårsregnskabet for 1. halvår 1998 fremgår, at busområde International havde en budgetafvigelse på 3,4 mio. kr., idet det realiserede resultat var -2,9 mio. kr. mod et budgetteret overskud på 0,5 mio. kr.

I referatet fra bestyrelsesmødet den 7. oktober 1998 er anført, at formanden for bestyrelsen oplyste følgende om det internationale område:

“Direktionen vil på bestyrelsesmødet den 25. november 1998 nærmere redegøre for områdets økonomiske udvikling herunder om eventuel omstilling eller lukning af området.”³¹⁵

I regnskabet for 3. kvartal 1998 er anført, at der i busområde International i kvartalet er realiseret et overskud på 0,2 mio. kr. mod et budgetteret overskud på 0,8 mio. kr.³¹⁶ I prognose for Combus-koncernen, 4. kvartal 1998 og året 1998, er anført, at der blev forventet underskud i busområde International. Det fremgår, at området selv estimerede, at underskuddet ville udgøre 2 mio. kr., mens Combus' ledelse forventede et underskud på 4 mio. kr. Det er anført, at et “pessimistisk estimat” ville føre til et underskud på 5 mio. kr.

På bestyrelsesmødet den 25. november 1998 redegjorde direktionen for, at det ikke syntes muligt at opnå et tilfredsstillende overskud ved drift af busområde International, og at området derfor burde lukkes eller sælges. På den baggrund indstillede direktionen, at mulighederne for et salg af busområdet blev undersøgt. Såfremt dette ikke var muligt, burde busområdet efter direktionens opfattelse udskilles som selskab med henblik på salg. Direktionens indstilling blev godkendt, således at direktionen blev bemyndiget til at gennemføre et salg af busområde International.

Uanset denne redegørelse var der i det til samme bestyrelsesmøde udarbejdede budget af 20. november 1998 for perioden 1999-2001 budgetteret med positive resultater på henholdsvis 2,3 mio. kr., 2,1 mio. kr. og 1,5 mio. kr. for busområdet. Budgettet for 1999-2001 blev godkendt.

På bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 oplyste direktionen, at de internationale aktiviteter var solgt pr. 1. marts 1999.

Af økonomirapporten for 4. kvartal 1998, som blev behandlet på bestyrelsesmødet den 30. marts 1999, fremgår, at busområde Internationals resultat i 4. kvartal 1998 var -7,0 mio. kr. i forhold til et budgetteret overskud på 0,1 mio. kr. I kommentaren hertil anføres, at årsagen

³¹⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 111.

³¹⁶ Fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 25. november 1998.

primært var en nedskrivning af busområdets bygning med 4,4 mio. kr., manglende omsætning samt for store chaufføromkostninger. Samtidig angives det i det reviderede budgetoverslag for 1999, at ledelsens nye estimat for resultatet i 1999 var 32.000 kr., svarende til en reduktion på 2,3 mio. kr. i forhold til tidligere budget.

Af revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 fremgår, at busområde International i 1998 bidrog med et samlet underskud på 9,7 mio. kr.

Det første salg blev ikke gennemført, og busområde International blev i stedet med virkning fra 1. januar 2000 afhændet til en tysk busoperatør. Købesummen svarede til bogført værdi af busområdets bygninger med et mindre fradrag. De til busområdet hørende busser var eksternt leasede og blev videreudlejet til køber.³¹⁷

Der kan for perioden fra 1995 til 1998 opgøres et samlet tab på 28,8 mio. kr. på busområde International. Resultaterne de enkelte år opgøres således:

Tabel 10. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetteret og realiseret omsætning og resultat i busområde International 1995-1998**

| Mio. kr. | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|-----------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--|
| | Realiseret | Budget | Realiseret | Budget | Realiseret | Budget | Realiseret | |
| Omsætning | 19,0 | 33,3 | 26,4 | 27,6 | 28,5 | 34,1 | 30,0 | |
| Resultat | -4,6 | 1,2 | -2,7 | 1,1 | -6,7 | 1,4 | -9,7 | |

Kilde: Månedsrappporteringer fra busområde International.

Bortset fra 1996 har der været en negativ tendens i udviklingen. Det fremgår af interne noter, at medarbejdere i selskabet var opmærksomme på denne udvikling. Uanset dette giver rapporteringen til bestyrelsen indtil kvartalsrapporten for 2. kvartal 1997 det indtryk, at der er fremgang i busområdet. Rapporteringen forekommer at have været præget af en betydelig optimisme, der ikke havde støtte i den faktiske udvikling. Bestyrelsen modtog først i forbindelse med bestyrelsesmødet den 31. marts 1998 præcise økonomiske oplysninger om udviklingen i busområdet.

Selskabets budget for udviklingen i busområdet var ligeledes præget af optimisme og uden forbindelse med den faktiske udvikling. Uanset det dårlige resultat på -6,7 mio. kr. i 1997 blev forventningen til resultatet i 1998 forhøjet fra 0,1 til 1,4 mio. kr. Samtidig med, at direktionen på bestyrelsesmødet den 25. november 1998 oplyste, at området næppe kunne drives

³¹⁷ Telefonsamtale den 14. april 2000 med driftsdirektør Per Madsen.

med tilfredsstillende resultat, blev budgettet for perioden 1999-2001 fremlagt, og heraf fremgik en forventning om overskud i busområde International på henholdsvis 2,3 mio. kr., 2,0 mio. kr. og 1,5 mio. kr. i de tre år.

Ved konstateringen af det betydelige underskud for 1997 ville det være nærliggende, at busområdets fremtidige forhold blev drøftet i bestyrelsen. Det første tegn i bestyrelsesmaterialet på overvejelser herom findes imidlertid i referatet fra bestyrelsesmødet den 7. oktober 1998, hvor formanden varslede direktionens senere redegørelse om "områdets økonomiske udvikling, herunder ... eventuel omstilling eller lukning af området". Som nævnt havde bestyrelsen imidlertid ikke før marts 1998 modtaget detaljerede oplysninger om den økonomiske udvikling i området.

10.6 Aalborg Omnibusselskab A/S

Aalborg Omnibusselskab A/S (AOS) blev købt af DSB før udskillelsen af DSB Busser A/S.

AOS havde fra begyndelsen økonomiske problemer. På bestyrelsesmødet den 14. juli 1995 i DSB Busser A/S blev bestyrelsen orienteret om budget og regnskabsmæssige problemer i AOS samt de deraf følgende ledelsesmæssige og personalemæssige konsekvenser. Det blev oplyst, at underskuddet i 1994 var ca. 2 mio. kr., og at der tillige måtte påregnes et underskud i 1995.

Til bestyrelsesmødet den 19. september 1995 forelå der en indstilling fra direktionen om indgåelse af en aftale med Poul Erik Thinggaard i forbindelse med Thinggaard Holding ApS' køb af Aalborg Kommunes aktiepost i AOS. Det var i forbindelse med DSB's køb af aktiemajoriteten i AOS aftalt, at Aalborg Kommune inden for et år skulle afhænde mindst 20% af aktiekapitalen til private investorer.

DSB Busser A/S var positiv over for Thinggaard som ny aktionær og ønskede at udvide samarbejdet til at omfatte Aalborg Rutebilstation A/S. Dette skulle ske ved, at DSB Busser A/S forpligtede sig til at udpege en person fra Thinggaard til en af DSB Busser A/S' 3 bestyrelsesposter i AOS, samt at DSB Busser A/S forpligtede sig til at købe 10% af Thinggaards aktiepost i Aalborg Rutebilstation for en købesum på 2 mio. kr. Efter aftalen skulle parterne i fællesskab sigte mod at erhverve aktiemajoriteten i Aalborg Rutebilstation.

Endvidere påtog DSB Busser A/S i tillægget til aktionæroverenskomsten mellem Aalborg Kommune og DSB Busser A/S sig en forpligtelse til at overtage Thinggaards aktiepost i AOS til Thinggaards købspris med tillæg af en forrentning på 10% p.a., hvis AOS ikke opnåede kontrakt med Nordjyllands Trafikselskab efter udlicitering af kørslen i 1995-96, og hvis der

derefter ikke blev truffet beslutning om likvidation af AOS. Denne forpligtelse er ikke omtalt i direktionens skriftlige orientering til bestyrelsen, men fremgår af det medfølgende aftaleudkast.

Bestyrelsen besluttede at følge direktionens indstilling om at indgå aftalen med Thinggaard.

På bestyrelsesmødet den 16.-17. november 1995 blev bestyrelsen orienteret om, at Thinggaard havde købt Aalborg Kommunes aktier i AOS, og at den ovenfor skitserede aftale var indgået.

På bestyrelsesmødet den 2. maj 1996 blev bestyrelsen orienteret om, at AOS havde genvundet al selskabets kørsel med 78 kontraktbusser for Nordjyllands Trafikselskab. AOS' bestyrelse havde vedtaget nyt budget med tilhørende kædeårsbudgetter for kontraktperioden, som var 1996-2002. Det fremgår ikke af referatet, om der på bestyrelsesmødet blev spurgt til indtjeningen på den nye kontrakt.

På bestyrelsesmødet den 30. maj 1996 blev det besluttet at afgive en moderselskabserklæring i forbindelse med AOS' kontraktlige forpligtelser over for Nordjyllands Trafikselskab, idet AOS øjensynlig ikke selv havde været i stand til at fremskaffe de nødvendige garantier. Indirekte fremgår det, at Thinggaard ikke stillede sikkerhed i forhold til sin aktiepost, idet bestyrelsen besluttede, at direktionen skulle undersøge, om det var muligt at etablere en regaranti fra de øvrige aktionærer for moderselskabserklæringen. Endvidere blev det besluttet, at DSB Busser A/S i fremtiden skulle søge at opnå regaranti fra andre aktionærer i forbindelse med afgivelse af moderselskabserklæringer. Uanset at DSB Busser A/S på dette tidspunkt kun ejede 58% af aktierne i AOS, besluttede bestyrelsen således at påtage sig den fulde risiko uden regaranti fra de øvrige aktionærer.

I revisionsprotokollatet af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 anføres på side 44 vedrørende AOS:

“Budget for 1997 for AOS udviser et underskud på 23 tkr, mens budget 1998 udviser et overskud på 155 tkr. Budgetterne baseres på, at en række omkostningsbesparelser gennemføres. Det er vor opfattelse, at de planlagte tiltag er omfattende og stiller store krav til den økonomiske styring.”

Indtil 2. kvartal i 1997 fik bestyrelsen ikke forelagt regnskabstal vedrørende AOS. På bestyrelsesmødet den 23. april 1997 orienterede direktionen om, at økonomirapporterne fremover ville blive udarbejdet på koncernniveau, således at blandt andet AOS ville indgå.

Pr. 30. juli 1997 forelå den første økonomirapport på koncernniveau. Om AOS er anført:

“Aalborg Omnibusselskab opnåede i 1996 kontrakt på al bybuskørsel i Aalborg for en 6-årig periode. Kontrakten indebærer, at selskabet vil opnå meget beskedne resultater i kontraktperiodens begyndelse. Endvidere har ønsket været at foretage en omlægning af såvel driften som administrationen med henblik på at opnå besparelser. Omstruktureringen var planlagt afsluttet med udgangen af 1996, men projektet har vist sig at være meget mere kompliceret end forventet og kan næppe afsluttes før udgangen af 1997/begyndelsen af 1998. Det kan derfor kun forventes, at resultatet heraf får indvirkning på indtjeningen i 1998.”

Økonomirapporten for 2. kvartal indeholdt ikke særskilte regnskabstal for AOS. Bestyrelsen efterspurgte på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 ifølge referatet ikke regnskabstal for AOS, og bestyrelsen godkendte halvårsrapporten og økonomirapporten. På bestyrelsesmødet blev det besluttet at intensivere overvågningen af busområderne samt AOS.

Den intensiverede overvågning gav sig blandt andet udslag i, at økonomiafdelingen i efteråret 1997 aflagde et besøg hos AOS med henblik på at gennemgå virksomheden. Herefter blev der udarbejdet en rapport, der ifølge økonomirapporten for 3. kvartal 1997 skulle påvise, at der ved gennemførelse af en række tiltag kunne tilvejebringes et positivt økonomisk resultat i AOS. Af økonomirapporten fremgår videre, at tiltagene øjensynligt var reduktioner i chaufføromkostninger, opstramninger vedrørende sygefravær, besparelser på de administrative omkostninger samt en revurdering af tjenestelister m.v. Omstruktureringerne ville dog først få virkning ved udgangen af 1997/begyndelsen af 1998.

Økonomirapporten for 3. kvartal 1997 blev godkendt af bestyrelsen uden bemærkninger.

Af budgetredegørelsen for 1998 fremgår, at der for så vidt angår AOS var forudsat et nulresultat for 1998. Dette ville i sammenhæng med en relativ stor omsætning i selskabet påvirke Combus koncernens overskudsgrad i negativ retning.

I økonomirapporten for 4. kvartal 1997 er anført, at AOS' resultat i 1997 var -5,8 mio. kr., hvoraf Combus' andel udgjorde -3,4 mio. kr. Kvartalsrapporten blev ikke behandlet på bestyrelsesmødet den 20. februar 1998 som planlagt men udsat til bestyrelsesmødet den 31. marts 1998.

På bestyrelsesmødet den 31. marts 1998, hvor bestyrelsen modtog udkast til revisionsprotokollat vedrørende årsregnskabet for 1997, besluttede bestyrelsen, at der skulle foretages en særlig kritisk gennemgang af blandt andet AOS.

Det fremgik af resultatafvigelsesanalysen i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende koncernregnskabet for 1997, at Combus' andel af AOS' resultat i 1. halvår og 2. halvår 1997

var henholdsvis -2,1 mio. kr. og -1,3 mio. kr. i forhold til et budgetteret resultat i begge halvår på 0 kr.

I forbindelse med direktionens orientering om det reviderede budget for 1998 på bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 blev det anført:

“AOS a/s igangsatte ultimo 1997 en detaljeret analyse af selskabets drift. Det skete på baggrund af et utilfredsstillende økonomisk resultat på - 6 mio. kr. i 1997 og en utilfredsstillende økonomisk udvikling i selskabet i det hele taget.

Analysen kortlagde en række besparelses- og effektiviseringsmuligheder, som blev igangsat i begyndelsen af 1998. Effekten heraf har givet ledelsen i AOS a/s mulighed for at bekræfte det reviderede budget for 1998, som viser et underskud på tkr. 49.”

Der blev således også i 1998 kalkuleret med et underskud i AOS.

AOS' økonomiske problemer blev i øvrigt bekræftet på bestyrelsesmødet den 7. maj 1998, idet direktionen orienterede om, at AOS' bankforbindelse havde afslået at udvide et låneengagement uden sikkerhed herfor. Banken havde krævet, at selskabets egenkapital skulle bringes op på 20 mio. kr. ved indskud af ny kapital i selskabet - eller alternativt - at aktionærerne, Combust, Aalborg Kommune og Thinggaard, skulle kautionere for de 6 mio. kr. i forhold til deres ejerandele, svarende til ca. 3,5 mio. kr. for Combust.

Bestyrelsen besluttede, at Combust kunne kautionere med et samlet beløb på op til ca. 4,2 mio. kr., svarende til selskabets egen ejerandel samt halvdelen af Thinggaards andel. Baggrunden for, at selskabet skulle kautionere for en større andel end svarende til selskabets ejerandel fremgår ikke.

På et bestyrelsesmøde den 25. maj 1998 blev bestyrelsen orienteret om, at Aalborg Kommune havde oplyst, at kommunen ikke lovligt kunne kautionere for AOS, men godt kunne foretage et kapitalindskud i selskabet. På den baggrund foreslog direktionen, at Combust tillige - i stedet for at kautionere - indskød ca. 4,1 mio. kr. i selskabet som aktiekapital. Det blev i den forbindelse anført, at direktionen og revisionen var enige om, at forskellen mellem en kaution og et tilsvarende kapitalindskud var minimal for Combust. Ifølge bestyrelsesmødereferatet godkendte bestyrelsen indskuddet i AOS under forudsætning af, at Aalborg Kommune indskød ca. 1,9 mio. kr.

Af resultatafvigelsesanalysen i revisionsprotokollatet vedrørende halvårsregnskabet for 1. halvår 1998 udleveret til bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 fremgår, at Combust' andel af AOS' underskud i 1. halvår 1998 udgjorde 2,2 mio. kr. i forhold til et budgetteret underskud på 25.000 kr.

På bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 besluttede bestyrelsen, at der skulle udarbejdes en redegørelse om blandt andet AOS til drøftelse på bestyrelsesmødet i november 1998. Redegørelsen skulle indeholde en plan for en eventuel afvikling og de dermed forbundne konsekvenser.

Af regnskabet for 3. kvartal 1998 fremgår, at AOS havde et realiseret resultat på 322.000 kr. i forhold til et budgetteret resultat på -12.000 kr. Baggrunden for forbedringen i forhold til budgettet er ikke angivet.

Af den overordnede aktivitetsplan for 1998/99, som blev behandlet på bestyrelsesmødet den 6. januar 1999, fremgår, at der forelå et nyt budget for 1999 for AOS, som udviste overskud. Aktivitetsplanen blev taget til efterretning af bestyrelsen uden kommentarer.

Det enkeltstående positive resultat for AOS i 3. kvartal 1998 må antages at have skyldtes ekstraordinære forhold, idet resultatet for 4. kvartal igen afveg betragteligt fra budgettet. Resultatet var således et underskud på 1,9 mio. kr. i forhold til et budgetteret underskud på 12.000 kr. I kommentarerne til resultatoversigten for busområderne fremgår blot, at afvigelsen på 1,9 mio. kr. skyldes øgede vedligeholdelsesudgifter på busser i forhold til budgettet. Økonomirapporten blev godkendt af bestyrelsen, uden at der fremkom bemærkninger vedrørende AOS.

For 1998 havde AOS et samlet underskud på 3,0 mio. kr.

AOS har i perioden 1995 til 1998 samlet belastet Combus med en negativ påvirkning på 5,1 mio. kr. AOS' omsætning og resultat har i de enkelte år udgjort følgende:

Tabel 10. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Omsætning og resultat for AOS 1995-1998**

| Mio. kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------|------|------|------|------|
| Omsætning | 86,5 | 93,7 | 93,2 | 93,1 |
| Resultat | 0,8 | 1,3 | -5,9 | -5,1 |
| Heraf Combus' andel | 0,5 | 0,8 | -3,4 | -3,0 |

Kilde: Årsregnskaber for Aalborg Omnibusselskab A/S for årene 1995-1998.

Bestyrelsen modtog første gang regnskabstal vedrørende AOS i kvartalsrapporten for 2. kvartal 1997, hvor AOS indgik i den samlede rapportering. Konkrete oplysninger om udviklingen i AOS modtog bestyrelsen første gang ved kvartalsrapporten for 4. kvartal 1997. Rapporten blev udsendt til bestyrelsesmødet den 20. februar 1998 men først behandlet på bestyrelsesmødet den 31. marts 1998.

11. REGNSKABSMÆSSIG UDVIKLING 1995-1998

11.1 Hoved- og nøgletal for Combust-koncernen

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Hoved- og nøgletal for Combust-koncernen i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999

| 1.000 kr. | Åbning ^a | | | | | Halvår ^f |
|---|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| | 01.01.95 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Omsætning | - | 625.392 | 686.123 | 763.432 | 1.049.789 | 537.063 |
| Produktionsomkostninger | - | (541.220) | (586.120) | (681.656) | (996.699) | (505.906) |
| Bruttoresultat | - | 84.172 | 100.003 | 81.776 | 53.090 | 31.157 |
| Administrationsomkostninger | - | (54.142) | (62.017) | (70.165) | (92.761) | (45.809) |
| Resultat før renter m.m. (resultat af primær drift) | - | 30.870 | 37.423 | 12.227 | (40.029) | (14.652) |
| Finansielle poster, netto | - | 2.595 | (5.029) | (8.736) | (35.090) | (13.666) |
| Combust' andel af årets resultat | - | 31.184 | 28.546 | 7.684 | (139.128) | (96.626) |
| Aktiver i alt | 503.049 | 773.273 | 682.225 | 996.507 | 1.244.226 | 1.267.416 |
| Egenkapital ^b | 118.643 | 149.827 | 178.373 | 185.962 | 46.832 | 150.206 |
| Ansvarlig lånekapital | - | - | - | - | - | 100.000 |
| Minoritetsinteresser | 7.852 | 7.933 | 15.123 | 11.883 | 11.908 | 10.331 |
| Hensættelser | 170.000 | 143.411 | 120.162 | 93.424 | 116.082 | 152.897 |
| Rentebærende gæld ^c | 107.376 | 305.069 | 212.999 | 525.276 | 869.158 | 627.312 |
| Ikke rentebærende gæld | 99.178 | 167.033 | 155.568 | 179.962 | 200.246 | 226.670 |
| Passiver i alt | 503.049 | 773.273 | 682.225 | 996.507 | 1.244.226 | 1.267.416 |
| Bruttomargin (%) | - | 13,5% | 14,6% | 10,7% | 5,1% | 5,8% |
| Overskudsgrad (%) | - | 4,9% | 5,5% | 1,6% | -3,8% | -2,7% |
| Afkastningsgrad (%) ^d | - | 6,4% | 5,8% | 1,9% | -3,1% | - |
| Egenkapitalens forrentning (%) | - | 23,2% | 17,4% | 4,2% | -119,5% | -98,1% |
| Antal busser, ultimo | - | 700 | 730 | 881 | 1.120 | - |
| Køreplantimer, moderselskabet | - | - | 1.596.740 | 1.708.843 | 2.615.595 | - |
| Gns. antal medarbejdere, koncernen | - | 1.932 | 2.103 | 2.470 | 3.001 | - |
| Gns. antal medarbejdere, moderselskabet | - | 1.659 | 1.760 | 1.848 | 2.773 | - |
| Heraf tjenestemænd ^e | - | 832 | 689 | 593 | 531 | - |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

a Moderselskabets åbningsbalance.

b Egenkapitalen pr. 30. juni 1999 inkluderer kapitaltilførsel på 200 mio. kr. vedtaget i maj 1999. Herudover ydede staten et ansvarligt lån, stort 100 mio. kr.

c Den rentebærende gæld i 1995 er inkl. gæld til tilknyttede selskaber på 186.073 t.kr. For 1. halvår 1999 er fordelingen mellem rentebærende og ikke rentebærende gæld foretaget ud fra fordelingen mellem lang- og kortfristet gæld. Deloitte & Touche har ikke ud fra det foreliggende grundlag haft mulighed for at foretage en præcis fordeling. Den rentebærende gæld pr. 30. juni 1999 er vist ekskl. ansvarlig lånekapital, som er rentebærende.

d I Combust' årsregnskaber er afkastningsgrad beregnet excl. finansielle indtægter, medens afkastningsgrad her inkluderer sådanne indtægter.

e Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s, juni 1999.

f Resultat af primær drift i 1. halvår er påvirket af forbrug af hensættelser på 26 mio. kr. Deloitte & Touche har ikke særskilt undersøgt, om dette forbrug modsvarer merudgifter til tjenestemænd eller realiserede tab på de kontrakter, der blev hensat til i 1998-regnskabet.

I overensstemmelse med Combust' strategi, jf. kapitel 6, viser Combust-koncernens omsætning en betydelig stigning i granskingsperioden. Omsætningsstigningen fra ca. 625 mio. kr. i 1995 til ca. 1.050 mio. kr. i 1998 svarer til en stigning på 68%. Væksten illustreres tillige af Combust-koncernens aktivmasse, der er mere end fordoblet fra primo 1995 til ultimo 1998. Antallet af producerede køreplantimer er vokset med 64% fra 1996 til 1998.

Særlig kraftig omsætningsvækst på 37,5% ses fra 1997 til 1998.

For den samlede periode fra 1995 til og med 1998 har koncernen haft underskud. Opgjort som Combust' andel af årets resultat (efter skat og ekstraordinære poster og eksklusiv minoritetsaktionærens andel) har Combust i alt tabt ca. 72 mio. kr. i perioden.³¹⁸ I 1999 led Combust-koncernen yderligere tab på ca. 168 mio. kr.

Produktionsomkostningerne er - bortset fra 1995 sammenholdt med 1996 - steget mere end omsætningen med lavere bruttoresultat til følge. Udtrykt i nøgletal er bruttomarginen faldet fra 13,5% i 1995 til 5,1% i 1998. Særligt markant var faldet i bruttomargin fra 1997 til 1998.

Administrationsomkostningerne er steget fra ca. 54 mio. kr. i 1995 til ca. 93 mio. kr. i 1998, hvilket er på niveau med udviklingen i omsætningen.

Indtjeningen er i perioden negativt påvirket af en stigning i finansielle nettoudgifter. Navnlig i 1998 er Combust-koncernens driftsresultat belastet heraf med en nettoudgift på ca. 35 mio. kr.

11.2 Sammenligning med andre busoperatører

På grundlag af offentligt tilgængelige årsregnskaber har Deloitte & Touche i efteråret 1999 udarbejdet en analyse af Combust' historiske regnskabstal sammenholdt med tallene for andre, udvalgte busoperatører på det danske marked. Analysen, der i sin helhed er medtaget som bilag 1, er udarbejdet på grundlag af de relevante selskabers årsregnskaber for 1998 eller 1997/98. Det bemærkes, at en retvisende, sammenlignende regnskabsanalyse er vanskelig, idet selskaberne kan have forskellige aktiviteter, struktur, tidspunkt for vunden kørsel og overenskomster m.v.

Analysen viser, at Combust-koncernens omsætningsvækst - i absolutte tal fra ca. 686 mio. kr. i 1996 til ca. 1.050 mio. kr. i 1998 - var størst blandt de analyserede busoperatører. Væksten

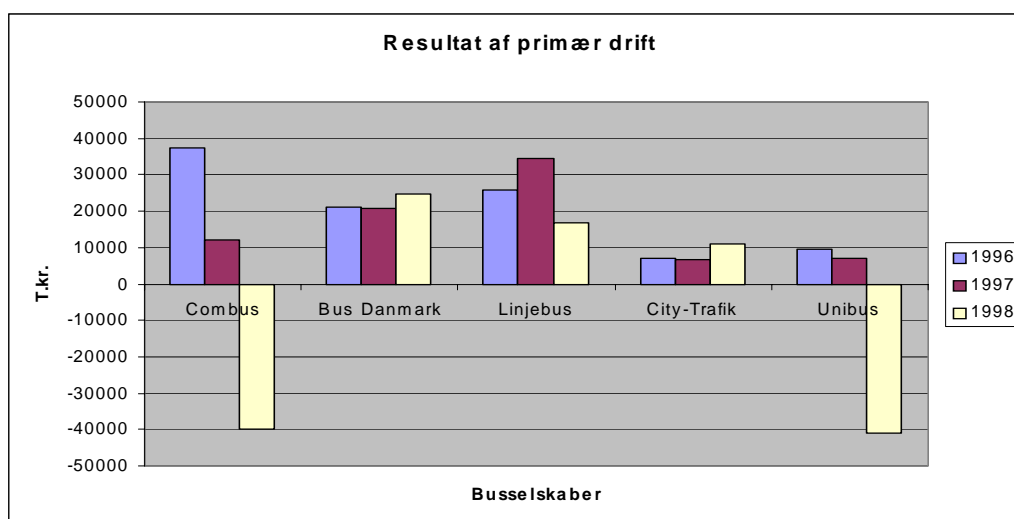
³¹⁸ Tallet inkluderer ekstraordinære hensættelser på i alt 65 mio. kr. til forventet tab på kontrakter. Hensættelserne blev foretaget ved aflæggelsen af årsregnskab 1998, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

gjorde, at Combus i 1998 var den største busoperatør på det danske marked målt på grundlag af omsætning. Den næststørste operatør, Bus Danmark A/S, ejet af det engelske selskab Arriva Plc og nu sammenlagt med Unibus under navnet Arriva Danmark, har haft en mere jævn omsætningsudvikling fra ca. 806 mio. kr. i 1996 til ca. 930 mio. kr. i 1998.

Den tredjestørste operatør, Liniebus A/S (nu Connex Transport Danmark A/S), ejet af det franske selskab CGEA Transport S.A., har i perioden 1996-1998 haft omsætningsnedgang fra ca. 336 mio. kr. til ca. 257 mio. kr. City-Trafik A/S har oplevet kraftig omsætningsstigning fra ca. 122 mio. kr. i 1995/96 til ca. 252 mio. kr. i 1997/98. Unibus Rutetrafik A/S' omsætning er steget fra ca. 122 mio. kr. i 1995/96 til ca. 162 mio. kr. i 1997/98.

Busoperatørernes driftsresultater viser følgende billede:

Figur 11. Ukendt argument for parameter.: Udvalgte busoperatørers resultat af primær drift i perioden 1996-1998



Kilde: Deloitte & Touche.

Combus og Unibus Rutetrafik A/S har i 1998 haft negative resultater af primær drift - for begge operatørers vedkommende i størrelsesordenen 40 mio. kr. Combus' ledelse har over for Deloitte & Touche tilkendegivet, at negative resultater kan blive en konsekvens også for konkurrenterne i de kommende år. Combus' ledelse mener, at priserne nu er stigende, hvilket vil betyde bedre økonomi i ruterne. Da kontrakterne typisk har en løbetid på 5-6 år, vil der imidlertid forløbe en årrække, før de stigende priser medfører bedre resultater i busselskabernes årsregnskaber.

Som det fremgår af kapitel 3, skønnes standardkontrakter generelt at være mere fordelagtige for busoperatørerne end licitationskontrakter. Combus' ledelse har over for Deloitte & Touche oplyst, at en væsentlig del af forskellen mellem Combus' og Bus Danmark A/S' indtjening

kan henføres til forskellen i andelen af licitationskontrakter, som for Combust' vedkommende udgjorde ca. 80% og for Bus Danmark A/S' vedkommende ca. 54% af omsætningen i 1998.

En sammenligning af de to største operatørers, Combust' og Bus Danmark A/S', effektivitet i 1997 og 1998 viser følgende:

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Effektivitetsnøgletal for Combust og Bus Danmark A/S (moderselskaber) 1997-1998**

| 1.000 kr. | Combust 1998 | Bus Danmark 1998 | Combust 1997 | Bus Danmark 1997 |
|--------------------------------------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| Gns. antal medarbejdere | 2.773 | 2.127 | 1.848 | 2.098 |
| Gns. antal busser | 1.004 | 653 | 806 | 598 |
| Køreplantimer | 2.615.595 | 2.112.659 | 1.708.843 | 1.995.602 |
| Omsætning pr. køreplantime | 363,00 | 395,13 | 362,92 | 394,09 |
| Gns. antal medarbejdere pr. bus | 2,76 | 3,26 | 2,29 | 3,51 |
| Antal køreplantimer pr. bus | 2.605 | 3.235 | 2.120 | 3.337 |
| Antal køreplantimer pr. gns. medarb. | 943 | 993 | 925 | 951 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber.

Det generelle billede er, at Bus Danmark A/S, som kontraktporteføljerne var sammensat i 1997-1998, viste større effektivitet end Combust. Tallene skal dog tages med et vist forbehold, idet de to selskabers kontraktporteføljer kan have afgørende forskelle. Combust har fremhævet, at Bus Danmark A/S (nu Arriva Danmark) primært har bybusser og Combust primært landevejsbusser, hvilket i sig selv medfører væsentlige forskelle.³¹⁹

11.3 Anvendt regnskabspraksis

Deloitte & Touche har konstateret, at den af Combust anvendte regnskabspraksis ikke er ændret væsentligt i perioden 1995 - 1. halvår 1999. Det er Deloitte & Touche's opfattelse, at den anvendte regnskabspraksis er i overensstemmelse med almindelig praksis for branchen.

Til forståelse af Combust' historiske regnskabstal hører omtale af en enkelt praksisændring, uanset den ikke i sig selv er udtryk for en væsentlig ændring af selskabets regnskabspraksis. I forbindelse med udarbejdelsen af årsregnskabet for 1998 blev det besluttet at ændre regnskabspraksis for så vidt angår busser, som Combust har leaset fra koncerneksterne selskaber. I årsregnskabet for 1998 er praksisændringen forklaret således (side 24):

³¹⁹ Brev af 12. juli 2000 fra Combust til granskningsmanden.

“Regnskabet er aflagt efter samme regnskabspraksis som det foregående år, bortset fra, at koncerneksternt leasede aktiver (finansiel leasing) fra og med 1998 optages i balancen. Resultatopgørelsen påvirkes herefter af renter af leasinggæld samt regnskabsmæssige afskrivninger på leasede aktiver i stedet for leasingydelse.

Baggrunden for den ændrede praksis er, at selskabet i 1998, i væsentligt omfang leaser busser fra koncerneksterne selskaber, og Combus a/s har derfor i overensstemmelse med anerkendt regnskabspraksis, valgt at ændre praksis.

I tidligere regnskabsår er koncerneksternt leasede aktiver ikke indregnet i balancen, idet leasingforpligtelserne blot har været oplyst i en note. Årets leasingydelse er tidligere indregnet i resultatopgørelsen.”

I årsregnskabet for 1998 (side 24) er anført, at den ændrede regnskabspraksis har reduceret resultatet for 1998 og egenkapitalen pr. 31. december 1998 med 0,2 mio. kr. og forøget aktiver og gæld med ca. 200 mio. kr.

På aktivsiden er koncerneksternt leasede aktiver fra og med 1998 således optaget som materielle anlægsaktiver. For resultatopgørelsen betyder praksisændringen, at rentedelen af leasingydelsen fra og med 1998 medtages under finansielle udgifter, medens den tidligere var medtaget under produktionsomkostninger. Afdragsdelen af leasingydelse påvirkes ikke af praksisændringen og er en del af produktionsomkostningerne.

I årsregnskabet for 1998 findes på side 26 følgende præcisering af anvendt regnskabspraksis for hensættelser:

“Under hensættelser er endvidere indregnet beløb til dækning af rådighedsløn og pension, tabgivende kørselskontrakter, miljøomkostninger samt særlige personaleforpligtelser m.v.”

Deloitte & Touche er af den opfattelse, at præciseringen skal ses i sammenhæng med, at Combus i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 1998 foretog betydelige hensættelser til tabgivende kontrakter og derfor har fremhævet det pågældende regnskabsprincip.

11.4 Udviklingen i Combus-koncernens omsætning

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combus-koncernens omsætning og køreplantimer i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|-------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| Omsætning | 625.392 | 686.123 | 763.432 | 1.049.789 | 537.063 |
| Køreplantimer, moderselskabet | - | 1.596.740 | 1.708.843 | 2.615.595 | - |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

11.4.1 Combus-koncernens hovedaktiviteter

Combus' omsætning hidrørende fra kontraktkørsel for trafikkselskaber, amter og kommuner har i perioden 1. januar 1995 til 31. december 1998 ligget konstant på ca. 95% af den samlede omsætning.³²⁰

Blandt de aktiviteter, som lå ud over kontraktkørsel, var busdrift i busområderne Billund og International. Denne busdrift var ikke kontraktbaseret. I stedet var driften indtjeningsmæssigt og omkostningsmæssigt for Combus' regning og risiko med omsætning i form af betaling fra passagererne.

Billund-ruterne til og fra Billund Lufthavn blev påbegyndt den 30. november 1997 og blev lukket den 25. oktober 1998.³²¹ Billund-ruternes omsætning i den mellemliggende periode var knap 3 mio. kr.³²² Driften gav væsentlige tab, jf. kapitel 10.4.

Busområde International har været i drift siden 1995 med en omsætning i perioden 1995-1998, der har svinget mellem ca. 19 mio. kr. pr. år og ca. 31 mio. kr. pr. år.³²³ Aktiviteterne i busområde International er afhændet med virkning fra 1. januar 2000.³²⁴ Driften var tabgivende, jf. kapitel 10.5.

³²⁰ Møde den 1. september 1999 med Svend Aage Ravn og Information Memorandum, januar 1999, udarbejdet af Alfred Berg, side 1.

³²¹ Jf. Combus' årsregnskab 1997, side 3, og Combus' årsregnskab 1998, side 2.

³²² Deloitte & Touche på basis af Combus' interne regnskaber (ledelsesrapportering).

³²³ Deloitte & Touche på basis af Combus' interne regnskaber (ledelsesrapportering).

³²⁴ Telefonsamtale den 14. april 2000 med driftsdirektør Per Knudsen og årsregnskab for Combus for 1999, side 5.

Blandt Combus' øvrige aktiviteter ud over kontraktkørsel kan nævnes salg af reklameplads, provision og værkstedsarbejde.

11.4.2 Combus-koncernens kontraktkørsel

I kapitel 3 er redegjort for den stigende brug af licitationskontrakter frem for standardkontrakter, der har fundet sted fra 1994 som følge af liberaliseringen af busmarkedet. Fordelingen af Combus' omsætning på licitations- og standardkontrakter i granskningsperioden følger tendensen på det generelle busmarked.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Fordeling af Combus-koncernens omsætning på kontrakttyper**

| Mio. kr. | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|-------------------------------------|------------|------|------------|------|------------|------|--------------|------|
| | Real. | % | Real. | % | Real. | % | Estimat | % |
| Standardkontrakter | 301 | 48% | 206 | 30% | 127 | 17% | 148 | 14% |
| Licitationskontrakter | 297 | 47% | 444 | 65% | 595 | 78% | 828 | 80% |
| Øvrig omsætning | 28 | 4% | 36 | 5% | 42 | 5% | 63 | 6% |
| Omsætning i alt ^a | 626 | 100% | 686 | 100% | 764 | 100% | 1.039 | 100% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på Information Memorandum.

a Omsætningen for 1998 er estimeret, fordi den faktisk realiserede omsætning på 1.050 mio. kr. ikke var kendt ultimo 1998, da Information Memorandum blev udarbejdet. Det fremgår ikke af Information Memorandum, hvordan omsætningen fra Billund og International er fordelt.

Combus-koncernens andel af standardkontrakter er faldet yderligere efter 1998. Koncernens sidste standardkontrakt, som er indgået med Århus Amt, udløb den 23. maj 2000, og koncernens kontraktkørsel er medio 2000 udelukkende baseret på licitationskontrakter.³²⁵

I et notat af 16. februar 1999 har Combus vurderet, at udliciteringen af buskørsel under den nye kontraktform har medført et gradvist fald i priserne med op til 25% i forhold til standardkontrakten:

“Siden licitation af buskørsel uden for HT-området startede i 1994 er priserne gradvist faldet med op til 25% i forhold til standardentreprenørkontrakten. Det seneste år er priserne dog steget med 5-10%, således at faldet i forhold til standardentreprenørkontrakten nu er 15-20%.

| | | | | |
|------------|------|---|-----|---------------------------------|
| Prisindeks | 1993 | = | 100 | (standardentreprenørkontrakten) |
| | 1994 | = | 90 | |
| | 1995 | = | 84 | |

³²⁵ Oversigt over kontrakter sorteret efter regioner, Combus' udbuds- og kontraktsskontor, 19. august 1999.

| | | |
|------|---|------------|
| 1996 | = | 79 |
| 1997 | = | 75 |
| 1998 | = | 83 |
| 1999 | = | 88 estimat |

Som et paradoks til det markante prisfald er der et stigende kvalitetsniveau. Busmateriellet er blevet meget yngre, idet der de seneste år er indsat mange nye busser med den sidste nye teknologi. Kvalitetskrav til driften og kundeservice er ligeledes øget fra udbyders side, og langt de fleste busentreprenører er fulgt med. Disse kvalitetsforbedringer har medført stigende omkostninger, og de afspejler sig først nu i priserne på buskørsel.”³²⁶

Combus’ vurdering af prisudviklingen synes at svare til foreliggende markedsundersøgelser, jf. kapitel 3.

Det skal fremhæves, at den her foreliggende prissammenligning ikke siger noget om Combus-koncernens prisudvikling i faktiske tal. Sammenligningen mellem priser før og efter udlicitering viser en skærpet konkurrencesituation, og at priserne for alle busruter under ét gennemsnitligt er faldet med indtil 25%. Da sammensætningen af Combus-koncernens kontraktportefølje og busruter har ændret sig over tid, kan Combus’ prisudvikling i faktiske tal være forskellig fra sådanne gennemsnitsberegninger.

11.4.3 Combus-koncernens prisudvikling pr. køreplantime

Aktivitetsniveau for et busselskab udtrykkes sædvanligvis ved hjælp af nøgletallet “køreplantime”, som tillige danner grundlag for tilbudsgivning og afregning mellem busoperatørerne og trafikelskaberne.

På grundlag af Combus’ interne regnskaber har Deloitte & Touche undersøgt omsætning og en række effektivitetsnøgletal målt pr. køreplantime for Combus-koncernens enkelte busområder.³²⁷

³²⁶ Notatets side 1-2. Notatet blev behandlet på bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 i Combus.

³²⁷ Undersøgelsen omfatter ikke busområderne Billund og International, hvor kørsel skete for Combus’ regning.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combus-koncernens busområders omsætning pr. køreplantime i perioden 1996-1998**

| Busområde | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Århus | 391,6 | 402,7 | 420,8 |
| Sønderborg | 375,3 | 386,9 | 392,5 |
| Bornholm | 360,5 | 378,5 | 367,3 |
| Aalborg | 351,4 | 358,8 | 370,9 |
| Herning | 347,5 | 354,9 | 343,0 |
| København | - | 345,6 | 347,4 |
| Viborg | 328,4 | 335,9 | 344,5 |
| Sjælland | 349,3 | 325,6 | 324,9 |
| Fyn | 307,6 | 313,7 | 313,9 |
| Vejle | 323,6 | 307,5 | 314,7 |
| Gennemsnitlig omsætning pr. køreplantime | 343,7 | 343,9 | 350,5 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på interne regnskaber.

På grundlag af undersøgelsen har Deloitte & Touche konkluderet, at omsætningen pr. køreplantime, beregnet gennemsnitligt på Combus-koncernens kontraktportefølje som helhed, i perioden 1996-1998 har været svagt stigende. Prisstigningen fra 343,70 kr. i 1996 til 350,50 kr. i 1998 svarer til knap 2% over 3 år.

I øvrigt viser omsætningen pr. køreplantime stor variation fra busområde til busområde. Da busområdets lønsomhed også afhænger af omkostningerne ved kørslen, er der ikke nødvendigvis en direkte sammenhæng mellem priser og indtjening, jf. kapitel 11.7.

11.4.4 Omsætningsudvikling 1997-1998 - Særlige forhold

Stigningen i Combus-koncernens omsætning skete navnlig fra 1997 til 1998. Omsætningen steg her med ca. 287 mio. kr. fra ca. 763 mio. kr. til ca. 1.050 mio. kr. svarende til en stigning på 37,5% på ét år.

Ifølge Deloitte & Touche kan omsætningsstigningen fra 1997 til 1998 navnlig henføres til de vundne kontrakter i HT's 6. og 7. udbud og overtagelsen af Swebus Danmark A/S (med datterselskaber).

Kørsel under HT's 6. og 7. udbud blev påbegyndt henholdsvis den 28. september 1997 og 24. maj 1998³²⁸ og formodes af Combus at løbe frem til køreplanskifterne i henholdsvis efteråret

³²⁸ Combus' årsregnskab 1996, side 2, og årsregnskab 1997 side 3.

2002 og efteråret 2003.³²⁹ Som følge af kontrakterne i HT's 6. og 7. udbud steg Combust' omsætning i HT-området fra ca. 30 mio. kr. i 1997 til ca. 252 mio. kr. i 1998, d.v.s. en stigning på ca. 222 mio. kr. Combust havde i 1996 ingen kørsel i HT-området. Ved en løbetid på 60 måneder dækker Combust' kontrakter i HT's 6. udbud en samlet kontraktsum på ca. 530 mio. kr. (før pristalsregulering). Ved en løbetid på 64 måneder dækker Combust' kontrakter i HT's 7. udbud en samlet kontraktsum på ca. 770 mio. kr. (før pristalsregulering).³³⁰

Aktierne i Swebus-koncernen blev købt den 26. august 1997.³³¹ Ifølge Deloitte & Touche bidrog de tilkøbte selskaber i 1997 med en omsætning på ca. 50 mio. kr.

11.5 Udviklingen i Combust-koncernens driftsresultater

11.5.1 Resultatopgørelse ifølge eksterne årsregnskaber

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Realiserede resultater og nøgletal baseret på Combust-koncernens resultatopgørelse i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|--|---------------|----------------|---------------|------------------|-----------------|
| Nettoomsætning | 625.392 | 686.123 | 763.432 | 1.049.789 | 537.063 |
| <i>Indeks (1995=100)</i> | 100 | 110 | 122 | 168 | - |
| Produktionsomkostninger | (541.220) | (586.120) | (681.656) | (996.699) | (505.906) |
| <i>Indeks (1995=100)</i> | 100 | 108 | 126 | 184 | - |
| Bruttoresultat | 84.172 | 100.003 | 81.776 | 53.090 | 31.157 |
| Bruttomargin (%) | 13,5% | 14,6% | 10,7% | 5,1% | 5,8% |
| Administrationsomkostninger | (54.142) | (62.017) | (70.165) | (92.761) | (45.809) |
| <i>Indeks (1995=100)</i> | 100 | 115 | 130 | 171 | - |
| Andre udgifter, netto | 840 | (563) | 616 | (358) | - |
| Resultat før renter m.m. (resultat af primær drift) | 30.870 | 37.423 | 12.227 | (40.029) | (14.652) |
| Overskudsgrad (%) | 4,9% | 5,5% | 1,6% | -3,8% | -2,7% |
| Finansielle udgifter, netto | 2.595 | (5.029) | (8.736) | (35.090) | (13.666) |
| Resultat før ekstraordinære poster | 33.465 | 32.394 | 3.491 | (75.119) | (28.318) |
| Ekstraordinære poster | - | - | - | (65.811) | (70.000) |
| Resultat før skat | 33.465 | 32.394 | 3.491 | (140.930) | (98.318) |
| Skat af ordinært resultat | (1.965) | (2.495) | 1.089 | (93) | - |
| Årets resultat | 31.500 | 29.899 | 4.580 | (141.023) | (98.318) |
| Minoritetsaktionærernes andel | (316) | (1.353) | 3.104 | 1.895 | 1.692 |
| Combust' andel af årets resultat | 31.184 | 28.546 | 7.684 | (139.128) | (96.626) |

³²⁹ Brev af 12. juli 2000 fra Combust til granskingsmanden. Det præcise ophørstidspunkt meddeles af HT. Udbudsbetingelserne, men ikke de endeligt underskrevne kontrakter, indeholdt for begge udbud en option for HT til at forlænge kontrakterne i op til 2 år, jf. udbudsbetingelsernes pkt. 8.

³³⁰ Kontraktsummerne er oplyst af HT's kontraktafdeling i oversigt over indkomne tilbud af 16. september 1997 for HT's 6. udbud og af 11. september 1997 for HT's 7. udbud.

³³¹ Combust' årsregnskab 1997, side 2.

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

For 1995 opnåede Combus-koncernen et bruttoresultat på ca. 84 mio. kr. og et resultat før skat på ca. 33,5 mio. kr.

De eksterne årsregnskaber viser, at Combus-koncernen fra 1995 til 1996 forøgede bruttoresultatet med knap 20%. Baggrunden var såvel en omsætningsstigning som en forbedring af selskabets bruttomargin, fordi produktionsomkostningerne steg relativt mindre end omsætningen. Administrationsomkostningerne steg derimod mere end omsætningen, og resultat før skat for 1996, ca. 32 mio. kr., er på niveau med 1995.

Fra 1996 til 1997 faldt bruttoresultatet med knap 20% til samme niveau som 1995. Forklaringen var, at produktionsomkostningerne - i absolutte og relative tal - steg mere end omsætningen, hvilket gav sig udslag i et ikke ubetydeligt fald i bruttomargin fra 14,6% til 10,7%. Da også administrationsomkostningerne steg relativt mere end omsætningen, blev resultat før skat for 1997 ca. 3,5 mio. kr.

Fra 1997 til 1998 faldt bruttoresultatet med ca. 35% trods en kraftig omsætningsstigning. Stigningen i produktionsomkostningerne var på ny større end omsætningsstigningen både i absolutte og relative tal. Bruttomargin faldt således igen betydeligt til 5,1%. Stigningen i administrationsomkostninger var relativt set på niveau med stigningen i omsætningen.

Driftsresultatet for 1998 var yderligere negativt påvirket af ikke ubetydelige finansielle netto-udgifter på ca. 35 mio. kr. og af en ekstraordinær postering på ca. 66 mio. kr. Heri indgår hensættelse på 65 mio. kr. til forventet fremtidigt tab på indgåede kontrakter, jf. kapitel 11.5.4. I 1998 fik Combus således et underskud på ca. 140 mio. kr.

Halvårsregnskabet for 1999 viser en mindre forbedring i bruttomargin til 5,8%. Halvårsregnskabet er navnlig påvirket af en yderligere ekstraordinær postering på 70 mio. kr., ligeledes på grund af forventet fremtidigt tab på indgåede kontrakter. Halvårsregnskabet for 1999 viser et underskud på ca. 98 mio. kr.

11.5.2 Ikke-tilbagevendende og ekstraordinære poster

Som led i granskningen er Combus blevet bedt om at oplyse eventuelle omkostninger af ikke-tilbagevendende karakter for årene 1995-1998. Baggrunden herfor er et ønske om at vurdere, om eller i hvilket omfang den indtjening, som er vist i Combus' eksterne årsregnskaber, har været påvirket af engangsomkostninger. I givet fald bør dette tages i betragtning ved bedøm-

melsen af såvel den historiske indtjening som det fremtidige indtjeningsgrundlag for virksomheden.

Det bemærkes, at regulering for ikke-tilbagevendende og ekstraordinære poster ikke er udtryk for, at Combust' eksterne årsregnskaber ikke har givet et retvisende billede af Combust' aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultater, eller at årsregnskaberne på anden vis ikke har levet op til årsregnskabslovens krav.

Combust har meddelt, at identifikation af alle poster af engangskaraktter vil indebære en stor arbejdsbyrde, idet det ville være nødvendigt at foretage en detaljeret gennemgang af de enkelte konti i hvert enkelt år. På grundlag af andet materiale udleveret i forbindelse med granskningen - men uden en detaljeret gennemgang af enkeltkonti - har Deloitte & Touche i samarbejde med ledelsen identificeret følgende poster som ikke-tilbagevendende:

Table 11. Ukendt argument for parameter.: **Ikke-tilbagevendende poster 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|---|---------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|
| Resultat før skat ifølge eksterne regnskaber | 33.465 | 32.394 | 3.491 | (140.930) | (98.318) |
| <i>Ikke-tilbagevendende poster:</i> | | | | | |
| Nedskrivning på busser | 20.639 | 10.589 | - | 1.495 | |
| Hens. til fratrædelsesløn | - | - | - | 2.500 | |
| Hens. til konsulentomk. | - | - | - | 1.507 | |
| Generel hensættelse | - | - | 5.000 | (5.000) | |
| Opstart/etablering i Kbh. | - | - | 3.750 | 8.774 | |
| Poster vedr. primære drift | 20.639 | 10.589 | 8.750 | 9.276 | |
| Hensættelse til tabgivende kontrakter | - | - | - | 65.000 | 70.000 |
| Nedskrivning på ejendomme | - | - | - | 6.600 | |
| Engangsvederlag tjenestemænd | - | - | - | 6.923 | |
| Indtægtsførsel af hens. til Rådighedsløn og pension | - | - | - | (12.712) | |
| <i>Poster klassificeret som ekstraordinære</i> | - | - | - | 65.811 | 70.000 |
| Reguleret resultat | 54.104 | 42.983 | 12.280 | (65.843) | (28.318) |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber, revisionsprotokollater og ledelsesrapportering.

Reguleret for ikke-tilbagevendende og ekstraordinære poster har Combust-koncernens indtjening været faldende i hele perioden 1995-1998. Der er navnlig grund til at hæfte sig ved, at indtjeningsnedgangen fra 1995-1996 bliver ca. 11 mio. kr. og dermed noget større ved en regulering for sådanne poster, end hvad der fremgår af Combust' eksterne årsregnskaber.

Om hensættelserne til tabgivende kontrakter henvises til kapitel 11.5.4. Om indtægtsførsel af hensættelse til rådighedsløn og pension henvises til kapitel 8.

11.5.3 Merudgifter vedrørende tjenestemænd - Forbrug af hensættelse

Til brug for granskningen har Combust oplyst følgende om selskabets merudgifter til tjenestemænd:

“Selskabets merudgifter til gage til tjenestemændene i forhold til egne overenskomst-ansatte vurderes til følgende:

| | | | | |
|------|----|----|--------|---------------------|
| 1995 | ca | 35 | mio kr | |
| 1996 | “ | 32 | “ | |
| 1997 | “ | 29 | “ | |
| 1998 | “ | 26 | “ | I alt ca 122 mio kr |

Selskabets merudgifter til gage til tjenestemændene i forhold til konkurrenternes lønudgifter vurderes til følgende:

| | | | | |
|------|----|----|--------|---------------------|
| 1995 | ca | 43 | mio kr | |
| 1996 | “ | 39 | “ | |
| 1997 | “ | 36 | “ | |
| 1998 | “ | 32 | “ | I alt ca 150 mio kr |

Der er hermed ikke taget højde for anvendelse af hensættelsen.”

Jeg har ikke grundlag for at vurdere ledelsens skøn. Som det fremgår af kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**, blev der i åbningsbalancen for Combust etableret en hensættelse på 140 mio. kr. til delvis dækning af selskabets merudgifter vedrørende tjenestemænd.

De driftsresultater, der er vist i Combust' årsregnskaber, er påvirket af såvel forbrug af hensættelsen på 140 mio. kr. som de faktisk afholdte merudgifter.

Tablet 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Combust-koncernens resultat 1995-1998 reguleret for merudgifter til tjenestemænd

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|--|---------------|---------------|--------------|-----------------------|------------------------|
| Resultat før skat ifølge eksterne årsregnskaber | 33.465 | 32.394 | 3.491 | (140.930) | (98.318) |
| Skønnede merudgifter til tjenestemænd ^a | 35.000 | 32.000 | 29.000 | 26.000 | uoplyst |
| Forbrug af hensættelse | (20.864) | (19.595) | (24.925) | (20.915) ^b | (uoplyst) ^c |
| Reguleret resultat før skat | 47.601 | 44.799 | 7.566 | (135.845) | |

Kilde: Beregnet af Deloitte & Touche.

a Oplyst af ledelsen.

b I 1998 er der herudover tilbageført hensættelser på 12,7 mio. kr. Den resterende hensættelse, ca. 41 mio. kr., skal ifølge revisionsprotokollat til årsregnskab for 1998, side 105, anvendes til meromkostninger i perioden 1999-2004.

c Ifølge halvårsresultat for 1999 er der forbrugt ca. 26 mio. kr. af hensættelsen. Deloitte & Touche har ikke haft oplysninger om, hvorvidt dette modsvarer merudgifter til tjenestemænd eller realiserede tab på tabgivende kontrakter.

Den umiddelbare resultatmæssige nettopåvirkning af de merudgifter, Combus-koncernen har afholdt vedrørende tjenestemænd, har været relativt begrænset, og andre forhold har øvet væsentligt større indflydelse på Combus' negative driftsmæssige resultater. Combus-koncernens resultat før skat er som følge af modstående postering i form af forbrug på åbningshensættelsen i alt påvirket negativt med ca. 36 mio. kr. i perioden 1995-1998. Driftsresultatet er i samme periode påvirket positivt af indtægtsførsel af en af Combus opgjort resthensættelse, ca. 13 mio. kr., således at driftsresultatet er ca. 23 mio. kr. lavere som følge af meromkostningerne til tjenestemænd. Det skal ses i forhold til, at Combus-koncernens samlede underskud for perioden 1995-1998 udgjorde ca. 72 mio. kr.

Combus-koncernens resultat for perioden 1995-1998 ville således være et underskud på ca. 49 mio. kr. uden afholdelse af merudgifterne til tjenestemænd og regulering af hensættelsen.

Merudgifterne til tjenestemænd, i alt 122 mio. kr. i perioden 1995-1998, har fuldt ud belastet Combus-koncernens likviditet, idet træk på hensættelsen ikke har nogen likviditetsmæssig virkning.

I de enkelte år er nettoeffekten af merudgifterne vedrørende tjenestemænd og forbrug af hensættelsen ikke helt ubetydelig. For eksempel er nettopåvirkningen af resultat før skat for 1995 og 1996 ca. 40%.

Ledelsens oversigt over selskabets merudgifter til tjenestemænd viser alene kvantificerbare merudgifter til tjenestemænd i form af løn, pension samt særlige aftaler om betaling for ubekvem arbejdstid, kørepenge, løn under sygdom og andre forhold.

Ifølge ledelsen har tjenestemændene herudover haft ikke-uvæsentlig betydning for kørselsplanlægningen. Forskellene i arbejdsvilkår mellem almindeligt overenskomstansatte og tjenestemænd har efter det oplyste gjort det vanskeligere at sammensætte køreplanerne, idet der blandt andet skal tages hensyn til særlige pausergler og arbejdstider. Ledelsen har over for Deloitte & Touche oplyst, at det ikke er muligt at kvantificere den driftsøkonomiske betydning af disse forhold, men ledelsen anser problemstillingen for væsentlig ved vurdering af omkostningsudviklingen og omkostningsniveauet i perioden.³³²

Som det fremgår af kapitel 7.6, beskæftiger Combus-koncernen pr. 1. april 1999 ikke længere tjenestemænd. Historiske resultater, der er et mere retvisende billede for virksomhedens frem-

³³² Møde den 28. oktober 1999 med adm. direktør Ole Kalør.

tidige indtjeningsgrundlag, fremkommer herefter ved regulering for såvel ikke-tilbagevendende og ekstraordinære poster som merudgifter vedrørende tjenestemænd.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combus-koncernens resultat korrigeret for engangsudgifter samt merudgifter til tjenestemænd**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|---|---------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|
| Resultat før skat ifølge eksterne årsregnskaber | 33.465 | 32.394 | 3.491 | (140.930) | (98.318) |
| Engangsposter, identificeret af Deloitte & Touche i samarbejde med ledelsen | 20.639 | 10.589 | 8.750 | 75.087 | 70.000 |
| Merudgifter tjenestemænd ^a | 35.000 | 32.000 | 29.000 | 26.000 | uoplyst |
| Forbrug af hensættelse | (20.864) | (19.595) | (24.925) | (20.915) | uoplyst |
| Reguleret resultat før skat | 68.240 | 55.388 | 16.316 | (60.758) | (28.318) |

Kilde: Beregnet af Deloitte & Touche.

a Oplyst af ledelsen.

11.5.4 Hensættelser til tabgivende kontrakter

Combus' årsregnskab for 1998, halvårsregnskabet for 1999 og årsregnskabet for 1999 er belastet af ekstraordinære hensættelser til tabgivende kontrakter med beløb på henholdsvis 65 mio. kr., 70 mio. kr. og 54 mio. kr.

Hensættelsen på 65 mio. kr. i 1998-regnskabet skete efter Combus' ledelse og revision i maj 1999 vurderede, at selskabets kørsel i København ville være tabgivende. Opgørelsen af hensættelsen omtales i kapitel 15.5.

I forbindelse med aflæggelsen i august 1999 af regnskab for 1. halvår 1999 vurderede Combus' ledelse, at tabet i København ville overstige det tab, der blev forventet i maj 1999. På grundlag af et nyt budget for perioden 1. juni 1999 til 30. maj 2000 blev det endvidere vurderet, at der også uden for København fandtes tabgivende kontrakter. Der blev derfor hensat 70 mio. kr. til disse yderligere tab samt til omstrukturering. Opgørelsen af den yderligere hensættelse omtales i kapitel 15.8.5.

I årsregnskabet for 1999 blev der på grundlag af en ny vurdering af det samlede tab hensat 54 mio. kr. hertil. Der blev ved aflæggelsen af årsregnskabet set bort fra hensættelsen i regnskaber for 1. halvår 1999. Hensættelsen i 1999-regnskabet beskrives i kapitel 15.8.8.

11.6 Udviklingen i Combust-koncernens produktionsomkostninger

11.6.1 Produktionsomkostningernes betydning for Combust-koncernens driftsresultater

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combust-koncernens omsætning og udvalgte udgiftsposter i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|--|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| Nettoomsætning | 625.392 | 686.123 | 763.432 | 1.049.789 | 537.063 |
| Produktionsomkostninger | (541.220) | (586.120) | (681.656) | (996.699) | (505.906) |
| Bruttoresultat | 84.172 | 100.003 | 81.776 | 53.090 | 31.157 |
| Administrationsomkostninger ^a | (54.142) | (62.017) | (70.165) | (92.761) | (45.809) |
| Finansielle udgifter, netto | 2.595 | (5.029) | (8.736) | (35.090) | (13.666) |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

a Administrationsomkostninger for 1. halvår 1999 indeholder andre driftsindtægter og -udgifter. Ud fra det foreliggende materiale har Deloitte & Touche ikke kunnet adskille posterne.

Produktionsomkostningerne er Combust-koncernens største udgiftspost. Heri ligger også, at Combust-koncernens relative afhængighed af udsving i produktionsomkostningerne er stor. Selv mindre procentuelle udsving i produktionsomkostningerne påvirker driftsresultatet mærkbart.

I takt med, at Combust-koncernens omsætning i stadig stigende omfang hidrører fra licitationskontrakter, vokser betydningen af omkostningsudviklingen. Da licitationskontrakterne (bortset fra pristalsregulering) indgås på vilkår om fast betaling fra kunden i hele kontraktperioden, og kontrakterne gennemsnitligt har en løbetid på 5-6 år, påvirkes Combust-koncernens driftsresultat direkte af udsving i omkostningerne.

Tabel 11. Ukendt argument for parameter.: **Udvikling i Combus-koncernens omsætning m.v. sammenholdt med produktionsomkostninger i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | Stign. i % | 1997 | Stign. i % | 1998 | Stign. i % | Halvår 1999 |
|-------------------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Nettomsætning | 625.392 | 686.123 | 9,7% | 763.432 | 11,3% | 1.049.789 | 37,5% | 537.063 |
| Produktionsomkostninger | (541.220) | (586.120) | 8,3% | (681.656) | 16,3% | (996.699) | 46,2% | (505.906) |
| Bruttoresultat | 84.172 | 100.003 | 18,8% | 81.776 | -18,2% | 53.090 | -35,1% | 31.157 |
| Bruttomargin (%) | 13,5% | 14,6% | | 10,7% | | 5,1% | | 5,8% |
| Køreplantimer, moderselskabet | - | 1.596.740 | | 1.708.843 | 7,0% | 2.615.595 | 53,1% | - |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

Som tidligere anført steg produktionsomkostningerne - såvel i absolutte som relative tal - mere end omsætningen fra 1996 til 1997 og fra 1997 til 1998.

Combust har tilkendegivet, at stigningen i de absolutte tal for produktionsomkostninger primært skyldes aktivitetsstigninger. Om produktionsomkostningernes stigning i relative tal har Combust forklaret, at årsagen er den løbende overgang fra standard- til licitationskontrakter, der medfører, at omsætningen reduceres med op til 25% for udførelse af "det samme" arbejde.³³³

Det er rigtigt, at stigningen i produktionsomkostningerne følger samme tendens som Combust' aktivitetsniveau. Af tabellen ovenfor fremgår således, at produktionsomkostningerne steg med 16,3% fra 1996 til 1997 mod en stigning i antallet af køreplantimer (moderselskabet) på 7%. Ligeledes fremgår det af tabellen, at stigningen i produktionsomkostningerne fra 1997 til 1998 udgjorde 46,2% mod en stigning i antallet af køreplantimer (moderselskabet) på 53,1%.

Der er også grund til at tro, at overgangen fra standardkontrakter til licitationskontrakter, der er sket gradvist, har påvirket produktionsomkostningernes relative andel af omsætningen. I betragtning af, at Combust' gennemsnitlige omsætning pr. køreplantime, målt på den samlede kontraktportefølje, viser en svag prisstigning fra 343,70 kr. i 1996 til 350,50 kr. i 1998, ligger forklaringen dog ikke alene i kontraktformen. Combust-koncernens gennemsnitlige produktionsomkostninger pr. køreplantime er i perioden 1996-1998 steget fra 248,80 kr. til 268,70 kr. Dette kan ikke nødvendigvis tilskrives ringere produktivitet. Omkostningsniveauet kan ændre sig i takt med ændringer i kontraktporteføljen fra områder med relativt lave omkostninger til områder med relativt høje omkostninger.

³³³ Brev af 12. juli 2000 fra Combust til granskningsmanden.

11.6.2 Specifikation af produktionsomkostninger

Produktionsomkostningerne for perioden 1995-1998 foreligger alene specificeret for moderselskabet, Combus a/s. Moderselskabets andel af omsætning og produktionsomkostninger dækker en betydelig del af koncernens samlede omsætning og produktionsomkostninger.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combus a/s' andel af koncernens omsætning og produktionsomkostninger i perioden 1995-1998**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | Stign. i % | 1997 | Stign. i % | 1998 | Stign. i % |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Moderselskab:^a | | | | | | | |
| Nettoomsætning | 538.930 | 575.229 | 6,7% | 620.186 | 7,8% | 949.459 | 53,1% |
| Produktionsomkostninger | (460.706) | (491.125) | 6,6% | (551.212) | 12,2% | (909.066) | 64,9% |
| Bruttoresultat | 78.224 | 84.104 | 7,5% | 68.974 | -18,0% | 40.393 | -41,4% |
| Bruttomargin (%) | 14,5% | 14,6% | | 11,1% | | 4,3% | |
| Moderselskabets andel af koncern: | | | | | | | |
| Nettoomsætning | 86,2% | 83,8% | | 81,2% | | 90,4% | |
| Produktionsomkostninger | -85,1% | -83,8% | | -80,9% | | -91,2% | |
| Bruttoresultat | 92,9% | 84,1% | | 84,3% | | 76,1% | |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

a Halvårsmeddelelse for 1999 indeholder ikke separate tal for moderselskabet.

Når henses til, at moderselskabets andel af koncernens produktionsomkostninger i perioden 1995-1998 udgør mellem 81% og 91%, har Deloitte & Touche tilkendegivet, at udviklingen i moderselskabets produktionsomkostninger må antages at dække udviklingen for koncernen.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Specifikation af produktionsomkostninger i Combust a/s i perioden 1995-1998**

| 1.000 kr. | 1995 | I % af Oms. | 1996 | I % af oms. | 1997 | I % af oms. | 1998 | I % af oms. |
|--------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Omsætning | 538.930 | 100,0% | 575.229 | 100,0% | 620.186 | 100,0% | 949.459 | 100,0% |
| Prod.omk.: | | | | | | | | |
| Løn til tjenestemænd | 158.463 | 29,4% | 146.798 | 25,5% | 127.556 | 20,6% | 115.729 | 12,2% |
| Løn til øvr. med.arb. | 163.643 | 30,4% | 190.052 | 33,0% | 240.933 | 38,8% | 500.347 | 52,7% |
| Løn i alt | 322.106 | 59,8% | 336.850 | 58,6% | 368.489 | 59,4% | 616.076 | 64,9% |
| Afskrivninger m.v. | 55.730 | 10,3% | 47.103 | 8,2% | 46.326 | 7,5% | 62.910 | 6,6% |
| Leasing busser | 0 | 0,0% | 849 | 0,1% | 9.745 | 1,6% | 60.193 | 6,3% |
| Rep. & vedl. af busser | 27.727 | 5,1% | 31.752 | 5,5% | 34.001 | 5,5% | 50.969 | 5,4% |
| Diesel- og smøreolie | 21.605 | 4,0% | 27.150 | 4,7% | 32.197 | 5,2% | 37.554 | 4,0% |
| Husleje og vedl. af ejd. | 14.446 | 2,7% | 16.325 | 2,8% | 17.406 | 2,8% | 28.195 | 3,0% |
| Øvrige prod.omk. | 19.092 | 3,5% | 31.096 | 5,4% | 43.048 | 6,9% | 53.169 | 5,6% |
| I alt | 460.706 | 85,5% | 491.125 | 85,4% | 551.212 | 88,9% | 909.066 | 95,7% |
| Bruttoresultat | 78.224 | 14,5% | 84.104 | 14,6% | 68.974 | 11,1% | 40.393 | 4,3% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på bilag til selvangivelser.

Den væsentligste produktionsomkostning er chaufførlønninger. I perioden 1995-1998 har lønningerne udgjort henholdsvis 70%, 69%, 67% og 68% af de samlede produktionsomkostninger.

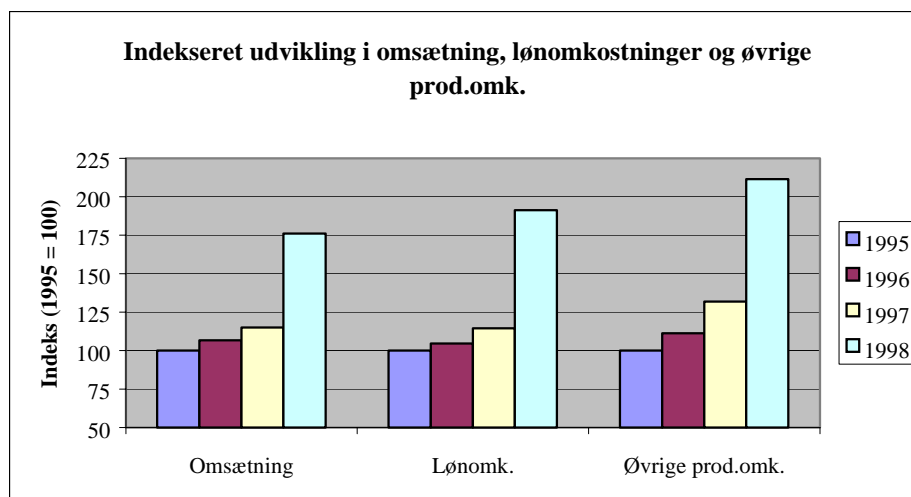
Den andel af produktionsomkostningerne, der er medgået til løn til tjenestemænd, er faldet fra 34% i 1995 til 12% i 1998 i takt med, at Combust har haft færre ansatte på tjenestemandsvilkår. Denne udvikling har imidlertid ikke medført, at de samlede lønomkostningers andel af omsætningen er faldet.

Målt i forhold til omsætningen har lønomkostningerne i perioden 1995-1997 således været på samme niveau, nemlig i underkanten af 60%. I 1998 steg lønomkostningerne relativt mere end omsætningen til en andel på ca. 65%.

Ligesom de hoved- og nøgletal for koncernen, der er vist i kapitel 11.1, fremgår det af Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter., at bruttoresultatet navnlig er påvirket negativt i 1997 og 1998. Medens produktionsomkostningernes andel af omsætningen i moderselskabet i 1995 og 1996 var ca. 85%, steg produktionsomkostningernes forholdsmæssige andel af omsætningen til ca. 89% i 1997 og ca. 96% i 1998.

Combus har tilkendegivet, at det reducerede bruttoresultat i 1997 og 1998 hovedsagelig kan henføres til stigende chaufføromkostninger, navnlig som følge af kørsel under kontrakter vundet i HT's 6. og 7. udbud.³³⁴ Det er rigtigt, at lønomkostningerne i 1997 og navnlig i 1998 er steget relativt mere end omsætningen. I hele perioden 1995-1998 er også andre produktionsomkostninger end lønomkostningerne imidlertid steget mere end omsætningen.

Figur 11. Ukendt argument for parameter.: **Indekseret udvikling i omsætning, lønomkostninger og øvrige produktionsomkostninger i perioden 1995-1998**



Kilde: Deloitte & Touche.

Målt i forhold til omsætningen udgør afskrivninger m.v. over perioden 1995-1998 en faldende del af produktionsomkostningerne. Navnlig er der et relativt, procentuelt fald i afskrivninger m.v. fra 1997 til 1998. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at Combus i 1998 finansierede businvesteringer til brug for kontrakter i HT's 7. udbud ved koncernekstern, dansk leasing frem for køb, hvilket førte til en stigning i udgiften til leasing, der var større end stigningen i nogen af de øvrige produktionsomkostninger. Om den i 1998 gennemførte praksisændring for koncernekstern leasing henvises til kapitel 11.3.

Om udviklingen i produktionsomkostninger på busområdeniveau henvises til kapitel 11.7.2 og kapitel 11.7.3.

³³⁴ Telefonsamtale med adm. direktør Ole Kalør den 1. august 2000.

11.7 Busområder - Driftsresultater og produktionsomkostninger

11.7.1 Udviklingen i busområdernes driftsresultater

På baggrund af Combust' interne regnskaber har Deloitte & Touche foretaget en opgørelse af indtjeningen i Combust' operative busområder. De interne regnskaber indeholder en af ledelsen foretaget skønsmæssig fordeling af fællesomkostninger.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Resultat før ekstraordinære poster og skat pr. busområde i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. Busområde | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| København | - | - | (5.640) | (22.902) | (26.543) |
| Billund | - | - | (1.943) | (12.155) | - |
| International | (4.577) | (2.721) | (6.698) | (9.690) | (5.064) |
| Sjælland | 14.442 | 3.108 | (6.509) | (5.045) | (2.921) |
| Vejle | (97) | (5.517) | (818) | (3.718) | (2.810) |
| Fyn | 5.508 | 188 | 988 | (1.285) | (6.259) |
| Herning | 5.884 | 2.693 | 3.381 | (230) | (1.359) |
| Århus | 8.402 | 10.941 | 11.134 | 16.147 | 5.649 |
| Aalborg | (9.492) | 6.760 | 8.001 | 6.516 | 261 |
| Sønderborg | 4.374 | 5.451 | 6.383 | 6.394 | 2.588 |
| Bornholm | 3.026 | 3.525 | 3.676 | 2.759 | 3.673 |
| Viborg | <u>(9.692)</u> | <u>800</u> | <u>1.080</u> | <u>1.258</u> | <u>15</u> |
| I alt busområder | <u>17.778</u> | <u>25.228</u> | <u>13.035</u> | <u>(21.951)</u> | <u>(32.770)</u> |

Kilde: Deloitte & Touche på baggrund af Combust' interne regnskaber.

Den faldende indtjening i moderselskabet kan hovedsagelig henføres til busområderne København, Billund, International, Sjælland og Vejle, der alle har givet underskud i 1997 og 1998 og 1. halvår 1999. De fem nævnte busområder har tilsammen bidraget med negative resultater på 21,6 mio. kr. i 1997, 53,5 mio. kr. i 1998 og 37,3 mio. kr. i 1. halvår 1999. International og Vejle har tillige givet underskud i 1995 og 1996. Særlige forhold af betydning for de historiske driftsresultater i de underskudsgivende busområder er anført i kapitel 11.7.3.

11.7.2 Udviklingen i busområdernes produktionsomkostninger

Udviklingen i produktionsomkostninger og heraf afledt dækningsbidrag kan sammenfattes således:³³⁵

³³⁵ Analysen omfatter ikke busområderne Billund og International, hvor kørsel skete for Combust' regning.

Tabel 11. Ukendt argument for parameter.: **Udvikling i busområdernes produktionsomkostninger i perioden 1996-1998**

Effektivitetsnøgletal pr. busområde 1996

| Busområde | Oms. pr. køre- plantime | Chaufføromk. pr. køreplan- time | Direkte prod.omk. ekskl. chauff.omk. pr. køreplantime | Dækningsbi- drag I pr. kø- replantime |
|-------------------|------------------------------------|--|--|--|
| København | - | - | - | - |
| Sjælland | 349,3 | 195,4 | 60,4 | 93,5 |
| Vejle | 323,6 | 189,8 | 52,5 | 81,3 |
| Fyn | 307,6 | 183,7 | 58,5 | 65,4 |
| Herning | 347,5 | 199,8 | 52,3 | 95,4 |
| Århus | 391,6 | 199,5 | 53,5 | 138,5 |
| Aalborg | 351,4 | 191,0 | 56,9 | 103,5 |
| Sønderborg | 375,3 | 176,5 | 73,2 | 125,7 |
| Bornholm | 360,5 | 170,0 | 62,8 | 127,7 |
| Viborg | 328,4 | 193,1 | 64,6 | 70,7 |
| Gennemsnit | 343,7 | 190,1 | 58,0 | 95,6 |

Effektivitetsnøgletal pr. busområde 1997

| Busområde | Oms. pr. køre- plantime | Chaufføromk. pr. køreplan- time | Direkte prod.omk. ekskl. chauff.omk. pr. køreplantime | Dækningsbi- drag I pr. kø- replantime |
|-------------------|------------------------------------|--|--|--|
| København | 345,6 | 230,6 | 69,7 | 45,4 |
| Sjælland | 325,6 | 212,9 | 58,9 | 53,8 |
| Vejle | 307,5 | 192,7 | 49,8 | 65,0 |
| Fyn | 313,7 | 187,2 | 59,3 | 67,2 |
| Herning | 354,9 | 205,7 | 56,3 | 93,0 |
| Århus | 402,7 | 208,9 | 55,2 | 138,5 |
| Aalborg | 358,8 | 198,0 | 56,3 | 104,5 |
| Sønderborg | 386,9 | 176,4 | 72,6 | 137,9 |
| Bornholm | 378,5 | 176,3 | 65,9 | 136,3 |
| Viborg | 335,9 | 194,4 | 66,1 | 75,4 |
| Gennemsnit | 343,9 | 198,2 | 58,7 | 87,0 |

Effektivitetsnøgletal pr. busområde 1998

| Busområde | Oms. pr. køre- plantime | Chaufføromk. pr. køreplan- time | Direkte prod.omk. ekskl. chauff.omk. pr. køreplantime | Dækningsbi- drag I pr. kø- replantime |
|-------------------|------------------------------------|--|--|--|
| København | 347,4 | 244,9 | 49,6 | 52,9 |
| Sjælland | 324,9 | 213,4 | 48,0 | 63,4 |
| Vejle | 314,7 | 203,1 | 46,4 | 65,2 |
| Fyn | 313,9 | 187,4 | 57,8 | 68,6 |
| Herning | 343,0 | 208,2 | 60,7 | 74,1 |
| Århus | 420,8 | 211,8 | 64,6 | 144,5 |
| Aalborg | 370,9 | 211,3 | 56,9 | 102,7 |
| Sønderborg | 392,5 | 176,3 | 75,5 | 140,8 |
| Bornholm | 367,3 | 178,8 | 63,4 | 125,1 |
| Viborg | 344,5 | 195,8 | 64,2 | 84,5 |
| Gennemsnit | 350,5 | 213,5 | 55,2 | 81,8 |

Kilde: Deloitte & Touche på baggrund af interne regnskaber.

Combus' gennemsnitlige chaufføromkostning pr. køreplantime er i 1996-1998 steget fra 190,10 kr. til 213,50 kr. svarende til en stigning på 12,3%. Andre direkte produktionsomkostninger pr. køreplantime viser med 58,00 kr. i 1996, 58,70 kr. i 1997 og 55,20 kr. i 1998 ikke den samme negative udvikling, men derimod en vis effektivitetsforbedring fra 1997 til 1998.

Stigningen i chaufføromkostninger pr. køreplantime på 12,3% skal sammenholdes med en stigning i omsætningen pr. køreplantime på knap 2% i perioden 1996-1998.

Dækningsbidrag I pr. køreplantime er fra 1996 til 1998 faldet fra 95,60 kr. til 81,80 kr. Faldet, der skyldes de stigende chaufføromkostninger, svarer ifølge beregninger foretaget af Deloitte & Touche til et mistet dækningsbidrag I på ca. 36 mio. kr., som dækningsbidraget havde været større i 1998, hvis Combus havde kunnet opretholde gennemsnittet på 95,60 kr. pr. time.

11.7.3 Bemærkninger til den historiske regnskabsudvikling i enkelte busområder

11.7.3.1 Busområde København

Blandt Combus-koncernens busområder er det åbenbart, at København er det busområde, der bærer hovedansvaret for Combus' negative økonomiske udvikling.

Fra kørselens påbegyndelse den 28. september 1997 til og med 31. december 1998 har busområdet København bidraget med et samlet realiseret negativt resultat på ca. 29 mio. kr. Busområdet var endvidere årsag til en ekstraordinær hensættelse på 65 mio. kr., som blev foretaget

ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1998. I granskningsperioden står busområdet København således for et samlet underskud på ca. 94 mio. kr., hvilket er mere end Combust' akkumulerede underskud i perioden 1. januar 1995 - 31. december 1998 på ca. 72 mio. kr. Kørselskontrakterne i København bidrog med yderligere tab i 1999, opgjort ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1999 til 72 mio. kr., således at Combust' samlede tab i kontraktperioden fra september 1997 til kontraktens udløb kan opgøres til i alt 166 mio. kr. inklusive foretagne hensættelser.³³⁶

Combust' kørselskontrakter i Københavnsområdet hidrører væsentligst fra HT's 6. og 7. udbud.³³⁷ HT's opførelse over udviklingen i vogntimepriser siden 1990 viser, jf. Figur 9. **Fejl! Ukendt argument for parameter.**, at priserne for netop 6. og 7. udbud er de laveste licitationspriser for vundne kontrakter i HT-området i perioden.³³⁸

Combust' omsætning pr. køreplantime i busområde København var i 1997 345,60 kr. og i 1998 347,40 kr. Dette placerer København på niveau med gennemsnittet af omsætningen pr. køreplantime for alle busområder.

Til gengæld var chaufføromkostningerne pr. køreplantime i busområde København Combust' absolut højeste, 230,60 kr. i 1997 og 244,90 kr. i 1998. Chaufføromkostningerne i busområde København var i 1997 17,4% større end gennemsnittet af de øvrige busområders chaufføromkostninger pr. køreplantime. I 1998 steg det tilsvarende tal til 21,5%. Stigningen fra 1997 til 1998 i chaufføromkostningerne i busområde København svarer til en stigning på 6,2%, mens chaufføromkostningerne pr. køreplantime i øvrige busområder i det samme år kun steg med ca. 2,6%.

Combust har forklaret busområde Københavns høje chaufføromkostninger med et generelt højere lønniveau i hovedstadsområdet. Ifølge Combust kan det høje lønniveau i København henføres blandt andet til andre overenskomstforhold og stridende overenskomstparter. Combust har tillige fremhævet, at sygefravær og personaleomsætning i busområde København har været højere end gennemsnittet for Combust' samlede virksomhed.³³⁹ Deloitte & Touche's undersøgelser har bekræftet, at busområde København har været hårdt ramt af sygdom blandt medarbejderne, specielt i 1998.

³³⁶ Combust' årsregnskab for 1999, side 5.

³³⁷ Swebus, der blev købt den 26. august 1997, tilførte Combust' kontraktkørsel i Nordsjælland, som var udbudt i HT's 5. udbudsrunde (1996).

³³⁸ Vogntimepriserne i 6. udbud 1997 og 7. udbud 1998 var henholdsvis 343 kr. og 344 kr. I 8. udbud 1999 steg prisen til 362 kr. pr. vogntime. Combust' ledelse har under et møde den 8. november 1999 oplyst, at vogntimeprisen ved HT's 9. udbud steg til ca. 383 kr. pr. time.

³³⁹ Brev af 12. juli 2000 fra Combust til granskningsmanden.

For 1997 var busområde Københavns direkte produktionsomkostninger eksklusive chaufføromkostninger pr. køreplantime noget højere end Combust' gennemsnit. I 1998 vendte billedet, således at busområde København havde lavere direkte produktionsomkostninger eksklusive chaufføromkostninger end gennemsnittet.

Busområde Københavns dækningsbidrag I var i 1997 og 1998 Combust' laveste. I 1997 udgjorde busområde Københavns dækningsbidrag I 45,40 kr. pr. køreplantime mod et gennemsnit af de øvrige busområder på 89,30 kr. I 1998 var busområde Københavns dækningsbidrag I pr. køreplantime 52,90 kr. mod et gennemsnit af øvrige busområder på 92,90 kr.

11.7.3.2 Busområde Sjælland

Busområde Sjælland har i perioden 1997-1998 haft et samlet underskud på ca. 11,6 mio. kr.

Busområde Sjælland har som det eneste busområde haft en faldende omsætning pr. køreplantime fra 349,30 kr. i 1996 til 324,90 kr. i 1998, svarende til et fald på ca. 7%. Busområde Sjælland har tillige ligget højt i niveau for chaufføromkostninger pr. køreplantime - i 1996 tredjehøjeste blandt Combust' busområder og i 1997-1998 næsthøjest efter København. Busområde Sjællands udvikling i chaufføromkostninger pr. køreplantime viser en stigning fra 195,40 kr. i 1996 til 213,40 kr. i 1998 svarende til ca. 9%.

Prisfaldet i busområde Sjælland, som blev konstateret i 1997, kan ifølge Deloitte & Touche sandsynligvis henføres til anvendelsen af SiD-lønninger i stedet for tjenestemandslønninger, hvilket har betydet, at indtjeningen blev kalkuleret til nul eller med underskud. Combust' ledelse har over for Deloitte & Touche oplyst, at stigningerne i chaufføromkostningerne i busområde Sjælland har været påvirket af, at busområdet tabte kørsel, hvilket har medført ekstraomkostninger, blandt andet til aflønning af overflødige tjenestemandsansatte.

11.7.3.3 Busområde Vejle

Busområde Vejle har i perioden 1997-1998 haft underskud på i alt ca. 4,5 mio. kr. Busområdet har givet underskud siden 1. januar 1995. I årene 1996-1997 har Vejle været det busområde med lavest omsætning pr. køreplantime og i 1998 det busområde med næstlavest omsætning pr. køreplantime.

11.7.3.4 Busområde International og Billund-projektet

Busområde International og Billund-projektet har som tidligere nævnt været drevet indtjeningsmæssigt og omkostningsmæssigt for Combus' regning med omsætning i form af betaling fra passagerer.

Det samlede underskud for busområde International har i perioden 1997-1998 været ca. 16,4 mio. kr. Combus har oplyst, at busområde International har anvendt markedspriser på niveau med lignende busselskaber, men at markedet for busområde Internationals rutekørsel har været aggressivt på grund af overskudskapacitet.³⁴⁰

Busområde Billund, der kun blev drevet af Combus i knapt et år, oparbejdede et underskud på ca. 14,1 mio. kr. Combus har til Deloitte & Touche oplyst, at passagertallet var på under en tredjedel af det forventede, jf. kapitel 10.4.

11.8 Udviklingen i Combus-koncernens administrationsomkostninger

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Combus-koncernens omsætning, bruttoresultat og administrationsomkostninger i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|--|----------|----------|----------|-----------|----------------|
| Nettoomsætning | 625.392 | 686.123 | 763.432 | 1.049.789 | 537.063 |
| Bruttoresultat | 84.172 | 100.003 | 81.776 | 53.090 | 31.157 |
| Administrationsomkostninger ^a | (54.142) | (62.017) | (70.165) | (92.761) | (45.809) |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

a Administrationsomkostninger for 1. halvår 1999 indeholder andre driftsindtægter og -udgifter. Ud fra det foreliggende materiale har Deloitte & Touche ikke kunnet adskille posterne.

Administrationsomkostningerne er Combus-koncernens næststørste udgiftspost. Administrationsomkostningerne udgjorde i 1995 ca. 54 mio. kr. og steg til ca. 93 mio. kr. i 1998. Den største relative stigning knytter sig til 1998, for hvilket år administrationsomkostningerne var 32,2% større end i 1997. Stigningen i administrationsomkostningerne var 14,5% fra 1995 til 1996 og 13,1% fra 1996 til 1997.

For 1998 gælder det særlige, at Combus-koncernens bruttoresultat for første gang var mindre - endda betydeligt mindre - end administrationsomkostningerne.

³⁴⁰ Brev af 12. juli 2000 fra Combus til granskingsmanden.

Ligesom produktionsomkostningerne foreligger administrationsomkostningerne kun specificeret for moderselskabet. I lyset af, at moderselskabets andel af koncernens administrationsomkostninger i perioden 1995-1998 dækker mellem 82% og 94%, har Deloitte & Touche tilkendegivet, at også udviklingen i moderselskabets administrationsomkostninger må antages at dække udviklingen for koncernen.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Specifikation af administrationsomkostninger i Combust a/s i perioden 1995-1998**

| 1.000 kr. | 1995 | I % af oms. | 1996 | I % af oms. | 1997 | I % af oms. | 1998 | I % af oms. |
|-------------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Omsætning | 538.930 | 100,0% | 575.229 | 100,0% | 620.186 | 100,0% | 949.459 | 100,0% |
| Administrationsomkostninger: | | | | | | | | |
| Løn til tjenestemænd | 14.803 | 2,7% | 10.793 | 1,9% | 6.425 | 1,0% | 3.125 | 0,3% |
| Løn til øvrige medarb. | 15.883 | 2,9% | 23.946 | 4,2% | 31.549 | 5,1% | 48.079 | 5,1% |
| Løn i alt | 30.686 | 5,7% | 34.739 | 6,0% | 37.974 | 6,1% | 51.204 | 5,4% |
| Afskrivninger m.v. | 2.394 | 0,4% | 2.331 | 0,4% | 2.384 | 0,4% | 4.795 | 0,5% |
| Honorarer | 4.378 | 0,8% | 3.062 | 0,5% | 3.153 | 0,5% | 6.069 | 0,6% |
| Reklame m.v. | 1.076 | 0,2% | 2.427 | 0,4% | 3.907 | 0,6% | 4.790 | 0,5% |
| Kontorhold | 3.319 | 0,6% | 3.425 | 0,6% | 5.009 | 0,8% | 6.756 | 0,7% |
| Øvrige adm.omk. | 7.321 | 1,4% | 8.111 | 1,4% | 5.331 | 0,9% | 13.466 | 1,4% |
| I alt | 49.174 | 9,1% | 54.095 | 9,4% | 57.758 | 9,3% | 87.080 | 9,2% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på bilag til selvangivelser.

Den væsentligste administrationsomkostning er lønudgifter, som i alle årene 1995-1998 udgjorde mere end halvdelen af de samlede administrationsomkostninger. En kraftig stigning i lønudgifterne ses fra 1997 til 1998, hvor lønningerne steg med 34,8%. Combust' ledelse har herom oplyst over for Deloitte & Touche, at medarbejderstaben er blevet udvidet med ca. 40 nye administrative medarbejdere i Københavnsområdet.

Som tidligere anført er den relative stigning i administrationsomkostningerne på niveau med udviklingen i Combust-koncernens omsætning. At administrationsomkostningerne stiger i takt med omsætningen viser, at aktivitetsudvidelsen ikke har ført til stordriftsfordele i administrationen.

11.9 Udviklingen i Combust-koncernens finansielle poster

Tabel 11. Ukendt argument for parameter.: **Udviklingen i finansielle poster, netto, i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|---------------------------------|--------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Indtægter fra værdipapirer m.m. | 30 | 31 | 2.765 | 77 | uoplyst |
| Finansielle indtægter | 10.171 | 4.677 | 1.311 | 5.308 | uoplyst |
| Finansielle udgifter | (7.606) | (9.737) | (12.812) | (40.475) | uoplyst |
| I alt | 2.595 | (5.029) | (8.736) | (35.090) | (13.666) |
| I pct. af omsætningen | 0,4% | -0,7% | -1,1% | -3,3% | -2,5% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

Udviklingen i Combust-koncernens finansielle indtægter skal ifølge Deloitte & Touche i første række ses i lyset af udviklingen i Combust-koncernens likvide beholdninger og det generelle rentefald i Danmark i perioden. Combust-koncernens likvide beholdninger udgjorde ultimo 1995 ca. 221 mio. kr. og faldt derefter til ca. 35 mio. kr. ultimo 1997 for igen at stige til ca. 84 mio. kr. ultimo 1998.

De finansielle udgifter er steget i perioden 1995-1998 fra ca. 8 mio. kr. til ca. 40 mio. kr. Navnlig er der en betydelig stigning på ca. 28 mio. kr. fra 1997 til 1998. Ifølge Deloitte & Touche følger stigningen i de finansielle udgifter af øget låntagning til investering i busser m.v. og en heraf afledt forøgelse af den rentebærende nettogæld på knap 300 mio. kr. i hvert af årene 1996, 1997 og 1998.

Combust har oplyst, at den rentemarginal, hvortil Combust-koncernen har opnået finansiering, har været konstant i perioden 1995-1998.³⁴¹ Combust' finansieringsomkostninger har for stort set alle lån og koncerneksterne leasingaftaler været CIBOR plus 0,3% p.a. Renten for den koncerneksterne leasingaftale, som Combust indgik i maj 1998 i forbindelse med finansieringen af investering i busser til kontrakter under HT's 7. udbud, er fastsat til CIBOR plus 0,25% p.a.³⁴²

De rentesatser, hvortil Combust-koncernen har opnået finansiering, synes at være på et relativt lavt niveau.

³⁴¹ Telefonsamtale den 1. august 2000.

³⁴² Telefonsamtale med Ole Kalør den 1. august 2000.

11.10 Udviklingen i Combust-koncernens pengestrømme

11.10.1 Pengestrømsopgørelse ifølge eksterne årsregnskaber

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Pengestrømsopgørelse for Combust-koncernen i perioden 1. januar 1995 - 30. juni 1999

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| Resultat før renter | 30.870 | 37.423 | 12.227 | (40.029) | - |
| Anvendt hensættelser | (28.554) | (25.188) | (26.278) | (33.627) | - |
| Afskrivninger | 67.817 | 59.309 | 72.958 | 128.036 | - |
| Øvrige poster | (235) | - | 2.397 | (1.813) | - |
| | 69.898 | 71.544 | 61.304 | 52.567 | 13.603 |
| Forskydning i leverandører og anden gæld | 253.928 | (202.713) | 4.986 | 30.243 | (19.946) |
| Forskydning i tilgodehavender | (34.339) | (16.685) | (23.182) | (41.029) | 54.689 |
| Forskydning i reservedele | 411 | 2.225 | (2.639) | 1.042 | (1.301) |
| Indtjening | 289.898 | (145.629) | 40.469 | 42.823 | 47.045 |
| Finansielle poster | 2.595 | (4.858) | (11.462) | (35.167) | (13.666) |
| Pengestrømme fra primær drift | 292.493 | (150.487) | 29.007 | 7.656 | 33.379 |
| Køb af immaterielle anlægsaktiver | (179) | (3.507) | (5.965) | (3.872) | - |
| Køb af materielle anlægsaktiver | (168.787) | (176.398) | (263.648) | (171.459) | (87.747) |
| Finansiell leasing af aktiver | - | - | - | (184.095) | - |
| Køb af andre værdipapirer m.v. | - | (2.160) | - | - | - |
| Køb af dattervirksomheder | - | (6.588) | (12.227) | - | - |
| Salg af materielle anlægsaktiver | 7.179 | 63.300 | 5.606 | 35.267 | 24.917 |
| Salg af andre værdipapirer m.v. | 46 | 16 | 1.340 | - | - |
| Pengestrømme til investering | (161.741) | (125.337) | (274.894) | (324.159) | (62.830) |
| Langfristet gæld | - | - | 285.000 | 205.000 | (201.000) |
| Leasinggæld | - | - | - | 184.095 | - |
| Bankgæld | 118.996 | 83.051 | (37.402) | (23.875) | (9.172) |
| Prioritetsgæld | - | - | (124) | (265) | - |
| Ansvarlig lånekapital | - | (10.000) | - | - | 100.000 |
| Kapitalforhøjelse | - | - | - | - | 203.525 |
| Indfrielse af stiftertilgodehavende | (107.376) | - | - | - | - |
| Pengestrømme fra finansiering | 11.620 | 73.051 | 247.474 | 364.955 | 93.353 |
| Årets pengestrømme | 142.372 | (202.773) | 1.587 | 48.452 | 63.902 |
| Likvid beholdning pr. 1. januar | 78.585 | 220.957 | 24.951 | 35.034 | 83.736 |
| Likvider tilført ved køb af virksomhed | - | 6.767 | 8.496 | 250 | - |
| Likvide beholdninger ultimo | 220.957 | 24.951 | 35.034 | 83.736 | 147.638 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på årsregnskaber samt halvårsmeddelelse 1999.

Pengestrømmene fra primær drift, som de fremgår af Combust' eksterne årsregnskaber, viser et kraftigt fald fra 1995 til 1996, hvorefter pengestrømmene er på et lavt niveau; langt lavere end de pengestrømme, der er anvendt til investering.

Pengestrømmene fra primær drift var i perioden 1995 - 1. halvår 1999 i alt ca. 212 mio. kr. Investeringsomfanget (netto) var i samme periode ca. 949 mio. kr.

Resultatet er, at Combust-koncernen i vidt omfang har finansieret investeringerne ved låneoptagelse.

Endvidere foretog staten i maj måned 1999 en kapitaltilførsel på i alt 300 mio. kr., hvoraf 100 mio. kr. blev tilført som ansvarlig lånekapital og 200 mio. kr. som egenkapital ved en kapitalforhøjelse vedtaget på generalforsamling den 31. maj 1999.

11.10.2 Pengestrømme fra primær drift

I forbindelse med granskningen har Deloitte & Touche foretaget korrektioner til pengestrømsopgørelserne i Combust' eksterne årsregnskaber for at eliminere enkeltstående forholds påvirkning af opgørelsen af pengestrømmene fra driften.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Korrigerede pengestrømme fra drift for Combust-koncernen**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 ^a |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| Resultat før renter | 30.870 | 37.423 | 12.227 | (40.029) | - |
| Anvendt hensættelser | (28.554) | (25.188) | (26.278) | (33.627) | - |
| Afskrivninger | 67.817 | 59.309 | 72.958 | 128.036 | - |
| Øvrige poster | (235) | - | 2.397 | (1.813) | - |
| Pengestrømme fra drift før reg. af arb.kap. | 69.898 | 71.544 | 61.304 | 52.567 | 13.603 |
| Forskydning i leverandører og anden gæld | 253.928 | (202.713) | 4.986 | 30.243 | (19.946) |
| Korrektion refusionsopgørelse DSB | (165.199) | 165.199 | - | - | - |
| Forskydning i tilgodehavender | (34.339) | (16.685) | (23.182) | (41.029) | 54.689 |
| Forskydning i reservedele | 411 | 2.225 | (2.639) | 1.042 | (1.301) |
| Pengestrømme fra primær drift | 124.699 | 19.570 | 40.469 | 42.823 | 47.045 |
| Finansielle poster | 2.595 | (4.858) | (11.462) | (35.167) | (13.666) |
| Pengestrømme fra drift | 127.294 | 14.712 | 29.007 | 7.656 | 33.379 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber samt halvårsmeddelelse 1999, korrigeret af Deloitte & Touche.

a Likviditeten i 1. halvår 1999 er positivt påvirket af en nedbringelse af tilgodehavender, således at pengestrømmene fra drift er større end det korrigerede driftsresultat. Årsagen til nedbringelsen af tilgodehavenderne er ukendt.

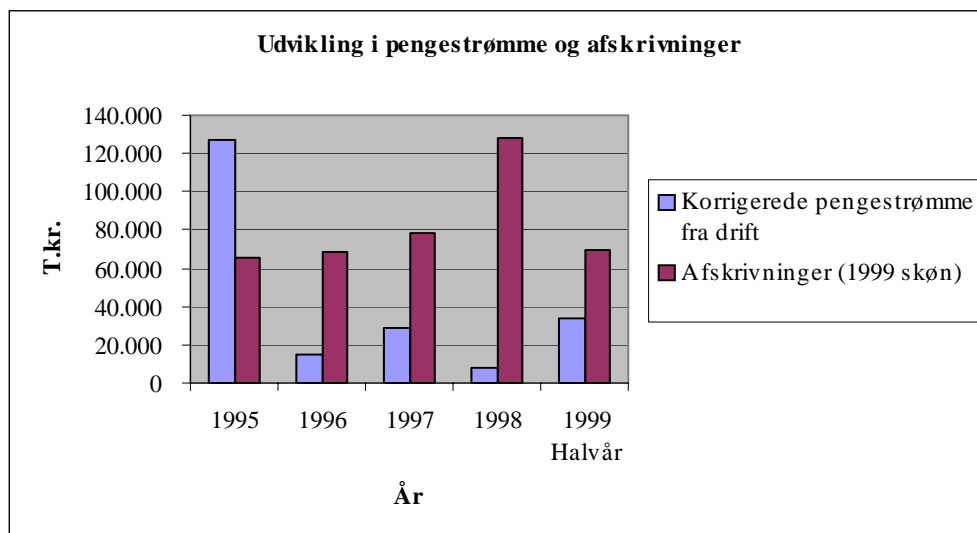
Den største korrektion vedrører Combust-koncernens indfrielse af et mellemværende med DSB på ca. 165 mio. kr., som dækker betaling af en refusionsopgørelse. Beløbet indgår i

Combus' balance pr. 31. december 1995 som en del af en mellemregning med DSB på 186 mio. kr. Når der er korrigeret for refusionsmellemværendet, skyldes det, at beløbet indgår som pengestrøm fra primær drift (forskydning i leverandører og anden gæld) ifølge Combus' eksterne årsregnskab for 1995 og belaster arbejdskapitalen negativt ifølge eksternt årsregnskab for 1996.

Uanset korrektionen viser 1995 fortsat et højt likviditetsbidrag fra driften, der ikke harmonerer med niveauet for øvrige år. Deloitte & Touche antager, at dette skyldes, at selskabet blev stiftet uden væsentlige kreditorer, hvorfor forøgelsen af kreditorgælden i 1995 påvirkede arbejdskapitalen positivt, og dermed også havde en positiv indvirkning på pengestrømmene fra den primære drift.

Ved vurdering af pengestrømmene fra driften har Deloitte & Touche tilkendegivet, at det vil være urealistisk at antage, at driften skulle finansiere de meget omfattende nyinvesteringer, som koncernen har foretaget de senere år som led i en vækststrategi. Mere bekymrende er det, at driftens likviditetsbidrag for årene 1996-1998 har været lavere end afskrivningerne, da det ifølge Deloitte & Touche normalt er rimeligt at forudsætte, at likviditeten fra driften som minimum kan dække afskrivningerne.

Figur 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Udvikling i pengestrømme og afskrivninger i perioden 1995 - 1. halvår 1999**



Kilde: Deloitte & Touche.

Da afskrivningerne er udtryk for reinvesteringer over tid, har Combus-koncernens drift ikke kunnet generere likviditet til løbende at udskifte eksisterende materiel. Hvis driften ikke forbedres væsentligt, vil konsekvensen derfor blive enten en nedslidning af Combus' produkti-

onsapparat eller en fortsat forøgelse af selskabets gældsbyrde i forbindelse med udskiftning af busparken.

Niveauet for Combus-koncernens pengestrømme fra driften skal i øvrigt ses i lyset af, at Combus i perioden 1995-1998 har afholdt et beløb på i alt ca. 122 mio. kr. som merudgifter til tjenestemænd i forhold til udgifter til egne overenskomstansatte. Medens de nævnte merudgifter i et vist omfang opvejes af forbrug af åbningshensættelsen, når der er tale om Combus' resultatopgørelser, påvirker merudgifterne fuldt ud Combus-koncernens likviditet. Alt andet lige ville pengestrømmene fra driften i perioden 1995-1998 således have været 122 mio. kr. større - og lånebehovet tilsvarende mindre - hvis Combus alene havde skullet afholde udgifter til overenskomstansatte.

11.10.3 Pengestrømme til investeringer

Combus-koncernens kraftige vækst har affødt store investeringer i busser. Ifølge Combus' årsregnskaber er antallet af busser i koncernen vokset fra 700 ultimo 1995 til 1.120 ultimo 1998, jf. tabel 10.1.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Specifikation af Combus-koncernens nettoinvesteringer i perioden 1995-1998**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Immaterielle aktiver | | | | |
| Goodwill | - | - | - | - |
| Deposita | 61 | 88 | 91 | 737 |
| Rettigheder | - | 2.820 | 2.200 | - |
| Indretning af lejede lokaler | 118 | 599 | 3.346 | 3.135 |
| Korrektioner | - | - | 328 | - |
| | 179 | 3.507 | 5.965 | 3.872 |
| Materielle aktiver | | | | |
| Driftsmidler, busser | 153.447 | 137.642 | 250.329 | 120.398 |
| Leasede busser | - | - | - | 184.095 |
| Grunde og bygninger | 3.780 | 23.175 | 648 | 28.402 |
| Anlægsaktiver u. opførelse | 5.799 | 7.087 | - | - |
| Andet driftsinventar | 5.761 | 8.494 | 12.671 | 22.653 |
| Salg af materielle anlægsaktiver | (7.179) | (63.300) | (5.606) | (35.261) |
| | 161.608 | 113.098 | 258.042 | 320.287 |
| Finansielle aktiver | | | | |
| Køb af dattervirksomheder | - | 6.588 | 12.227 | - |
| Køb af andre værdipapirer m.v. | - | 2.160 | - | - |
| Salg af andre værdipapirer m.v. | (46) | (16) | (1.340) | - |
| | (46) | 8.732 | 10.887 | - |
| Nettoinvesteringer | 161.741 | 125.337 | 274.894 | 324.159 |

Kilde: Deloitte & Touche på baggrund af eksterne årsregnskaber.

Som det fremgår, udgør investeringer i busser langt den største post.

Blandt Combus-koncernens businvesteringer udgjorde enkeltinvesteringerne til brug for HT's 6. og 7. udbud betydelige beløb.

Investeringerne til brug for busser til kontrakter vundet i HT's 6. udbud blev foretaget i 1997 og androg et samlet beløb af ca. 140 mio. kr. Uanset at Combus-koncernen tilsyneladende havde ikke-udnyttede eksisterende kreditfaciliteter,³⁴³ blev denne businvestering finansieret gennem et nyt stående lån fra en af Combus' eksisterende långivere.³⁴⁴ Det stående lån blev etableret i september 1997.

Beslutning om optagelse af et nyt stående lån blev truffet af bestyrelsen på et møde den 10. september 1997 i overensstemmelse med direktionens indstilling.³⁴⁵ Af direktionens indstilling fremgår, at lånet burde hjemtages, dels fordi betingelserne var attraktive, dels fordi eksisterende kreditfaciliteter derved kunne opretholdes som finansielt beredskab.

Investeringerne til brug for busser til kontrakter vundet i HT's 7. udbud blev foretaget i 1998 og androg et samlet beløb af ca. 180 mio. kr. Combus havde ikke på forhånd sikret sig finansiering heraf. Forhandlinger med Combus-koncernens eksisterende långivere i foråret 1998 viste, at der var indtrådt en væsentlig ændring af långivernes kreditvurdering af Combus. Ingen eksisterende långiver ville således yde Combus blacolån, men tilbød i stedet finansiell leasing, således at långiver stod som ejer af busserne.³⁴⁶ Investeringen i busser til brug for HT's 7. udbud blev herefter finansieret ved koncernekstern finansiell leasing fra et dansk finansieringsselskab. Leasingaftalen blev etableret i maj 1998 samtidig med et blacolån på 100 mio. kr. fra en långiver, der ikke tidligere havde ydet Combus lån.³⁴⁷

Beslutningen om indgåelse af leasingaftalen og optagelsen af blacolånet blev truffet af bestyrelsen på et møde den 13. maj 1998 i overensstemmelse med direktionens indstilling.³⁴⁸ Som grundlag for beslutningen forelå en anbefaling fra Combus' finansielle rådgiver, Gudme Raaschou.

³⁴³ Se side 8 i budgetredegørelse for 1997, forelagt på bestyrelsesmødet den 14. november 1996. De uudnyttede kreditfaciliteter blev opgjort til 200 mio. kr. ved udgangen af 1996.

³⁴⁴ Se side 8 i budgetredegørelse for 1998, forelagt på bestyrelsesmødet den 27. november 1997. Af de oprindelige kreditfaciliteter - og uden det nye stående lån - skønnede Combus i november 1997, at der ville være 136 mio. kr. til rådighed ved udgangen af 1997.

³⁴⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 69.

³⁴⁶ Møde med tidligere økonomichef Ole Isgaard den 25. maj 2000 og telefonsamtale den 2. august 2000 med adm. direktør Ole Kalør.

³⁴⁷ Telefonsamtale den 1. august 2000 med Ole Kalør.

³⁴⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 96.

Ud over investering i busser har Combus-koncernen i perioden 1995-1998 navnlig investeret i grunde, bygninger og IT, der ifølge Deloitte & Touche udgør en væsentlig del af "Andet driftsinventar" i Tabel 11. **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

11.10.4 Pengestrømme fra finansiering

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Udvikling i nettogæld for Combus-koncernen i perioden 1995-1998

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Likvide beholdninger 1. januar | 78.585 | 220.957 | 24.951 | 35.034 |
| Rentebærende gæld 1. januar | (107.376) ^b | (118.996) | (222.001) | (525.276) |
| Rentebærende nettogæld 1. januar | (28.791) | 101.961 | (197.050) | (490.242) |
| Resultat før renter | 30.870 | 37.423 | 12.227 | (40.029) |
| Anvendt hensættelser | (28.554) | (25.188) | (26.278) | (33.627) |
| Afskrivninger | 67.817 | 59.309 | 72.958 | 128.036 |
| Øvrige poster | (235) | 0 | 2.397 | (1.813) |
| | 69.898 | 71.544 | 61.304 | 52.567 |
| Forskydning i leverandører og anden gæld | 253.928 | (202.713) | 4.986 | 30.243 |
| Forskydning i tilgodehavender | (34.339) | (16.685) | (23.182) | (41.029) |
| Forskydning i reservedele | 411 | 2.225 | (2.639) | 1.042 |
| | 289.898 | (145.629) | 40.469 | 42.823 |
| Finansielle poster | 2.595 | (4.858) | (11.462) | (35.167) |
| Pengestrømsopgørelse, primær drift | 292.493 | (150.487) | 29.007 | 7.656 |
| Køb af immaterielle anlægsaktiver | (179) | (3.507) | (5.965) | (3.872) |
| Køb af materielle anlægsaktiver | (168.787) | (176.398) | (263.648) | (171.459) |
| Finansiell leasing af aktiver | 0 | 0 | 0 | (184.095) |
| Salg af materielle anlægsaktiver | 7.179 | 63.300 | 5.606 | 35.267 |
| Øvrige investeringer, netto | 46 | (8.732) | (10.887) | 0 |
| Samlede pengestrømme | (161.741) | (125.337) | (274.894) | (324.159) |
| Pengestrømme fra drift og investering | 130.752 | (275.824) | (245.887) | (316.503) |
| Rentebærende nettogæld 1. januar | (28.791) | 101.961 | (197.050) | (490.242) |
| Diverse reguleringer ^a | 0 | (23.187) | (47.305) | 21.323 |
| Rentebærende nettogæld 31. december | 101.961 | (197.050) | (490.242) | (785.422) |
| Denne specificeres således | | | | |
| Likvide beholdninger 31. december | 220.957 | 24.951 | 35.034 | 83.736 |
| Bankgæld | (118.996) | (212.999) | (487.896) | (660.042) |
| Leasinggæld | 0 | 0 | (26.548) | (181.674) |
| Prioritetsgæld | 0 | (9.002) | (2.405) | (2.107) |
| Kort del af langfristet gæld | 0 | 0 | (8.427) | (25.335) |
| Rentebærende nettogæld 31. december | 101.961 | (197.050) | (490.242) | (785.422) |

Kilde: Deloitte & Touche på baggrund af eksterne årsregnskaber.

a For årene 1996-1998 har Deloitte & Touche foretaget reguleringer af den rentebærende nettogæld fra primo til ultimo ud over pengestrømme fra drift og investeringer. Deloitte & Touche antager, at reguleringerne i 1996 og 1997 skyldes overtagelse af nettogæld ved køb af henholdsvis Møns Omnibusser og Swebus Danmark, men har ikke kunnet konstatere dette med sikkerhed på baggrund af de eksterne årsregnskaber.

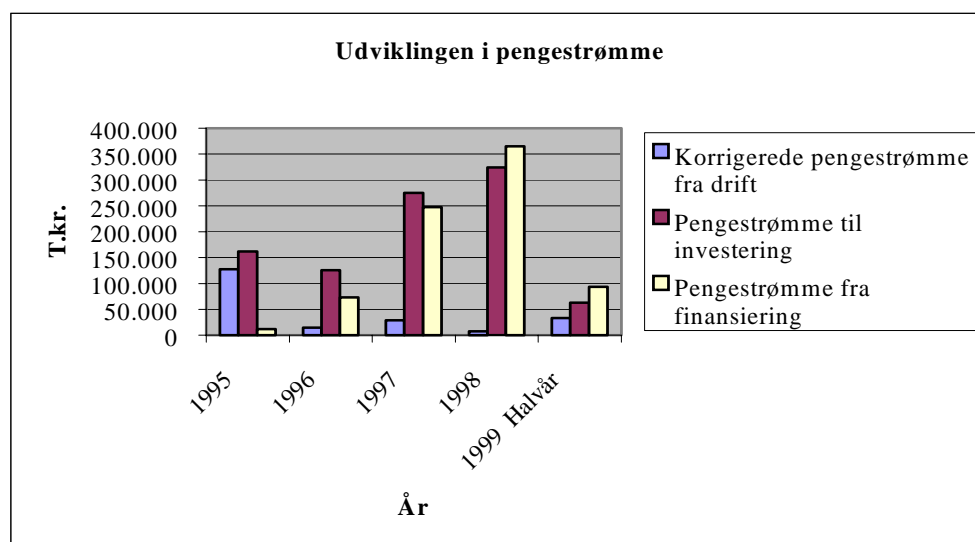
b Gældsposten dækker DSB's stiftertilgodehavende, som ifølge Combus' revisorer blev betalt ultimo 1995.

Combus-koncernens rentebærende nettogæld (rentebærende gæld efter fradrag af likvide beholdninger) er i perioden ultimo 1995 - ultimo 1998 vokset med ca. 887 mio. kr. Den rentebærende nettogæld udgjorde pr. 31. december 1998 ca. 785 mio. kr. Stigningen i den rentebærende nettogæld fordeler sig med knap 300 mio. kr. i hvert af årene 1996-1998.

Udviklingen i Combus-koncernens rentebærende nettogæld afspejler de foretagne investeringer. I perioden 1995-1998 har Combus-koncernens nettoinvesteringer - først og fremmest købte og leasede busser - affødt et samlet likviditetstræk på ca. 886 mio. kr.

Som følge af de begrænsede pengestrømme fra driften har Combus-koncernens store investeringer således primært været finansieret ved låneoptagelse.

Figur 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Relativ udvikling i pengestrømme i perioden 1995 - 1. halvår 1999**



Kilde: Deloitte & Touche på baggrund af eksterne årsregnskaber samt halvårsmeddelelse 1999 efter korrektioner foretaget af Deloitte & Touche.

Låneoptagelsen er sket i form af forøgelse af bankgæld og leasinggæld. Bankgælden er fra ultimo 1995 til ultimo 1998 vokset med ca. 541 mio. kr. Leasinggæld, der alene hidrører fra 1997 og 1998, udgjorde pr. 31. december 1998 ca. 208 mio. kr.

Af Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter. fremgår, at Combus-koncernen i 1997 og 1998 har optaget betydelige langfristede lån på henholdsvis 285 mio. kr. og 205 mio. kr. Den langfristede gæld blev nedbragt i 1. halvår 1999 med et beløb på ca. 200 mio. kr. svaren-

de til det beløb, som staten tilførte ved kapitalforhøjelsen i maj måned 1999.³⁴⁹ Beløbet blev placeret på en revolverende kredit, således at Combust opnåede en til beløbet svarende ret til fornyet træk på kreditfaciliteten.³⁵⁰

Om den langfristede gæld henvises i øvrigt til kapitel 11.11.3.

11.11 Udviklingen i Combust-koncernens balance

11.11.1 Balance ifølge eksterne årsregnskaber

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: Combust-koncernens balance i perioden 1995 - 1. halvår 1999

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 ^a |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|-----------------------------|
| Immaterielle anlægsaktiver | 17.891 | 18.751 | 21.768 | 18.974 | - |
| Grunde og bygninger | 32.997 | 59.488 | 69.128 | 84.220 | - |
| Busser | 401.702 | 457.898 | 719.802 | 889.352 | - |
| Andet driftsmateriel | 15.768 | 18.698 | 25.189 | 34.793 | - |
| Mat. anlægsaktiver u. opførelse | 5.799 | 7.087 | - | - | - |
| Materielle anlægsaktiver | 456.266 | 543.171 | 814.119 | 1.008.365 | 1.043.424 |
| Andre kapitalandele | 2.290 | 4.433 | 3.719 | 3.725 | - |
| Finansielle anlægsaktiver | 2.290 | 4.433 | 3.719 | 3.725 | - |
| Reserve dele | 16.554 | 14.491 | 18.767 | 17.724 | - |
| Tilgodehavender fra salg | 11.235 | 9.201 | 28.033 | 33.108 | - |
| Andre tilgodehavender m.v. | 48.080 | 67.227 | 75.067 | 78.594 | - |
| Omsætningsaktiver | 75.869 | 90.919 | 121.867 | 129.426 | 223.992 |
| Likvide beholdninger | 220.957 | 24.951 | 35.034 | 83.736 | - |
| AKTIVER I ALT | 773.273 | 682.225 | 996.507 | 1.244.226 | 1.267.416 |
| Egenkapital^b | 149.827 | 178.373 | 186.096 | 46.832 | 150.206 |
| Minoritetsinteresser | 7.933 | 15.123 | 11.883 | 11.908 | 10.331 |
| Ansvarlig lånekapital | - | - | - | - | 100.000 |
| Hensættelser | 143.411 | 120.162 | 93.424 | 116.082 | 152.897 |
| Kortfristet del af lang gæld | - | - | 8.427 | 25.335 | - |
| Bankgæld | 5.308 | 99.311 | 31.753 | 2.381 | - |
| Leverandørgæld | 70.506 | 45.365 | 72.012 | 58.315 | - |
| Mellemregning med DSB | 186.073 | 8.756 | - | - | - |

³⁴⁹ Statens tegningstilsagn blev afgivet den 31. maj 1999 på tegningsliste underskrevet af Combust' bestyrelse samme dag.

³⁵⁰ Brev af 12. juli 2000 fra Combust til granskningsmanden.

| | | | | | |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Anden gæld m.v. | 96.527 | 92.445 | 107.950 | 141.931 | - |
| Kortfristet gæld | 358.414 | 245.877 | 220.142 | 227.962 | 226.670 |
| Bankgæld | 113.688 | 113.688 | 456.143 | 657.661 | - |
| Leasinggæld | - | - | 26.548 | 181.674 | - |
| Prioritetsgæld | - | 9.002 | 2.405 | 2.107 | - |
| Langfristet gæld | 113.688 | 122.690 | 485.096 | 841.442 | 627.312 |
| PASSIVER I ALT | 773.273 | 682.225 | 996.507 | 1.244.226 | 1.267.416 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber og halvårsmeddelelse.

a Balancetallene pr. 30. juni 1999 er ikke specificeret i halvårsmeddelelsen.

b Egenkapitalen pr. 30. juni 1999 inkluderer kapitaltilførsel på 200 mio. kr. vedtaget i maj 1999. Herudover ydede staten et ansvarligt lån, stort 100 mio. kr.

Fra ultimo 1995 til ultimo 1998 er Combust-koncernens balancesum vokset fra ca. 773 mio. kr. til ca. 1.244 mio. kr. svarende til en stigning på ca. 61%.

Bogført værdi af materielle anlægsaktiver, der er Combust-koncernens ubetinget største aktivgruppe, er mere end fordoblet fra ca. 456 mio. kr. ultimo 1995 til ca. 1.008 mio. kr. pr. 31. december 1998. De materielle anlægsaktiver udgør dermed en stigende del af Combust-koncernens samlede aktivmasse. Fra 1995 til 31. december 1998 er materielle anlægsaktivers forholdsmæssige andel af aktiverne vokset fra ca. 60% til ca. 80%. Blandt de materielle anlægsaktiver udgør busser som tidligere omtalt hovedparten.

Combust-koncernens langfristede gæld er vokset i takt med de materielle anlægsaktiver fra en gæld på ca. 114 mio. kr. ultimo 1995 til en langfristet gæld på ca. 841 mio. kr. ultimo 1998. I 1. halvår 1999 er den langfristede gæld nedbragt til 627 mio. kr. Dette skal ses i sammenhæng med statens kapitaltilførsel i maj 1999.

Egenkapitalen steg fra ca. 150 mio. kr. ultimo 1995 til ca. 186 mio. kr. ultimo 1997, hvorefter egenkapitalen faldt dramatisk til ca. 47 mio. kr. pr. 31. december 1998. Ligeledes som følge af statens kapitaltilførsel i maj 1999 udgjorde egenkapitalen trods driftsunderskud i 1. halvår ca. 150 mio. kr. pr. 30. juni 1999.

Samtidig med kapitaltilførslen ydede staten et ansvarligt lån på 100 mio. kr. Låneaftalen herom er underskrevet den 30. maj 1999. Lånet afdrages fra 31. december 1999 - marts 2002 med 25 mio. kr. om året. Det er en forudsætning for betaling af afdrag, at Combust' soliditet efter betaling af afdraget udgør minimum 20%, eller at der opnås lånekreditorenes samtykke til afdragsbetalingen.

11.11.2 Combus-koncernens buspark - Særlige værdiansættelsesspørgsmål

Tabel 11. Ukendt argument for parameter.: **Udvikling i Combus-koncernens buspark^a i perioden 1995-1998 samt aldersfordeling**

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|------------|------------|------------|--------------|
| Buspark 1. januar | 636 | 700 | 730 | 881 |
| Købte busser i året | 40 | 41 | 139 | 156 |
| Solgte busser | (34) | (46) | (2) | (15) |
| Tilgang gennem opkøb af virksomheder | - | 8 | 18 | 159 |
| Tilgang som følge af vundne licitationer | 62 | 38 | 13 | - |
| Afgang som følge af tabte licitationer | (4) | (11) | (17) | (61) |
| Buspark 31. december | 700 | 730 | 881 | 1.120 |
| Gennemsnitlig alder | 6,6 | 7,2 | 6,8 | 6,3 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber.

a Combus har oplyst, at tallene dækker moderselskabets busser og busser tilhørende leasingselskaber i koncernen, men ikke busparken tilhørende Møns Omnibusser A/S eller Aalborg Omnibusselskab A/S.

Combus-koncernens buspark er i perioden 1995-1998 vokset fra 636 til 1.120 eller med ca. 76%. Den største tilgang af busser skete i 1997 og 1998. Combus købte i de to år henholdsvis 139 og 156 busser.

Busparken er i Combus' årsregnskaber værdiansat til anskaffelsespris med fradrag af akkumulerede afskrivninger, eller brugsværdien, hvor denne er lavere af årsager, der ikke antages at være forbigående. I perioden 1995-1998 har afskrivningsperioden for busser været 12 år svarende til bussernes forventede brugstid.³⁵¹ Afskrivning foretages lineært.³⁵²

Tabel 11. Ukendt argument for parameter.: **Udviklingen i bogført værdi af Combus-koncernens buspark i perioden 1995-1998**

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| 1.000 kr. | Bogført værdi | Bogført værdi | Bogført værdi | Bogført værdi |
| Driftsmateriel, busser | 401.702 | 457.898 | 689.934 | 687.429 |
| Leasede busser | - | - | - | 201.923 |
| Busser i alt | 401.702 | 457.898 | 689.934 | 889.352 |
| Årets afskrivninger | 37.411 | 51.086 | 59.563 | 103.014^a |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber.

a Afskrivning på leasede busser indgår i afskrivninger for 1998 med et beløb på 12.040 t.kr.

³⁵¹ Efter de tidligere standardkontrakter skulle en driftsbus som regel først udskiftes senest 12 år efter første indregistrering som fabriksny bus. Parterne kunne aftale, at der til afgrænsede kørselsopgaver blev anvendt busser over 12 år, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**

³⁵² Se eksempelvis beskrivelsen af anvendt regnskabspraksis i Combus' årsregnskab for 1998, side 25.

Combus' lineære afskrivning af busparken over 12 år er i overensstemmelse med den i branchen anvendte afskrivningsperiode.³⁵³

I det omfang priserne på brugte busser falder til et niveau under den værdi, som Combus har nedskrevet busserne til ved en 12-årig afskrivningsperiode, og busserne ikke kan genanvendes, vil Combus lide et tab. Combus har selv fremhævet dette i årsregnskabet for 1998 som en væsentlig økonomisk risikofaktor:

“Combus' kontrakter med amter, kommuner og trafikkselskaber har typisk en løbetid på 5-8 år, hvorefter kørslen på ny udbydes i licitation. Busser afskrives over den forventede brugstid på 12 år.

Dette indebærer en risiko for, at Combus efter kontraktperiodens udløb kan stå med busmateriel, som ikke kan udnyttes. Det indebærer en væsentlig økonomisk risiko, som i længden er samfundsmæssigt helt uholdbar og uforsvarlig.

Afhængigt af markedssituationen for brugt busmateriel ved kontraktperiodens udløb kan der opstå tab eller gevinst ved salg af dette materiel.

Den væsentligste risiko er knyttet til selskabets aktivitet i København, hvor der næsten udelukkende er indsat nye busser og hvoraf ca. halvdelen er drevet af LPG gas.

Imidlertid bevirker Combus' størrelse og aktivitetsomfang, at der kan være muligheder for genanvendelse af ledige busser i andre regioner.”³⁵⁴

Til brug for granskningen har Combus oplyst, at Combus i samtlige år siden stiftelsen har haft overskud på salg af brugte busser.³⁵⁵ Den valgte afskrivningsperiode har således ikke hidtil givet anledning til tab.

³⁵³ Deloitte & Touche baseret på gennemgang af de seneste eksterne årsregnskaber for Bus Danmark A/S, Linjebus A/S, City Trafik A/S og Unibus Rutetrafik A/S. Combus har oplyst, at der også i andre europæiske lande er praksis for 12-årig afskrivning.

³⁵⁴ Årsregnskab 1999, side 7. Tilsvarende bemærkninger er medtaget i Combus' årsregnskab for 1999, side 9.

³⁵⁵ Brev af 12. juli 2000 fra Combus til granskningsmanden.

11.11.3 Udviklingen i Combus-koncernens langfristede gæld

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Udvikling i Combus-koncernens langfristede gæld i perioden 1995 - 1. halvår 1999**

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Ansvarlig lånekapital | - | - | - | - | 100.000 |
| Bankgæld | 113.688 | 113.688 | 456.143 | 657.661 | uoplyst |
| Prioritetsgæld | - | - | 2.405 | 2.107 | uoplyst |
| Leasinggæld | - | - | 26.548 | 181.674 | uoplyst |
| Anden gæld | - | 9.002 | - | - | uoplyst |
| Langfristet gæld i alt | 113.688 | 122.690 | 485.096 | 841.442 | 727.312 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne regnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

Som tidligere omtalt er den langfristede gæld steget i takt med de forøgede investeringer i materielle anlægsaktiver.

Forfaldstidspunkterne for den langfristede gæld har frem til 31. december 1998 udviklet sig som følger frem til årsregnskabet for 1998:

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Udviklingen i forfaldstidspunkter for Combus-koncernens langfristede gæld i perioden 1995-1998**

| År | < 1 år | 2-5 år | > 5 år | I alt |
|------|--------|---------|---------|---------|
| 1995 | - | - | 113.688 | 113.688 |
| 1996 | - | - | 98.688 | 98.688 |
| 1997 | 8.427 | 221.408 | 263.688 | 493.523 |
| 1998 | 25.335 | 787.754 | 53.688 | 866.777 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter. viser blandt andet, at der på statustidspunktet den 31. december 1998 ville forfalde gældsposter på ca. 788 mio. kr. inden for en periode på 2-5 år fra 31. december 1998, d.v.s. i perioden 1. januar 2001 - 31. december 2003. Dette beløb er nedbragt i forbindelse med statens kapitaltilførsel i maj 1999. Ifølge Combus' årsregnskab for 1999 (note 19) udestår pr. 31. december 1999 et lånebeløb på ca. 592 mio. kr., som skal tilbagebetales i perioden 1. januar 2001 - 31. december 2003.

11.11.4 Udviklingen i Combust' egenkapital

Tabel 11. Ukendt argument for parameter.: Udviklingen i Combust' egenkapital i perioden 1995 - 1. halvår 1999

| 1.000 kr. | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Halvår 1999 |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| Aktiekapital | 65.000 | 65.000 | 65.000 | 65.000 | 165.000 |
| Overkursfond ved emission | 53.643 | 53.643 | 53.643 | 0 | 100.000 |
| Reserve 31. december | | | | | |
| Overført resultat, forrige år | 0 | 31.184 | 59.730 | 67.451 | (18.168) |
| Periodens resultat | 31.184 | 28.546 | 7.684 | (139.128) | (96.626) |
| Overført fra overkursfond | 0 | 0 | 0 | 53.643 | 0 |
| Virkning af praksisændring | 0 | 0 | (95) | (134) | 0 |
| | 149.827 | 178.373 | 185.962 | 46.832 | 150.206 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på årsregnskaber og halvårsmeddelelse 1999.

11.12 Kommentarer til udviklingen i Combust' kapitalstruktur

Som det fremgår af Tabel 11. Ukendt argument for parameter., havde Combust pr. 31. december 1998 oparbejdet en samlet rentebærende gæld på ca. 869 mio. kr. Da aktiverne pr. 31. december 1998 var ca. 1.244 mio. kr., havde Combust med andre ord en rentebærende gældsandel på ca. 69,8% af koncernens samlede aktiver.

En gældsandel på ca. 69,8% stiller krav til afkastningsgraden. Afkastningsgraden er et mål for indtjeningens relative betydning i forhold til aktiverne. Combust' egen afkastningsgrad var negativ med 3,1% i 1998 og udgjorde i 1997 1,9%.³⁵⁶ Selv hvis Combust forbedrede sin afkastningsgrad til et niveau på linie med branchen i øvrigt, ville forrentning af den pr. 31. december 1998 værende gæld have haft væsentlig betydning for driftsresultatet.³⁵⁷

Efter nedbringelsen af langfristet gæld i forbindelse med statens kapitaltilførsel i maj 1999 udgjorde Combust' rentebærende gæld pr. 30. juni 1999 ca. 627 mio. kr. Det svarer til en rentebærende gældsandel på ca. 50% af koncernens samlede aktiver.

³⁵⁶ Ifølge Combust' 1999-regnskab udgjorde afkastningsgraden i 1999 -11,3%. Som følge af beregningsforskelle er tallet ikke umiddelbart sammenligneligt med de i teksten anførte.

³⁵⁷ Af bilag 1 fremgår, at gennemsnittet af Bus Danmark A/S', Linjebus A/S' og City Trafik A/S' afkastningsgrader for 1997/98 er 5,2%. Anvendelse af denne afkastningsgrad på Combust' aktiver pr. 31. december 1998 svarer til et resultat (før renter m.m.) for Combust på ca. 65 mio. kr. Combust' finansielle udgifter (netto) udgjorde i 1998 ca. 35 mio. kr.

Som det fremgår af kapitel 11.11.3, skal Combust efter aftalte afdragsvilkår tilbagebetale gæld i størrelsesordenen 592 mio. kr. i perioden 1. januar 2001 - 31. december 2003. Deloitte & Touche har bemærket, at en sådan tilbagebetaling i takt med aftalte forfaldstidspunkter ikke umiddelbart synes realistisk, medmindre indtjeningen forbedres væsentligt, eller staten foretager nye kapitalindskud.

Tabel 11. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Udviklingen i Combust-koncernens soliditetsgrad (egenkapitalandel) i perioden 1995 - 1. halvår 1999**

| | Åbning | 1995 | 1996 | 1997 ^a | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|--------|------|------|-------------------|------|------|
| Soliditetsgrad (egenkapitalandel) | 23,6 | 19,4 | 26,1 | 18,7 | 3,8 | 11,9 |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på eksterne årsregnskaber.

a Soliditetsgraden for 1997 er tilpasset den i 1998 gennemførte ændring af regnskabspraksis og er opgjort eksklusiv ansvarlig lånekapital ydet i maj 1999.

Der findes ikke nogen almenlydige målsætning for soliditetsgrad. Hvad, der anses for en hensigtsmæssig soliditetsgrad, svinger fra branche til branche og har ændret sig over tid.³⁵⁸ Imidlertid er det åbenbart, at Combust' soliditetsgrad ifølge årsregnskabet for 1998 på 3,8 må anses for meget lav.

Som følge af særlige vilkår ("covenants") om soliditetsgrad i Combust' låneaftaler kan det ikke udelukkes, at Combust' gæld helt eller delvist vil forfalde før de aftalte ordinære forfaldstidspunkter.

Frankfurter Bodenkreditbank AG har ydet Combust en kreditfacilitet på 200 mio. kr. i henhold til låneaftale af 30. januar 1996. Ifølge låneaftalen kan Frankfurter Bodenkreditbank AG opsigge kreditfaciliteten til øjeblikkelig indfrielse i tilfælde af, at den bogførte egenkapital i Combust med tillæg af ansvarlig lånekapital falder til under 125 mio. kr., eller soliditetsgraden (heri indregnet ansvarlig lånekapital) falder til under 10%.³⁵⁹ Combust' gæld til Frankfurter Bodenkreditbank AG udgjorde pr. 30. juni 1999 140 mio. kr.

Den Nordiske Investeringsbank har ydet Combust et lån på i alt 110 mio. kr. i henhold til låneaftaler af 28. december 1995 og 16. juli 1997. Ifølge en tillægsaftale af 28. februar 2000, der ændrede vilkårene i Combust' favør, kan også Den Nordiske Investeringsbank opsigge lånet til

³⁵⁸ I det notat, der blev udarbejdet af Trafikministeriets arbejdsgruppe vedrørende omdannelsen af DSB Busser A/S i efteråret 1994, indgår som driftsforudsætning en gennemsnitlig soliditetsgrad på minimum 30-40%, jf. bilag 7 til notatet.

³⁵⁹ Egenkapitalkravet blev forhøjet til 125 mio. kr. ved Frankfurter Bodenkreditbank AG's brev af 26. maj 1999 til Combust. I samme brev accepterede banken at medregne ansvarlig lånekapital som egenkapital.

førtidig indfrielse i tilfælde af, at Combust' egenkapital med tillæg af ansvarlig lånekapital bliver mindre end 125 mio. kr., eller i tilfælde af, at soliditetsgraden (heri indregnet ansvarlig lånekapital) er mindre end 10% på et hvilket som helst tidspunkt. I forbindelse hermed betingede Den Nordiske Investeringsbank sig en renteforhøjelse.³⁶⁰ Combust' gæld til Den Nordiske Investeringsbank udgjorde pr. 30. juni 1999 110 mio. kr.

Andre kreditorer har betinget sig, at deres lån forfalder til øjeblikkelig indfrielse, hvis Combust misligholder andre låneaftaler - såkaldte vilkår om "cross-default". Hvis Combust ikke overholder covenants om soliditetsgrad, kan det således afføde førtidig indfrielse også af andre lån.

Med en soliditetsgrad på 3,8% pr. 31. december 1998 opfyldte Combust ikke de dagældende covenants om soliditetsgrad i aftalerne med Frankfurter Bodenkreditbank AG og Den Nordiske Investeringsbank. Combust' revisorer tilkendegav i den anledning i revisionsprotokollen den 30. maj 1999, at kreditorer med et samlet tilgodehavende på ca. 800 mio. kr. kunne opsigge lån til øjeblikkelig indfrielse. Revisorerne bemærkede imidlertid også, at der var afgivet bindende tilsagn fra staten om en egenkapitaltilførsel på i alt 200 mio. kr. og ydelse af et ansvarligt lån på 100 mio. kr. Endvidere bemærkede revisorerne, at ledelsen fra samtlige langfristede lånekreditorer havde modtaget tilsagn om, at de ville fortsætte engagementerne på uændrede vilkår, uanset at soliditeten midlertidigt havde været under den i låneaftalerne fastsatte grænse.

Adm. direktør Ole Kalør har oplyst, at Combust' revisorer forud for færdiggørelsen af årsregnskabet for 1998 tilkendegav, at revisorerne ikke ville underskrive regnskabet uden et going concern-forbehold, medmindre der skete en kapitaltilførsel.³⁶¹ På basis af statens tilsagn om kapitaltilførsel og kreditorernes nævnte tilsagn fandt Combust' revisorer i sidste ende at kunne forsyne årsregnskabet "med en revisionspåtegning uden forbehold for fortsat drift".³⁶² I revisorernes påtegning på årsregnskabet for 1998 har revisorerne imidlertid henvist til det afsnit i ledelsens årsberetning, der omtaler styrkelsen af selskabets kapitalgrundlag.

I revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 har revisorerne om den fremtidige indtjening anført følgende:

"Det er vor opfattelse, at grundlaget for fortsættelse af driften med den foretagne kapitaltilførsel er til stede på kort sigt. Som følge af den aftalte afdragsprofil på den lang-

³⁶⁰ Telefonsamtale den 1. august 2000 med adm. direktør Ole Kalør.

³⁶¹ Møde den 2. august 2000.

³⁶² Revisionsprotokollat af 30. maj 1999, revisionsprotokollen, side 97.

fristede gæld, jf. note 14 i årsregnskabet, vil selskabet imidlertid stå over for et større refinansieringsbehov i løbet af 2-5 år.

Opnåelse af refinansiering og dermed selskabets muligheder for overlevelse på lidt længere sigt forudsætter derfor, at indtjeningen forbedres markant, herunder især i busområdet København.

Vi har forstået, at ledelsen er opmærksom herpå og vil foretage de fornødne initiativer.”³⁶³

Selskabet har i årsregnskabet for 1999, side 9, tilkendegivet følgende om selskabets gæld:

“Koncernens kapitalberedskab anses for tilstrækkelig til at gennemføre de for det kommende år lagte planer for drift og investering.

Langfristede lån er optaget med covenantsbestemmelser og forfalder som anført i årsregnskabet note 19. Fastholdelse af tilstrækkelig langfristet finansiering forudsætter som følge af covenantsbestemmelserne, at koncernen kan opretholde en tilstrækkelig soliditet, i modsat fald kan lånekreditorerne kræve sig indfriet før ordinært forfald.

Gennemførelse af fornøden refinansiering forudsætter som følge af selskabets nuværende egenkapitalforhold realisering af en væsentligt forbedret fremtidig indtjening.”

Endvidere har Combus i 1999-årsregnskabet, side 6, anført:

“Konkurrencesituationen er særdeles vanskelig med et presset marked, og også i 2001 kan et underskud ikke udelukkes. Selskabets aktuelle likviditet er tilfredsstillende, men behovet for en styrkelse af kapitalberedskabet trænger sig på, herunder en tilsikring af den langfristede finansiering, jf. regnskabet note 19 samt omtalen af selskabets kapitalberedskab, side 9.”

³⁶³ Revisionsprotokollen, side 97.

12. BUDGETTER OG BUDGETAFVIGELSER 1995-1998

12.1 Interne regler om budget

Ifølge § 12.1 i bestyrelsens forretningsorden skal Combust bestyrelse blandt andet påse:

- “- at der inden udgangen af et år udarbejdes budget, herunder investerings- og likviditetsbudgetter, for det efterfølgende år, som skal godkendes af bestyrelsen.
- at der løbende foretages budgetopfølgning, herunder gennem udarbejdelse af kvartalsvise ‘forventninger til hele året’.”

Bestemmelsen har været gældende uændret siden stiftelsen af Combust.³⁶⁴

Om udarbejdelsen af budgetter er i § 3 i bestyrelsens instruktion til direktionen fastlagt følgende:³⁶⁵

“Direktionen drager omsorg for udarbejdelse af årlige og flerårige integrerede resultat-investerings-, finansierings- og likviditetsbudgetter samt prognoser i koncernen som helhed til bestyrelsens godkendelse og har ansvaret for opfyldelsen af disse.”

12.2 anbefalinger fra revisionen

I forbindelse med Combust stiftelse afgav KPMG anbefalinger om budgetvejledning, økonomistyring og forretningsgange.

I et notat, der blev fremsendt til daværende økonomichef Ole Isgaard med et brev af 30. juni 1995, har KPMG blandt andet anført følgende om budgetteringen:

“Økonomistyringen og dermed budgettet bør tage udgangspunkt i de enkelte kontrakter, da lønsomheden af de enkelte kontrakter er afgørende for den samlede indtjening i selskabet. Samtidig er de enkelte kontrakter afgørende for ressourceindsatsen og dermed disponeringen af personale og køb af nye busser.

...

Aktivitetsbudgettering på kontrakter har ifølge sagens natur kun relevans, hvis DSB Busser også løbende registrerer indtægter og udgifter i forhold til de enkelte kontrakter.

³⁶⁴ Første forretningsorden er udarbejdet den 14. juni 1995, anden forretningsorden den 23. april 1997, og tredje forretningsorden, der var gældende pr. 31. december 1998, den 28. august 1997.

³⁶⁵ Den gældende instruktion, der er af 28. august 1997, er på dette punkt identisk med instruktion til direktionen af 14. juni 1995.

Budgettering og regnskabsopfølgning på kontraktniveau sikrer udover et præcist billede af selskabets indtægts- og omkostningsstruktur et værdifuldt erfaringsmateriale, der kan drages nytte af ved fremtidige licitationer.

Der bør efter vor opfattelse indføres fast procedure for opfølgning og afstemning mellem afgivne tilbud, indgåede kontrakter samt realiseret forløb.

Når alle kontrakter budgetteres, vil områderne stort set have hele deres budget udarbejdet, der vil typisk kun restere budgettering af visse fælles udgifter.

Budgettering på kontraktniveau og udarbejdelse af tilbud vil i praksis være en identisk øvelse. Den væsentligste forskel vil være periodelængden, medens elementerne, der indgår, vil være de samme.

...

Det er nærliggende at anvende et fælles edb-værktøj, som både anvendes til tilbudsudarbejdelse, budgettering og økonomisk opfølgning på kontrakter.”

Som det fremgår, har KPMG over for Combus understreget vigtigheden af budgettering på kontraktniveau. KPMG har tillige påpeget, at fokusering på kontraktniveau er vigtigt også for tilbudsudarbejdelsen og regnskabsopfølgningen, og at det vil være nærliggende at anvende et fælles edb-værktøj til alle tre formål.

12.3 Combus' faktiske budgetprocedurer

Bortset fra 1995 har Combus' budgetprocedurer hvert år taget udgangspunkt i en budgetvejledning.³⁶⁶ Budgetvejledningen blev hvert år udarbejdet af hovedkontoret og blev udsendt til de enkelte busområder om sommeren forud for det år, for hvilket budget skulle udarbejdes.

Combus' tidligere økonomichef Ole Isgaard, der fratrådte sin stilling hos Combus ultimo marts 1998, har i brev af 4. april 2000 sammenfattet budget-, regnskabs- og opfølgningsprocedurerne som følger:

“[Vi] havde ... i min tid som økonomichef en helt fast cyklus omkring budget, regnskab og opfølgning. Denne cyklus så ca. således ud:

| | |
|-----------------------|--|
| Ca. den 1. juni: | Budgetvejledningen for næste år udsendes. |
| Ca. den 1. september: | Budgetoplæg fra de enkelte busområder modtages. |
| Ca. sep./okt.: | Møder med busområderne om deres forslag. |
| Ca. oktober: | Endelig evaluering af budgetforslagene og godkendelse eller om igen. |

³⁶⁶ Combus' budget for 1995 er indeholdt i foreløbigt halvårsregnskab 1995, som bestyrelsen godkendte på møde den 4. september 1995. Indholdet af budgettet fremkom som en konsolidering af de decentrale DSB-busområders budgetter, men konverteret under hensyntagen til, at driften var besluttet fortsat i aktieselskabsform.

| | |
|---------------|---|
| Ca. november: | Forelæggelse af det samlede budget for ledelsen på Forbindelsesvej. |
| Ca. november: | Bestyrelsesgodkendelse af budgettet. |
| Ca. november: | Busområderne får tilbagemelding om det samlede budget. |
| Ca. januar: | Arbejdet med sidste års regnskab påbegyndes. |
| Ca. april: | Regnskab færdigt. |
| Ca. maj: | Årsberetning færdig. |
| Ca. juni: | Generalforsamling med godkendelse af årsberetning. |

Og så forfra.”

Combus' budgetter for 1996-2001 er godkendt af Combus' bestyrelse som følger:

- Driftsbudget (resultatopgørelse) for 1996 er godkendt af bestyrelsen på møde den 16. november 1995,³⁶⁷ og investerings-, balance- og likviditetsbudget for 1996 er godkendt af bestyrelsen på møde den 9. februar 1996.³⁶⁸
- Budget for 1997 omfattende drift (resultatopgørelse), investeringer, balance og pengestrømsanalyse er godkendt af bestyrelsen på møde den 14. november 1996.
- Budget for 1998 omfattende drift (resultatopgørelse), investeringer, balance og pengestrømsanalyse er godkendt af bestyrelsen på møde den 20. november 1997.³⁶⁹ Revideret budget for 1998 omfattende drift (resultatopgørelse), investeringer, balance og pengestrømsanalyse er godkendt af bestyrelsen på møde den 7. maj 1998.³⁷⁰
- Budget for 1999-2001 omfattende drift (resultatopgørelse), balance, investeringer og pengestrømsanalyse er godkendt af bestyrelsen på møde den 26. november 1998.³⁷¹

Det følger heraf, at Combus i årene 1996-1998 har udarbejdet de budgettyper, som er foreskrevet i Combus' interne regelsæt. Som det fremgår, har Combus for perioden 1996-1998 kun udarbejdet 1-årige budgetter. Bestyrelsen har således i praksis gjort undtagelse fra kravet i direktionsinstruktionens § 3 om udarbejdelse af flerårige budgetter/prognoser.

³⁶⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 15.

³⁶⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 19.

³⁶⁹ Bestyrelsesprotokollen, side 74.

³⁷⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 95.

³⁷¹ Bestyrelsesprotokollen, side 120. På det pågældende møde godkendte bestyrelsen budgettet for 1999 uden bemærkninger. Budgetforslag for 2000 og 2001 blev ligeledes godkendt. Bestyrelsen understregede dog nødvendigheden af, at der var balance allerede i 2000. Bestyrelsen ønskede et oplæg herom til fremlæggelse i et forslag til budgetrevision.

Combus har som udgangspunkt ikke anvendt "rullende" budgettering med revision af det oprindelige budget for året i takt med konstateringen af realiserede tal. Den almindelige økonomirapportering, som Combus har udarbejdet hvert kvartal, indeholder imidlertid forventninger ("prognose") til indeværende år blandt andet baseret på realiserede tal for indeværende år og fornyet overvejelse af budget og budgetforudsætninger.³⁷²

Budgetrevisionen i 1998 for 1998 var forudsat, allerede da bestyrelsen i november måned 1997 godkendte det oprindelige budget for 1998. Budgetrevisionen skyldtes, at der i 1997 var et stort antal manglende licitationsafgørelser med driftsvirkning i 1998 samt en forestående fusion mellem Combus og de tilkøbte Swebus-virksomheder.³⁷³

Combus har for årene 1996-2001 udarbejdet de budgettyper - resultat-, investerings-, finansierings- og likviditetsbudgetter - som er forudsat i forretningsorden og direktionsinstruktion.

Et hovedelement i de anbefalinger, som KPMG afgav i forbindelse med selskabets stiftelse, var, at budgetteringen skulle tage udgangspunkt i de enkelte kontrakter. I forbindelse med granskningen er foretaget en gennemgang af Combus' budgetvejledninger for 1996 og 1997. Det fremgår heraf, at indtægtsbudgetteringen skal fordeles efter kontrakttyper på de enkelte konti i Combus' kontoplan, blandt andet således at kørsel efter standardkontrakter skal adskilles fra licitationskørsel og endda underopdeles inden for disse hovedområder.³⁷⁴

Der har således fra hovedkontorets side været en tilskyndelse til busområderne til, at budgetteringen skulle foregå på kontraktniveau. Imidlertid ligger det fast, at Combus' økonomistyringssystem, Guide, ikke har kunnet generere informationer på kontraktniveau.³⁷⁵ Busområderne har derfor savnet de fornødne værktøjer til at foretage den budgettering på enkelte kontrakter, som KPMG anbefalede.

³⁷² Regnskabsrapporteringen for 3. kvartal 1998, forelagt for bestyrelsen på møde den 25. november 1998, illustrerer det anførte. For 3. kvartal 1998 blev konstateret et underskud på 11,2 mio. kr. Budgettet, der blev godkendt af bestyrelsen den 5. maj 1998, viste et overskud på 12,5 mio. kr., således at budgetafvigelsen på ét kvartal udgjorde 23,7 mio. kr. Direktionen karakteriserede dette som "en fuldstændig uacceptabel afvigelse inden for ét kvartal", men valgte "at fastholde det af bestyrelsen godkendte budget som sammenligningsgrundlag, så vi ikke får "budgetglidning"". I den samtidig forelagte prognose for året 1998 var angivet fire økonomiske skøn, nemlig skøn ifølge det af bestyrelsen godkendte budget, "Områdets estimat", "Ledelsens estimat" og "Pessimistisk estimat".

³⁷³ Bestyrelsesprotokollen side 75 og direktionens sagsfremstilling af 1. maj 1998 til brug for bestyrelsesmøde den 7. maj 1998.

³⁷⁴ Se budgetvejledningen 1996, side 25, samt budgetvejledning 1997, side 27 og 28.

³⁷⁵ Møde den 25. maj 2000 med tidligere økonomichef Ole Isgaard og møde den 20. juni 2000 med kontraktchef Svend Aage Ravn.

12.4 Budgetafvigelser for driftsresultater

Deloitte & Touche har sammenholdt budgettal for driftsresultater med realiserede tal for perioden 1995 - 1. halvår 1999. For perioden 1996-1998 har det været muligt at foretage sammenligning på busområdeniveau.

12.4.1 Budgetafvigelser 1995

Tabel 12. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetafvigelser og budgetafvigelsesprocenter for 1995**

| 1.000 kr. | 1995 Realiseret | 1995 Budget | Afv. (%) |
|--|--------------------|----------------|---------------|
| Nettoomsætning | 625.392 | 577.435 | 8,3% |
| Produktionsomkostninger | (541.220) | (491.852) | -10,0% |
| Bruttoresultat | 84.172 | 85.583 | -1,6% |
| Bruttomargin | 13,5% | 14,8% | -1,4% |
| Administrationsomkostninger | (54.142) | (47.890) | -13,1% |
| Andre indtægter | 3.343 | 656 | 409,6% |
| Andre driftsudgifter | (2.503) | (2.500) | -0,1% |
| Resultat før renter m.m. (resultat af primær drift) | 30.870 | 35.849 | -13,9% |
| Overskudsgrad (%) | 4,9% | 6,2% | -1,3% |
| Finansielle indtægter | 10.201 | 3.000 | 240,0% |
| Finansielle udgifter | (7.606) | (5.000) | -52,1% |
| Resultat før skat og ekstraordinære poster | 33.465 | 33.489 | -1,1% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på interne regnskaber og budgetter.

Omsætningen i 1995 var ca. 48 mio. kr. større end budgetteret svarende til en afvigelse på 8,3%.

Produktionsomkostningerne afveg negativt med ca. 50 mio. kr. svarende til 10%. Ligeledes afveg administrationsomkostninger negativt med 13,1%.

Samlet blev resultat før skat og ekstraordinære poster på niveau med budgettet.

12.4.2 Budgetafvigelser 1996

Tabel 12. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetafvigelser og budgetafvigelsesprocenter for 1996**

| 1.000 kr. | 1996 Realiseret | 1996 Budget | Afv. (%) |
|--|--------------------|----------------|---------------|
| Nettoomsætning | 686.123 | 624.350 | 9,9% |
| Produktionsomkostninger | (586.120) | (532.101) | -10,2% |
| Bruttoresultat | 100.003 | 92.249 | 8,4% |
| Bruttomargin | 14,6% | 14,8% | -0,2% |
| Administrationsomkostninger | (62.017) | (48.259) | -28,5% |
| Andre indtægter | 3.416 | 1.764 | 93,7% |
| Andre driftsudgifter | (3.979) | (2.500) | -59,2% |
| Resultat før renter m.m. (resultat af primær drift) | 37.423 | 43.254 | -13,5% |
| Overskudsgrad (%) | 5,5% | 6,9% | -1,5% |
| Finansielle indtægter | 4.708 | 28.972 | -83,7% |
| Finansielle udgifter | (9.737) | (41.407) | 76,5% |
| Resultat før skat og ekstraordinære poster | 32.394 | 30.819 | 5,1% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på Combus' interne regnskaber og budgetter.

Også for 1996 konstaterede Combus-koncernen en meromsætning i forhold til budgettet. Afvigelsen blev på ca. 62 mio. kr. eller 9,9%. En mindre del af afvigelsen skyldes købet af Møns Omnibusser A/S pr. 1. januar 1996. Omsætningen for Møns Omnibusser A/S, som ikke var indregnet i budgettet for 1996, udgjorde i 1996 ca. 17 mio. kr. På busområdeniveau fremkom de største positive omsætningsafvigelser i Århus og Aalborg med tilsammen ca. 8,5 mio. kr.

Produktionsomkostningerne afveg i 1996 negativt med ca. 54 mio. kr. eller 10,2%.

Budgettet for 1996 indeholdt betydelige finansielle indtægter og udgifter. Baggrunden herfor var, at der budgettedes med en intern rente, hvorefter busområderne blev belastet med renteudgifter beregnet ud fra den samlede aktivmasse, der blev stillet til rådighed. Busområdenes interne rentebetaling på ca. 26,5 mio. kr. blev neutraliseret som en tilsvarende renteindtægt.³⁷⁶ De realiserede tal for 1996 indeholder ifølge Deloitte & Touche ikke en sådan intern rente.

Det realiserede resultat før skat og ekstraordinære poster for 1996 på ca. 32,5 mio. kr. udgjorde en mindre positiv afvigelse på 5,1% i forhold til budgettet for 1996.

³⁷⁶ Budgetredegerelse for 1996, side 16.

12.4.3 Budgetafvigelser 1997

Tabel 12. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetafvigelser og budgetafvigelsesprocenter for 1997**

| 1.000 kr. | 1997 Realiseret | 1997 Budget | Afv. (%) |
|--|--------------------|----------------|---------------|
| Nettoomsætning | 763.432 | 685.688 | 11,3% |
| Produktionsomkostninger | (681.656) | (587.220) | -16,1% |
| Bruttoresultat | 81.776 | 98.468 | -17,0% |
| Bruttomargin | 10,7% | 14,4% | -3,6% |
| Administrationsomkostninger | (70.165) | (60.194) | -16,6% |
| Andre indtægter | 4.584 | 3.105 | 47,6% |
| Andre driftsudgifter | (3.968) | (4.759) | 16,6% |
| Resultat før renter m.m. (resultat af primær drift) | 12.227 | 36.620 | -66,6% |
| Overskudsgrad (%) | 1,6% | 5,3% | -3,7% |
| Finansielle indtægter | 4.076 | 1.026 | 297,3% |
| Finansielle udgifter | (12.812) | (8.750) | -46,4% |
| Resultat før skat og ekstraordinære poster | 3.491 | 28.896 | -87,9% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på Combus' interne regnskaber og budgetter.

I lighed med tidligere år opnåede Combus-koncernen i 1997 en større omsætning end budgetteret. Afvigelsen var på ca. 78 mio. kr. eller 11,3%.

En del af den konstaterede omsætningsstigning kan henføres til købet af Swebus Danmark A/S (med datterselskaber). Ved udarbejdelsen af budget for 1997 var der endnu ikke truffet beslutning herom. Omsætningen for Swebus Danmark-koncernen var i 1997 på 50 mio. kr.

Busområderne bidrog i 1997 med meromsætning på ca. 24 mio. kr. med busområde Sjælland og Sønderborg som de busområder, der havde størst positiv afvigelse.

Produktionsomkostningerne for 1997 blev ca. 94 mio. kr. større end budgetteret. Det svarer til en negativ afvigelse på 16,1%. Blandt busområderne var der navnlig afvigelse i chaufføromkostningerne i busområde Sjælland på ca. 12,5 mio. kr.

Den konstaterede bruttomargin for 1997 på 10,7% er 3,7 procentpoints lavere end budgetteret med.

Afvigelsen er endnu større, når det drejer sig om resultat før skat og ekstraordinære poster. Ifølge budgettet skulle Combust-koncernens resultat for 1997 være på ca. 29 mio. kr. Det faktisk opnåede overskud blev ca. 3,5 mio. kr. svarende til en negativ afvigelse på 87,9%.

I direktionens økonomirapport for 4. kvartal 1997, som blev forelagt for bestyrelsen på møde den 20. februar 1998, har direktionen i overensstemmelse med forklaringer i tidligere kvartalsrapporter fremhævet følgende meromkostninger som årsag til budgetafvigelserne:

- “• at prisfaldene på kørslen generelt er så store, at det i flere busområder har vist sig overordentlig vanskeligt at opnå de nødvendige kompenserende besparelser hurtigt nok
- at tab af kørsel på Sjælland uden for hovedstadsområdet har været betydeligt mere smerteligt end det kunne forudses blandt andet på grund af den strammere fortolkning af virksomhedsoverdragelsesloven
- at der er gennemført en massiv og dermed bekostelig markedsføring af den internationale buskørsel samt af lufthavnsbusserne til Billund
- at AOS a/s gennemgår en kompliceret, ømtålelig og dermed langsommelig omstrukturering
- at problemer ved start og indkøring af kørsel i HT-området er betydeligt større end forventet
- at der fortsat er problemer i flere busområder med at optimere chaufførforbruget, hvilket medfører for store chaufføromkostninger.”³⁷⁷

Om busområde København blev det i økonomirapporten for 4. kvartal 1997 oplyst, at busområdet i de sidste 3 måneder af 1997 havde et betydeligt tab på driften i størrelsesordenen 5 mio. kr. Af økonomirapporten fremgår (side 3):

“Det var forventet, at etableringen i København ville medføre meromkostninger men ikke i den størrelse. Årsagerne til de meget store meromkostninger er flere, men de væsentlige faktorer er problemer med gasbusserne, manglende erfaring med ny chaufføroverenskomster og kutymer arvet fra Bus Danmark samt vanskeligheder med at etablere faste anlæg.”

³⁷⁷ Økonomirapport for 4. kvartal 1997, side 1-2.

12.4.4 Budgetafvigelser 1998

Tabel 12. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetafvigelser og budgetafvigelsesprocenter for 1998**

| 1.000 kr. | 1998 Realiseret | 1998 Budget Revideret ^a | 1998 Budget | Afv. (%) ^b |
|--|--------------------|--|----------------|--------------------------|
| Nettoomsætning | 1.049.789 | 1.047.584 | 862.967 | 0,2% |
| Produktionsomkostninger | (996.699) | (945.375) | (743.847) | -5,4% |
| Bruttoresultat | 53.090 | 102.209 | 119.120 | -48,1% |
| Bruttomargin | 5,1% | 9,8% | 13,8% | -4,7% |
| Administrationsomkostninger | (92.761) | (72.346) | (65.271) | -28,2% |
| Andre indtægter | 4.828 | 2.931 | 1.701 | 64,7% |
| Andre driftsudgifter | (5.186) | (4.640) | (4.540) | -11,8% |
| Resultat før renter m.m. (resultat af primær drift) | (40.029) | 28.154 | 51.010 | -242,2% |
| Overskudsgrad (%) | -3,8% | 2,7% | 5,9% | -6,5% |
| Finansielle indtægter | 5.385 | 1.707 | 228 | 215,5% |
| Finansielle udgifter | (40.475) | (24.517) | (28.723) | -65,1% |
| Resultat før skat og ekstraordinære poster | -75.119 | 5.344 | 22.515 | -1.505,7% |

Kilde: Deloitte & Touche baseret på interne regnskaber og budgetter.

a Det reviderede budget blev godkendt i maj 1998.

b Budgetafvigelsesprocenten er opgjort som den relative forskel mellem realiserede tal for 1998 og det opdaterede budget fra maj 1998.

Omsætningen for 1998 blev på niveau med det reviderede budget fra maj 1998.

Produktionsomkostningerne viser imidlertid en afvigelse i forhold til det reviderede budget på ca. 51 mio. kr. eller 5,4%. Heraf udgør afvigelsen på chaufføromkostninger i busområderne i alt mere end 30 mio. kr. Af de uforudsete chaufføromkostninger kan ca. 17 mio. kr. eller ca. halvdelen af busområdernes samlede afvigelse henføres til København.

Den konstaterede bruttomargin i 1998 på 5,1% var 4,7 procentpoints lavere end bruttomargin ifølge det reviderede budget fra maj 1998.

De faktisk realiserede administrationsomkostninger afviger negativt fra det reviderede budget med ca. 20 mio. kr. svarende til en afvigelse på 28,2%. Finansielle udgifter afviger også negativt med ca. 16 mio. kr. eller 65,1%.

I direktionens regnskab for 3. kvartal 1998, som blev behandlet på bestyrelsesmøde den 25. november 1998, var om de indtil da konstaterede budgetafvigelser anført følgende (side 1):

“De budgetterede og realiserede resultater for året er som følger:

| | <u>Budget</u> | <u>Realiseret</u> | <u>Forskel</u> |
|------------|---------------|-------------------|----------------|
| 1. Kvartal | -6,5 | -7,9 | -1,4 |
| 2. Kvartal | -11,0 | -18,6 | -7,6 |
| 3. Kvartal | +12,5 | -11,2 | -23,7 |
| | -5,0 | -37,7 | -32,7 |
| 4. Kvartal | +10,4 | | |
| | +5,4 | | |

Afvigelsen for 1. kvartal var minimal fordi budgettet blev godkendt den 5. maj og således var kendt.

Afvigelsen for 2. kvartal var 7,6 m.kr. og skyldtes budgetoverskridelser vedr. chaufføromkostninger for busområde Sjælland, Vejle og International, datterselskabet AOS, samt ekstraordinær anvendelse af ekstern konsulentbistand.

Afvigelsen for 3. kvartal er 23,7 m.kr. Af dette beløb skyldes 3 m.kr. et yderligere rentekrav fra DSB vedr. stiftertilgodehavende, 3,2 millioner kroner nedskrivning af Bil-lund busserne og 3 millioner kroner en periodiseringsfejl. Korrigeret for disse forhold giver den "rene drift" stadig en uacceptabelt stor overskridelse på ca. 15 millioner kroner i forhold til budgettet. Afvigelserne forklares mere detaljeret på de følgende sider.

For 4. kvartal forventer busområdecheferne i dag et overskud på 1,5 millioner kroner. Ledelsen i Combus forventer et underskud i størrelsesordenen 5 millioner kroner fra ren drift. Forventningsforskellen er baseret på direktionens subjektive skøn baseret på tidligere overskridelser og vedrører busområderne København, International og AOS.

Der er i forventningerne til 4. kvartal ikke taget hensyn til eventuelle nedlukningsomkostninger eller ekstraordinær anvendelse af eksterne konsulenter."

Ligeledes af regnskab for 3. kvartal 1998 fremgik, at den beløbsmæssigt største afvigelse mellem budget og realiserede tal for 3. kvartal kunne henføres til busområde København. Direktionen anførte herom følgende:

"Busområde København har et resultat, der er 5,0 millioner kroner dårligere end budgettet. Det skyldes primært:

- en omsætning, der er 3,6 millioner kroner under budgettet, som følge af mistede køreplanstimer og manglende kvalitetsbonus, og
- øgede chaufføromkostninger på 3,3 millioner kroner, der skyldes for optimistisk budgettering og manglende "styr på" omkostningerne."

Ligeledes i 4. kvartal 1998 opnåede København den største afvigelse i forhold til budgettet. I regnskab for 4. kvartal 1998, som blev behandlet på bestyrelsesmøde den 30. marts 1999, har direktionen om driftsresultatet i 4. kvartal anført følgende:

"Busområde København har et resultat, der er 16,0 millioner kroner ringere end budgettet. Det skyldes primært:

- kraftigt øgede chaufføromkostninger der skyldes for optimistisk budgettering og manglende "styr på" omkostningerne.
- en overskridelse af administrationsomkostninger.
- en større skadesfrekvens end budgettet."

12.5 Budgetafvigelser for balance

Balancebudgettering er i årene 1996-1999 som udgangspunkt sket på moderselskabsniveau inklusiv leasingdatterselskaber, men eksklusiv datterselskaber med drift.

Tabel 12. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetafvigelser for udvalgte balanceposter pr. 31. december i årene 1996-1999 på moderselskabsniveau**

| 1.000 kr. | 1996 | | 1997 | | 1998 ^a | | 1999 | | |
|---------------------|-------------|---------|-------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------|-------------|---------------------|
| | Realise-ret | Budget | Realise-ret | Budget ^b | Realise-ret | Budget ^c | Rev. Budget | Realise-ret | Budget ^d |
| Balancesum | 563.962 | 521.276 | 819.656 | 656.186 | 1.129.088 | 924.064 | 1.024.325 | 1.099.336 | 868.019 |
| Egenkapital | 178.373 | 157.996 | 186.096 | 208.497 | 46.832 | 216.729 | 191.705 | 78.444 | 127.112 |
| Soliditets-grad (%) | 31,6 | 30,3 | 22,7 | 31,8 | 4,1 | 23,5 | 18,7 | 7,1 | 14,6 |

Kilde: Budgetter og eksterne årsregnskaber.

- a Sammenligning mellem budgetter og realiserede tal i 1998 kan være behæftet med usikkerhed, allerede fordi Combust ved aflæggelsen af årsregnskabet ændrede regnskabspraksis vedrørende koncernekstern leasing. Det reviderede 1998-budget blev godkendt i maj 1998.
- b Budgettallene for 1997 omfatter udover Combust a/s leasingdatterselskaberne, medens datterselskaberne Aalborg Omnibusselskab A/S og Møns Omnibusser A/S ikke er indregnet.
- c Budgettallene for 1998 omfatter udover Combust a/s leasingdatterselskaberne, medens datterselskaberne Aalborg Omnibusselskab A/S, Møns Omnibusser A/S og Combust Danmark-koncernen (Swebus-aktiviteterne) ikke er indregnet.
- d Budgettallene for 1999 omfatter udover Combust a/s leasingdatterselskaberne, Buscompagniet 1-4, medens datterselskaberne Aalborg Omnibusselskab A/S og Møns Omnibusser A/S ikke er indregnet.

For en virksomhed som Combust' kan budgettering af balancesum være vanskeliggjort af manglende kendskab til licitationsresultater på tidspunktet for budgettets udarbejdelse. For alle årene 1996-1999 har den budgetterede balancesum imidlertid været mindre end den, der er realiseret ved årets udgang.

For årene 1997-1999 har der været budgetteret med faldende soliditetsgrader fra 31,8% til 14,6%. I disse tre år har den faktisk realiserede soliditetsgrad været markant lavere end budgetteret.

12.6 Budgetterede pengestrømme

Ligesom balancen er budgettering af pengestrømme i årene 1996-1999 som udgangspunkt sket på moderselskabsniveau inklusive leasingdatterselskaber, men eksklusive datterselskaber med drift.

Tabel 12. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetterede pengestrømme (udvalgte poster) i årene 1997-1999 på moderselskabsniveau**

| | 1996 ^a | 1997 ^b | 1998 | 1999 ^e | |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|---------------------|--------------------------|----------------------|
| | | | Budget ^c | Rev. budget ^d | |
| 1.000 kr. | | | | | |
| Nettoomsætning | - | 594.169 | 862.967 | 949.996 | - |
| Pengestrøm fra primær drift | - | 83.887 | 104.495 | 115.088 | - |
| Finansielle poster, netto | - | (8.220) | (28.495) | (22.693) | - |
| Pengestrøm fra driften | (116.097) | 75.667 | 76.000 | 92.395 | 55.583 |
| Pengestrøm til investering | (102.710) | (158.030) | (230.000) | (285.700) | (5.820) ^f |
| Pengestrøm fra finansiering | - | 78.363 | 154.000 | 232.379 | (99.744) |
| Årets pengestrøm | (218.807) | (4.000) | 0 | 39.074 | (49.981) |
| Likvider ultimo | (5.938) | 13.000 | 15.000 | 54.379 | 41.758 |

Kilde: Budgetter.

a Den likvide beholdning primo 1996 udgjorde 212.169.000 kr.

b Budgettallene for 1997 omfatter udover Combust a/s leasingdatterselskaberne, medens datterselskaberne Aalborg Omnibusselskab A/S og Møns Omnibusser A/S ikke er indregnet.

c Budgettallene for 1998 omfatter udover Combust a/s leasingdatterselskaberne, medens datterselskaberne Aalborg Omnibusselskab A/S, Møns Omnibusser A/S og Combust Danmark-koncernen (Swebus-aktiviteterne) ikke er indregnet.

d Det reviderede 1998-budget blev godkendt i maj 1998.

e Tallene for 1999 omfatter ud over Combust a/s leasingdatterselskaberne, Buscompagniet 1-4, medens datterselskaberne Aalborg Omnibus Selskab A/S og Møns Omnibus A/S ikke er indregnet.

f Beløbet er påvirket af salg af bygninger, der forventedes at tilføre likviditet på ca. 90 mio. kr.

I Combust' eksterne årsregnskaber er alene vist pengestrømsanalyse på koncernniveau. Der er derfor ikke i Tabel 12. **Fejl! Ukendt argument for parameter.** vist realiserede tal og heraf afledte budgetafvigelser.

I budgettet for 1999-2001 er indarbejdet en forudsætning om, at Combust skulle afhænde sine ejendomme i 1999 til bogført værdi. Den herved skabte fri likviditet var forudsat anvendt til nedbringelse af gælden.

Budgettet for 1999-2001 indeholder følgende sammenfatning om selskabets likviditet over den 3-årige budgetperiode, jf. budgettets side 6:

“Primo 1999 forventes den likvide beholdning at være i størrelsesordenen 90 millioner kroner. I den 3 årige budgetperiode forventes den likvide beholdning at falde til ca. 13 millioner kroner med de i budgettet opstillede forudsætninger. Selskabet forventes således ikke at komme i likviditetskrise, såfremt den langfristede gæld opretholdes.”

Blandt forudsætningerne i budgettet var, at en långiver var villig til at forlænge et allerede optaget lån, der ellers skulle afdrages med 200 mio. kr. i 2001.³⁷⁸

³⁷⁸ Se budget for perioden 1999-2001, side 9

12.7 Kommentarer til Combust' budgettering

I forbindelse med granskningen har Combust anført, at den overordnede forklaring på de begrænsede budgetafvigelser for resultatet i 1995 og 1996 er, at selskabet i de år har udført den kørsel, der historisk er udført, og med begrænset tab og gevinst ved licitationer.

Ligeledes ifølge Combust har det medvirket til de væsentligt større budgetafvigelser for resultatet i 1997 og 1998, at der var store tab af egen kørsel og gevinst af ny kørsel, hvilket stillede nye krav til opstart/nedlukning af områder og krav om at kunne budgettere drift, som Combust ikke tidligere havde udført. Samtidig fik Combust ved "udtynding" af lokale markedsandele en væsentligt større fast omkostning, der ikke kunne reguleres i takt med den variable del.

Ved forelæggelsen af budgetterne for 1996-1998 for bestyrelsen har direktionen karakteriseret budgetterne som "konservative".³⁷⁹ For årene 1996-1998 har der da også været tale om positive afvigelser for omsætningen, som viser en vis forsigtighed. Til gengæld har der været konstateret væsentlige negative afvigelser for Combust' omkostninger.

Omkostningsafvigelserne var ikke ubetydelige i 1995-1996. Det gælder både afvigelser i produktionsomkostninger og administrationsomkostninger. Når resultat før skat og ekstraordinære poster for 1995-1996 er nogenlunde som budgetteret, kan det således henføres til den positive budgetafvigelse for omsætningen med deraf følgende højere bruttoresultat.

For 1997 og 1998 kan der konstateres afvigelser i såvel produktionsomkostninger - med deraf følgende lavere bruttoresultat - som i de faste omkostninger. Afvigelserne fører samlet til store negative budgetafvigelsesprocenter i resultatet før skat og ekstraordinære poster og er ifølge Deloitte & Touche udtryk for en ringe budgetpålidelighed.

Combust' budgettering har givet anledning til kritik fra Combust' revisorer. I et brev af 16. december 1997 stilet til Combust' daværende adm. direktør, Jørgen Hansen, har statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, KPMG, således anført følgende om Combust' budget- og økonomistyringssystem, jf. i øvrigt kapitel 13.1.2:

"Den nuværende investerings- og ekspansionstakt i Combust a/s sammenholdt med den generelle konkurrencesituation indebærer, at det er helt centralt at have overblik over indtjeningen og likviditeten 3-5 år frem i tiden.

³⁷⁹ Budgetredegerelse for 1996, side 9; budgetredegerelse for 1997, side 10-11; budgetredegerelse 1998, side 10.

Den foreliggende budgetredegørelse for 1998 for Combus a/s er således efter min opfattelse utilstrækkelig, fordi:

- **budgetperioden** på 1 år er for kort (bør minimum være 3-5 år frem),
- den ikke giver overblik over **likviditeten**, der minimum bør være 3-5 år frem,
- den ikke indeholder en detaljeret beskrivelse af alle væsentlige talmæssige **budgetforudsætninger**, således at ledelsen selvstændigt kan vurdere, hvorvidt budgetterne er realistiske og holdbare,
- den ikke fokuserer på og søger at definere de væsentligste **risikofaktorer**, som vil være af afgørende betydning for Combus' fremtidige økonomiske udvikling,
- den ikke indeholder en gennemregning af **konsekvenserne af ændringer** i væsentlige budgetforudsætninger, og fordi
- den ikke indeholder konkrete **handlingsplaner** og **analyser**.

Der bør endvidere snarest udarbejdes nærmere forretningsgange og procedurer for budgettering og opfølgning i de enkelte busområder.”

Uanset brevet af 16. december 1997 til Jørgen Hansen var også det reviderede budget for 1998, som blev forelagt på bestyrelsesmøde den 7. maj 1998, som nævnt et 1-årigt budget. Først i forbindelse med budgetteringen for 1999 blev der udarbejdet 3-årige budgetter.

Undladelsen af at udarbejde flerårige budgetter og Combus' manglende mulighed for at foretage budgettering på kontraktniveau kan have været medvirkende årsag til de konstaterede budgetafvigelse.

13. ØKONOMISTYRING OG LEDELSESRAPPORTERING

13.1 Økonomistyring - EDB-systemer og forretningsgange

13.1.1 Økonomistyringssystemet Guide

Efter der var truffet beslutning om, at DSB Busser skulle udskilles fra DSB, indførte busvirksomheden pr. 1. januar 1995 økonomistyringssystemet Guide. Systemet blev sat i drift medio 1995.³⁸⁰ Systemet blev indført efter rådgivning fra revisionsfirmaet Price Waterhouse og afløste DSB's økonomistyringssystem.³⁸¹

Guide indeholder moduler til styring af finans og økonomi, budgettering, debitorer og kreditorer m.v.³⁸² Udover Guide havde selskabet forskellige systemer til styring af løn, tjenesteplanlægning og brændstof m.v. Systemerne var ikke integrerede, og data fra et system kunne derfor ikke anvendes i de andre systemer.³⁸³

Der blev i Guide indtastet data om den samlede økonomiske udvikling i hvert busområde. Systemet kunne derfor generere tal på busområdeniveau men ikke på kontraktniveau. Systemet kunne ikke anvendes til opfølgning på enkelte kontrakter.³⁸⁴

Guide blev anvendt af Combust indtil 1. januar 1999, hvor selskabet indførte økonomistyringssystemet Concorde XAL.

13.1.2 Revisors anbefalinger om økonomistyring

I forbindelse med Combust' omdannelse til aktieselskab modtog økonomichef Ole Isgaard fra KPMG et notat af 30. juni 1995 om økonomistyring og forretningsgange. I notatet er blandt andet anført:

“Vi finder det væsentligt at fokusere på de enkelte busområders og kontraktors lønsomhed samt størrelsen og udviklingen i selskabets likviditetsberedskab.

...

³⁸⁰ Tidligere busområdechef Bjarne Larsen på møde den 5. november 1999.

³⁸¹ Møde den 20. august 1999 med adm. direktør Ole Kalør og møde den 21. juni 2000 med statsautoriseret revisor Kurt Gimsing.

³⁸² Summarisk Systembeskrivelse af 13. februar 1996 for Guide, udarbejdet af KPMG, Edb-revision.

³⁸³ Combust' Økonomirapport 4. kvartal 1997, behandlet på bestyrelsesmødet den 28. februar 1998.

³⁸⁴ Jørgen Hansen på møde den 14. april 2000, Ole Isgaard på møde den 25. maj 2000 og Svend Aage Ravn på møde den 21. oktober 1999.

Økonomistyringen og dermed budgettet bør tage udgangspunkt i de enkelte kontrakter, da lønsomheden af de enkelte kontrakter er afgørende for den samlede indtjening i selskabet. Samtidig er de enkelte kontrakter afgørende for ressourceindsatsen og dermed disponeringen af personale og køb af nye busser.

...

Aktivitetsbudgettering på kontrakter har ifølge sagens natur kun relevans, hvis DSB Busser også løbende registrerer indtægter og udgifter i forhold til de enkelte kontrakter.

Budgettering og regnskabsopfølgning på kontraktsniveau sikrer udover et præcist billede af selskabets indtægts- og omkostningsstruktur et værdifuldt erfaringsmateriale, der kan drages nytte af ved fremtidige licitationer.

...

Det er nærliggende at anvende et fælles edb-værktøj, som både anvendes til tilbudsudarbejdelse, budgettering og økonomisk opfølgning på kontrakter.”

Om perioderapporteringen er anført:

“Et centralt element i perioderapporteringen vil efter vor opfattelse være opfølgning på de enkelte kontrakter med hensyn til økonomi og ressourceforbrug.”

Det er uklart, om andre end Ole Isgaard modtog KPMG’s notat af 30. juni 1995. Tidligere direktør Jørgen Hansen har forklaret, at han ikke før granskningen har været bekendt med notatet,³⁸⁵ mens Ole Isgaard har forklaret, at efter hans erindring har Jørgen Hansen enten modtaget kopi af notatet eller med et særskilt brev modtaget en udgave af det.³⁸⁶

I et brev af 16. december 1997 fra statsautoriseret revisor Kurt Gimsing til Jørgen Hansen, sendt i forbindelse med Jørgen Hansens overvejelser om ansættelse af en ny økonomichef, er anført følgende om selskabets økonomistyring:

“Økonomifunktionen og den samlede økonomistyring i Combus a/s kan efter min opfattelse forbedres på følgende punkter:

- væsentlig udbygning af perioderapportering af realiserede tal omfattende resultat, balance, investeringer og likviditet,
- udbygning af koordinering mellem økonomifunktion og regnskabsfunktion (bedre kommunikation),
- reduktion af forskelle mellem forventede og realiserede resultater,

³⁸⁵ Møde den 14. april 2000.

³⁸⁶ Møde den 23. februar 2000.

- forbedret uddannelse og oplæring af beslutningstagende personale, hvor der er involveret økonomiske overvejelser (busområderne),
- færdiggørelse af den regnskabshåndbog, som er under udarbejdelse, således at det sikres, at vedtagne driftsøkonomiske principper efterleves i alle distrikter og områder, samt
- udarbejdelse af handlingsplaner for rationalisering og effektivisering til forbedring af indtjeningen.”

I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 er om økonomistyringen blandt andet anført:

“... en fremtidig positiv udvikling i Combus-koncernens indtjening ... forudsætter, at der er en tæt kontakt med og opfølgning på af de enkelte busområder.”³⁸⁷

Revisionens meddelelser til direktionen og bestyrelsen om selskabets økonomistyring omtales nærmere i kapitel 14.2.

13.1.3 Selskabets overvejelser om nyt økonomistyringssystem

Guide kunne ikke opfylde de krav om lønsomhedsvurdering på kontraktniveau, som revisorerne nævnte i notatet af 30. juni 1995. En sådan lønsomhedsvurdering forudsatte et ændret økonomistyringssystem, der kunne generere nøgletal for de enkelte omkostningsarter på kontraktniveau.

Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen har forklaret, at daværende økonomichef Ole Isgaard i august 1996 oplyste, at økonomistyringssystemet ikke var tilstrækkeligt og måtte udskiftes.³⁸⁸

Disse forhold fremgår tillige af selskabets strategiplan for 1996, der blev behandlet på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1996. I planen er redegjort for selskabets stærke og svage sider m.v. Som en svag side er blandt andet nævnt “Mangelfulde og uudviklede ledelses-, rapporterings- og styringssystemer” og “Utilstrækkelig erfaringsudveksling på tværs af busområderne”.³⁸⁹

Om ledelsesrapportering og styringssystemerne er anført, at svaghederne i særlig grad kommer til udtryk “i den valgte decentrale struktur, der umiddelbart er at betragte som en styrke,

³⁸⁷ Revisionsprotokollen, side 61.

³⁸⁸ Møde den 14. juni 2000.

³⁸⁹ Strategiplan 1996, side 16.

men som hos DSB Busser A/S ikke er tilstrækkeligt understøttet. Her tænkes på systemer til styring, opfølgning og rapportering af udviklingen i busområderne”.

Om økonomistyring og rapportering fra det enkelte busområde er i strategiplanen anført, at der er en “uklar rollefordeling mellem de centrale funktioner og busområderne”.³⁹⁰

Vagn Ry Nielsen har forklaret, at bestyrelsens pres for at gennemføre udskiftningen steg fra efteråret 1997, hvor det var klart, at årets første tre kvartaler ikke var forløbet tilfredsstillende.³⁹¹

Ole Isgaard har oplyst, at de forhold, der er behandlet i KPMG’s notat af 30. juni 1995, løbende er blevet drøftet mellem ham og daværende adm. direktør Jørgen Hansen.³⁹² Han har oplyst, at opfølgning på enkelte kontrakter vanskeligt ville kunne foretages, da busområdernes praktiske drift ikke fulgte de indgåede kontrakter.

Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing har forklaret, at revisorerne efter drøftelse med selskabet modererede deres oprindelige holdning om, at der skulle ske opfølgning på kontraktniveau.³⁹³

Kontraktchef Svend Aage Ravn har forklaret, at kontraktafdelingen argumenterede for et økonomistyringssystem, som kunne anvendes ved tilbudsregningen.³⁹⁴

Jørgen Hansen har forklaret, at selskabet ønskede at indføre et nyt system, der tillige kunne anvendes ved tilbudsregningen.³⁹⁵

I 1997 blev ledelsesinformationssystemet LISS indført. LISS byggede på oplysningerne fra Guide samt manuelt indhentede oplysninger om omsætning og omkostninger for busområderne. LISS indeholdt en sammenstilling af en række nøgletal for hvert busområde.³⁹⁶ Ifølge Ole Isgaard blev det herved muligt at måle busområderne i forhold til hinanden. LISS-rapporterne blev udarbejdet under Svend Aage Ravns ansvar.³⁹⁷

³⁹⁰ Strategiplan 1996, side 18-19.

³⁹¹ Møde den 14. juni 2000.

³⁹² Møde den 25. maj 2000.

³⁹³ Møde den 21. juni 2000.

³⁹⁴ Møde den 16. marts 2000.

³⁹⁵ Møde den 14. april 2000.

³⁹⁶ Møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

³⁹⁷ Møde den 23. februar 2000 med Ole Isgaard og møde den 16. marts 2000 med Svend Aage Ravn.

Ole Kalør og Hardy Buhl har oplyst, at de ikke har anvendt LISS- rapporterne.³⁹⁸

Ole Kalør har forklaret, at selskabets økonomistyringssystem var behæftet med følgende mangler, der efter hans opfattelse umuliggjorde en sammenligning mellem de enkelte busområder:

- Forskellige aktiviteter (f.eks. turistkørsel og bykørsel) blev ikke holdt adskilt.
- Faste omkostninger blev allokeret efter et skøn.
- Der blev ikke foretaget periodisering, bortset fra ved aflæggelse af halvårsregnskabet og årsregnskabet.
- Medarbejderne blev behandlet samlet, d.v.s. der skete ingen opdeling i tjenestemænd/SiD-ansatte/øvrige ansatte.³⁹⁹

13.1.4 Indførelse af nyt økonomistyringssystem

Selskabets ledelse besluttede medio 1998, at LISS- og Guide-systemerne skulle erstattes af et nyt økonomistyringssystem, Concorde XAL.⁴⁰⁰ Det blev besluttet, at der fremover skulle foretages efterkalkulation. I referatet fra bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 er anført:

“Bestyrelsen nævnte behovet for efterkalkulation af tilbuddene herunder opstilling af nøgletal. Det var direktionen enig i. Det nye økonomisystem giver mulighed for dette.”

Concorde-systemet er opbygget således, at realiserede regnskabstal kan udtrækkes som nøgletal og benyttes som grundlag for den fremtidige afgivelse af tilbud.

Det nye system blev testet i efteråret 1998 og taget i brug pr. 1. januar 1999. I de første 5 måneder af 1999 (sidste del af køreplansåret 1998/99) var der budgetteret på det tidligere busområdeniveau, og bogføringen fandt derfor tillige sted på dette niveau. Fra køreplansskiftet den 1. juni 1999 blev der budgetteret på driftsenhedsniveau, og det var herefter muligt på et mere detaljeret niveau end tidligere at foretage økonomiopfølgning på enheder inden for bybuskørsel, regionalkørsel og anden kørsel.⁴⁰¹

³⁹⁸ Møde den 27. oktober 1999.

³⁹⁹ Møde den 27. oktober 1999.

⁴⁰⁰ Jf. selskabets “Kommentarer og handlingsplan relateret til revisionsprotokollat af maj 1998” fra august 1998, side 5.

⁴⁰¹ Brev af 13. juli 2000 fra Combus til granskningsmanden.

Ole Kalør har i juli 2000 oplyst, at selskabet fortsat arbejder på at få efterkalkulation af tilbud lagt i faste rammer, men at dette arbejde langt fra er afsluttet. Der var på dette tidspunkt foretaget efterkalkulation af kontrakter, der udgør 25% af selskabets omsætning. Det var Ole Kalørs opfattelse, at der endnu ikke var noget busselskab her i landet, der med flere kontrakter, der afvikles fra en fysisk lokation, således at chauffører og reservebusser anvendes på tværs af kontrakterne, kunne oplyse om økonomi på kontraktniveau.⁴⁰²

13.2 Økonomirapportering til direktionen

Økonomirapporteringen til direktionen har ifølge tidligere direktør Jørgen Hansen omfattet følgende:⁴⁰³

- månedlige rapporter fra busområderne til hovedkontoret
- månedlige rapporter for hele virksomheden
- månedlige LISS-rapporter (fra 1997)
- kvartalsrapporter
- ad hoc analyser.

Grundlaget for økonomirapporteringen var regnskaberne fra de enkelte busområder. I det følgende lægges hovedvægten på disse regnskabers grundlag og indhold.⁴⁰⁴

13.2.1 Rapportering fra busområderne til hovedkontoret

13.2.1.1 Opgavefordeling mellem busområderne og hovedkontoret

Combus' organisation bestod fra selskabets stiftelse af 11 busområder og et hovedkontor. Med virkning fra den 1. marts 1999 blev de 11 busområder ændret til 5 regioner med hver 6-8 driftsenheder.

Selskabets hovedkontor varetog den centrale styring af selskabet. Busområderne varetog driften af selskabets ruter i det pågældende område og havde egen administration, økonomifunktion og driftsorganisation. Ledelsen blev varetaget af en busområdechef.

⁴⁰² Telefonsamtale den 5. juli 2000.

⁴⁰³ Møde den 14. april 2000.

⁴⁰⁴ Beskrivelsen er navnlig baseret på oplysninger fra det daværende busområde Vestsjælland, der af selskabet er vurderet som repræsentativt for busområderne i provinsen, og på oplysninger fra det daværende busområde København.

Busområderne deltog i afgivelse af bud på ruter og i budgetteringen. Fra indførelsen den 1. januar 1995 af økonomistyringssystemet Guide varetog busområderne ifølge tidligere busområdechef Bjarne Larsen en del af økonomifunktionen.⁴⁰⁵

Hovedkontoret forestod kontrollen af indgåede kontrakter og bogførte indtægterne. Busområderne fik fra hovedkontoret meddelelse om det enkelte områdes omsætning.

Busområdet indrapporterede lønoplysninger til DSB løn, hvorefter hovedkontoret fik materialet retur og foretog bogføringen. Busområdet anvendte eget materiale til opfølgning.

Busområdet håndterede udgifter til vedligeholdelse og rengøring af busser, udgifter til lokal markedsføring og personaleomkostninger bortset fra løn.

Hovedkontoret og busområdet forestod forskellige delopgaver vedrørende bestilling af brændstof, uniformer og lignende samt indgåelse af aftaler om bygninger og arealer og vedligeholdelse heraf.

Hovedkontoret forestod beregning og bogføring af afskrivning på busser og håndterede administrationsudgifter og finansielle poster.

Den formelle struktur på økonomiområdet var, at busområdecheferne og funktionscheferne i hovedkontoret refererede til den administrerende direktør.⁴⁰⁶ Funktionscheferne havde hverken på økonomiområdet eller på andre områder nogen formel kompetence over for områdecheferne.

Tidligere adm. direktør Jørgen Hansen har oplyst, at tidligere økonomichef Ole Isgaard i praksis kunne give ordrer vedrørende økonomi til busområderne, og at dette var bekendtgjort i organisationen. Det forekom kun sjældent, at busområdecheferne gik direkte til Jørgen Hansen.⁴⁰⁷ Ole Isgaard har oplyst, at en del områdechefer kontaktede Jørgen Hansen uden om funktionscheferne, hvilket vanskeliggjorde styringen af selskabet.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Møde den 21. januar 2000.

⁴⁰⁶ Ole Isgaard på møde den 23. februar 2000.

⁴⁰⁷ Møde den 14. april 2000.

⁴⁰⁸ Møde den 23. februar 2000.

13.2.1.2 Busområderegnskab

Rapporteringen til hovedkontoret omfattede månedlige resultatopgørelser i form af et skema med tilhørende kommentater. Det anvendte skema har følgende opbygning:⁴⁰⁹

Tabel 13. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Budgetopfølgning for januar - juni 1996 for busområde Holbæk**

| Combus a/s | | | | | | |
|---|--------------------------|---------------------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| Budgetopfølgning for jan - juni 1996 | | | | | | |
| Busområde: Holbæk | | | | | | |
| Indtægter og omkostninger | Budget for hele året | Realiseret for jan - juni måned | Real i % af budget | Perioden i % af året | Prognose for hele året | Real i % af prognose |
| Omsætning | <u>51.127.000</u> | <u>24.569.080</u> | 48% | 50% | <u>51.127.000</u> | 48% |
| Direkt.prod.omk. | | | | | | |
| Chaufførløn | 27.207.000 | 14.903.947 | 55% | 50% | 27.000.000 | 55% |
| Vedligeholdelse | 4.347.000 | 2.767.164 | 64% | 50% | 4.347.000 | 64% |
| Brændstof m.v. | 1.956.000 | 1.084.090 | 55% | 50% | 2.054.000 | 53% |
| Busrengøring | 1.525.000 | 814.386 | 53% | 50% | 1.525.000 | 53% |
| Øvrig dir. omk. | <u>594.000</u> | <u>426.445</u> | 72% | 50% | <u>594.000</u> | 72% |
| Dir. prod. i alt | <u>35.629.000</u> | <u>19.996.032</u> | 56% | 50% | <u>35.520.000</u> | 56% |
| DB I | <u>15.498.000</u> | <u>4.573.048</u> | 30% | 50% | <u>15.607.000</u> | 29% |
| Ind.prod.omk. | | | | | | |
| Bygn. og arealer | 1.579.000 | 1.197.608 | 76% | 50% | 1.579.000 | 76% |
| Personaleomk. | 577.000 | 194.667 | 34% | 50% | 525.000 | 37% |
| Afskrivn.busser | 5.022.000 | 2.077.157 | 41% | 50% | 5.022.000 | 41% |
| Øvrige | <u>184.000</u> | <u>176.214</u> | 96% | 50% | <u>184.000</u> | 96% |
| Ind.prod. i alt | <u>7.362.000</u> | <u>3.645.646</u> | 50% | 50% | <u>7.310.000</u> | 50% |
| DB II | <u>8.136.000</u> | <u>927.402</u> | 11% | 50% | <u>8.297.000</u> | 11% |
| Markedsføring | <u>25.000</u> | <u>22.890</u> | 92% | 50% | <u>25.000</u> | 92% |
| DB III | <u>8.111.000</u> | <u>904.512</u> | 11% | 50% | <u>8.272.000</u> | 11% |
| Adm.omk. | <u>2.784.000</u> | <u>1.174.114</u> | 42% | 50% | <u>2.600.000</u> | 45% |
| Res.primær drift | <u>5.327.000</u> | <u>(269.602)</u> | -5% | 50% | <u>5.672.000</u> | -5% |
| Andre driftsudg. | 0 | 0 | 100% | 50% | 0 | |
| Andre driftsindt. | 0 | 57.600 | | 50% | 75.000 | 77% |
| Andre udg. netto | 0 | (57.600) | | 50% | (75.000) | 77% |
| Finansielle udg. | 3.145.000 | 1.313.523 | 42% | 50% | 3.145.000 | 42% |
| Finansielle indt. | <u>15.000</u> | <u>12.575</u> | 84% | 50% | <u>15.000</u> | 84% |
| Finans.udg. netto | <u>3.130.000</u> | <u>1.300.948</u> | 42% | 50% | <u>3.130.000</u> | 42% |
| Resultat før skat | <u>2.197.000</u> | <u>(1.512.950)</u> | -69% | 50% | <u>2.617.000</u> | -58% |

Ifølge tidligere busområdechef Bjarne Larsen anvendte alle busområder fra 1. januar 1995 til 31. december 1998 skemaet. Busområdernes månedsrapportering blev ifølge Bjarne Larsen udarbejdet medio den efterfølgende måned og sendt til daværende økonomichef Ole Isgaard.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Som eksempel er anvendt busområde Holbæks rapportering pr. juni 1996.

⁴¹⁰ Møde den 21. januar 2000.

I rapporteringen er angivet det samlede realiserede resultat for den forløbne del af året. Resultatet er sammenholdt med budgettet for hele året og med en prognose for årets samlede resultat. Der findes således ingen udtrykkelig angivelse af realiserede tal for den seneste måned, ligesom der ikke var lagt budgetter for de enkelte måneder men for året som helhed.

Der er i skemaet indsat mulighed for at kommentere afvigelser i forhold til budget og prognose. Busområderne skulle her forklare afvigelser i forhold til budgettet og anføre hvilke handlinger, der ville blive iværksat for at opfylde budgettet.

I selskabets budgetvejledning for 1996 er side 3 under overskriften "Budgetopfølgning" anført:

"[Der] skal ... foretages en månedlig budgetopfølgning, hvor busområderne skal redegøre for eventuelle afvigelser mellem realiseret forbrug og budget, samt anføre en prognose for de væsentlige indtægts- og udgiftsposter."

Udsagnet er gentaget i budgetvejledningen for 1997.

Den månedlige revurdering af prognosen fandt ikke i alle tilfælde sted. I det ovenstående skema er det påfaldende, at de realiserede resultater i 1. halvår ikke har ført til, at prognosen er ændret i nedadgående retning.

Ifølge Ole Isgaard skyldes den manglende revurdering dels mangel på kompetence hos de ansatte i busområderne, dels at Jørgen Hansen ikke drog konsekvenser af tilsidesættelse af denne forskrift.⁴¹¹

Rapporteringsskemaet indeholder ikke oplysninger om likviditet i busområdet. Ole Isgaard har oplyst, at likviditetsstyringen blev foretaget centralt.⁴¹²

Skemaet indeholder endvidere ikke oplysninger om balance. Ole Isgaard har forklaret, at årsagen til dette er, at samtlige busser og ejendomme var ejet af selskabet.⁴¹³

Ved udarbejdelse af busområderegnskaber skete der ifølge Bjarne Larsen ikke nogen periodisering af indtægter og udgifter.⁴¹⁴ Alle indtægter og udgifter indgik i regnskabet for den peri-

⁴¹¹ Møde den 23. februar 2000.

⁴¹² Møde den 23. februar 2000.

⁴¹³ Møde den 25. maj 2000.

⁴¹⁴ KPMG har i brev af 14. august 2000 til granskningsmanden oplyst, at der ved udarbejdelse af selskabets årsregnskaber og halvårsregnskabet blev foretaget fuld periodisering af alle væsentlige poster.

ode, hvor rettigheder og forpligtelser opstod uden hensyntagen til rettighedernes og forpligtelsesernes tidsmæssige udstrækning.⁴¹⁵

Ole Isgaard har oplyst, at fuld periodisering efter hans opfattelse ikke ville bibringe væsentlig ny viden til brug for økonomistyringen. Hovedparten af udgifterne blev betalt månedsvis, og der var i selskabet klarhed over, hvordan indtægter og udgifter forløb hen over året. Fuld periodisering blev på denne baggrund ikke anset for nødvendig.⁴¹⁶

13.2.1.3 Opfølgning på rapportering fra busområderne

Hovedkontorets opfølgning på rapporteringen fra busområderne foregik ifølge tidligere økonomichef Ole Isgaard ved, at regnskabsafdelingen gennemgik rapporteringen fra de enkelte busområder, herunder særligt de forklaringer på budgetafvigelse, som busområderne gav.⁴¹⁷

Hvis der var behov for det, blev busområdet kontaktet for yderligere forklaring. Hovedkontoret kunne anmode busområderne om at foretage ændringer af rapporteringen, hvis undersøgelserne gav anledning til dette. Endelig kunne medarbejdere fra den centrale økonomiafdeling besøge de enkelte busområder.

Ifølge Ole Isgaard var det dog ikke i alle tilfælde muligt at få gennemført foreslåede ændringer. Årsagen hertil var efter Ole Isgaards opfattelse manglende kompetence i busområderne og uklarhed om ledelsesstrukturen.

Der blev hvert kvartal afholdt møder mellem hovedkontoret og busområderne. På møderne blev økonomien drøftet, men økonomien var ifølge busområdechef Bjarne Larsen og Ole Isgaard ikke et centralt emne på møderne, som navnlig omhandlede spørgsmål om strategi og udvikling.⁴¹⁸

13.2.1.4 Rapportering fra busområde København

Der gør sig særlige forhold gældende for rapporteringen fra busområde København, der blev etableret i 1997 i forbindelse med iværksættelsen af kørslen på ruterne vundet ved HT's 6. udbud.

⁴¹⁵ Møde den 21. januar 2000.

⁴¹⁶ Møde den 23. februar 2000.

⁴¹⁷ Møde den 23. februar 2000.

⁴¹⁸ Bjarne Larsen på møde den 21. januar 2000 og Ole Isgaard på møde den 23. februar 2000.

Busområde København var undergivet samme rapporteringskrav som de øvrige busområder og indsendte de ovenfor angivne budgetopfølgningsskemaer. Busområdet fandt imidlertid ikke denne opfølgning tilstrækkelig og videreudviklede derfor rapporteringsskemaet.⁴¹⁹

Fra busområde Københavns etablering blev der udarbejdet månedsopdelte regnskaber, der - i modsætning til det ovenfor gengivne skema, der alene angiver det samlede resultat for den forløbne del af året - giver mulighed for månedsvis opfølgning. Fra 1. januar 1998 blev rapporteringen fra busområdet opdelt pr. driftssted.

Rapporteringen blev indsendt til hovedkontoret og medtaget på de møder, der jævnligt blev afholdt mellem busområdet, direktør Jørgen Hansen og/eller økonomichef Ole Isgaard.⁴²⁰

13.2.2 Månedsrapport, kvartalsrapport, LISS-rapporter og ad hoc analyser

Månedsrapporten for hele virksomheden samt kvartalsrapportering til direktionen er udarbejdet på grundlag af busområderegnskaberne og regnskabet for hovedkontoret.

Fra 1997 modtog ledelsen endvidere oplysninger fra ledelsesinformationssystemet LISS.

Jørgen Hansen har oplyst, at økonomiafdelingen har udarbejdet særlige analyser om de enkelte busområder.⁴²¹

13.2.3 Vurdering af økonomirapporteringen til direktionen

Deloitte & Touche har gennemgået økonomirapporteringen fra busområderne til hovedkontoret. Deloitte & Touche har påpeget følgende svagheder ved rapporteringen:

- “• Det realiserede resultat omfatter alle måneder til og med rapporteringstidspunktet. Resultatet for den aktuelle måned fremgår derfor ikke af skemaet.
- Budgettet er anført for hele året. Det er derfor ikke muligt at følge op på, hvorvidt den aktuelle måned er forløbet som planlagt.
- Aktiviteten forventes at forløbe lineært over hele perioden, idet resultatet for den realiserede periode sammenholdes med det samlede budgetterede resultat, hvilket

⁴¹⁹ Bjarne Larsen på møde den 21. januar 2000 og Hardy Buhl på møde den 21. januar 2000.

⁴²⁰ Møde den 5. november 1999 med Bjarne Larsen, møde den 8. november 1999 med Svend Aage Ravn, sous-chef Bo Haugaard samt regionschef i København, Hardy Buhl, møde den 21. januar 2000 med Hardy Buhl og møde den 14. april 2000 med Jørgen Hansen.

⁴²¹ Møde den 14. april 2000.

ikke er i overensstemmelse med at der f.eks. ligger flest helligdage i 1. halvår, modsat ligger de store ferieperioder i 2. halvdel.

- Rapporteringen omfatter alene resultatopgørelsen. Der foreligger ikke balance og likviditetsoversigt. Der har dermed ikke været mulighed for at følge det enkelte busområdes udvikling i kapitalstruktur og likviditet.
- Uklar ansvarsfordeling mellem busområde og Forbindelsesvej. Busområdechefer og Ole Isgaard var sidestillede, hvorfor busområderne ikke nødvendigvis fulgte henstillinger fra Ole Isgaard.
- Der foretages ikke periodiseringer. [...]
- Der fandt ikke opfølgning sted på kontraktniveau, hvorfor det ikke har været muligt at følge udviklingen heri.”

Granskningen har vist, at den foretagne rapportering fra busområderne gav ledelsen dårlige muligheder for at konstatere negative tendenser i den økonomiske udvikling og iværksætte tiltag til imødegåelse heraf. Da budgettets omkostningsposter ikke var periodiserede, kunne ledelsen ikke vurdere, om resultatudviklingen i for eksempel den seneste måned var forløbet som forventet. Rapporteringen viser da heller ikke den seneste måneds resultat, men alene det (upersonificerede) resultat for den forløbne del af året set i forhold til budgettet for hele året. Som styringsværktøj må den valgte rapporteringsform anses for utilstrækkelig.

Da månedsrapporten for den samlede virksomhed og kvartalsrapporteringen til direktion og bestyrelse er udarbejdet på grundlag af busområderrapporteringen, lider denne økonomirapportering af samme svagheder som busområderrapporteringen.

Deloitte & Touche har sammenfattende tilkendegivet, at økonomirapporteringen til direktion efter Deloitte & Touche' opfattelse ikke har givet en dækkende beskrivelse af busområdernes økonomiske udvikling. Navnlige har Deloitte & Touche hæftet sig ved, at der ikke fra busområderne er rapporteret om udviklingen på kontraktniveau. Direktionen har derfor ikke kunnet følge udviklingen på kontraktniveau og har dermed ikke haft et redskab til at vurdere virksomhedens økonomiske situation i relation til de resterende kontraktperioder.

Den manglende opfølgning på kontraktniveau må ses i sammenhæng med selskabets udarbejdelse af tilbud. Som påpeget af selskabets revisorer bør økonomistyringssystemet være indrettet således, at det kan generere tal til brug for fremtidig tilbudsgivning. KPMG anbefalede allerede i notatet af 30. juni 1995, at der blev tilvejebragt fælles edb-værktøjer for tilbudsgivning, budgettering og opfølgning. I et brev af 10. november 1997 til selskabets direktør meddelte statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, at det var afgørende og centralt, at økonomistyringssystemet blev opbygget således, at det kunne danne grundlag for budgetlægning, efter-

følgende rapportering og tilbudsgivning. Et sådant system blev imidlertid først taget i brug i 1999.

Medarbejdere i selskabet har forklaret, at opfølgning på de enkelte kontrakter ikke var mulig, og revisorerne har oplyst, at de efter drøftelse med selskabet modererede deres bemærkninger herom. Selskabet valgte i stedet alene at foretage opfølgning på busområdeniveau. Selskabets revisorer har oplyst, at de var enige i denne beslutning.⁴²² Det bemærkes, at selskabet med det nye økonomistyringssystem Concorde XAL arbejder med at indføre opfølgning på kontrakt-niveau.

13.3 Rapportering til bestyrelsen

13.3.1 Planer for selskabets udvikling

I § 8 i instruktionen til direktionen er fastsat:

“Følgende overordnede opgaver varetages af direktionen.

Udarbejdelse af forslag til bestyrelsen vedrørende:

- Selskabets idégrundlag, vision, strategi samt mål og tilpasning heraf i forbindelse med forandring af lovgivning og andre ydre eller indre vilkår.
- Udvikling af nye aktiviteter for selskabet.
- Tilpasning af selskabets struktur, herunder organisation, systemer og lignende i overensstemmelse med foranstående.
- Kort og langsigtede handlingsprogrammer, herunder aktivitetsplaner for drift og investering til sikring og udnyttelse af selskabets muligheder inden for de af bestyrelsen godkendte strategier.”

Bestyrelsen har på årlige todages bestyrelsesmøder i august behandlet selskabets strategi- og handlingsplaner. Direktionen har i overensstemmelse med § 8 i instruktionen til direktionen til brug for bestyrelsesmøderne udarbejdet forslag til strategi- og handlingsplaner.

Planerne er udarbejdet eller revideret hvert år og indeholder en beskrivelse af den overordnede udvikling i selskabet.

Efter § 12 i bestyrelsens forretningsorden skal bestyrelsen påse, at der løbende følges op på planerne for selskabet. I overensstemmelse hermed besluttede bestyrelsen på bestyrelsesmø-

⁴²² Brev af 21. juni 2000 fra KPMG til granskningsmanden.

det den 28. og 29. august 1997, at der fremover i kvartalsvise fremdriftsplaner skulle ske opfølgning af handlingsplanen om forhold, som ikke allerede var dækket af økonomirapporten.⁴²³ Den første fremdriftsplan blev forelagt for bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 27. november 1997.⁴²⁴

På bestyrelsesmødet den 25. november 1998 forelagde direktionen en foreløbig aktivitetsplan for 1998/99.⁴²⁵ Aktivitetsplanen skulle sikre, at der blev udarbejdet tilstrækkelige analyser af de væsentligste problemstillinger, at de nødvendige beslutninger blev truffet, og at de trufne beslutninger blev gennemført rettidigt. Aktivitetsplanen skulle danne grundlag for de ugentlige møder med bestyrelsesformanden og endvidere gennemgås på hvert bestyrelsesmøde.

13.3.2 Selskabets organisation

I § 12, stk. 3, i bestyrelsens forretningsorden er fastsat:

“Bestyrelsen foranlediger, at direktionen mindst én gang om året til godkendelse eller eventuel revision redegør for selskabets organisation, herunder navnlig organisationen af selskabets bogholderi- og regnskabsfunktioner og EDB-organisation, samt hvilke kontrolprocedurer, der er fastlagt for at sikre mod misbrug.”

En sådan årlig forelæggelse til godkendelse ses ikke at have fundet sted. Bestyrelsen har dog på andre måder modtaget oplysninger om de forhold, der nævnes i bestemmelsen.

13.3.3 Økonomirapportering

Økonomirapporteringen til bestyrelsen har i perioden bestået i løbende rapportering i form af kvartals-, halvårs- og årsregnskaber.

Bestyrelsen har endvidere fået oplysninger om områder af særlig interesse eller med særlige problemer. Som eksempel herpå gennemgås i kapitel 13.3.3.4 rapporteringen til bestyrelsen om busområde Sjælland.

Tidligere adm. direktør Jørgen Hansen har oplyst, at han i nogle tilfælde gennemgik kvartalsrapporteringen med bestyrelsens formand, før rapporteringen blev udsendt til de øvrige besty-

⁴²³ Bestyrelsesprotokollen, side 64.

⁴²⁴ Bestyrelsesprotokollen, side 76.

⁴²⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 121.

relsesmedlemmer. Ifølge Jørgen Hansen forelagde formanden rapporteringen for bestyrelsen.⁴²⁶

13.3.3.1 Krav til rapporteringen

Aktieselskabsloven stiller en række krav til økonomirapporteringen. Efter lovens § 56, stk. 5, nr. 7-9, skal forretningsordenen for et statsligt aktieselskab blandt andet indeholde bestemmelser, der pålægger bestyrelsen

- at følge op budgetter og lignende,
- at tage stilling til rapporter om selskabets likviditet, ordrebeholdning, væsentlige dispositioner, overordnede forsikringsforhold, finansieringsforhold, pengestrømme og særlige risici,
- at gennemgå selskabets perioderegnskaber og lignende i løbet af hvert regnskabsår og
- at vurdere budgettet og afvigelser fra dette.

Selskabet har i bestyrelsens forretningsorden og i instruktionen til direktionen fastsat bestemmelser om økonomirapporteringen til bestyrelsen.

I § 10, stk. 5-7, er fastsat:

- “10.5 På hvert bestyrelsesmøde aflægger direktionen beretning om driften af selskabet siden sidste bestyrelsesmøde ledsaget af regnskabsmæssige oplysninger med dertil hørende kommentarer og bemærkninger.
- 10.6 For hvert kvartal aflægger direktionen en skriftlig rapport om selskabets likviditet, finansieringsforhold, ordrebeholdning, væsentlige dispositioner, pengestrømme og særlige risici til stillingtagen på det førstkommande bestyrelsesmøde.
- 10.7 Efter hvert kvartal udarbejder direktionen til stillingtagen for bestyrelsen på det førstkommande bestyrelsesmøde fornøden regnskabsoversigt og sammenholder denne med budgettet.”

I § 12, stk. 1, i bestyrelsens forretningsorden er fastsat:

“Bestyrelsen skal påse følgende

...

- at der løbende foretages budgetopfølgning, herunder gennem udarbejdelse af kvartalsvise ‘forventninger til hele året’.”

⁴²⁶ Møde den 14. april 2000.

Bestyrelsens anvisninger er givet i en instruktion til direktionen. I § 2 i instruktionen til direktionen er fastsat:

“Det påhviler direktionen løbende at orientere bestyrelsen om selskabets udvikling og give oplysninger om forhold inden for busdrift, finansieringsforhold, trafikudvikling og andre væsentlige forhold og aktiviteter, herunder navnlig informere bestyrelsen om nye forretningsområder, som måtte være af betydning for bestyrelsens overordnede ledelse og styring. I forbindelse hermed skal bestyrelsen orienteres om forhold, der kan indebære en risiko for væsentlige tab på selskabets aktiviteter, eller som på anden måde kan medføre væsentlige afvigelser fra selskabets budgetter eller planer.”

Instruktionens § 3 indeholder følgende bestemmelse:

“Direktionen drager omsorg for udarbejdelse af årlige og flerårige integrerede resultat-, investerings-, finansierings- og likviditetsbudgetter samt prognoser i koncernen som helhed til bestyrelsens godkendelse og har ansvaret for opfyldelse af disse.”

Bestyrelsen har truffet beslutninger om indholdet af økonomirapporteringen.

På bestyrelsesmødet den 16. og 17. november 1995 blev det besluttet, at perioderegnskabet fremover skulle indeholde balanceopgørelse.⁴²⁷

På bestyrelsesmødet den 9. februar 1996 godkendte bestyrelsen en indstilling fra direktionen om indførelse af en ensartet struktur for økonomirapporteringen med udarbejdelse af økonomistatus ved udgangen af hvert kvartal og udsendelse heraf i måneden efter hver kvartalsafslutning. Rapporteringen skulle fast behandle selskabets driftsøkonomi, balance, likviditet og investeringer. Andre emner skulle medtages, når det var relevant.⁴²⁸

Det blev på bestyrelsesmødet den 2. maj 1996 besluttet, at økonomirapporten fremover skulle indeholde “en kommentar vedr. solvensdækning”.⁴²⁹

Bestyrelsen besluttede på bestyrelsesmødet den 29. og 30. august 1996, at økonomirapporten fremover skulle indeholde specifikation af forbrug af hensættelser.⁴³⁰

⁴²⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 12.

⁴²⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 19.

⁴²⁹ Bestyrelsesprotokollen, side 23.

⁴³⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 30.

På bestyrelsesmødet den 28. og 29. august 1997 besluttede bestyrelsen, at de kvartalsvise økonomirapporter fremover skulle indeholde specificerede oplysninger om udviklingen på relevante områder som brændstofforbrug, medarbejderantal m.v.⁴³¹

Bestyrelsen ses ikke at have anmodet om at modtage oplysninger om den økonomiske udvikling i de enkelte busområder. Tidligere adm. direktør Jørgen Hansen har forklaret, at der ikke i bestyrelsen var noget ønske om at modtage busområderegnskaberne.⁴³²

13.3.3.2 Rapporteringens form

13.3.3.2.1 Resultatopgørelse for hele selskabet

Bestyrelsen modtog på bestyrelsesmødet den 4. september 1995 regnskabet for perioden 1. januar 1995 til 30. juni 1995.⁴³³ Regnskabet indeholder resultatopgørelse for driften på totalniveau for regnskabsårets første 6 måneder sammenholdt med 12 måneders drift for 1994 og budget for 12 måneder for 1995. Halvårsregnskabet indeholder ikke realiseret eller budgetteret balance eller pengestrømsopgørelse.

På bestyrelsesmødet den 16. november 1995 modtog bestyrelsen budgetredegørelse for 1996.⁴³⁴ Redegørelsen indeholder selskabets realiseret resultat i perioden januar til september 1995.

Den første kvartalsrapport - for 1. kvartal 1996 - blev forelagt på bestyrelsesmødet den 2. maj 1996.⁴³⁵ Rapporten følger den struktur, der blev vedtaget den 9. februar 1996. Resultatopgørelsen er opbygget således:

⁴³¹ Bestyrelsesprotokollen, side 60.

⁴³² Møde den 14. april 2000.

⁴³³ Bestyrelsesprotokollen, side 5.

⁴³⁴ Bestyrelsesprotokollen, side 15.

⁴³⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 23.

Tabel 13. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Resultatopgørelse for moderselskabet for 1. kvartal 1996.**

| 1.000 kr. | Realiseret 1995 | % | Budget 1996 | % | Realiseret jan-mar 96 | % | Prognose 1996 | % |
|------------------------------|----------------------------|-------------|------------------------|-------------|----------------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
| Omsætning | 538.930 | 100,0 | 570.534 | 100,0 | 144.630 | 100,0 | 558.500 | 100,0 |
| Direkte prod. omk. | (378.876) | 70,3 | (399.622) | 70,0 | (94.881) | 65,6 | (393.600) | 70,5 |
| Dækningsbidrag I | 160.054 | 29,7 | 170.912 | 30,0 | 49.749 | 34,4 | 164.900 | 29,5 |
| Indirekte prod. omk. | (82.215) | 15,3 | (83.912) | 14,6 | (16.614) | 11,5 | (82.100) | 14,7 |
| Dækningsbidrag II | 77.839 | 14,4 | 87.782 | 15,4 | 33.135 | 22,9 | 82.800 | 14,8 |
| Administrationsomk. | (49.174) | 9,1 | (46.525) | 8,2 | (12.670) | 8,8 | (46.525) | 8,3 |
| Res. af primær drift | 28.665 | 5,3 | 41.257 | 7,2 | 20.465 | 14,1 | 36.275 | 6,5 |
| Res. f. skat i tilkn. virk. | 436 | 0,1 | 1.194 | 0,2 | 1.705 | 1,2 | 1.800 | 0,3 |
| Andre driftsindtægter | 3.242 | 0,6 | 1.764 | 0,3 | 972 | 0,7 | 1.764 | 0,3 |
| Andre driftsudgifter | (2.503) | 0,5 | (2.500) | 0,4 | (624) | 0,4 | (2.500) | 0,4 |
| Res. før finans. omk. | 29.840 | 5,5 | 41.715 | 7,3 | 22.518 | 15,6 | 37.339 | 6,7 |
| Renteindtægter | 10.267 | 1,9 | 2.043 | 0,4 | 1.072 | 0,7 | 2.000 | 0,4 |
| Renteudgifter | (7.343) | 1,4 | (12.939) | 2,3 | (3) | 0,0 | (6.200) | 1,1 |
| Resultat før skat | 32.764 | 6,1 | 30.819 | 5,4 | 23.587 | 16,3 | 33.139 | 5,9 |

Resultatopgørelsen indeholder det samlede realiserede resultat for de første 3 måneder i 1996 samt budget og prognose for hele 1996 og realiseret resultat for 1995. Det fremgår ikke, om 1. kvartal 1996 er forløbet som forventet. Rapporteringen indeholder bemærkninger til udvalgte poster, blandt andet udviklingen i selskabets omsætning.

Resultatopgørelsen for 2. og 3. kvartal 1996 blev aflagt akkumuleret og viste derfor ikke resultatet for det enkelte kvartal, men alene for den forløbne del af året.

Økonomirapporten for 4. kvartal 1996 omfatter - i modsætning til de tidligere rapporter - en oversigt over resultatet i hver af de 4 kvartaler i 1996. Økonomirapporterne fra 1997 indeholder ikke en sådan opdeling.

Resultatopgørelsen i økonomirapporteringen for 1. kvartal 1998 omfatter budgettet for 1998 opdelt på kvartaler, således at det er muligt at sammenligne det realiserede resultat for 1. kvartal 1998 med det budgetterede resultat for samme periode. Rapporteringen for 2., 3. og 4. kvartal 1998 har samme opbygning.

Fra 1. kvartal 1999 blev kvartalsrapporten ændret, således at periodens omsætning, udgifter og resultat kan sammenholdes med budgettet for samme periode samt med budget og realiseret resultat for 1. kvartal 1998.

13.3.3.2.2 Resultatopgørelse for de enkelte busområder

De kvartalsrapporter, der fra 1. kvartal 1996 blev forelagt bestyrelsen, indeholdt ikke oplysninger om den økonomiske udvikling i de enkelte busområder, men der var omtale af udvalg-

te områder i kommentarerne. Som eksempler på denne omtale henvises til kapitel 10.5 om busområde International og kapitel 13.3.3.4 om busområde Sjælland.

Selskabets revisorer angav i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 regnskabstal for de enkelte busområder. Det var første gang bestyrelsen modtog sådanne oplysninger.

Med virkning fra økonomirapporteringen for 3. kvartal 1998 er resultatet for de enkelte busområder angivet. Der er endvidere vist afvigelse mellem realiseret og budgetteret resultat i beløb og procent. Rapporten indeholder alene resultatopgørelse for busområderne.

Fra økonomirapporteringen for 1. kvartal 1999 er resultatet for hvert busområde sammenstillet med budgettet for det pågældende kvartal samt med budget og realiseret resultat for det samme kvartal i det foregående år.

13.3.3.2.3 Balance

Kvartalsrapporteringen fra 1. kvartal 1996 til og med 2. kvartal 1998 indeholder oplysning om selskabets balance ved udgangen af det pågældende kvartal og ved udgangen af det foregående regnskabsår. Endvidere findes oplysning om den budgetterede balance ved udgangen af det igangværende regnskabsår samt en prognose herfor.

Økonomirapporterne for 3. og 4. kvartal indeholder ikke oplysning om selskabets balance. I rapporten for 1. kvartal 1999 findes oplysning om balancen.

13.3.3.2.4 Pengestrømsanalyse

Kvartalsrapporteringen, der blev anvendt fra 1. kvartal 1996 og fremefter, indeholder i overensstemmelse med den fastlagte rapporteringsstruktur en pengestrømsanalyse. Pengestrømsanalysen viser selskabets likvide beholdning pr. årets begyndelse og pr. udgangen af det pågældende kvartal og forklarer ændringen.

13.3.3.2.5 Investeringer

Kvartalsrapporteringen indeholdt fra 1. kvartal 1996 til og med 4. kvartal 1997 - i overensstemmelse med den struktur, der blev vedtaget den 9. februar 1996 - en oversigt over selskabets investeringer. Af oversigten fremgår budgettet for investeringer det pågældende år, de gennemførte investeringer ved udgangen af det pågældende kvartal og prognosen for hele året.

Fra 1. kvartal 1998 er oversigten ikke medtaget i rapporteringen. Bestyrelsen ses ikke at have truffet beslutning om en ændring af rapporteringsstrukturen på dette punkt.

13.3.3.2.6 Særlige oplysninger

Bestyrelsen besluttede den 2. maj 1996, at økonomirapporten skulle indeholde "en kommentar vedr. solvensdækning".⁴³⁶ Rapporteringen ses ikke generelt at indeholde sådanne kommentarer. Størrelsen af selskabets aktiver og egenkapital fremgår imidlertid af den kvartalsvise balanceopgørelse.

Fra 3. kvartal 1996 indeholder økonomirapporten en specifikation over forbrug af hensættelser, således som bestyrelsen besluttede på bestyrelsesmødet i august 1996. Fra 1. kvartal 1998 indeholder rapporteringen alene oplysning om det samlede realiserede forbrug af hensættelsen.

Økonomirapporten for 3. kvartal 1997 indeholder i overensstemmelsen med bestyrelsens beslutning på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 en oversigt over udviklingen i de direkte produktionsomkostninger omfattende chauffører, vedligeholdelse, skader, brændstof, busrengøring og øvrige omkostninger fordelt på de 3 første kvartaler. Fra 4. kvartal 1997 til 2. kvartal 1998 indeholder rapporteringen - i lighed med rapporteringen til og med 2. kvartal 1997 - kun verbale kommentarer til udviklingen på de nævnte områder. Fra 3. kvartal 1998 fremgår de nævnte omkostningstyper af den kvartalsvise resultatopgørelse.

13.3.3.3 Rapporteringens indhold

I årene 1995 og 1996 var den økonomiske udvikling i selskabet som forventet. Der var ingen særlige faresignaler i resultatudviklingen.

For 1997 var der budgetteret med et overskud på 28,9 mio. kr.⁴³⁷

En negativ udvikling i selskabets resultater blev første gang rapporteret til bestyrelsen i økonomirapporten for 1. kvartal 1997, der blev behandlet og godkendt på bestyrelsesmødet den 23. april 1997.⁴³⁸ Resultatet for 1. kvartal var 5 mio. kr., hvilket i direktionens notat af 16.

⁴³⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 23.

⁴³⁷ Budgetredegørelse 1997, side 11. Budgettet blev godkendt på bestyrelsesmødet den 14. november 1996, jf. bestyrelsesprotokollen, side 36.

⁴³⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 48.

april 1997 til bestyrelsen blev angivet at være i underkanten af det udarbejdede budget for 1997. Som årsag til afvigelsen henvises i notatet til tre forhold: En negativ kontraktregulering pr. 1. marts 1997, høje brændstofpriser og for store omkostninger i tre busområder.

I kvartalsrapporten er anført, at det realiserede resultat ikke umiddelbart kan sættes i forhold til en fjerdedel af årsbudgettet, idet der i budgettet indgår beløb vedrørende busområde København, hvor driften først skulle påbegyndes i september 1997, og idet flere busområder var påvirket af sæsonudsving.

Den negative udvikling i 1. kvartal 1997 fortsatte med forøget styrke i 2. kvartal 1997. Rapporteringen for 2. kvartal indeholder ikke kvartalstal men resultatet for hele 1. halvår 1997 på 5,4 mio. kr. Resultatet blev af direktionen i et notat af 21. august 1997 til bestyrelsen betegnet som ikke tilfredsstillende. Som forklaring på budgetafvigelsen anføres blandt andet store prisfald, tabte kontrakter, omkostninger ved markedsføring af den internationale buskørsel, omstrukturering af AOS samt for store chaufføromkostninger. Ledelsen mente dog, at der for 1997 kunne opnås et samlet resultat på "ikke mindre end" 20 mio. kr.

Rapporten blev kommenteret af direktionen på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997. Det blev anført, at ledelsen allerede i halvårsrapporten for 1996 forudså, at der i 1997 kunne opstå problemer med at fastholde et resultat på niveau med resultaterne for 1995 og 1996. Vanskelighederne med at absorbere prisfald havde imidlertid været større end forventet. Halvårsrapporten gav ifølge direktionen ikke anledning til panik. Bestyrelsens formand konkluderede, at forretningen Combust var sund nok, men at han vidste, at udviklingen ærgrede direktøren. Halvårsrapporten og økonomirapporten blev godkendt.⁴³⁹

I et notat af 21. august 1997 til brug for drøftelsen af selskabets strategi- og handlingsplan på bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 blev oplyst, at selskabets markedsandel inden for det seneste år var steget så kraftigt, at selskabets mål om en markedsandel på 31% i år 2000 allerede var nået.

I handlingsplanen fra august 1997 er anført, at selskabet tilstræbte en markedsledende position i Danmark inden for kontaktkørsel i rute. Det er anført, at i en branche, hvor indtjeningen er aftagende, og hvor udlicitering betyder ændrede vilkår, sker der en naturlig udskillelse af entreprenørerne. Udviklingen har vist, at det navnlig er de mellemstore og små entreprenører, der ikke formår at tilpasse omkostningerne eller har de fornødne ressourcer til at følge med i udviklingen, og som derfor udkonkurreres.

⁴³⁹ Bestyrelsesprotokollen, side 60.

I økonomirapporten for 3. kvartal 1997, der blev behandlet og godkendt på bestyrelsesmødet den 27. november 1997, rapporteredes et koncernresultat for de første tre kvartaler på 5,6 mio. kr.⁴⁴⁰ Ledelsen var imidlertid fortsat af den opfattelse, at der for 1997 kunne opnås et resultat på ikke mindre end 20 mio. kr.

På samme møde blev budgetredegørelsen for 1998 behandlet. Der budgetteres for 1998 - trods det dårlige resultat for de første tre kvartaler af 1997 - med et resultat på 22,5 mio. kr.⁴⁴¹ Det blev i et notat af 19. november 1997 til bestyrelsen oplyst, at der var blevet budgetteret "udpræget konservativt" under hensyn til erfaringerne fra 1997.

Det blev i notatet endvidere nævnt, at der som følge af manglende licitationsafgørelser med driftsvirkning i 1998 og den forestående fusion mellem Combust a/s og de tilkøbte Swebus-selskaber ville blive gennemført en større budgetrevision primo 1998. Bestyrelsen ville i april 1998 blive præsenteret for det reviderede budget. Det blev tilkendegivet, at denne budgetrevisionen ville føre til et forbedret resultat.

I et notat af 12. februar 1998 til brug for bestyrelsesmødet den 20. februar 1998 er oplyst, at resultatet for 1997 for koncernen var 15 mio. kr. Det er anført, at der er tale om en foreløbig resultatopgørelse, idet revisionen ikke havde afsluttet sit arbejde. Eventuelle korrektioner forventedes dog ikke at ændre væsentligt ved det nævnte økonomiske resultat. Drøftelsen af økonomien blev på bestyrelsesmødet udsat til det næste bestyrelsesmøde den 31. marts 1998.⁴⁴²

I et udkast til regnskab for 1997, der blev udsendt til mødet den 31. marts 1998, var overskuddet for koncernen faldet til 12,7 mio.kr. Det blev i et notat af 25. marts 1998 oplyst, at sidste kvartal i 1997 havde haft betydelig negativ indflydelse på det samlede resultat for 1997. Direktionen indstillede, at regnskabsmaterialet blev drøftet med henblik på endelig vedtagelse på bestyrelsesmødet den 23. april 1998.

Bestyrelsen modtog til bestyrelsesmødet den 31. marts 1998 endvidere udkast af 30. marts 1998 til revisionsprotokollat. Protokollatet omfatter et afsnit på 15 sider om særlige forhold vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997. Protokollatet indeholder en resultatanalyse, der for 2. halvår 1997 viser en negativ afvigelse i forhold til budgettet på 12,5 mio. kr. Revisorerne anbefalede, at de i 1997 konstaterede budgetafvigelser blev analyseret med

⁴⁴⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 74.

⁴⁴¹ Budgetredegørelse 1998, side 11.

⁴⁴² Bestyrelsesprotokollen, side 83.

henblik på eventuelle justeringer af 1998-budgettet. Protokollatet omtales nærmere i kapitel 14.

Det fremgår af referatet, at udkastene til regnskab og revisionsprotokollat blev drøftet med henblik på vedtagelse på det følgende bestyrelsesmøde.⁴⁴³

Bestyrelsesmødet den 23. april 1998 blev afholdt som telefonmøde. Økonomien ses ikke at være blevet drøftet.⁴⁴⁴

På bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 forelå det endelige udkast til årsregnskab for 1997 med et koncernoverskud på 4,6 mio. kr. Bestyrelsen godkendte regnskabet. Endvidere blev det endelige revisionsprotokollat af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 taget til efterretning.⁴⁴⁵

På bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 blev økonomirapporteringen for 2. kvartal 1998 forelagt. Rapporteringen viste et underskud på 18,6 mio. kr. Halvårsregnskabet viste et underskud på 26,5 mio. kr. Resultatafvigelsen for 1. halvår var i forhold til budgettet på ca. 9 mio. kr.

Ledelsen havde udarbejdet en "worst-case" prognose for 1998, der viste et underskud for året på 44 mio. kr.

Det er i revisionsprotokollen af 27. august 1998 oplyst, at selskabets ledergruppe på baggrund af det negative halvårsresultat havde udarbejdet en konkret handlingsplan omfattende en række væsentlige tiltag, som var planlagt til at skulle gennemføres straks.

I den på mødet drøftede strategi- og handlingsplan fra august 1998 er blandt andet anført, at Combust har været igennem en kolossal ekspansion, der har medført store igangsætningsomkostninger og nedbragt egenkapitalandelen. Det var derfor nødvendigt, at Combust prioriterede de mere kortsigtede indsatsområder og undlod at ekspandere. Handlingsplanen indeholder en redegørelse for virksomhedsgrundlaget, for de analyser, der skulle foretages, og mål for forbedringer af blandt andet ledelsesinformationssystemet.

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 25. november 1998 kvartalsrapporten for 3. kvartal 1998. Af rapporten fremgår, at 3. kvartal viste et underskud på 11,2 mio. kr.

⁴⁴³ Bestyrelsesprotokollen, side 88.

⁴⁴⁴ Bestyrelsesprotokollen, side 91-92.

⁴⁴⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 94-95.

Ifølge selskabets seneste budget skulle dette kvartal have givet et overskud på 12,5 mio. kr. Der var således tale om en budgetafvigelse på 23,7 mio. kr. på et kvartal. Budgetafvigelsen blev af direktionen karakteriseret som “fuldstændig uacceptabel”. Der er i materialet til bestyrelsen givet en detaljeret redegørelse for baggrunden for overskridelsen.

Der var endvidere udarbejdet en prognose for 1998 med et ledelsesestimat på -42,5 mio. kr. og et pessimistisk estimat på -54,4 mio. kr.

På bestyrelsesmødet den 6. januar 1999 forelå intet materiale til punktet “Økonomistatus”.

Der fandt på mødet en drøftelse sted i anledning af indholdet af revisionsprotokollatet af revisionsprotokollat af 23. december 1998, jf. herom kapitel 14.4.3. Tage Dræbye spurgte om selskabets soliditet var over de krævede 10%. Ole Kalør oplyste, at soliditeten den 30. december 1998 med et koncernunderskud på 61 mio. kr. ville være 10,1%.⁴⁴⁶

Bestyrelsen besluttede, at de 3-4 senest afgivne tilbud, herunder spørgsmålet om krav til overskudsgrad i de afgivne tilbud, skulle drøftes på det følgende bestyrelsesmøde.⁴⁴⁷

I referatet af bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 er under punktet “Økonomistatus” anført, at det på grund af tekniske problemer ikke havde været muligt at udarbejde et kvartalsregnskab for 4. kvartal 1998. Ole Kalør oplyste, at revisionen blev forventet at være færdig med udgangen af februar. Resultatet for 1998 var fortsat usikkert.⁴⁴⁸

I et notat af 18. februar 1999 til dette punkt på dagsordenen er anført, at ledelsens skøn for det ordinære resultat for 1998 var -45 mio. kr. Det blev forventet, at der ekstraordinært kunne indtægtsføres omkring 20 mio. kr. relateret til hensættelsen vedrørende tjenestemænd.

På bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 forelå regnskab for 4. kvartal 1998, der viste et underskud på 16,9 mio. kr. mod budgettets overskud på 10,4 mio. kr.

I et notat af 30. marts 1999 om “økonomistatus - tidsplan for 1998 regnskab” er anført, at det økonomiske resultat for 1998 blev et underskud på 55 mio. kr., og at selskabet opfyldte covenant-bestemmelserne i de indgåede låneaftaler. Det er oplyst, at en række korrektioner udestår. Nogle poster ville først kunne afsluttes kort tid før regnskabet den 31. maj 1999 skulle

⁴⁴⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 125.

⁴⁴⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 126.

⁴⁴⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 132.

afleveres til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og det endelige regnskab blev først påregnet færdiggjort "så tæt på dette tidspunkt som muligt".

På bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 vedtog bestyrelsen, at der skulle udarbejdes en oversigt over kontraktbetalingen i HT-området med henblik på at kunne vurdere den økonomiske udvikling.⁴⁴⁹

På bestyrelsesmødet den 27. april 1999 blev henvist til en tidligere given oplysning om, at der ville blive udarbejdet et opdateret budget for perioden 1. juni 1999 til 31. maj 2000 på grund af køreplanændringer, omstrukturering, frasalg/lukning af enheder m.v. For Københavns vedkommende ville der blive lagt specielt vægt på at få udarbejdet den nævnte oversigt over kontraktbetalingen, herunder forventede indtægter og udgifter for de tre kontrakter med HT. Målet var for hver kontrakt over hele kontraktperioden at kunne vurdere den økonomiske udvikling. Der var ingen nye oplysninger om 1998-regnskabet.⁴⁵⁰

På bestyrelsesmødet den 18. maj 1999 blev oplyst, at arbejdet med årsregnskabet endnu ikke var afsluttet, hvilket skyldtes forsinkelser på grund af salgsprocessen, og at Combust havde fået yderligere krav fra revisionen om hensættelser til tabgivende kontrakter. Det blev oplyst, at de nødvendige beslutninger var truffet, idet der var enighed om principperne og beløbets størrelse, men at der blev arbejdet med de tekniske beregninger.⁴⁵¹

På bestyrelsesmødet den 30. maj 1999 deltog tillige revisionen og advokat Ulrik Lett. Der er ikke i det materiale, som selskabet har afleveret til brug for granskningen, andet bilagsmateriale vedrørende dette møde end revisionsprotokollatet af 30. maj 1999. Protokollatet indeholder blandt andet oplysning om hensættelsen i årsregnskabet for 1998 på 65 mio. kr. til tabgivende kontrakter i HT-området. Protokollatet omtales nærmere i kapitel 14.5.3 og i kapitel 15.7.3. Det er anført, at bestyrelsen tog revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 til efterretning. Det fremgår ikke af referatet, at der blev stillet spørgsmål til protokollatet.⁴⁵²

I referatet er under punktet "Økonomistatus" oplyst, at bestyrelsen godkendte årsregnskab og koncernregnskab for 1998, idet bestyrelsen måtte tage til efterretning, at underskuddet for 1998 var ca. 80 mio. kr. større end tidligere udmeldt, især på grund af hensættelser til tabgivende kontrakter i København.⁴⁵³

⁴⁴⁹ Bestyrelsesprotokollen, side 138.

⁴⁵⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 141.

⁴⁵¹ Bestyrelsesprotokollen, side 147.

⁴⁵² Bestyrelsesprotokollen, side 150.

⁴⁵³ Bestyrelsesprotokollen, side 151.

13.3.3.4 Busområde Sjælland

Bestyrelsen modtog først fra 3. kvartal 1998 i kvartalsrapporten oplysninger om udviklingen i de enkelte busområder. Den omtale, som ifølge det foreliggende materiale i øvrigt er meddelt bestyrelsen vedrørende områdernes økonomiske udvikling, er sparsom. I det følgende gennemgås den samlede rapportering til bestyrelsen om busområdet omfattende Sjælland bortset fra København. Det i kapitel 13.2.1.2 gengivne rapporteringsskema fra busområdet til direktionen vedrører tillige dette område.

Området var fra begyndelsen delt i to: Busområde Holbæk og busområde Næstved. Pr. 1. marts 1997 blev områderne lagt sammen til busområde Sjælland.

I økonomirapporten for 1. kvartal 1996 er anført, at det som følge af licitationsresultaterne kan være nødvendigt at foretage budgetkorrektioner, blandt andet for så vidt angår busområderne Holbæk og Næstved.

Der findes ikke yderligere omtale af de to busområder i 1996.

Busområde Sjælland havde i 1. kvartal 1997 et resultat på -1,6 mio. kr.⁴⁵⁴

Busområdet er omtalt i direktionens notat af 16. april 1997 om "Økonomistatus". Bestyrelsen modtog notatet til brug for bestyrelsesmødet den 23. april 1997. På side 2 er anført:

"Et par af busområderne har fortsat for store omkostninger. Specielt lønomkostningerne er for store - det gælder både chaufføromkostningerne og omkostningerne til administrative medarbejdere. Der arbejdes på at løse problemet, bl.a. ved at gennemføre effektiviseringer i de, nu som busområde Sjælland, sammenlagte busområder Næstved og Holbæk."

I 2. kvartal 1997 blev resultatet -2,2 mio. kr., således at 1. halvår 1997 gav et resultat på -3,8 mio. kr.

I økonomirapporten for 2. kvartal 1997 er anført, at der blev arbejdet sammen med ledelserne i 3 busområder, herunder Sjælland, for at få vendt den negative udvikling. Det er anført, chaufføromkostningerne var større end budgetteret, og at den største afvigelse fandtes findes i busområde Sjælland, der på grund af tabt kørsel havde store udgifter til overtallige tjenestemænd.

⁴⁵⁴ Budgetopfølgning for perioden 1/1-31/3 1997 for busområde Sjælland.

I økonomirapporten for 3. kvartal 1997 er side 2 anført:

“[Der] arbejdes ... fortsat sammen med ledelserne i busområderne International, Sjælland og Vejle på at skabe en øget indtjening. Ifølge den seneste budgetopfølgning synes indtjeningen i alle 3 områder nu at rette sig.”

Det er videre anført, at den største afvigelse i chaufføromkostningerne fortsat vedrørte busområde Sjælland.

I direktionens notat af 12. februar 1998 om “Økonomistatus”, som bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 20. februar 1998, er på side 1 anført:

“Årets sidste kvartal har ... haft betydelig negativ indvirkning på det samlede resultat for 1997. Specielt busområderne Sjælland og København har ikke været i stand til at leve op til egne prognoser.”

Busområdets resultat for 1997 blev -6,5 mio. kr.

I budgetredegørelsen for 1998 er de problemer, der kan følge ved tab af egen kørsel med tjenestemænd, beskrevet. Det er blandt andet anført (side 8):

“Busområde Sjælland er p.t. hårdt ramt af lige netop disse effekter og er blevet påført en årlig meromkostning til chauffører - i forhold til tilbuddene - på ca. kr. 1,2 mio.”

Ved budgetrevisionen i maj 1998 blev det forventede resultat for 1998 ændret fra ca. 22 mio. kr. til ca. 5 mio. kr. Det fremgår, at 0,7 mio. kr. af denne ændring skyldtes en ændret vurdering af busområde Sjællands resultat. Det forventede resultat blev ændret fra -1,8 mio. kr. til -2,5 mio. kr. Det er om busområdet endvidere oplyst, at det var ramt af at besidde anlæg, der som følge af licitationsresultaterne var blevet overflødige.

I økonomirapporten for 2. kvartal 1998 er oplyst, at det budgetterede underskud på 11 mio. kr. i kvartalet var overskredet med 7,5 mio. kr. Som årsag er angivet chaufføromkostninger i tre busområder: Sjælland, Vejle og International.

I rapporten for 3. kvartal 1998 findes oplysninger om udviklingen i de enkelte busområder. Det fremgår, at busområde Sjælland i kvartalet havde et realiseret resultat på -0,4 mio. kr. mod budgetteret 0,3 mio. kr. Det samlede resultat i busområdet for de første 3 kvartaler af 1998 var -3,8 mio. kr., hvilket dog ikke fremgår af rapporteringen til bestyrelsen.

I en prognose for 4. kvartal og året 1998 fremgår, at der ved et pessimistisk estimat, som også er ledelsens estimat, kan forventes et resultat på -3,5 mio. kr. i 1998 i busområde Sjælland. Prognosen blev godkendt af bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 25. november 1998.

I rapporten for 4. kvartal 1998 er oplyst, at resultatet i busområdet i kvartalet var -1,2 mio. kr., hvilket svarede til det budgetterede. Busområdets resultat for 1998 blev -5 mio. kr.

13.3.4 Vurdering af økonomirapporteringen til bestyrelsen

Bestyrelsens kendskab til selskabets økonomiske situation er baseret på oplysningerne fra direktionen, navnlig i form af kvartalsrapporter. Som beskrevet ovenfor har disse oplysninger efter Deloitte & Touche's vurdering ikke været tilstrækkelige til at sikre den fornødne indsigt i selskabets økonomiske situation.

Om direktionens rapportering til bestyrelsen i perioden 1995-1998 har Deloitte & Touche i øvrigt anført følgende:

- “• at bestyrelsen i perioden har haft kendskab til selskabets økonomiske udvikling på et overordnet niveau og de centrale problemstillinger: konkurrencevilkår, tjenestemandsproblemet, problemområder såsom Billund-ruterne og International, og de problemer i busområderne, der er refereret i kommentarerne i økonomirapporteringen,
- at bestyrelsen ikke har kunnet følge udviklingen inden for de to områder, der er centrale for bedømmelse af selskabets økonomiske udvikling, idet der ikke [til bestyrelsen] har været udarbejdet oversigter over økonomien på kontraktniveau og pr. busområde (bortset fra 2. halvår 1998),
- at bestyrelsen har fået forelagt selskabets økonomiske problemer i verbal form uden nærmere redegørelse for de bagvedliggende forhold og dermed de økonomiske konsekvenser, og at bestyrelsen kun meget begrænset har anmodet om uddybning af de forhold, der blev anført i økonomirapporterne.”

Deloitte & Touche finder, at rapporteringen til bestyrelsen har været hæmmet af, at der ikke er givet oplysninger om udviklingen på kontraktniveau eller (før medio 1998) på busområdeniveau.

En gennemgang af udvalgte dele af rapporteringen synes at pege på, at direktionens vurdering af selskabets fremtidige udvikling på en række punkter har været for positiv set i relation til de realiserede resultater. Dette gælder for eksempel direktionens fastholdelse igennem 2. halvår 1997 af et estimeret resultat på ca. 20 mio. kr. i 1997 uanset den negative udvikling i løbet af 1997. Samtidig forelagde direktionen et budget for 1998, der uanset det uventet dårlige resultat for 1997 indeholdt et overskud på ca. 22 mio. kr.

Sammenfattende forekommer rapporteringen til bestyrelsen at være præget af en optimisme, som den faktiske udvikling ikke gav grundlag for.

14. REVISIONSPROTOKOL OG ANDRE REVISIONSANBEFALINGER

14.1 Indledning

Combus' revisorer har i revisionsprotokollater til selskabets bestyrelse og i breve til den daglige ledelse fremsat kommentarer og anbefalinger vedrørende selskabets drift.

I et revisionsprotokollat af 14. juni 1995 om revisors tiltrædelse har revisorerne beskrevet kommunikationen med selskabets øvrige organer således:

“Vor rapportering om revisionens udførelse og konklusionen herpå vil til aktionærene ske i revisionspåtegningen på årsregnskabet og koncernregnskabet. Til bestyrelsen vil rapporteringen ske i form af indførsler i revisionsprotokollen. Til direktionen vil rapporteringen ske i form af breve og notater.

I forbindelse med revisionens udførelse drøftes med direktionen forhold i forretningsgange og interne kontroller af betydning for selskabets drift, herunder konstaterede svagheder samt forbedringsforslag. Konstateres der væsentlige mangler i bogholderi eller regnskabsvæsen, vil vi foretage indførsel herom i revisionsprotokollen.

Giver revisionen anledning til kritiske bemærkninger, eller er der oplysninger af væsentlig betydning for selskabets økonomiske stilling, som revisor ønsker at gøre bestyrelsen opmærksom på, vil disse blive indført i revisionsprotokollen.”⁴⁵⁵

I det følgende gennemgås de bemærkninger m.v., der har betydning for granskningen.

14.2 Økonomistyring og budgetprocedure

14.2.1 Revisionsprotokollat af 6. juni 1995

I revisionsprotokollat af 6. juni 1995 vedrørende åbningsbalancen pr. 1. januar 1995 er i pkt. 2 om særlige forhold vedrørende åbningsbalancen om budgetter anført:

“Til brug for vurderingen af den fremtidige drift har selskabet udarbejdet resultatbudget for 1995 opgjort efter aktieselskabsprincipper.

Vi har foretaget en gennemgang af budgettets indre sammenhænge.

Vi har herudover gennemgået budgetmodellens forudsætninger, herunder bl.a. renteforudsætninger, indtægtsprognoser samt omkostninger.

DSB og Trafikministeriet har tidligere udarbejdet resultat-, balance- og likviditetsbudgetter for perioden 1995-1999. Langtidsbudgettet blev udarbejdet som en passiv fremskrivelse af de nuværende aktiviteter i busvirksomheden.

⁴⁵⁵ Revisionsprotokollen, side 19-20.

På grundlag af en gennemgang af budgettet er det vor opfattelse, at de økonomiske vilkår, hvorunder DSB Busser A/S stiftes, er forsvarlige.”⁴⁵⁶

14.2.2 Brev af 29. juni 1995 med notat om budgetvejledning

Statsautoriseret revisor Torben Christensen, KPMG, sendte den 29. juni 1995 til daværende økonomichef Ole Isgaard “til inspiration i det videre arbejde” en oversigt over, hvad en budgetvejledning bør indeholde. Det er anført, at vejledningen blandt andet bør indeholde:

“Beskrivelse af de budgetmål, den centrale ledelse stiller til budgetenheden, og som forelagte budgetter vil blive vurderet i forhold til, f.eks.: Dækningsgrad pr. bus/rute/kontrakt, omkostning pr. køreplantime, overskud pr. busområde m.v.”

Det er anført, at budgetterne bør udarbejdes pr. måned og pr. kontrakt. Der bør udarbejdes likviditetsbudget opdelt pr. måned. Budgetterne for de enkelte busområder skal godkendes af direktion “og eventuelt bestyrelse”. Det samlede budget skal godkendes af bestyrelsen. Det er videre anført:

“De enkelte busområders budget bør tage udgangspunkt i aktiviteterne, hvilket primært er de indgåede kontrakter. Budgettet bør udarbejdes med udgangspunkt i de enkelte kontrakter, da lønsomheden af de enkelte kontrakter er afgørende for den samlede indtjening i selskabet.”

14.2.3 Notat af 30. juni 1995 om økonomistyring og forretningsgange

KPMG sendte den 30. juni 1995 et notat om økonomistyring og forretningsgange i DSB Busser A/S til daværende økonomichef Ole Isgaard. Daværende adm. direktør Jørgen Hansen har oplyst, at han ikke før granskningen har været bekendt med eller set notatet.⁴⁵⁷ Ole Isgaard har oplyst, at det er hans opfattelse, at Jørgen Hansen på det pågældende tidspunkt modtog notatet.⁴⁵⁸

I notatets indledning er anført, at revisorerne var klar over “at DSB Busser A/S allerede har velfungerende forretningsgange på mange områder og at der til stadighed arbejdes på at udbygge og effektivisere disse”, og at man var bekendt med, “at der allerede er iværksat yderligere tiltag for at styrke en effektiv økonomistyring i forbindelse med overgangen til aktieselskab”. Det er videre anført, at notatet skulle “ses som en inspirationskilde til tiltag der kan hjælpe med til at effektivisere DSB Busser A/S yderligere”.

⁴⁵⁶ Revisionsprotokollen, side 4.

⁴⁵⁷ Møde den 14. april 2000.

⁴⁵⁸ Møde den 23. februar 2000.

Notatet indeholder en beskrivelse af forhold, som revisorerne fandt burde overvejes i forbindelse med en effektiv økonomistyring og velfungerende forretningsgange. Notatet indeholder en beskrivelse af de lovmæssige krav til bogføring, afregning af skat m.v.

I notatet er om økonomistyring anført:

“Vi finder det væsentligt at fokusere på de enkelte busområders og kontraktors lønsomhed samt størrelsen og udviklingen i selskabets likviditetsberedskab.”

I afsnittet om budgettering er anført, at budgettet bør tage udgangspunkt i de enkelte kontrakter, da disse er afgørende for den samlede indtjening i selskabet, for ressourceindsatsen og for disponeringen af personale og køb af nye busser. Det er anført, at budgettering og regnskabsopfølgning på kontraktniveau vil have betydning som erfaringsmateriale, der kan anvendes ved fremtidige licitationer. Det er videre anført:

“Der bør efter vor opfattelse indføres fast procedure for opfølgning og afstemning mellem afgivne tilbud, indgåede kontrakter samt realiserede forløb.”

Revisorerne anfører, at det er nærliggende at anvende et fælles EDB-værktøj til tilbudsudarbejdelse, budgettering og økonomisk opfølgning på kontrakter.

Det er videre anført, at der bør udarbejdes månedsregnskaber for hvert busområde. Resultatet bør sammenholdes med resultatet for den tilsvarende periode i det foregående år. Det angives, at månedlig økonomirapportering kræver periodisering af indtægter og udgifter. Regnskaberne bør om nødvendigt føre til ændringer i prognosen for årets resultat. Det er også her anført, at et centralt element vil være opfølgning på de enkelte kontrakter med hensyn til økonomi og ressourceforbrug.

Om selskabets likviditetsstyring er anført, at der bør udarbejdes årlige likviditetsbudgetter og månedlige likviditetsprognoser.

Notatet ses ikke at være omtalt for eller behandlet af bestyrelsen.

14.2.4 Revisionsprotokollat af 2. maj 1996

I revisionsprotokollat af 2. maj 1996 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1995 er under overskriften “Økonomistyring” anført:

“Der er ikke implementeret et egentligt ledelsesrapporteringssystem. Der er i samarbejde med rådgivningsfirmaet A. T. Kearny udarbejdet en skabelon for et ledelsesinformationssystem med angivelse af nøgletal m.v. Indtil der er etableret et egentligt sy-

stem for opsamling af data, er det hensigten, at data indsamles og indtastes manuelt.”⁴⁵⁹

14.2.5 Revisionsprotokollat af 23. april 1997

I revisionsprotokollat af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 er anført følgende om selskabets økonomistyring:

“Selskabet har iværksat flere tiltag for til stadighed at forbedre økonomistyringen. I efteråret 1996 er der etableret en forbedret regnskabsopfølgning for busområderne, som gør det muligt løbende at følge tæt op på de enkelte busområders månedsregnskaber. Vi finder dette positivt, og arbejdet hermed bør fortsat prioriteres højt.”⁴⁶⁰

14.2.6 Brev af 10. november 1997 til Jørgen Hansen

Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing har oplyst, at han i begyndelsen af november 1997 over for daværende adm. direktør Jørgen Hansen havde givet udtryk for det ønskelige i en styrkelse af ledelsen i økonomifunktionen.⁴⁶¹ I fortsættelse heraf redegjorde Kurt Gimsing i et brev af 10. november 1997 til Jørgen Hansen for de krav, der burde stilles til en koncernøkonomichef. I brevet redegøres tillige for opbygning og design af et budgetsystem for Combus-koncernen. Der er blandt andet anført følgende:

“Det er efter min opfattelse afgørende og centralt, at Combus opbygger økonomistyringen på en sådan måde, at den kan danne basis for budgetlægning, efterfølgende rapportering og dermed danne grundlag for beslutninger af økonomisk karakter, herunder blandt andet til brug for tilbudsafgivning.”

Om økonomirapportering til ledelsen er anført:

“Det er centralt for den samlede økonomiske styring i Combus-koncernen, at der i den opbyggede perioderapportering foretages en sammenlignende opstilling mellem budget og realiserede tal fordelt på:

- Driftsbudget
- Balancebudget
- Likviditetsbudget
- Investeringsbudget”

Det er videre anført, at det er nødvendigt, at selskabet anvender et edb-system, der opfylder de krav, der må stilles til budgettets detaljeringsgrad og inddeling. Det er anført, at der i økono-

⁴⁵⁹ Revisionsprotokollen, side 30.

⁴⁶⁰ Revisionsprotokollen, side 43-44.

⁴⁶¹ Møde den 21. juni 2000.

mirapporteringen til ledelsen må findes ikke-økonomiske data af betydning for styringen samt nøgletal, der belyser udviklingen i selskabet, f.eks. omtale af kørte kilometer pr. bus, værkstedskostninger pr. bus og pr. km., sygedage pr. medarbejder m.v.

Økonomirapporteringen bør endvidere vise budgettet sammenholdt med realiserede tal for seneste måned eller kvartal, budgettet sammenholdt med det realiserede resultat for den forløbne del af året, afvigelser mellem budget og realiserede tal og budget for den resterende del af det igangværende regnskabsår. Væsentlige budgetafvigelser skulle forklares.

Brevet ses ikke omtalt for eller behandlet af bestyrelsen.

14.2.7 Brev af 16. december 1997 til Jørgen Hansen

Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing har i brev af 16. december 1997 til daværende adm. direktør Jørgen Hansen anført, at han i forlængelse af telefoniske drøftelser ville konkretisere den i brevet af 10. november 1997 givne "generelle beskrivelse" ved at sammenholde beskrivelsen med den aktuelle situation i Combus.

Det er i brevet anført, at det er "helt centralt", at der er overblik over indtjeningen og likviditeten 3-5 år frem i tiden på grund af selskabets investerings- og ekspansionstakt og den generelle konkurrencesituation på markedet. Herefter er anført:

"Den foreliggende budgetredegørelse for 1998 for Combus a/s er således efter min opfattelse utilstrækkelig, fordi:

- budgetperioden på 1 år er for kort (bør minimum være 3-5 år frem),
- den ikke giver overblik over likviditeten, der minimum bør være 3-5 år frem,
- den ikke indeholder en detaljeret beskrivelse af alle væsentlige talmæssige budgetforudsætninger, således at ledelsen selvstændigt kan vurdere, hvorvidt budgetterne er realistiske og holdbare,
- den ikke fokuserer på og søger at definere de væsentligste risikofaktorer, som vil være af afgørende betydning for Combus' fremtidige økonomiske udvikling,
- den ikke indeholder en gennemregning af konsekvenserne af ændringer i væsentlige budgetforudsætninger, og fordi
- den ikke indeholder konkrete handlingsplaner og analyser.

Der bør endvidere snarest udarbejdes nærmere forretningsgange og procedurer for budgettering og opfølgning i de enkelte busområder.

Økonomifunktionen

Økonomifunktionen og den samlede økonomistyring i Combus a/s kan efter min opfattelse forbedres på følgende punkter:

- væsentlig udbygning af perioderapportering af realiserede tal omfattende resultat, balance, investeringer og likviditet,
- udbygning af koordinering mellem økonomifunktion og regnskabsfunktion (bedre kommunikation),
- reduktion af forskelle mellem forventede og realiserede resultater,
- forbedret uddannelse og oplæring af beslutningstagende personale, hvor der er involveret økonomiske overvejelser (busområderne),
- færdiggørelse af den regnskabshåndbog, som er under udarbejdelse, således at det sikres, at vedtagne driftsøkonomiske principper efterleves i alle distrikter og områder, samt
- udarbejdelse af handlingsplaner for rationalisering og effektivisering af forbedring af indtjeningen.”

Kurt Gimsing anfører endelig i brevet, at “[j]eg vil foreslå, at vi ved førstkomende lejlighed drøfter ovenstående punkter, således at der kan tages beslutning om, hvordan sagen mest hensigtsmæssigt gribes an”.

Brevet ses ikke at være omtalt for eller behandlet af bestyrelsen.

14.2.8 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998

Resultatet for 1997 blev væsentligt mindre end budgetteret. Revisorerne har i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 analyseret resultatet.

Om budgettet for 1998 er anført:

“Selskabet har oprindeligt udarbejdet en budgetredegørelse for 1998, der blev forelagt bestyrelsen til godkendelse på bestyrelsesmødet den 20. november 1997.

Resultatbudgettet for 1998 udviste et forventet overskud på 22.515 tkr.

I budgetredegørelsen for 1998 anførtes på side 3, at der som følge af en række usikkerhedsfaktorer ville blive gennemført en omfattende budgetrevision i marts 1998.

Vi har i den forbindelse anbefalet, at de i 1997 konstaterede negative budgetafvigelse gennemgås og analyseres nøje med henblik på eventuelle justeringer af 1998-budgettet.

I den nuværende konkurrencemæssige situation, hvor selskabets indtjening er stærkt presset, har vi endvidere anbefalet, at ledelsen overvejer at udbygge koncernens budgetmodel på en række væsentlige punkter.

Først og fremmest bør ledelsen overveje, hvorvidt en tidshorisont på 1 år i den nuværende situation er tilstrækkelig. Efter vor opfattelse bør budgetteringsperioden omfatte en 3-5-årig periode.

Det er endvidere væsentligt, at de ansvarlige fra hvert enkelt busområde involveres tilstrækkeligt i budgetteringsproceduren, således at de føler engagement for resultatet, og således at ansvaret for budgetafvigelser efterfølgende kan placeres.

Det vil efter vor opfattelse tillige være hensigtsmæssigt, at selskabet ved udarbejdelse af budgetterne fokuserer på beskrivelse af de mest centralt budgetforudsætninger og i forbindelse med budgetlægningen gennemfører følsomhedsberegninger af disse budgetforudsætninger, således at det budgetterede resultat angives ved en række forskellige beløb, der tilsammen beløbsmæssigt angiver budgetusikkerheden.

Endelig finder vi, at der i budgetterne bør lægges mere vægt på beskrivelse af likviditetsudviklingen i budgetperioden.

...

Det samlede budgetmateriale understreger, som i øvrigt anført i årsberetningen under afsnittet "væsentlige økonomiske risikofaktorer", at en tilfredsstillende fremtidig rentabilitet er betinget af, at planlagte effektiviseringer gennemføres, og at driftsafviklingen i busområder med stor ekspansion normaliseres."⁴⁶²

Om økonomistyring og perioderapportering er anført:

"Økonomistyringen i Combus a/s er opbygget omkring 12 forskellige busområder inkl. Billund-området, hvortil kommer en centralfunktion på selskabets hovedkontor på Forbindelsesvej 3.

Ansvars- og kompetencefordelingen er karakteriseret ved at være overvejende decentral, således at busområdecheferne i vidt omfang foretager en lang række dispositioner med virkning for den daglige drift.

Selskabets økonomiske udvikling er derfor i høj grad afhængig af de dispositioner, som dagligt bliver foretaget ude i busområderne.

Det er derfor vor opfattelse, at en fremtidig positiv udvikling i Combus-koncernens indtjening også forudsætter, at der er en tæt kontakt med og opfølgning af de enkelte busområder.

Den centrale økonomifunktion i Combus a/s har siden stiftelsen arbejdet på forbedring af økonomistyringen og overvågningen af busområderne. Det er vort indtryk, at selskabet er på vej, men at økonomistyringen kan videreudvikles på en række afgørende punkter.

⁴⁶² Revisionsprotokollen, side 59-61.

Det er væsentligt for den øverste ledelse, at den informeres om opståede problemer eller afvigelser med mindst mulig tidsforsinkelse, således at der kan tages beslutninger på et hensigtsmæssigt grundlag, herunder at der om nødvendigt kan gives informationer til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i henhold til aktieselskabslovens § 157b.

I henhold til aktieselskabslovens § 157b skal statslige aktieselskaber straks give meddelelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om væsentlige forhold, der vedrører selskabet og kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer.”⁴⁶³

14.2.9 Revisionsprotokollat af 27. august 1998

I revisionsprotokollatet af 27. august 1998 vedrørende gennemgang af halvårsregnskabet for perioden 1. januar - 30. juni 1998 er anført:

“På baggrund af det negative halvårsresultat har selskabets ledergruppe udarbejdet en konkret handlingsplan (dateret 19. august 1998) omfattende en række væsentlige tiltag, som er planlagt til at skulle gennemføres straks.

Vi finder, at planen udgør et hensigtsmæssigt udgangspunkt for at forbedre den fremtidige indtjening. Vi er også enige i, at det er af afgørende betydning for koncernens fremtid, at der snarest træffes de fornødne ledelsesbeslutninger og at disse herefter meget hurtigt gennemføres.”⁴⁶⁴

14.2.10 Revisionsprotokollat af 23. december 1998

I revisionsprotokollatet af 23. december 1998 vedrørende revision i årets løb, 1998 er om ledelsesinformationssystemer anført:

“Ledelsesinformationssystemerne, herunder økonomirapporteringen og budgetprocedurerne er forbedret betydeligt. Dette gælder også den nøjagtighed, hvormed periode-resultaterne er opgjort på.

Vi vil anbefale, at en videreudvikling af ledelsesinformationssystemerne sker på følgende områder:

- Fuldstændig ensretning af metoder og principper for udarbejdelse af perioderapporter i de enkelte busområder, herunder eventuelt ved udarbejdelse af en økonomimanual, som fastlægger ensartede metoder og principper for periodeopgørelser
- Efterfølgende kontrol (controlling) af indrapporteringer fra busområder ved aflæggelse af (interne) revisionsbesøg i busområder efter en på forhånd fastlagt plan

⁴⁶³ Revisionsprotokollen, side 61.

⁴⁶⁴ Revisionsprotokollen, side 81.

- Effektivisering af rutiner og forretningsgange i forbindelse med udarbejdelse af periodeafslutninger og årsafslutninger for derigennem at frembringe hurtigere rapporteringer til ledelsen.”⁴⁶⁵

Om selskabets IT-område er anført, at der fandtes en række uintegrerede systemer, hvoraf nogle var under udskiftning.⁴⁶⁶

14.3 Forretningsgange

14.3.1 Notat af 30. juni 1995 om økonomistyring og forretningsgange

I KPMG's notat af 30. juni 1995 om økonomistyring og forretningsgange i DSB Busser A/S er anført, at der bør udarbejdes beskrivelser af forretningsgange på en række væsentlige administrative områder, blandt andet lønregistrering og -udbetaling.

14.3.2 Revisionsprotokollat af 2. maj 1996

I revisionsprotokollat af 2. maj 1996 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1995 er under overskriften “Lønssystem” anført, at forretningsgangen vedrørende bogføring og afstemning af lønninger og gager ikke havde fungeret tilfredsstillende i 1995, fordi DSB løn-service var overgået til at være servicebureau for DSB Busser A/S. Det er anført, at der for 1996 ville blive stillet mere præcise krav til DSB løn-service, således at det i højere grad end i 1995 ville være muligt for det enkelte busområde at følge op på bogførte lønudgifter.⁴⁶⁷

I omtalen af “Forretningsgange” er anført:

“Vi har i årets løb efter aftale med selskabets ledelse besøgt samtlige busområder. I forbindelse med disse besøg har vi bemærket, at selskabet endnu ikke har udarbejdet og beskrevet forretningsgangene på økonomiområdet. Vi er bekendt med, at flere busområder er begyndt at udarbejde sine egne forretningsgange. Vi finder dog, at der bør udarbejdes en samlet handlingsplan for udarbejdelse af forretningsgange inkl. interne kontroller, således at det sikres, at forretningsgange og de interne kontroller tilrettelægges og beskrives ensartet.

Beskrivelse af forretningsgange, herunder edb-systemer er en forudsætning for opfyldelse af bogføringsloven.

Det bør af handlingsplanen fremgå, hvem der har ansvaret for udarbejdelse og beskrivelse af forretningsgangene, samt hvem der har pligt til at sikre, at forretningsgangene bliver udarbejdet.

⁴⁶⁵ Revisionsprotokollen, side 89.

⁴⁶⁶ Revisionsprotokollen, side 90.

⁴⁶⁷ Revisionsprotokollen, side 29.

Effektive interne kontroller baseres til dels på en effektiv funktionsadskillelse. Det begrænsede antal administrative medarbejdere i busområderne giver ikke mulighed for en effektiv funktionsadskillelse. Det er derfor vigtigt, at de etablerede tiltag, hvor det centrale økonomikontor gennemgår bogføring m.v. i busområderne, fastholdes. Hermed kompenseres i væsentligt omfang for den manglende funktionsadskillelse.”⁴⁶⁸

14.3.3 Revisionsprotokollat af 23. april 1997

I revisionsprotokollat af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 er anført:

“Forretningsgange m.v.

Selskabet er ikke færdige med udarbejdelse og beskrivelse af forretningsgangene på økonomiområdet. Beskrivelse af forretningsgange, herunder forretningsgange vedrørende selskabets edb-systemer, er en forudsætning for opfyldelse af bogføringslovens minimumskrav. Dette arbejde bør snarest kunne afsluttes. Ledelsen forventer, at arbejdet er afsluttet senest 1. juli 1997.

Effektive interne kontroller baseres til dels på effektiv adskillelse af funktioner. Det begrænsede antal administrative medarbejdere i busområderne giver ikke mulighed for sådanne funktionsadskillelser. Det er derfor vigtigt, at de etablerede rutiner fastholdes, således at det centrale økonomikontor også fremover gennemgår bogføring m.v. i busområderne. Hermed kompenseres i væsentligt omfang for den manglende funktionsadskillelse.”⁴⁶⁹

14.3.4 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998

I revisionsprotokollat af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 er anført, at selskabet fortsat ikke var færdig med udarbejdelse og beskrivelse af forretningsgange på økonomiområdet, og at dette arbejde snarest burde kunne afsluttes.⁴⁷⁰

Om forretningsgangene på løn- og gageområdet er anført, at der ikke forelå beskrevne retningslinier for gennemførelsen af kontrol. Det oplyses, at regnskabskontoret ikke i 1997 havde udført stikprøvevis kontrol af busområdernes regnskabsadministration. Endelig bemærker revisorerne, at det ikke havde været muligt at foretage en total lønafstemning af årets lønninger og gager. Revisorerne anbefalede, at retningslinierne blev udarbejdet, at der blev udført stikprøvekontrol, og at der blev skabt mulighed for samlet lønafstemning.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Revisionsprotokollen, side 29-30.

⁴⁶⁹ Revisionsprotokollen, side 43.

⁴⁷⁰ Revisionsprotokollen, side 68.

⁴⁷¹ Revisionsprotokollen, side 70-71.

14.3.5 Revisionsprotokollat af 23. december 1998

I revisionsprotokollat af 23. december 1998 vedrørende revision i årets løb findes beskrivelse af revisionens kontrolbesøg i busområde Fyn og busområde København. Det er anført, at reglerne om behandling af kassedifferencer ikke var blevet overholdt i busområde København.⁴⁷²

Om de interne kontroller er sammenfattende anført, at selskabets ledergruppe, herunder de økonomiansvarlige, siden august 1998 havde iværksat en række initiativer og tiltag til forbedring af selskabets interne kontroller og forretningsgange. Konklusionen på revisionen er, at de interne kontroller og forretningsgange på en række områder var blevet forbedret, men at der stadig udestod forhold, der kunne forbedres. Det er anført, at det ville være en fordel, hvis selskabernes regnskabshåndbog blev færdiggjort og implementeret i busområderne.⁴⁷³

14.3.6 Revisionsprotokollat af 30. maj 1999

I revisionsprotokollat af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 er anført, at selskabet havde udarbejdet forretningsgange på økonomiområdet, og at disse var sendt til hvert enkelt busområde. Selskabet havde oplyst, at man i den kommende periode ville sikre, at forretningsgangene blev overholdt og implementeret i fuldt omfang. Revisorerne anførte, at dette arbejde måtte følges op snarest muligt.⁴⁷⁴

Om forretningsgangene på løn- og gageområdet er anført, at der ikke var udarbejdet retningslinier for kontrolforanstaltninger, at der fortsat ikke var mulighed for at foretage total afstemning af løn, og at der ikke blev udført stikprøvekontrol af lønadministrationen. Det fremgår, at selskabet havde oplyst, at en del af disse forhold ville blive forbedret.⁴⁷⁵

14.4 Likviditet og optagelse af lån

14.4.1 Revisionsprotokollat af 6. juni 1995

I revisionsprotokollat af 6. juni 1995 vedrørende åbningsbalancen er om kapitalberedskabet anført:

⁴⁷² Revisionsprotokollen, side 90-91.

⁴⁷³ Revisionsprotokollen, side 92.

⁴⁷⁴ Revisionsprotokollen, side 107.

⁴⁷⁵ Revisionsprotokollen, side 108-109.

“En gennemgang af langtidsbudgettet for perioden 1995-1999 viser et løbende likviditetsunderskud. Det kan derfor være nødvendigt med en tilbageholdende udbyttepolitik i de første år.”⁴⁷⁶

14.4.2 Revisionsprotokollat af 23. april 1997

I revisionsprotokollat af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 er om selskabets kapitalberedskab anført:

“Selskabet har lånetilsagn på 200 mio. kr. ud over de lån, som allerede er optaget. Der er således efter vor opfattelse et tilfredsstillende likvidt kapitalberedskab i selskabet. Det skal dog bemærkes, at koncernens kortfristede gæld overstiger omsætningsaktiverne.

DSB busser-koncernen er udsat for en meget intensiv konkurrence, og der er løbende behov for at foretage betydelige investeringer efter vundne licitationer. Vi anser derfor likviditetsstyringen i koncernen for meget væsentlig.

DSB bussers ledelse foretager likviditetsstyringen ved opfølgning på de årlige likviditetsbudgetter. Forud for licitationerne sikres det endvidere, at der foreligger tilsagn om finansiering af de fornødne investeringer. Det er selskabets strategi, at de afgivne tilbud giver dækning for alle omkostninger, herunder renter, og at betalingen for kørslen reguleres, blandt andet i forhold til renteutviklingen.

Selskabet udarbejder ikke analyser af likviditeten på lang sigt. Dette er begrundet i, at sådanne ikke skønnes af have væsentlig styringsmæssig værdi. Dette vurderes primært på grund af det store antal busser, der løbende er i licitation og usikkerheden om, hvor mange af disse koncernen kan vinde.”⁴⁷⁷

14.4.3 Revisionsprotokollat af 23. december 1998

I revisionsprotokollat af 23. december 1998 vedrørende revision i årets løb er under overskriften “Indtjening, likviditet og finansiering” anført, at Combus’ ledelse forventede et driftsunderskud for 1998 på mellem 40 og 60 mio. kr.⁴⁷⁸

Det nævnes endvidere, at en række låneaftaler med langfristede kreditorer indeholdt krav om, at selskabets soliditet mindst udgjorde 10%, og at egenkapitalen var minimum 125 mio. kr. Selskabet var tæt på denne minimumssoliditet. Et krav om indfrielse af den langfristede gæld før normal forfaldstid ville udløse et refinansieringsbehov, som ikke ville kunne dækkes af selskabets likvide beredskab. Dette ville kunne øve væsentlig indflydelse på selskabets mulighed for fortsættelse af driften.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Revisionsprotokollen, side 5.

⁴⁷⁷ Revisionsprotokollen, side 44.

⁴⁷⁸ Revisionsprotokollen, side 86.

⁴⁷⁹ Revisionsprotokollen, side 87.

14.4.4 Revisionsprotokollat af 30. maj 1999

I revisionsprotokollat af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 er blandt andet anført følgende:

“Kapitalforhold og koncernens finansielle stilling

Selskabets koncernregnskab og årsregnskab udviser et underskud på 139.128 tkr., hvorved egenkapitalen er reduceret til 46.832 tkr. Koncernens soliditet kan på baggrund heraf beregnes til ca. 3-4%, hvilket bevirker, at kreditorer med et samlet tilgodehavende på ca. 800 mio. kr. kan opsigse lånene til øjeblikkelig indfrielse.

Ledelsen har imidlertid ved revisionens afslutning fremlagt tilsagn fra aktionæren om, at denne vil tegne nominelt 100 mio. kr. nye aktier til kurs 200 mod kontant indskud af i alt 200 mio. kr. Dette forslag er sat på dagsordenen på den ordinære generalforsamling den 31. maj 1999. Vedtagelsen heraf er en væsentlig forudsætning for udarbejdelsen af årsregnskab for 1998.

Aktionæren har i tilknytning hertil afgivet bindende tilsagn om at ville yde selskabet et ansvarligt lån på 100 mio. kr. på nærmere angivne vilkår. Etableringen af dette lån er ligeledes en væsentlig forudsætning for udarbejdelsen af årsregnskab for 1998.

Ledelsen har fra samtlige langfristede lånekreditorer modtaget tilsagn om, at de vil fortsætte engagementerne på uændrede vilkår, uanset at soliditeten midlertidigt har været under den i låneaftalerne fastsatte grænse.

Særligt på basis af tilsagnet om kapitaltilførsel og kreditorernes tilsagn vil vi kunne forsyne regnskaberne med en revisionspåtegning uden forbehold for fortsat drift.

...

Den fremtidige indtjening

Det er vor opfattelse, at grundlaget for fortsættelse af driften med den foretagne kapitaltilførsel er til stede på kort sigt. Som følge af den aftalte afdragsprofil på den langfristede gæld, jf. note 14 i årsregnskabet, vil selskabet imidlertid stå over for et større refinansieringsbehov i løbet af 2-5 år.

Opnåelse af refinansiering og dermed selskabets muligheder for overlevelse på lidt længere sigt forudsætter derfor, at indtjeningen forbedres markant, herunder især i busområdet København.”⁴⁸⁰

⁴⁸⁰ Revisionsprotokollen, side 96-97.

14.5 Selskabets økonomiske udvikling og risici

14.5.1 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998

Revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 indeholder på baggrund af selskabets utilfredsstillende resultat i 1997 en resultatafvigelsesanalyse med gennemgang af blandt andet udviklingen i de enkelte busområder.⁴⁸¹

Om selskabets beholdning af busser er i revisionsprotokollatet anført, at der var en væsentlig risiko forbundet med investering heri, idet der kunne ske tab af kørsel, uden at vinderen var forpligtet til at overtage busserne.⁴⁸²

I revisionsprotokollatet er endvidere anført, at projektet med lufthavnsbusser til Billund var mere risikofyldt end andre områder i Combis, fordi indtægterne var afhængige af kundeomfanget. Det oplyses, at projektet i 1997 gav et underskud på 1 mio. kr., og at der i 1998 blev forventet et underskud på 8,5 mio. kr.⁴⁸³

Revisorerne bemærkede, at selskabet ikke var medlem af en arbejdsgiverforening, hvilket indebar væsentlige uafdækkede økonomiske risici i tilfælde af arbejdsnedlæggelser.⁴⁸⁴

14.5.2 Revisionsprotokollat af 27. august 1998

I revisionsprotokollat af 27. august 1998 vedrørende gennemgang af halvårsregnskabet for 1. halvår 1998 er anført, at selskabets ledelse i marts/april 1998 havde udarbejdet et justeret og ajourført budget for 1998, der udviste et forventet overskud ca. 5,3 mio. kr. Revisorerne bemærkede, at beskrivelsen af budgettets følsomhed viser, at udfaldet af fremtidige begivenheder samt virkninger af planlagte og allerede iværksatte effektiviseringer kunne føre til væsentlige afvigelser fra det budgetterede resultat.⁴⁸⁵

Revisionsprotokollatet indeholder endvidere en resultatafvigelsesanalyse for 1. halvår 1998 på busområdeniveau.⁴⁸⁶

⁴⁸¹ Revisionsprotokollen, side 56-59.

⁴⁸² Revisionsprotokollen, side 66.

⁴⁸³ Revisionsprotokollen, side 66.

⁴⁸⁴ Revisionsprotokollen, side 71.

⁴⁸⁵ Revisionsprotokollen, side 79.

⁴⁸⁶ Revisionsprotokollen, side 79-81.

14.5.3 Revisionsprotokollat af 30. maj 1999

Revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 indeholder en gengivelse af direktionens forventninger til indtjeningen i perioden 1999-2001 for de væsentligste busområder, herunder København. Herefter er anført:

“[L]edelsen forventer et samlet underskud på ca. 90 mio. kr. for busområde København inden for de næste 3 år. Underskuddet er fremkommet efter en generel nedjustering af de forventede resultater for dette busområde. Vi har ikke foretaget en gennemgang af de af ledelsen udøvede skøn.

Ledelsen har på basis af de nedjusterede driftsbudgetter for busområdet foretaget en generel hensættelse pr. 31. december 1998 til tab på underskudsgivende kørselskontrakter på 65 mio. kr. Af denne hensættelse forventes 60 mio. kr. at blive anvendt i perioden 1999-2001, mens de resterende 5 mio. kr. forventes henført til 2002.

Efter modregning af hensættelsen på 60 mio. kr. og før indregning af andel af overheadomkostninger i hovedkontoret samt henføring af andel af de af ledelsen beregnede effektiviserings- og rationaliseringstiltag udviser busområde København fortsat underskud på 30 mio. kr. i budgetperioden.

Ledelsen har opgjort, at den forventede økonomiske virkning af de planlagte og iværksatte effektiviserings- og rationaliseringstiltag udgør ca. 106 mio. kr. Dette beløb er ikke fordelt på busområder og er derfor vist i en samlet post. Det er imidlertid ledelsens vurdering, at en væsentlig del af beløbet kan henføres til busområde København, og at den foretagne hensættelse på i alt 65 mio. kr. vurderes som værende tilstrækkelig.”⁴⁸⁷

Revisionsprotokollen indeholder en resultatafvigelsesanalyse for 1998 samt en redegørelse for budget for 1999-2001. Det fremgår, at revisorerne ikke har prøvet rigtigheden af ledelsens budgets skøn. Det oplyses, at selskabet arbejdede på en opdatering af budgetterne, og at dette ville afklare nøjagtigheden af skønnet.⁴⁸⁸

Revisionsprotokollen indeholder følgende om hensættelser til tabgivende kontrakter:

“I forbindelse med udarbejdelse af de seneste budgets skøn har ledelsen konstateret, at det for busområde København har været nødvendigt med en generel nedjustering af forventningerne til de fremtidige resultater.

Det er på baggrund heraf ikke sandsynligt, at busområde København vil udvise positive resultater. Da Combus a/s imidlertid har forpligtet sig til at udføre buskørsel frem til kontraktudløb i 2004, har selskabet samtidig bundet sig til at udføre tabgivende kørsel.

⁴⁸⁷ Revisionsprotokollen, side 98-99.

⁴⁸⁸ Revisionsprotokollen, side 100-103.

I overensstemmelse med god regnskabsskik i sådanne situationer har selskabet valgt at foretage en hensættelse til dækning af tabene på de underskudsgivende kørselskontrakter. Ledelsen skønner, at en hensættelse på 65 mio. kr. vil være tilstrækkelig til at dække underskuddene frem til tidspunktet for kontraktudløb.”⁴⁸⁹

I protokollatet er anført, at koncernens egenkapital var reduceret til ca. 47 mio. kr., hvilket medførte, at kreditorer med et samlet tilgodehavende på ca. 800 mio. kr. kunne opsige lånene til øjeblikkelig indfrielse. Der er redegjort for statens indskud af midler og for tilsagn fra kreditorer om, at de ville fortsætte engagementerne.

Om den fremtidige udvikling er anført, at selskabets muligheder for overlevelse “på lidt længere sigt” forudsatte en markant forbedret indtjening, især i busområdet København.

I protokollatet er den økonomiske udvikling i busområderne og budget for 1999-2001 gennemgået.

Revisionens meddelelser m.v. i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet for 1998 og opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. beskrives i øvrigt i kapitel 15.

14.6 Hensættelser vedrørende tjenestemænd

14.6.1 Revisionsprotokollat af 6. juni 1995

I revisionsprotokollatet af 6. juni 1995 vedrørende åbningsbalancen findes en beskrivelse af selskabets forpligtelse til at betale ventepenge/rådighedsløn til tjenestemænd. Det fremgår, at forpligtelsen ved afskedigelse af samtlige tjenestemænd udgjorde ca. 500 mio. kr.⁴⁹⁰

Endvidere er hensættelsen til betaling af rådighedsløn og meromkostninger til pension beskrevet. Det er anført, at selskabet ved forpligtelserne over for tjenestemændene var pålagt omkostninger, der går ud over, hvad de konkurrerende private busvirksomheder skulle betale. Hensættelsen var foretaget til “delvis dækning af disse omkostninger”.⁴⁹¹

14.6.2 Revisionsprotokollat af 2. maj 1996

I revisionsprotokollatet af 2. maj 1996 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1995 er om selskabets indtægtsføring af hensættelsen anført:

⁴⁸⁹ Revisionsprotokollen, side 106.

⁴⁹⁰ Revisionsprotokollen, side 5.

⁴⁹¹ Revisionsprotokollen, side 10.

“Vi har gennemgået de af selskabet udarbejdede specifikationer over indtægtsførsel af hensættelser og finder, at anvendelsen af hensættelserne falder ind under formålet.”⁴⁹²

14.6.3 Revisionsprotokollat af 23. april 1997

I revisionsprotokollatet af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 er om hensættelsen anført:

“Vi har gennemgået de af selskabet udarbejdede specifikationer over indtægtsførsel af hensættelser og finder, at anvendelsen af hensættelserne falder ind under formålene, meromkostninger vedrørende tjenestemandspensioner og rådighedsløn samt omkostninger i forbindelse med omstruktureringer.”⁴⁹³

14.6.4 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998

I revisionsprotokollat af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 er om anvendelse af hensættelserne blandt andet anført:

“Vi har i årets løb drøftet med selskabets ledelse, hvorvidt en indtægtsførsel (forbrug af hensættelser) til dækning af løn og differenceløn til overtallige tjenestemænd vil være i overensstemmelse med lov om DSB Busser A/S.

Vi har i den forbindelse bl.a. udtalt, at det i sidste instans må bero på en juridisk fortolkning af loven og dens bemærkninger, hvorvidt en sådan anvendelse af hensættelser er i overensstemmelse med loven.

Advokat Ulrik Lett har i notat af 6. marts 1998 udtalt, at det under visse nærmere angivne forudsætninger vil være i overensstemmelse med loven at anvende hensættelser på den måde, som selskabet har gjort i 1997. De af advokat Ulrik Lett opstillede forudsætninger vil vi, for så vidt angår det indtægtsførte beløb på 5.608 tkr., anse for opfyldte.”⁴⁹⁴

14.6.5 Revisionsprotokollat af 23. december 1998

I revisionsprotokollat af 23. december 1998 vedrørende revision i årets løb er om tjenstemandsproblemet anført:

“Folketinget har den 18. december 1998 vedtaget et lovforslag som umiddelbart medfører, at Combus a/s frigøres for en række forpligtelser over for tjenestemænd.

⁴⁹² Revisionsprotokollen, side 26.

⁴⁹³ Revisionsprotokollen, side 41.

⁴⁹⁴ Revisionsprotokollatet side 64.

Dette forhold vil øve indflydelse på hensættelser og noteoplysninger vedrørende tjenestemændene.

Vi vil anbefale, at hensættelser fastholdes i et sådant omfang, at hensættelserne vil kunne dække forventede fremtidige forpligtelser over for tidligere tjenestemænd.

Meromkostninger som følge af den særlige overenskomst i forhold til en overenskomst på branchemæssige vilkår skal endvidere kunne dækkes af de resterende hensættelser.”⁴⁹⁵

14.6.6 Revisionsprotokollat af 30. maj 1999

I revisionsprotokollat af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 er indtægtsførslen af resthensættelsen og hensættelse af et beløb til merudgifter til tidligere tjenestemænd beskrevet.⁴⁹⁶

14.7 Bestyrelsens behandling af revisionsprotokollaterne

Samtlige revisionsprotokollater er behandlet på bestyrelsesmøder i selskabet. I referaterne af møderne er generelt anført, at bestyrelsen har taget det pågældende protokollat til efterretning. Det fremgår ikke, om protokollatet har givet anledning til spørgsmål eller bemærkninger fra bestyrelsens medlemmer.

For enkelte revisionsprotokollater foreligger der særlige oplysninger:

Revisionsprotokollatet af 27. august 1998 blev behandlet på bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 sammen med et notat med selskabets kommentarer og en handlingsplan relateret til revisionsprotokollatet af 7. maj 1998. I notatet er anført, at selskabet er enig med revisorerne i, at den økonomiske styring og perioderapportering kan forbedres. Det oplyses, at selskabet har købt Concorde XAL-systemet.

I referatet af bestyrelsesmødet er anført, “at handlingsplanen vedrørende bemærkninger fra revisionsprotokollat af 7. maj 1998 var et positivt bidrag i den fortsatte effektivisering af virksomheden”.⁴⁹⁷

Revisionsprotokollat af 23. december 1998 blev behandlet på bestyrelsesmødet den 6. januar 1999. Af referatet af mødet fremgår, at direktionen som svar på et spørgsmål fra et bestyrelsesmedlem oplyste, at selskabets soliditet var over de krævede 10%.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ Revisionsprotokollen, side 87-88.

⁴⁹⁶ Revisionsprotokollen, side 105.

⁴⁹⁷ Bestyrelsesprotokollen, side 105.

14.8 Vurdering

14.8.1 Generelt om revisors rapportering

Det generelle indtryk af revisorerne rapportering til bestyrelsen i granskningsperioden er, at der er tale om revisionsprotokollater med et stort antal oplysninger og vurderinger til brug for bestyrelsens arbejde.

Revisionsprotokollaterne afgivet i årene 1995-1997 indeholder kun få kritiske bemærkninger, navnlig revisorerne gentagne påpegning af, at selskabet ikke har færdiggjort forretningsgange på økonomiområdet og tilkendegivelse af, at arbejdet med at styrke økonomistyringen fortsat må prioriteres højt.

I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 og efterfølgende protokollater fremsættes flere kritiske bemærkninger, og anbefalingerne til selskabet om at foretage ændringer i det etablerede rutiner på forskellige områder blive flere og mere direkte.

Revisorerne har i 1995 og 1997 i breve til Combus' ledelse fremsat udførlige bemærkninger om selskabets økonomistyring.

Deloitte & Touche har gennemgået revisors rapportering til direktion og bestyrelse. Deloitte & Touche har om rapporteringen til direktion og økonomichef bemærket, at revisor i notaterne til direktionen og økonomichefen gør rede for kravene til en effektiv økonomistyring, herunder betydningen af opfølgning på kontrakt- og busområdeniveau, men at revisor ikke ses at have gjort direktion og økonomichef opmærksom på de svagheder, som den faktisk foretagne rapportering fra busområderne var behæftet med, og dermed i hvilken udstrækning rapporteringen kunne indgå i styringen af virksomheden.

Deloitte & Touche bemærker, at det samme gælder revisors rapportering til bestyrelsen.

Deloitte & Touche har anført, at revisor i sin rapportering til bestyrelsen har påpeget betydningen af overblik over den økonomiske udvikling i de enkelte busområder, men ikke eksplicit har omtalt betydningen af overblik over den økonomiske udvikling på kontraktniveau som en afgørende faktor for styringen af selskabet.

⁴⁹⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 125.

Min vurdering af revisionens rapportering findes i kapitel 18.3.

14.8.2 Revisors rapportering til bestyrelsen om forbedringer i rapporteringen

Revisor har over for bestyrelsen fremhævet en række mangler ved økonomistyringssystemerne og ledelsesrapporteringen. Det er dog i revisionens bemærkninger anført, at der løbende er sket forbedringer i økonomistyringen og rapporteringen. Dette gælder også før Concorde-systemet blev taget i brug pr. 1. januar 1999.

I revisionsprotokollatet af 2. maj 1996 blev det under overskriften “Økonomistyring” påpeget, at “[d]er ... ikke [er] implementeret et egentlig ledelsesrapporteringssystem”.⁴⁹⁹ Det følgende år anførte revisor i revisionsprotokollatet af 23. april 1997 under samme overskrift, at selskabet “har iværksat flere tiltag for til stadighed at forbedre økonomistyringen”. Det nævnes, at der er sket forbedret regnskabsopfølgning for busområderne.⁵⁰⁰

I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 er under overskriften “Økonomistyring og perioderapportering” anført:

“Den centrale økonomifunktion i Combus a/s har siden stiftelsen arbejdet på forbedring af økonomistyringen og overvågningen af busområderne. Det er vort indtryk, at selskabet er på vej, men at økonomistyringen kan videreudvikles på en række afgørende punkter.”⁵⁰¹

Jeg har anmodet revisorerne om at redegøre for på hvilket grundlag, de har orienteret bestyrelsen om konstaterede forbedringer i økonomistyringen.

KPMG har oplyst, at bemærkningen i revisionsprotokollatet af 23. april 1997 om, at der er sket flere tiltag til at forbedre økonomistyringen, er begrundet i, at selskabet i 1996 havde gennemført en mere detaljeret økonomiopfølgning pr. busområde således, at man kunne sammenholde realiserede tal med budgettet både for den enkelte måned og år til dato. Rapporteringen indeholdt tillige en prognose for året som helhed. Endvidere blev der arbejdet med at forbedre periodisering af omkostninger og indtægter. Ifølge KPMG gav denne rapportering grundlag for at vurdere, om busområderne udviklede sig i overensstemmelse med budgetterne.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Revisionsprotokollen, side 30.

⁵⁰⁰ Revisionsprotokollen, side 43.

⁵⁰¹ Revisionsprotokollen, side 61.

⁵⁰² Brev af 21. juli 2000 fra KPMG til granskningsmanden.

Om baggrunden for bemærkningen i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 om, at selskabet er på vej med hensyn til bedre økonomistyring og overvågning, har KPMG oplyst, at der var sket forbedring i økonomistyringen ved den månedlige opfølgning, som blev indført og forbedret i 1996 og fortsat i 1997.

15. KAPITALTILFØRSLLEN I MAJ 1999

15.1 Indledning

På en ekstraordinær generalforsamling den 27. september 2000 i Combus blev det besluttet at udvide granskningstemaet således, at grundlaget for statens kapitaltilførsel i maj 1999 skulle undersøges.

Udvidelsen af granskningstemaet indebærer ikke, at granskningsperioden generelt er forlænget til at omfatte perioden efter 31. december 1998. Som led i den udvidede granskning er alene grundlaget for kapitaltilførslen i maj 1999 undersøgt.

De oplysninger om selskabets økonomiske stilling, som Combus' ledelse og revision havde på tidspunktet for kapitaltilførslen, og de oplysninger, som staten havde på dette tidspunkt, indgår i undersøgelsen af, om grundlaget for kapitaltilførslen i 1999 var tilstrækkeligt.

Ledelsens og revisionens viden om selskabets forhold i perioden fra selskabets stiftelse til 31. december 1998 er beskrevet i de foregående kapitler. Af betydning for vurderingen af grundlaget for kapitaltilførslen er navnlig kapitel 9 om tilbudsgivning m.v., kapitel 11 om regnskabsmæssig udvikling, kapitel 12 om budgetlægning m.v., kapitel 13 om økonomistyring og kapitel 14 om revisionens meddelelser.

Den negative økonomiske udvikling i Combus i 1998 nødvendiggjorde kapitaltilførslen i maj 1999.

De følgende afsnit indeholder en sammenfatning af udviklingen i Combus i 1998 og en beskrivelse af udviklingen i foråret 1999. Endvidere er angivet de oplysninger, som staten havde på tidspunktet for kapitaltilførslen. Beskrivelsen af statens oplysninger bygger på det skriftlige materiale, som advokat Poul Heidmann har modtaget til brug for advokatundersøgelsen af statens varetagelse af ejerskabet af Combus. Det fremgår af dette materiale, at staten havde en særlig indsigt i selskabets forhold.

DSB's busdivision blev i 1995 udskilt i et aktieselskab, DSB Busser A/S, jf. kapitel 4 og 7. Udskillelsen blev forberedt af en arbejdsgruppe, der var nedsat af Trafikministeriet i 1994. Staten blev i kraft af dette arbejde bekendt med oplysninger om selskabets forventede udvikling.

Arbejdsgruppens arbejde er beskrevet i kapitel 7 og 8. Det fremgår af beskrivelsen, at der allerede før stiftelsen af Combus blev udtrykt tvivl om selskabets økonomiske grundlag. På bag-

grund af de oplysninger, der er modtaget af advokat Poul Heidmann til brug for undersøgelsen af statens varetagelse af ejerskabet af Combust, kan der til beskrivelsen i kapitel 7 og 8 føjes følgende:

På arbejdsgruppens møde den 17. august 1994 blev der fremsat følgende bemærkninger til forslaget til lov om DSB Busser A/S:

“Hans Winther påpegede, at der med de ændringer, der var foretaget i åbningsbalancen i sommeren (reduktion af hensættelserne til dels merudgifter til pensionsbidrag og eventuelle udgifter til rådighedsløn med 10 mio kr, dels ekstraordinære omkostninger ifm selskabsetableringen med 10 mio kr) måtte rejses berettiget tvivl om selskabets overlevelsessevne på bare lidt længere sigt. Med andre ord vil der være en betydelig risiko for at selskabet går konkurs, hhv må tilføres yderligere statskapital på et senere tidspunkt med de politiske problemer, der må følge heraf.

Kurt Gimsing understregede, at A/S-lovgivningen alene foreskriver, at revisor skriver under på, at selskabet vil kunne overleve ét år, hvilket ikke giver problemer, men at han personligt deler Hans Winthers bekymring for den langsigtede økonomi.

Kurt B. Pedersen oplyste, at de omtalte ændringer er sket efter aftale mellem Finansministeriet og Ole Zacchi.”⁵⁰³

På et møde den 20. september 1994 i arbejdsgruppen udtrykte DSB “skepsis ved den økonomi, selskabet fødes med”. I mødet deltog blandt andet Jørgen Hansen og Kurt Gimsing.⁵⁰⁴

I et notat af 30. oktober 1994, udarbejdet af Karsten Grøndal, Trafikministeriet, er blandt andet anført:

“De økonomiske udsigter for DSB Busser A/S

- Omdannelsen af DSB Busser adskiller sig i forhold til omdannelserne af Giro-Bank, TeleDanmark og Københavns Lufthavne. De tre første var økonomisk vel-funderede.
- DSB Busser A/S dannes med en temmelig snæver økonomisk margin i en noget usikker markedsmæssig situation, præget af stigende konkurrence og strukturomlægninger. De økonomiske fremskrivninger tyder på, at selskabet er ganske følsomt over for selv relativt begrænsede ændringer i markedet:
 - På den ene side løber selskabet en reel økonomisk risiko, hvor behovet for senere kapitaltilførsel ikke anses for særligt sandsynlig, men på den anden side heller ikke kan udelukkes.

⁵⁰³ Udateret referat. Trafikministeriets departementschef modtog med notat af 23. august 1994 udkast til referat af mødet.

⁵⁰⁴ Referat af 27. september 1994.

- På længere sigt vurderes muligheden for at give rimelige årlige overskud til ejeren for gode.”

Trafikministeriets arbejdsgruppe udarbejdede til brug for vurderingen af selskabets fremtidige vilkår beregninger over virkningerne af de forventede prisfald som følge af indførelsen af licitationer. Af beregningerne fremgik, at selskabet ved et prisfald på 9% havde en vis sikkerhedsmargin. Allerede i begyndelsen af 1995 forelå der imidlertid oplysninger om resultatet af gennemførelsen af en licitation på Fyn. Det fremgik, at priserne her var faldet med 15%.⁵⁰⁵

I selskabets bestyrelse var oprindelig en repræsentant for DSB. Efter overførslen af ejerskabet til Trafikministeriets departement blev det af DSB udpegede medlem afløst af en repræsentant for Trafikministeriet. Der var i Combust' vedtægter en særlig hjemmel til, at ministeriets repræsentant kan videregive oplysninger til aktionæren. Ministeriet har derfor haft adgang til at modtage samtlige de oplysninger, som bestyrelsen fik.

Der har siden 1996 været arbejdet på at sælge først en andel af aktierne i selskabet, siden alle aktierne i selskabet. Staten antog Alfred Berg Bank A/S (“Alfred Berg”) til at bistå i forbindelse med salget. Staten har deltaget i de undersøgelser m.v., der har været gennemført i forbindelse hermed. Staten har endvidere deltaget i overvejelser om løsning af en række andre problemstillinger vedrørende selskabet, navnlig løsningen af tjenestemandsproblemet. Staten deltog i 1999 aktivt i rekonstruktionen af Combust og modtog her, blandt andet gennem statens rådgiver, advokat Henrik Stenbjerre, oplysninger om selskabets forhold.

15.2 Udviklingen i 1998

15.2.1 Budget for 1998

Combust' første budget for 1998 udviste et overskud på 22,5 mio. kr. Budgettet er indeholdt i selskabets budgetredegørelse for 1998.

Budgetredegørelsen blev behandlet og godkendt på bestyrelsesmødet den 27. november 1997.⁵⁰⁶ I et notat af 19. november 1997 til brug for bestyrelsesmødet blev det oplyst, at der i begyndelsen af 1998 ville blive gennemført en “større budgetrevision”. I notatet anføres videre:

⁵⁰⁵ Karsten Grøndals notat af 14. februar 1995 om “forudsætningerne for de af DSB Busser afgivne tilbud” med henvisning til udtalelser fra DSB Busser.

⁵⁰⁶ Bestyrelsesprotokollen, side 74.

“Der er budgetteret udpræget konservativt under hensyntagen til erfaringerne fra 1997. Det er dog opfattelsen, at den ovenfor omtalte budgetrevisionen vil føre frem til et forbedret resultat.”

Selskabets reviderede budget forelå i maj 1998. Selskabets overskud var i budgettet reduceret til 5,6 mio. kr.⁵⁰⁷

Foringelsen blev af direktionen over for bestyrelsen begrundet med en ændret vurdering af busområde København. Hvor det i budgettet fra november 1997 var forventet, at dette busområde ville udvise et overskud på 8,1 mio. kr., blev der i maj 1998 forventet et underskud på 4 mio. kr. En yderligere årsag var Billund-projektet, der var blevet nedjusteret fra et forventet underskud på 2,9 mio. kr. til et underskud på 8,5 mio. kr.

Bestyrelsen godkendte på bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 det reviderede budget.⁵⁰⁸

15.2.2 Trafikministeriets notat af 26. maj 1998

Karsten Grøndal, Trafikministeriet, udarbejdede til brug for generalforsamlingen den 27. maj 1998 i Combust et notat af 26. maj 1998 til departementschef Ole Zacchi. Notatet var baseret på Combust' regnskab for 1997, udkast til revisionsprotokollat for 1997 og materiale fra ministeriets medlem i bestyrelsen.⁵⁰⁹ I notatet er under overskriften “Fortroligt baggrundsmateriale” blandt andet anført:

“2. Udsigterne

2.1 Sammenfatning

Bekymringerne efter læsningen af årsberetning med regnskab bestyrkes efter en nærmere undersøgelse af det seneste bestyrelsesmateriale:

1. Budgetafvigelserne været har størst for de bus-områder, hvor Combust har vundet flest busser
2. Ekspansionen har altså øjensynlig ikke givet de lavere enhedsomkostninger som ellers i beretningen er en del af forklaringen på ekspansionen, vel fordi der ikke fuldt ud har været styr på omkostningerne.
3. Revisorerne henviser i udkastet til revisionsprotokollat til aktieselskabslovens § 157b om statslige aktieselskabers pligt til at meddele Erhvervs- og selskabsstyrelsen “... om væsentlige forhold, der vedrører selskabet og kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer.” ...

⁵⁰⁷ Notat af 1. maj 1998 om “Økonomistatus - revideret budget 1998” med bilag.

⁵⁰⁸ Bestyrelsesprotokollen, side 95.

⁵⁰⁹ Jf. udkast til notat fra juni 1998 med titlen “Kommentarerne til regnskabet mv. forud for generalforsamlingen ud fra bestyrelsesmaterialet”, udarbejdet af Karsten Grøndal.

I den kommende tid synes der således mere at være behov for konsolidering frem for ekspansion, som i givet fald skal være velunderbygget og selektiv f.eks. i lyset af sunk-costs som virksomheden har til de udlånte tjenestemænd.

Alene vurderet ud fra årsregnskabs tal kan man tvivle på, at regeringen vil kunne leve op til forudsætningen i loven om at sælge aktier inden udgangen af 1998.

2.2 Overslagene for 1998 og 1999

Ifølge de foreløbige budgettet for 1998 og 99 er der hverken udsigt til at situationen vender i 1998 eller 1999.

Faktisk forventer man et fald på yderligere 1 mio. kr. i 1998 i resultat efter skat og et negativt resultat i 1999 med et underskud, ca. - 3 mio. kr. - Om det er realistisk forekommer endnu ganske usikkert.

Bilagsmaterialet til budgettet for 1998 og overslaget for 1999 er således ikke udarbejdet af ledelsen (men af KPMG), fordi selskabet åbenbart ikke har haft en egentlig flerårs-budgettering. F.eks. illustrerer "Opsummering af kalkuleret budgetfølsomhed 1998" primært hvad der sker, hvis man forlænger verden med brædder ud fra realiseret 1997.

Det kan isoleret set været et nyttigt instrument til at se hvordan det går inden for de væsentligste poster pr. bus-område - men er ikke udtryk for en aktiv plan- og budgetlægning.

Budgetteringsgrundlaget virker således ikke ordentligt gennemarbejdet uanset at dette især er vigtigt, når selskabet, jfr. side 6 [i årsberetningen 1997], ved, at man er på vej ind i en periode med betydelig usikkerhed i og med, at kørslen for næsten 600 af koncernens busser, dvs. mere end halvdelen, forventes i udbud i 1998-99 med hovedvægten i 1999.

Der er i overslagene forudsat effektiviseringskrav, som er angivet til 32-33 mio. kr. - blot for at nå det i sig selv meget utilfredsstillende driftsresultat i 1999 på -2,9 mio. kr.

Dette effektiviseringskrav svarer kun til godt 4%, men et tilsvarende krav på ca. 20 mio. kr. for 1998 var CB ikke i stand til at gennemføre.

I den forbindelse ville det være interessant at vide, om virksomheden foretager intern benchmarking, for derved at se hvor effektivt de enkelte bus-områder drives i forhold til hinanden (f.eks. i form af anvendte chaufførtimer pr. køreplanstime) - og som udgangspunkt for at fastsætte realistiske mål pr. bus-område.

2.2.1 Vundne busser og afvigelser fra 97-budgettet

I vedhæftede BILAG er der for de 12 bus-områder foretaget en simpel korrelation mellem budgetafvigelsen i 1997 over for antallet af vundne busser (brutto) i perioden 1995-97 (incl.).

Med "International" og tildels område-Fyn som undtagelser, indikerer korrelationen desværre, at man ikke har haft styr på udbuddene og eller budgetterne - for jo flere vundne busser jo større budgetafvigelse i 1997 !

Hvis dette er rigtigt, holder forudsætningen om at ekspandere for at sænke enhedsomkostningerne øjensynligt ikke.

Udkastet til revisionsprotokollat som omtales neden for tyder også på behovet for en nærmere analyse af de enkelte bus-områder.

2.2.2 Udviklingen i driftsudgifterne

For di virksomheden ekspanderer, er det vanskeligt ud fra det foreliggende materiale at etablere sikre tal for udviklingen i enhedsomkostningerne pr. bus. Udvidelserne får typisk ikke helårseffekt før året efter, lige som der i et vist omfang kan være tale om rimelige engangsomkostninger i starten.

Det fremgår af årsberetningen, side 20, 2. spalte, og af baggrundsmaterialet, at der ikke har været styr på omkostningsudviklingen, men ikke nærmere om baggrunden herfor.

...

2.3 Udkast til revisionsprotokollat af 7. maj vedrørende regnskab mv.

2.3.1 Hovedtendenser i budgetafvigelseerne i 1. og 2. halvår

Side 56 (og 61) henviser til at ledelsen i årsberetningen har "beskrevet koncernens økonomiske udvikling i 1997, koncernens forventede udvikling samt beskrevet væsentlige økonomiske risikofaktorer .."

Revisorer har på siderne 57-59 hhv. for 1. og 2. halvår foretaget en simpel beregning af budgetafvigelseerne, hvor hovedtendenserne synes at være:

- kun 2 områder havde forbedringer i begge perioder og kun et område fik vendt genvundet det tabte i 2. halvår
- de øvrige 9 områderne har i større eller mindre grad forøget tabene, ofte i samme størrelsesorden som i 1. halvår
- samlet set blev problemerne fordoblet i 2. halvår, hvilket ikke mindst skyldes de 2 nye områder, København og Billund, som kun var med i 2. halvår.

...

2.3.2 Revisorernes bemærkninger til ledelsens økonomiske styring - og nævner § 157b i aktieselskabsloven

Trods ovenstående forventede ledelsen så sent som den 20. november 1997 et overskud på 22,5 mio. kr.

Revisorerne foretager desværre ikke nogen detaljeret analyse af årsagerne, men anbefaler bl.a. at virksomhedens budgetmodel udbygges.

Revisorerne konkluderer naturligt nok, at budgetoverslagene for 1998 og 99 følgelig også er præget af stor usikkerhed.

På side 61-62 i udkastet nævner revisorerne at budgetopfølgningen i områderne og kommunikationen herom skal være meget bedre, og omtaler i den forbindelse aktieselskabslovens § 157b hvorefter statslige aktieselskaber straks skal give Erhvervs- og selskabsstyrelsen besked om væsentlige forhold af betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer !"

15.2.3 Trafikministeriets notat af 9. juni 1998

Combus' årsregnskab for 1997 udviste et dårligere resultat end i 1995 og 1996. På baggrund heraf er i Karsten Grøndals notat af 9. juni 1998 til trafikministeren til brug for et møde den 10. juni 1998 med daværende adm. direktør Jørgen Hansen og daværende bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen blandt andet anført:

“[D]et må ikke glemmes, at virksomhedens aktuelle økonomiske situation, som ikke er tilfredsstillende, primært skyldes:

- den behårde konkurrence med de relativt drastiske fald i timepriserne, på 20-25 %, siden 1994,
- men ikke mindst virksomhedens noget mangelfulde økonomiske styring i 1997, hvor driftsresultatet for 1997 i forhold til budgettet (og regnskabet for 1996) faldt med ca. 21 mio. kr. til små 8 mio. kr.

Således kom hovedparten af afvigelsen i 2. halvår af 1997, selv om ledelsen havde lovet bestyrelsen, at situationen ville blive vendt.

...

Hovedopgaven for direktionen vil i 1998 være, senest med halvårsregnskabet efter sommeren at vise, at man er ved at få selskabet på ret køl igen, dvs. få selskabet konsolideret og stabiliseret økonomien. Direktionen mangler stadig i praksis at bevise, at man rent faktisk kan få stordriftsfordele ud af den allerede foretagne ekspansion.

Bestyrelsen har samtidig krævet at få forelagt gennemarbejdede flerårsbudgetter. De vil være nøglen til at få afdækket selskabets faktiske økonomiske situation.”

15.2.4 Trafikministeriets notat af 26. juni 1998

I et udkast af 26. juni 1998 til notat med overskriften “Skitse: Økonomiske udsigter for Combus” redegøres for, at selskabet står over for betydelige vanskeligheder. Der gøres i notatet rede for selskabets forventning om et driftsresultat for 1998 på niveau med 1997 og et negativt resultat på 3 mio. kr. i 1999. Det anføres videre, at forventningen om et underskud på 3 mio. kr. i 1999 er baseret på en rationaliseringsgevinst på 32 mio. kr. En sådan rationalisering svarer til en forbedring på 4%. Der er videre anført følgende:

“Men med de her anvendte forudsætninger skal der i runde tal rationaliseres yderligere mindst 4% i perioden 1999-2001 for igen at opnå balance. (Det vil sige et niveau som svarer til resultatet i 1996 eller samlede rationaliseringer på omkring 8% over 4 år). Alt i en situation, hvor der allerede konkurreres på marginalerne.”

Det forudses i notatet, at 80 mio. kr. af egenkapitalen kan være tabt ved udgangen af 2001, hvilket i givet fald vil udløse en finansieringskrise, fordi et af vilkårene for selskabets lån er, at egenkapitalen skal være på mindst 125 mio. kr.

15.2.5 Genoptagelse af salgsprocessen

I 1998 blev arbejdet med at forsøge at sælge selskabet genoptaget efter i en periode at have været stillet i bero.

Af et brev af 23. juli 1998 fra Alfred Berg til Trafikministeriet fremgår, at der var blevet etableret et samarbejde med den da nytiltrådte økonomidirektør i Combust, Ole Kalør.

Det blev i brevet anført, at visse omstændigheder hæmmede arbejdet med udarbejdelse af en værdiurdering. Dels var Combust i gang med at udarbejde en ny strategiplan, der skulle fremlægges sammen med reviderede budgettal for 1998 sidst i august, dels rådede Combust ikke over en tilstrækkelig udførlig budgetmodel, der muliggjorde flerårige budgetprognoser. Ole Kalør forventede, at en sådan model kunne indføres i løbet af efteråret 1998 sammen med indkøringen af et nyt økonomistyringssystem.

Den 10. august 1998 blev der afholdt møde mellem repræsentanter for Finansministeriet, Trafikministeriet og Alfred Berg. I referatet af 11. august 1998 er anført, at Jan Ebbesen fra Alfred Berg under mødet meddelte, at Ole Kalør havde oplyst følgende:

“Førsteprioriteten for Ole Kalør var at få en budgetmodel op at stå, samt at få indkørt det nye økonomisystem.

Det ville tage så lang tid, at han først ultimo november vil kunne fremlægge reviderede budgetter samt 3-årige budgetoverslag for bestyrelsen ...”

I et fælles notat udarbejdet af Finansministeriet og Trafikministeriet den 17. august 1998 anføres blandt andet, at selskabets soliditet blev skønnet at være faldet til under 20%, og at belastningen af selskabets likviditet var meget stor. Det havde ikke været muligt at tilvejebringe pålidelige flerårsbudgetter, hvilket ifølge Alfred Berg var en forudsætning for gennemførelse af et seriøst salgsarbejde.

15.2.6 Resultat for 1. halvår 1998

Combus' resultat for 1. halvår 1998 var et underskud på 26,6 mio. kr. Årsagen til det dårlige resultat var ifølge halvårsrapporten navnlig kørslen i HT-området, Billund-projektet og indførelsen af nye administrative systemer.⁵¹⁰

Bestyrelsen behandlede halvårsrapporten på bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998.⁵¹¹ På samme bestyrelsesmøde blev selskabets kvartalsrapport for 2. kvartal 1998 behandlet. I kvartalsrapporten er anført, at der forventes et mindre overskud for 2. halvår 1998, således at det samlede underskud bliver mindre end det realiserede underskud for 1. halvår. Der er anført 2 prognoser for 1998: En "forventet" prognose med et samlet underskud på 21 mio. kr. og en "worst case" prognose med et underskud på 44 mio. kr.

15.2.7 Alfred Bergs notat af 28. august 1998 og brev af 8. oktober 1998

Alfred Berg afgav den 28. august 1998 en "foreløbig vurdering af statens muligheder som eneaktionær i Combus A/S for at ændre ejerstrukturen og forbedre selskabets driftsøkonomi" til Trafikministeriet.

I notatet er anført, at Alfred Berg i sommeren 1998 holdt møder med ledelsen af Combus for at indsamle data til brug for udarbejdelsen af en værdiansættelse af selskabet. Det er videre anført:

"Selskabet kan levere det relevante historiske materiale, men der har vist sig en del vanskeligheder med at få fremadrettede prognoser for selskabets drift. Det skyldes dels selskabets aktuelle økonomiske vanskeligheder, skift på økonomidirektørposten og den kendsgerning, at der vil gå endnu nogle måneder, før et nyt budget- og økonomistyringssystem er implementeret i Combus A/S."

I et brev af 8. oktober 1998 fra Alfred Berg til Trafikministeriet gives en redegørelse for tidsplanen for et salg af Combus. Det anføres blandt andet:

"For det første forudsættes tjenestemandsproblemet løst før potentielle købere kontaktes. For det andet forudsættes Combus at levere et færdigt budget indeholdende resultatopgørelse, balance og likviditetsopgørelse og med 3 års forecast tal - senest medio november 1998."

⁵¹⁰ Halvårsrapport af 28. august 1998 for 1. halvår 1998.

⁵¹¹ Bestyrelsesprotokollen, side 106.

15.2.8 Finansministeriets notat af 9. oktober 1998

Den 9. oktober 1998 udarbejdede Finansministeriet et notat med en opsummering af de foreliggende oplysninger vedrørende Combust. I notatet anføres:

“I forbindelse med offentliggørelsen af årsregnskabet for 1997 i begyndelsen af maj måned 1998 udtrykte selskabet sin forventning til resultatet for året 1998. Forventningerne var, at resultatet i 1998 ville blive på niveau med 1997, d.v.s. et lille overskud.

I slutningen af august offentliggjorde Combust, at selskabet havde haft et underskud på ca. 27 mio. kr. for 1. halvår 1998. Underskuddet skyldes primært større driftsudgifter end forventet på de busruter, som Combust har vundet i Københavns-området. Ved udsendelsen af halvårsresultatet angav selskabet, at det forventede et mindre overskud i 2. halvår 1998.

Combust' økonomichef oplyste på et møde den 6. oktober 1998, at selskabet nu forventer et underskud for hele året i størrelsesorden 10-40 mio. kr. Hvis selskabet vælger at lukke to underskudsgivende aktiviteter, vil det øge underskuddet med yderligere 20 mio. kr. Afhængigt af selskabets dispositioner, må underskuddet for 1998 således forventes at ligge i intervallet 10-60 mio. kr.”

Herefter anførtes følgende i notatet om årsagerne hertil:

“Det er nu klart, at der tilsyneladende har været en udpræget mangel på økonomistyring i selskabet. Selskabet har således tilsyneladende ikke haft noget centralt overblik over driften i dets forskellige enheder og over omkostningsstrukturen.

Det må i den forbindelse vurderes, at selskabets ledelse formentlig ikke de senere år har haft et rimeligt grundlag for at træffe de forretningsmæssige dispositioner, herunder bud på nye busruter etc. som har været en del af den volumenmæssige ekspansion, som selskabet har gennemgået i denne periode. Manglen på økonomisk styring og kontrol indebærer, at selskabet på nuværende tidspunkt ikke råder over et egentligt flerårigt budget. Flerårige budgetter vil først foreligge medio november måned 1998.”

Om selskabets tjenestemænd anføres:

“Der foreligger på nuværende tidspunkt en aftale med Dansk Jernbaneforbund om de tjenestemandsansattes overgang til overenskomstansættelse. Hvis alle tjenestemænd i Combust vælger at overgå til overenskomstansættelse, indebærer aftalen en samlet éngangskompensation til tjenestemændene på 100 mio.kr.

...

Uafhængigt af mulighederne for et salg af Combust vil det være en fordel for staten at medvirke til finansieringen af éngangskompensationen på 100 mio.kr. Hvis selskabet går i betalingsstandsning vil staten miste op mod 100 mio. kr., som følge af tabet på statens lånegaranti eller direkte lån. Samtidig vil staten dog spare 500 mio.kr. til rådighedsløn og pensionsbidrag, som skulle udbetales i forbindelse med en konkurs.

De ansatte chauffører i Combust vil ikke som udgangspunkt miste deres arbejde som følge af en konkurs. Det vil formentlig i medfør af virksomhedsoverdragelsesloven blive andre arbejdsgivere, der overtager busdriften.

...

Hvis alle aktierne i Combust skal sælges til et privat busselskab, eller hvis der er stor sandsynlighed for en konkurs, er det tvivlsomt om tjenestemændene vil overgå til overenskomstansættelse, fordi de efter overgangen til overenskomstansættelse vil være ringere stillet end før i tilfælde af afskedigelse i forbindelse med konkurs eller nedskæringer.

Hvis tjenestemændene overgår til overenskomstansættelse og selskabet derefter går konkurs vil dette kunne indebære et politisk problem, idet staten kunne blive anklaget for at have lokket tjenestemændene over på overenskomstvilkår. De vil dog ikke miste deres job, idet de vil overgå til den busoperatør, som viderefører ruterne.”

Som konklusion og indstilling anføres i notatet blandt andet:

“Det må vurderes, at der er betydelig risiko for, at Combust i løbet af relativt kort tid kan blive bragt i en situation, hvor selskabet må gå i betalingsstandsning. Staten vil i dette tilfælde stå overfor et fundamentalt valg, men med bidrag til [enten bidrage til] en rekonstruktion eller lade selskabet gå konkurs.

En rekonstruktion vil formentlig kræve et betydeligt kapitalindskud fra statens side. Da det endvidere er usandsynligt, at de styringsmæssige problemer i selskabet vil kunne løses uden medvirken af en strategisk partner, må det vurderes, at en rekonstruktionsløsning blot vil købe tid, men vil indebære yderligere tab for staten.

I en konkursituation vil staten dels tabe den nuværende værdi af selskabet, dels påtage sig udgifter til rådighedsløn mv.”

15.2.9 Scenarie for driftsudvikling 1999-2003

Selskabet udarbejdede i begyndelsen af november 1998 et “Scenarie for driftsudvikling for perioden 1999-2003 for Combust a/s”. Denne oversigt indeholdt beregninger, der viste en positiv driftsudvikling for Combust.

Ledelsen anførte en række forudsætninger for beregningerne, herunder at Combust skulle genvinde egen kørsel,⁵¹² samt at en række effektiviserings- og rationaliseringsmål skulle opfyldes. Det blev anført, at såfremt en af disse forudsætninger svigtede, ville det kunne påvirke driftsudviklingen “væsentligt i negativ retning”. Herudover anførte ledelsen:

⁵¹² Adm. direktør Ole Kalør har i et brev af 11. december 2000 til granskningsmanden anført, at 213 af Combust’ busser i efteråret 1998 var i udbud. Combust tabte med virkning fra sommeren 1999 kørslen med omkring 50 af busserne.

“Som følge af selskabets begrænsede erfaring med langtidsplanlægning, samt som følge af selskabets markante ekspansion, især i slutningen af 1997, er den skitserede driftsudvikling for perioden 1999-2003 selvsagt forbundet med en særlig usikkerhed.

I tilknytning til foranstående skal endvidere anføres, at materialet er udarbejdet efter principper og metoder, der adskiller sig væsentligt fra de principper og metoder, som sædvanligvis anvendes ved udarbejdelse af budgetter. Blandt andet har der været anvendt begrænset tid til kontrolformål, og de enkelte busdriftsområder har ikke været involveret i processen.

Dette medfører en række begrænsninger i talmaterialets udsagnskraft samt større risiko for, at selskabets faktiske udvikling vil afvige fra den udvikling, som er vist i scenariet. Det udarbejdede scenarie kan derfor ikke anvendes til økonomistyreformål.

Det tilføjes endelig, at selskabets økonomiafdeling arbejder på at færdiggøre et detaljeret budgetmateriale for perioden 1999-2001. Dette budgetmateriale forventes at foreligge ultimo november 1998. Det er hensigten, at budgetmaterialet vil blive underbygget af en konkret handlingsplan, indeholdende beregninger af de økonomiske konsekvenser af de planlagte mål og tiltag, som driftsscenariet er opstillet på baggrund af.”

Scenariet indeholdt en erklæring fra KPMG. Ifølge erklæringen havde revisorerne ikke revideret eller efterprøvet de indhentede data og havde derfor ikke grundlag for at udtale sig om, hvorvidt det udarbejdede scenarie gav et sandsynligt eller realistisk billede af den forventede driftsudvikling i perioden 1999-2003. KPMG understregede nødvendigheden af at konkretisere og nærmere analysere de planlagte effektiviserings- og rationaliseringsmål.

Combus fremsendte den 2. november 1998 scenariet til Trafikministeriet.

15.2.10 Resultat for 1.-3. kvartal 1998 og prognose for 1998

Combus havde i 3. kvartal 1998 et underskud på 11,2 mio. kr. mod et budgetteret overskud på 12,6 mio. kr., og det akkumulerede underskud for de første 9 måneder udgjorde herefter 37,7 mio. kr.⁵¹³

Selskabets prognose af 20. november 1998 for hele 1998 indeholdt et “ledelsesestimat” på -42,5 mio. kr. og et “pessimistisk estimat” på -54,4 mio. kr.⁵¹⁴

15.2.11 Budgetredegørelse 1999

Den 20. november 1998 forelå Combus’ budget for perioden 1999-2001. Der blev for 1999 forventet et underskud på 16,6 mio. kr. før skat, i år 2000 et underskud på 7,5 mio. kr. og i år

⁵¹³ Regnskab for 3. kvartal 1998, fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 25. november 1998.

⁵¹⁴ Prognose for Combus koncernen, 4. kvartal 1998 og året 1998, fremsendt til bestyrelsen til brug for bestyrelsesmødet den 25. november 1998.

2001 et overskud på 0,2 mio. kr. før skat. Det fremgår af budgettet, at der ville blive udarbejdet en budgetrevision i foråret 1999.

Det blev anført i budgettet, at det skulle danne grundlag for den økonomiske styring af Combus og for Trafikministeriets og Finansministeriets salgsovervejelser.

Budgettet blev behandlet og godkendt på bestyrelsesmødet den 25. november 1998.⁵¹⁵

15.2.12 Combus' pressemeddelelse af 25. november 1998

Combus meddelte den 25. november 1998 i en pressemeddelelse, at det forventede resultat i 1998 var et underskud på 60 mio. kr. Heraf var 20 mio. kr. oplyst at hidrøre fra omstrukturingsomkostninger.

15.2.13 Alfred Bergs brev af 27. november 1998

I brev af 27. november 1998 til kontorchef Jacob Heinsen, Finansministeriet, og kontorchef Michael Birch, Trafikministeriet, anslog Alfred Berg, at Combus' samlede aktiekapital havde "en negativ markedsværdi på et større trecifret millionbeløb". Alligevel fandt Alfred Berg det tænkeligt, at staten kunne afhænde Combus "med fuld dækning til dets kreditorer". Alfred Berg opstillede to alternativer til et salg af aktierne: Staten kunne vælge enten at lukke Combus eller vælge

"at videreføre ejerskabet for at gennemføre en kraftig rationalisering og effektivisering af Combus og derigennem sikre et på 2 - 3 års sigt rentabelt og dermed også mere salgsmotent selskab. På grund af selskabets p.t. meget svage kapitalstruktur og store gældsbyrde, vil dette formentlig kræve, at Staten på kort sigt skal tilføre Combus et trecifret millionbeløb i ny egenkapital. Investeringen i en "turnaround" af Combus er behæftet med væsentlig risiko, og der er ingen garanti for et positivt afkast på Statens investering."

15.3 Lov om ændring og ophævelse af lov om DSB Busser A/S m.v.

Trafikministeren fremsatte den 2. december 1998 forslag til lov om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S samt om ændring af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og DSB S-tog A/S.

Loven skulle gøre det muligt at sælge samtlige statens aktier i selskabet i stedet for som hidtil højst 25%. Fristen for salget, der oprindeligt var inden udgangen af 1998, blev udsat.

⁵¹⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 119-120.

Loven skulle endvidere skabe mulighed for en løsning af tjenestemandsproblemet. Løsning af tjenestemandsproblemet var en forudsætning for, at aktierne i selskabet kunne sælges. Efter forslaget skulle DSB betale engangsvederlaget til de tjenestemænd, der i overensstemmelse med en indgået aftale med Dansk Jernbaneforbund valgte at overgå til overenskomstansættelse i Combust, jf. kapitel 7.6.2. I bemærkningerne til lovforslaget anføres følgende:

“For de tjenestemænd, som i henhold til § 6 i Lov om DSB Busser A/S er ansat i DSB, men udlånt til DSB Busser A/S, nu Combust a/s, har busselskabet i dag forpligtelsen til at refundere løn og pension, herunder rådighedsløn. Det indebærer, at DSB i dag har en eventualforpligtelse, som kan aktualiseres, såfremt Combust a/s skulle komme i en situation, hvor selskabet ikke kan honorere sin betalingsforpligtelse. DSB's eventualforpligtelse kan opgøres til mere end 500 mio. kr., såfremt DSB skulle blive nødsaget til at afskedige alle de til Combust a/s udlånte tjenestemænd med rådighedsløn og pension.

Ved den foreslåede løsning for tjenestemændenes overgang til ansættelse på overenskomst, mod at opgive deres tjenestemandshæder, frigøres DSB for en eventualforpligtelse, men finansierer samtidig engangsvederlaget på ca. 100 mio. kr. samt tilbyder de tjenestemænd, der ikke lader sig ansætte på overenskomst, anden passende beskæftigelse.”⁵¹⁶

I bemærkningerne til lovforslaget er endvidere anført:

“Combust a/s har inden for det seneste år flere gange måttet nedjustere forventningerne til resultatet for 1998, således at der nu, jf. selskabets meddelelse af 25. november 1998, forventes et underskud for 1998 på ca. 40 mio. kr. fra den ordinære drift. Hertil kommer omstrukturingsomkostninger af engangskaraktér på op til 20 mio. kr.

Provenuet fra det foreslåede salg af aktier i Combust a/s kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt. Det forudsætter bl.a. et nøjere kendskab til, hvilke aspekter af selskabet, som potentielle købere lægger vægt på (markedsandele, driftsmæssige resultater, rentabilitet m.v.). Der er af samme grund indledt drøftelser med potentielle købere for at få et mere præcist billede af disse forhold. Det er dog klart, at forværringen i selskabets driftsresultat samt den aktuelle finansielle stilling kan vanskeliggøre gennemførelsen af aktiesalget, omend også forhold som ordrebeholdning og markedsandele samt vurdering af muligheden for at forbedre selskabets rentabilitet i de kommende år, bl.a. ved forskellige ledelsesmæssige tiltag, må antages at spille en væsentlig rolle for en potentiel køber.”⁵¹⁷

Bemærkningerne om selskabets økonomiske situation blev indsat efter forslag fra Finansministeriet.⁵¹⁸

⁵¹⁶ Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, Lovforslag nr. L 127, almindelige bemærkninger, pkt. 3.

⁵¹⁷ Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, Lovforslag nr. L 127, almindelige bemærkninger, pkt. 3.

⁵¹⁸ Telefax af 27. november 1998 fra kontorchef Jacob Heinsen, Finansministeriet, til kontorchef Michael Birch, Trafikministeriet, med bemærkninger til udkast til lov om ændring og ophævelse af lov om DSB Busser A/S m.v.

Lovforslaget blev den 18. december 1998 vedtaget af Folketinget.

15.4 Udviklingen i foråret 1999

15.4.1 Trafikministerens møde den 22. januar 1999 med Vagn Ry Nielsen

Til brug for trafikministerens møde den 22. januar 1999 med bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen modtog trafikministeren et "fact sheet" og "Information Memorandum", begge udarbejdet af Alfred Berg i januar 1999. Det fremgik af "fact sheet", at ledelsen i Combust var blevet mere forretningsorienteret, at tjenestemandsproblemet var løst, og at Combust var "ved at få installeret et nyt økonomi- og ledelsesinformationssystem".

Der var ingen ændring i tallene for 1998 og 1999. Det blev oplyst, at busområde København i 1998 bidrog med et underskud på ca. 21 mio. kr. Det fremgik, at skønnet over 1998-regnskabet var baseret på internt materiale fra Combust af 30. november 1998, og at budgettet for 1999 ikke tog hensyn til eventuelle rationaliseringsgevinster.

15.4.2 Bestyrelsesmøde den 24. februar 1999

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 et notat af 18. februar 1999. I notatet er anført, at ledelsens skøn for det ordinære resultat for 1998 var -45 mio. kr. Det blev forventet, at der ekstraordinært kunne indtægtsføres omkring 20 mio. kr. fra hensættelsen vedrørende tjenestemænd, men at der tillige var ekstraordinære udgifter på ca. 20 mio. kr.

I notatet anføres endvidere:

"I april 1999 vil budgettet for 1999 blive opdateret som følge af de væsentlige ændringer i aktivitetsomfang og organisation.

Det oprindeligt udarbejdede budget udviste et underskud på 17 millioner kroner. Effekten af tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse forventes at indvirke positivt med ca. 9 millioner kroner, og der er identificeret yderligere besparelser på ca. 8 millioner kroner. Resultatet for 1999 burde således kunne blive omkring et nul. Da det endnu er usikkert, hvor hurtigt tiltagene slår igennem, vil der først ultimo april være et nøjagtigt overblik over dette."

I referatet af bestyrelsesmødet den 24. februar 1999 er anført, at Ole Kalør oplyste følgende:

“Resultatet for 1998 er fortsat usikkert blandt andet på grund af hensættelsesspørgsmålet.”⁵¹⁹

Der findes ikke i referatet af bestyrelsesmødet eller i materialet til brug for mødet yderligere oplysninger om dette spørgsmål. Combust har i forbindelse med granskningen oplyst, at henvisningen til “hensættelsesspørgsmålet” i referatet af bestyrelsesmødet vedrører behandlingen af hensættelsen til dækning af merudgifter til tjenestemænd. Det udestående spørgsmål bestod ifølge Combust i, at Trafikministeriet ikke havde taget stilling til de økonomiske konsekvenser af tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse.⁵²⁰

15.4.3 Bestyrelsesmøde den 30. marts 1999

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 et notat af 26. marts 1999 om “Økonomistatus - tidsplan for 1998 regnskab”.

Af notatet fremgår, at “det talmæssige materiale for 1998 regnskabet forelå ... i en færdigrevideret udgave fra KPMG og Grothen & Perregaard den 8. marts 1999”. Det oplyses endvidere, at det økonomiske resultat for 1998 var et underskud på 55 mio. kr., men at der på 9 nærmere opregnede punkter måtte forventes korrektioner heraf. Hensættelse til tab på indgåede kontrakter er ikke nævnt.

I referatet af bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 er om 1998-regnskabet anført følgende:

“Det blev oplyst, at der ikke foreligger et endeligt og fuldt revideret regnskab.”⁵²¹

Revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at revisionen af regnskabsmaterialet ikke - som anført i direktionens notat af 26. marts 1999 - var afsluttet den 8. marts 1999.⁵²²

På bestyrelsesmødet den 30. marts 1999 vedtog bestyrelsen at udarbejde en oversigt over kontraktbetalingen i HT-området, herunder forventede udgifter i hele kontraktperioden, med hen-

⁵¹⁹ Bestyrelsesprotokollen, side 132.

⁵²⁰ Brev af 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁵²¹ Bestyrelsesprotokollen, side 138. Adm. direktør Ole Kalør har i et brev af 11. december 2000 til granskningsmanden oplyst, at statsautoriseret revisor Kurt Gimsing før bestyrelsesmødet orienterede selskabets ledelse om, at revisionen af regnskaberne ikke - som anført i selskabets notat af 26. marts 1999 - var afsluttet. Dette blev tillige oplyst på bestyrelsesmødet.

⁵²² Combust' revisorer har i et brev af 8. december 2000 til granskningsmanden anført, at der i marts 1999 endnu udestod ledelsens og revisionens stillingtagen til hensættelsen til tabgivende kontrakter og en afklaring af situationen for selskabets tjenestemænd. Der er ikke i øvrigt i forbindelse med granskningen fremkommet oplysninger, der tyder på, at spørgsmålet om hensættelse til tabgivende kontrakter blev drøftet på dette tidspunkt.

blik på at kunne vurdere den økonomiske udvikling. Baggrunden for denne beslutning er ikke oplyst i referatet af bestyrelsesmødet.⁵²³

15.4.4 Alfred Bergs notat af 9. april 1999

Det fremgår af Alfred Bergs notat af 9. april 1999, som blev fremsendt til kontorchef Jacob Heinsen, Finansministeriet, og kontorchef Michael Birch, Trafikministeriet, at de to potentielle købere, som var blevet udvalgt til anden runde af salgsprocessen, ved en nærmere gennemgang af Combust begge var kommet til det resultat, at selskabet havde en negativ markedsværdi på et større trecifret millionbeløb. Alfred Berg fandt det "næppe sandsynligt, at Combust på nuværende tidspunkt kan afhændes til en pris, der reflekterer en positiv værdi på selskabets egenkapital".

Alfred Berg bemærkede, at selskabets långivere antageligt snart ville opsiges lånene, og at selskabets revisorer ikke fandt at kunne aflægge et revideret 1998-regnskab uden going concern-forbehold. Alfred Berg skitserede mulige alternativer til et salg af Combust, herunder at staten indskød kapital og efterfølgende forsøgte at rationalisere og effektivisere Combust med henblik på et salg 2-3 år frem i tiden. Alfred Berg gentog det i bankens brev af 27. november 1998 anførte, at "[i]nvesteringen i en 'turnaround' af Combust er behæftet med væsentlig risiko, og der er ingen garanti for et positivt afkast på Statens investering".

15.4.5 Oversigt over Combust' lån og budgetoverslag for 1999 af 9. april 1999

Den 9. april 1999 fremsendte adm. direktør Ole Kalør til kontorchef Michael Birch, Trafikministeriet, en oversigt over Combust' lån samt et budgetoverslag for 1999.

For busområde København viste overslaget, at der i 1999 blev budgetteret med et underskud på 12 mio. kr., men at Combust forventede effektiviseringer til en værdi af 1,75 mio. kr. samt effekter af strukturændring på 1,0 mio. kr., således at det nye estimat for København for 1999 var et underskud på 9,3 mio. kr. Ifølge budgetoverslaget ville Combust' samlede underskud i 1999 blive 0,9 mio. kr. Ifølge budgettet fra november 1998 var det forventede underskud 17,0 mio. kr., jf. kapitel 15.2.11.

⁵²³ Bestyrelsesprotokollen, side 138.

15.4.6 Combust' budgetsøn af 15. april 1999

Combust' ledelse udarbejdede i april 1999 et korrigeret budgetsøn for 1999-2001. Ifølge Ole Kalør blev budgetsønnen udarbejdet på kort tid i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt staten - som alternativ til et salg - skulle tilføre selskabet yderligere kapital.⁵²⁴

Korrektionen af budgettet indeholdt en oversigt over effektiviseringer og besparelser på 8 områder og medtog herunder de forventede økonomiske virkninger af løsningen af tjenstemandsproblematikken og gennemførelse af omstrukturering m.v. Disse forhold var indtrådt efter, at bestyrelsen i november 1998 havde godkendt budgettet for 1999.

Det blev forventet, at resultatet for 1999 ville blive mellem et overskud på 1 mio. kr. og et underskud på 27 mio. kr.

Det fremgik af budgetsønnen, at der i maj 1999 ville blive udarbejdet et opdateret budget for perioden 1. juni 1999 til 31. maj 2000.

15.4.7 Trafikministeriets notat af 16. april 1999

Trafikministeren orienterede ved et møde den 19. april 1999 regeringens økonomiudvalg om Alfred Bergs notat af 9. april 1999.

Til brug for den orientering, som trafikministeren skulle give, var udarbejdet et notat af 16. april 1999. Notatet gengav i vidt omfang indholdet af Alfred Bergs notat af 9. april 1999. Det blev yderligere oplyst, at der blev ført forhandlinger med en køber om et salg af aktierne for 1 kr. Om valget blandt alternativerne til et salg er i notatet af 16. april 1999 anført:

“Jeg kan ikke anbefale en lukning af selskabet, hvilket især skyldes, at et sådant skridt næppe ville kunne tages uden risiko for, at busdriften og dermed trafikbetjeningen i store dele af landet går i stå samt de negative konsekvenser for medarbejderne - herunder især fra de ca. 500 medarbejdere, som med virkning fra 1. april 1999 tog imod det i indledningens omtalte tilbud om overgang fra tjenstemandsansættelse til ansættelse i selskabet.

Det er derfor min opfattelse, at der - med henblik på senere salg for øje og for at skabe mulighed for at gennemføre en kraftig rationalisering og effektivisering - bør gøres et forsøg på at videreføre selskabet, med mindre der i løbet af uge 16 skulle foreligge et positivt resultat af de ovenfor nævnte igangværende drøftelser.”

⁵²⁴ Brev af 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

15.5 Opgørelse af hensættelse og kapitalbehov

15.5.1 Bestyrelsesmøde den 27. april 1999

På bestyrelsesmødet den 27. april 1999 oplyste direktionen, at der 1. juni 1999 ville foreligge et opdateret budget for perioden 1. juni 1999 til 31. maj 2000.⁵²⁵ I referatet fra mødet er videre anført:

“For Københavns vedkommende vil der blive lagt specielt vægt på at få udarbejdet en oversigt over kontraktbetalingen herunder forventede indtægter og udgifter for de tre kontrakter med HT. Målet er for hver kontrakt over hele kontraktperioden at kunne vurdere den økonomiske udvikling.”

Ole Kalør har oplyst, at et nyt budget for perioden 1. juni 1999 til 31. maj 2000 skulle have foreligget før 1. juni 1999. Udarbejdelsen af budgettet var imidlertid blevet udskudt, fordi selskabets ledelsesmæssige ressourcer blev anvendt til at søge at sælge selskabet eller gennemføre en kapitaltilførsel og rekonstruere selskabet. Ole Kalør har endvidere oplyst, at arbejdet med at udarbejde budgettet var betydeligt. Budgettet skulle baseres på køre- og tjenesteplaner, der skulle lægges for hele selskabet. Udarbejdelsen af disse planer og af budgettet ville ifølge Ole Kalør tage 4-6 uger.⁵²⁶

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 27. april 1999 Combust' regnskab for 1. kvartal 1999. Det realiserede resultat var -11 mio. kr. mod et budgetteret resultat på -5,5 mio. kr. En væsentlig del af afvigelsen fra budgettet skyldtes busområde København, hvor resultatet var -8,9 mio. kr. mod budgettets -4,5 mio. kr.

15.5.2 Iværksættelse af en gennemgang af selskabets kontrakter

Trafikministeriet antog i foråret 1999 advokat Henrik Stenbjerre til at bistå ministeriet i forbindelse med den krise, som Combust befandt sig i. Til brug for vurderingen af selskabets levedygtighed anmodede Henrik Stenbjerre selskabet om nærmere oplysning om lønsomheden af selskabets kontrakter.⁵²⁷ Denne anmodning blev formentlig fremsat i begyndelsen af maj 1999.

⁵²⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 141.

⁵²⁶ Telefonsamtale den 20. december 2000 med adm. direktør Ole Kalør.

⁵²⁷ Møde den 11. juni 2000 med adm. direktør Ole Kalør.

Combus havde ikke ledelsesmæssige ressourcer til selv at udføre dette arbejde. KPMG blev derfor den 4. maj 1999 anmodet om at bistå med arbejdet.⁵²⁸ KPMG påbegyndte herefter udarbejdelsen af en redegørelse for lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001.

15.5.3 Budgetjusteringer den 11. og 12. maj 1999

Ole Kalør har i forbindelse med granskningen oplyst, at Combus' direktion i begyndelsen af maj 1999 deltog i forhandlinger med Arriva om salg af Combus. Arriva gav under forhandlingerne udtryk for, at selskabet ikke fandt Combus' omkostningsforudsætninger i busområde København holdbare.⁵²⁹

Combus' direktion gennemgik derfor de budgetterede omkostninger for busområde København med busområdetets ledelse. Direktionen og busområdetets ledelse havde ifølge Ole Kalør hidtil antaget, at underskuddene i busområde København skyldtes opstartsomkostninger, og at kontrakterne i København over hele kontraktperioden ville være overskudsgivende. Ole Kalør har oplyst, at busområdetets ledelse og direktionen på grundlag af Arrivas vurdering indså, at omkostningsforudsætningerne for kørslen i København ikke kunne holde.⁵³⁰

Den 11. og 12. maj 1999 justerede direktionen forventningerne til resultatet for perioden 1999-2001, og det blev konstateret, at kontrakterne ville være tabgivende. Opgørelsen af tabet var behæftet med betydelig usikkerhed, fordi Combus fortsat ikke vidste, hvor stor en del af de realiserede underskud, der skyldtes særlige opstartsomkostninger. Selskabet havde som anført ovenfor på grund af bestræbelserne på at sælge eller rekonstruere selskabet ikke tilstrækkelige ledelsesmæssige ressourcer til at udarbejde det nye budget for perioden fra 1. juni 1999 med de nye omkostningsforudsætninger. Dette budget kunne ifølge Ole Kalør have skabt et bedre grundlag for at opgøre størrelsen af tabene i København.⁵³¹

⁵²⁸ Brev af 27. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁵²⁹ Breve af 20. oktober, 17. november og 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden og telefonsamtale den 20. december 2000 med Ole Kalør.

⁵³⁰ Telefonsamtale den 20. december og møde den 22. december 2000 med adm. direktør Ole Kalør.

⁵³¹ Breve af 20. oktober, 17. november og 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden og telefonsamtale den 20. december 2000 med Ole Kalør. Ledelsens justering af budgettet er beskrevet i KPMG's notat af 18. maj 1999, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

15.5.4 Hensættelse til tabgivende kontrakter

KPMG's gennemgang af lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001 blev afsluttet den 14. maj 1999. Gennemgangen er beskrevet i en redegørelse af 18. maj 1999, jf. kapitel 15.5.7.

Adm. direktør Ole Kalør har oplyst, at KPMG's gennemgang af kontrakterne førte til beslutningen om at foretage en hensættelse til fremtidige tab i HT-området.⁵³² Hensættelsens størrelse blev fastlagt på et møde den 14. maj 1999 med deltagelse af blandt andet Combus' direktion, bestyrelsesformand og revision. Det blev besluttet, at der i regnskabet for 1998 skulle hensættes 65 mio. kr. til tab på indgåede kontrakter i København.⁵³³

Advokat Henrik Stenbjerre blev på et møde senere den 14. maj 1999 orienteret om beslutningen om at foretage hensættelsen.⁵³⁴

15.5.5 Advokat Henrik Stenbjerres notat af 15. maj 1999

Advokat Henrik Stenbjerre fremsendte den 15. maj 1999 et Statusnotat om Combus til Trafikministeriet. Heri anføres blandt andet, at

“der nu foreligger revideret udkast til årsregnskab for 1998. Samtidig er der med revisionens og min assistance foretaget en gennemgang af lønsomheden af et repræsentativt udsnit af selskabets kontrakter med henblik på en vurdering af selskabets drift.”

Om regnskabet anføres:

“Der er den 12. maj 1999 fremlagt et første udkast til årsregnskab for 1998, der udviser en egenkapital i Combus pr. 31. december 1998 på ca. 111,8 mio. kr. efter indregning af hensættelser på meromkostninger forbundet med den overgangsordning for tjenestemænd, der er etableret.

...

Gennemgangen af selskabets kontrakter er afsluttet den 14. maj 1999. Gennemgangen har ført til, at det er fundet nødvendigt at foretage en yderligere hensættelse på ca. 65 mio. kr. til dækning af tabgivende kontrakter i disses resterende løbetid. Der har været gennemgået en række repræsentative kontrakter omfattende en værdi af ca. 2,2 mia. kr. ud af den samlede kontraktportefølje på ca. 3,1 mia. kr.

⁵³² Møde den 11. juli 2000.

⁵³³ Combus' redegørelse vedrørende hensættelser i maj og august 1999 samt telefonsamtale den 16. november 2000 med adm. direktør Ole Kalør og brev af 17. november 2000 fra Ole Kalør til granskningsmanden.

⁵³⁴ E-mail af 23. marts 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

...

For så vidt angår driften må det på baggrund af ledelsens oplysninger antages, at selskabet i 1999 får et underskud på sig [ca.] 25 mio. kr., muligvis lidt større. For 2000 forventes et nulresultat, og fra 2001 forventes et positivt resultat. Den anførte hensættelse på tabsgivende kontrakter burde i et vist omfang kunne forbedre den således budgetterede resultater, men omfanget heraf er usikkert.”

Det anføres videre, at der “snarest må træffes beslutning om en eventuel rekonstruktion af Combust”. En rekonstruktion blev af Henrik Stenbjerre forventet at forudsætte en kapitaltilførsel på omkring 300 mio. kr. Herefter anføres:

“En kapitaltilførsel af den nævnte størrelsesorden vil efter min vurdering føre til en løsning af selskabets økonomiske situation.”

15.5.6 Trafikministeriets notat af 16. maj 1999

I kontorchef Michael Birchs notat af 16. maj 1999 til departementschef Ole Zacchi indstilles det, at der sigtes mod at forelægge Folketingets Finansudvalg et aktstykke til behandling på udvalgets ordinære møde den 26. maj 1999. Indstillingen begrundes således:

“Af hensyn til Combust A/S’ driftsmæssige forhold samt til selskabets kreditorer og med henblik på, at selskabet kan afholde generalforsamling til godkendelse af årsregnskabet inden udgangen af maj måned, er det afgørende nødvendigt, at der hurtigst muligt træffes beslutning om tilførsel af kapital til selskabet.”

Som baggrund for anbefalingen henvises til en forsinkelse i forhandlingerne med Arriva om et eventuelt køb af Combust og til Combust’ pressede økonomiske situation, som beskrives således:

“En fornyet gennemgang af selskabets kontrakter har således påvist et behov for en yderligere hensættelse på ca. 65 mio. kr. til dækning af tabsgivende kontrakter i disses resterende løbetid. Især den i HT-området indgåede kontrakt er direkte tabsgivende for selskabet. Combust A/S’ egenkapital udgør på den baggrund næppe mere end højst 46 mio. kr. ved udgangen af 1998, hvilket blandt andet skal ses i forhold til et egenkapitalkrav på mindst 125 mio. kr. fra selskabets långivere. Ikke mindst på baggrund heraf vil selskabets årsregnskab ikke kunne aflægges uden et “going concern” - forbehold, og selskabets bestyrelse vil, hvis ikke ejeren træder til, være henvist til at anmode om betalingsstandsning.”

15.5.7 KPMG’s redegørelse af 18. maj 1999

Den 18. maj 1999 afleverede KPMG redegørelsen “Combust a/s - Lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001”. Redegørelsen blev sendt til Trafikministeriet, advokat Henrik Stenbjerre og Combust.

Lønsomhedsanalysen omfattede udvalgte kørselskontrakter i fem busområder: København, Sjælland, Århus, Vejle og Fyn. Gennemgangen af lønsomheden var budgetbaseret. Udgangspunktet var det budget for Combust for 1999-2001, som ifølge redegørelsen var udarbejdet i august 1998, og som bestyrelsen havde godkendt den 25. november 1998. Gennemgangen inddrog tillige ledelsens korrigerede budgetsøn af 15. april 1999, jf. kapitel 15.4.6, og ledelsens justering af budgettet i begyndelsen af maj 1999, jf. kapitel 15.5.3.⁵³⁵

KPMG beskrev gennemgangen af lønsomheden af de udvalgte kørselskontrakter således:

“For de udvalgte busområder har vi afstemt de budgetterede kontraktindtægter med foreliggende kørselskontrakter, ligesom vi har gennemgået og vurderet de overordnede procedurer og retningslinjer, som har været gældende ved budgetudarbejdelsen. Vi har endvidere stikprøvevis kontrolleret, at der foreligger beregninger vedrørende de besparelser, som er indarbejdet i ledelsens korrigerede budgetsøn for 1999-2001, for så vidt angår de udvalgte busområder. Vi har ikke vurderet disse beregninger.

Det udførte arbejde har ikke karakter af en budgetgennemgang, hvilket blandt andet indebærer, at vi ikke har vurderet, om budgettet som helhed indeholder alle de oplysninger, som er nødvendige til en selvstændig bedømmelse af Combust' forventede udvikling, ligesom vi ikke har vurderet, om budgetterne er udtryk for den mest sandsynlige udvikling.”⁵³⁶

I notatet anføres videre:

“Ledelsen har overfor os oplyst, at man i forbindelse med de igangværende salgsforhandlinger har været driften for hvert enkelt busområde nøje igennem. Særligt på baggrund heraf anser ledelsen ovennævnte skøn for realistisk og sandsynligt, ud fra den viden, som foreligger i dag. Som allerede nævnt vil der foreligge opdaterede budgetter i slutningen af juni 1999, hvor alle foreliggende oplysninger vil blive indarbejdet i budgetterne.

Vi har ikke efterprøvet eller vurderet disse skøn. ...”⁵³⁷

Om lønsomheden af de enkelte kørselskontrakter bemærkede KPMG i øvrigt:

“Driftsbudgetterne er opdelt pr. busområde. Lønsomheden kan således ikke vurderes pr. kontrakt, men derimod pr. busområde. En lønsomhedsvurdering af det pågældende busområde er dermed samtidig en indirekte lønsomhedsvurdering af de til busområdet hørende kørselskontrakter.”⁵³⁸

⁵³⁵ KPMG's notat, side 7.

⁵³⁶ KPMG's notat, side 2.

⁵³⁷ KPMG's notat, side 4.

⁵³⁸ KPMG's notat, side 7.

I redegørelsen er oplyst, at Combust' ledelse pr. 31. december 1998 havde foretaget en hensættelse på 65 mio. kr. til tab på underskudsgivende kørselskontrakter i Københavnsområdet, og at ledelsen vurderede, at der hermed var "foretaget fuld reservation" for tabene. KPMG anførte i den forbindelse, at "[v]i skal for god ordens skyld bemærke, at vi ikke har efterprøvet det af ledelsen udøvede skøn".

KPMG anførte sammenfattende følgende i redegørelsen:

"På baggrund af det udførte arbejde er det vor opfattelse, at busområde København skiller sig markant ud fra de øvrige områder. Busområde København har meget væsentlige indtjeningsmæssige problemer, og det er efter vor opfattelse usandsynligt, at der vil kunne skabes en tilfredsstillende indtjening for dette busområde i de kommende år. Ledelsen har taget konsekvensen heraf og nedjusteret de oprindelige driftsbudgetter, samt foretaget en hensættelse pr. 31. december 1998 til tab på underskudsgivende kørselskontrakter på 65 mio. kr.

På baggrund af en række forventede besparelser som følge af planlagte og allerede iværksatte effektiviserings- og rationaliseringstiltag, er det herefter ledelsens opfattelse, at der, efter den foretagne hensættelse på 65 mio. kr., i de kommende år vil kunne udvises nul- eller positive resultater før andel af overhead fra hovedkontoret."⁵³⁹

Af beregningerne for busområde København fremgår, at der for 1999-2001 var påregnet et underskud på ca. 90 mio. kr. Effektiviserings- og rationaliseringstiltag m.v. forventedes i samme periode samlet at kunne forbedre Combust' resultat før skat med ca. 106 mio. kr. Effektiviserings- og rationaliseringstiltag m.v. var ikke fordelt på busområderne.⁵⁴⁰

Af KPMG's redegørelse fremgår, at hensættelsen på 65 mio. kr. "skal dække de forventede underskud i busområde København, indtil kontraktudløb, og fordeles med henholdsvis 35 mio. kr., 15 mio. kr., 10 mio. kr. og 5 mio. kr. i årene 1999-2002".⁵⁴¹

Redegørelsen må forstås på den måde, at udgangspunktet for tabsvurderingen var det underskud for 1999-2001, der var opgjort til ca. 90 mio. kr., og som fordelte sig med ca. 37 mio. kr. i 1999, 28 mio. kr. i 2000 og 24 mio. kr. i 2001. Efter modregning af hensættelsesbeløbene på 35 mio. kr., 15 mio. kr. og 10 mio. kr. kunne der således fortsat konstateres underskud i busområde København med ca. 2 mio. kr., 14 mio. kr. og 14 mio. kr. i hvert af årene 1999-2001 eller i alt ca. 30 mio. kr. for den 3-årige periode. Ifølge redegørelsen er forklaringen på, at der trods disse underskud ikke hensættes yderligere de af ledelsen skønnede besparelser som følge af rationaliserings- og effektiviseringstiltag.⁵⁴²

⁵³⁹ KPMG's notat, side 2.

⁵⁴⁰ KPMG's notat, side 9, og revisionsprotokollat af 30. maj 1999, revisionsprotokollen side 98-99.

⁵⁴¹ KPMG's notat, side 8-9.

⁵⁴² KPMG's notat, side 9.

Som bilag 1 til redegørelsen er medtaget en oversigt over selskabets kontrakter. Det fremgår af oversigten, at en række af selskabets kontrakter ville udløbe senere end 2001. Kontrakterne vundet ved HT's 6. og 7. udbud ville planmæssigt udløbe i henholdsvis 2002 og 2003.⁵⁴³ Selskabets budgetter dækkede perioden indtil 31. december 2001, og KPMG's budgetbaserede gennemgang af kontrakterne vedrørte kun denne periode.

Det fremgår af redegørelsen, at der blev hensat 5 mio. kr. til tab i 2002. Opgørelsen af dette beløb er ikke beskrevet. Der er ikke hensat til tab efter 2002. Som nævnt ovenfor skulle hensættelsen ifølge redegørelsen dække de forventede underskud i busområde København indtil kontraktudløb.⁵⁴⁴

Ud over busområde København omfattede KPMG's lønsomhedsgennemgang udvalgte kørselskontrakter i busområderne Sjælland, Århus, Vejle og Fyn. For disse fire busområder viste KPMG's redegørelse et samlet overskud på 29,8 mio. kr. for perioden 1999-2001 før andel af fællesomkostninger vedrørende hovedkontoret. Det blev ifølge redegørelsen forventet, at resultatet for selskabets øvrige busområder for perioden 1999-2001 ville blive 34,5 mio. kr. før andel af fællesomkostninger.

Efter modregning af hensættelsen på 60 mio. kr. blev der for hele selskabet for perioden 1999-2001 forventet et underskud på 43 mio. kr. efter andel af fællesomkostninger. I dette tab skulle der ske modregning af de forventede effektiviseringsgevinster på 106 mio. kr., hvorefter der fremkom et overskud på 63 mio. kr. efter andel af fællesomkostninger.

15.5.8 Bestyrelsesmøde den 18. maj 1999

På bestyrelsesmødet den 18. maj 1999 blev oplyst, at arbejdet med årsregnskabet endnu ikke var afsluttet. Dette skyldtes dels forsinkelser på grund af salgsprocessen, dels at Combust havde fået yderligere krav fra revisionen om hensættelser til tabgivende kontrakter og vedrørende tjenestemænd. Det blev oplyst, at de nødvendige beslutninger var truffet, idet der var enighed om principperne og beløbets størrelse, men at der blev arbejdet med de tekniske beregning-

⁵⁴³ Som anført i kapitel 11.4.4 (note 332) indeholder HT's udbudsbetingelser ved 6. og 7. udbud en option for HT til at forlænge kontrakterne med op til 2 år.

⁵⁴⁴ Revisorerne har i et brev af 3. april 2001 til granskningsmanden oplyst, at hele kontraktperioden blev vurderet ved vurderingen af hensættelsesbehovet. Revisorerne har anført, at Combust's ledelse vurderede, at der i busområdet København i 2002 ville blive realiseret et underskud på 5 mio. kr., mens der i 2002 ville være overskud i dette busområde. Dette overskud blev ifølge revisorerne på grund af forsigtighedshensyn ikke modregnet i hensættelsen.

ger.⁵⁴⁵ Bestyrelsen ses ikke på mødet at have fået oplysninger om størrelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. eller at have modtaget KPMG's notat af 18. maj 1999.

15.5.9 Arrivas brev af 18. maj 1999 til Alfred Berg

Arriva Passenger Service Ltd. fremsendte den 18. maj 1999 et telefaxbrev til Alfred Berg, der samme dag videresendte det til Trafikministeriet. I brevet er blandt andet anført:

“As you are fully aware we have experienced great difficulty in obtaining the required information from the Company in order to fully complete our due diligence requirements. ...”

Det fremgår af brevet, at Arriva ikke var villig til at påtage sig risikoen for kontrakterne i HT-området, og at Arriva forventede, at Combus ville give underskud i flere år.

15.5.10 Trafikministeriets notat af 18. maj 1999 til regeringens økonomiudvalg

Det fremgik af kontorchef Michael Birchs notat af 18. maj 1999 til regeringens økonomiudvalg, at det var Trafikministeriets opfattelse, at den yderligere hensættelse på ca. 65 mio. kr. alene vedrørte “den af selskabet anvendte budgetperiode (til og med 2001)”.

Det blev i notatet understreget, at kapitaltilførslen ville muliggøre en rekonstruktion af Combus, og at dette skulle ske i forbindelse med etablering af en egentlig professionel bestyrelse. I notatet blev det endvidere fremhævet, at en kapitaltilførsel naturligvis ville ændre prisen på Combus, men at staten næppe ville få dækning for den tilførte kapital, såfremt et salg blev gennemført inden for kort tid efter kapitaltilførslen.

I notatet blev anført, at det ikke kunne tilrådes at lade Combus gå i betalingsstandsning. Som begrundelse herfor blev henvist til, at trafikbetjeningen i store dele af landet ville gå i stå samt til de negative konsekvenser for medarbejderne, herunder de ca. 500 medarbejdere, som med virkning fra 1. april 1999 tog imod tilbud om overgang fra tjenestemandsansættelse til ansættelse i selskabet på overenskomst vilkår.

⁵⁴⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 147.

15.5.11 Advokat Henrik Stenbjerres notat af 18. maj 1999

Efter aftale med Trafikministeriet udarbejdede advokat Henrik Stenbjerre et notat af 18. maj 1999 med en uddybning af baggrunden for opgørelsen af Combust' kapitalbehov til kr. 300 mio. i notatet af 15. maj 1999.

Om baggrunden for opgørelsen af kapitalbehovet anføres:

“Baggrunden for opfattelsen bunder i, at selskabet pr. 31. december 1998 efter det foreliggende reviderede udkast til årsregnskab har en egenkapital på ca. 46 mio. kr. Egenkapitalen er opgjort efter en hensættelse på 65 mio. kr. til dækning af tabsgivende kontrakter, jf. nærmere notatets pkt. 1. Efter det med brev af d.d. fra KPMG modtagne notat “lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999 - 2001” gælder, at tabet på kontrakterne i HT-området anslås til kr. 90 mio. over perioden (notatets side 3), men at den anførte hensættelse på kr. 65 mio. skønnes at indebære fuld reservation som følge af omkostningsbesparelser, jf. nærmere notatets side 9.

For så vidt angår driften i 1999 skønnes et underskud på kr. 25 mio. muligvis lidt større. For år 2000 forventes et 0-resultat, og først derefter forventes positive resultater, jf. nærmere mit ovennævnte notat pkt. 1, side 2.

Af bankaftalen med NIB fremgår, at den nuværende covenant (forholdet egenkapital/balancesummen) stiger fra nuværende 10 % til 20 % ved det kommende årsskifte, dvs. forud for aflæggelsen af årsregnskabet for 1999. Status balancerer ultimo 1998 med kr. 1.244.216.000,00, og balancen forventes at stige i indeværende år. Med et forventet underskud på ca. kr. 25 mio. i 1999 vil egenkapitalen ultimo 1999 være reduceret til kr. ca. 20 mio. Sættes balancen eksempelvis ultimo 1999 til kr. 1,3 mia., vil en 20 % covenant indebære krav om en egenkapital på minimum kr. 260 mio. Ved en kapitaltilførsel på kr. 300 mio. er der herefter en reserve på ca. kr. 60 mio., der med de indbyggede usikkerheder næppe kan antages at være for høj. Hertil kommer, at man for det næstfølgende år opererer med et 0-resultat, men et negativt resultat kan selvsagt ikke ganske udelukkes.”

15.5.12 Trafikministeriets notat af 19. maj 1999

I Trafikministeriets notat af 19. maj 1999 er blandt andet anført:

“I forbindelse med behandling af sagen vedrørende Combust a/s er der rejst en række spørgsmål, heriblandt det spørgsmål, om det med sikkerhed kan siges, at den foreslåede kapitaltilførsel på 300 mio. kr. er tilstrækkelig for at bringe Combust på rette kurs, eller om det kan frygtes, at der vil dukke flere “skeletter frem af skabet”.

Det er ministeriets opfattelse, at der er sket en betydelig afklaring af selskabets økonomiske situation. Dette baseres på, at der som led i salgsbestræbelserne er foretaget en ekstraordinær og grundig gennemgang af selskabets økonomi. Dette har ført til, at der i årsregnskabet for 1998 er truffet forskellige dispositioner, der tager højde for tabsgivende eller belastende områder, hvorved der er gjort forsøg på at rydde op i selskabets vanskelige økonomiske situation.”

15.6 Finansudvalgets beslutning om kapitaltilførsel

15.6.1 Aktstykket af 21. maj 1999

Den 21. maj 1999 fremsendte Trafikministeriet et aktstykke vedrørende kapitaltilførsel til Combustil Folketingets Finansudvalg. I aktstykket blev selskabets økonomiske situation beskrevet således:

“I lovforslag L 127 af 2. december 1998 er det omtalt, at Combust A/S indenfor det seneste år flere gange har måttet nedjustere forventningerne til resultatet for 1998.

Efter lovens vedtagelse er der indtruffet en markant forværring af selskabets økonomi.

En gennemgang af et repræsentativt udsnit af selskabets kontrakter, som blev afsluttet 14. maj 1999, har påvist et behov for en hensættelse på ca. 65 mio. kr. til dækning af tabsgivende kontrakter, der løber til og med år 2002. Der er således sket en gennemgang af en række repræsentative kontrakter omfattende en værdi på ca. 2,2 mia. kr. ud af den samlede kontraktportefølje på ca. 3,1 mia. kr.

Combust A/S egenkapital pr. 31. december 1998 vil herefter ikke udgøre mere end ca. 47 mio. kr., hvilket bl.a. skal ses i forhold til et egenkapitalkrav på mindst 125 mio. kr. fra selskabets långivere.

Ikke mindst på baggrund heraf vil selskabets årsregnskab ikke kunne aflægges uden et forbehold for “going concern”, dvs. et forbehold for selskabets videreførsel, og der er derfor en overhængende risiko for, at selskabet, hvis ikke ejeren træder til, jfr. nedenfor, vil være henvist til betalingsstandsning eller konkurs.

For så vidt angår driften, må det på baggrund af ledelsens oplysninger antages, at selskabet i 1999 får et underskud på ca. 25 mio. kr., muligvis lidt større. For 2000 forventes et 0-resultat og for 2001 forventes et positivt resultat. Den anførte hensættelse på tabsgivende kontrakter burde i et vist omfang kunne forbedre de således forventede resultater, men omfanget heraf er usikkert.

Combust arbejder på at opdatere budgetterne og arbejdet forventes færdigt i slutningen af juni 1999.

Der er i ovennævnte forventninger til de kommende års resultater ikke indregnet ekstraordinære udgifter, eksempelvis såfremt selskabet som følge af tab af kontrakter må foretage ekstraordinære nedskrivninger af busmateriel særligt tilpasset bestemte kontrakter.”

Under overskriften “rekonstruktion” anføres:

“Af hensyn til Combust A/S’ driftsmæssige forhold samt til selskabets kreditorer og med henblik på, at selskabet kan afholde generalforsamling til godkendelse af årsregnskabet den 31. maj 1999, er det således afgørende nødvendigt, at der hurtigst muligt inden denne dato træffes beslutning om tilførsel af kapital til selskabet.

En tilførsel af kapital til selskabet skal sikre, at selskabet kan videreføres med henblik på, at der kan gennemføres et salg på et senere tidspunkt.”

I aktstykket er under overskriften “opgørelse af kapitalbehov” anført:

“På baggrund af de i dag foreliggende oplysninger skønnes det, at der er behov for en kapitaltilførsel i størrelsesordenen 300 mio. kr., hvilket skal ses i sammenhæng med, at i henhold til selskabets låneaftaler vil soliditetskravet til selskabet stige fra 10% til 20% pr. 1. januar 2000, men også ud fra et hensigtsmæssigt forhold mellem gæld og egenkapital. Status balancerer ultimo 1998 med 1,24 mia. kr., og balancen forventes at stige i indværende år. Med et forventet underskud på ca. 25 mio. kr. i 1999 vil egenkapitalen ultimo 1999 være reduceret til ca. 20 mio. kr. Sættes balancen eksempelvis ultimo 1999 til 1,3 mia. kr., vil et krav om en soliditet på 20% indebære krav om en egenkapital på minimum 260 mio. kr. Ved en kapitaltilførsel på 300 mio. kr. er der herefter en reserve på ca. 60 mio. kr., der med de indbyggede usikkerheder næppe kan antages at være for høj. Hertil kommer, at man for det næstfølgende år opererer med et 0-resultat, men et negativt resultat kan ikke udelukkes. Det er samtidig forudsat, at selskabet har det af ledelsen oplyste positive “cash-flow”, det vil sige en positiv pengestrøm.

Udover kravet til soliditet er der kravet om et rimeligt forhold mellem gæld og egenkapital, hvilket krav går igen i going-concern-problematikken, dvs. problematikken vedrørende en videreførsel af selskabet. Ved en kapitaltilførsel på 300 mio. kr. - bør det forudsættes, at et eventuelt ansvarligt lån får status af egenkapital i forhold til banker, hvilket jævnfør foroven kræver disses godkendelse, og ved den almindelige opfattelse af selskabets kapitalsituation - skønnes soliditeten ultimo 1999, ved de anførte beløb, at ligge på ca. 25 %.”

Vedrørende forholdet til selskabets långivere anføres:

“Som led i rekonstruktionen skal der foretages forhandlinger med selskabets långivere, da lånebetingelserne vil være overtrådt pr. 31. december 1998, uanset at der måtte blive truffet beslutning om kapitaltilførsel fra Statens side. Under alle omstændigheder afholdes der møde med bankerne den 26. maj 1999. Det er bedømmelsen, at långiverne vil fortsætte deres engagement med selskabet, såfremt en kapitaltilførsel af den nævnte størrelse gennemføres. Forholdet skal være afklaret inden regnskabsaflæggelsen på selskabets ordinære generalforsamling den 31. maj 1999.”

Om den videre salgsproces anføres blandt andet:

“Samtidig med fremsendelsen af denne ansøgning om tilslutning til kapitaltilførsel vil muligheden for et salg af Combust A/S fortsat blive undersøgt. Ved en kapitaltilførsel til Combust vil prisen på sælgers side naturligvis skulle justeres, men det er samtidig vurderingen, at Staten på kort sigt næppe vil kunne få dækning for den tilførte kapital, jfr. nedenfor.

Kapitaltilførslen sker således med henblik på at sikre selskabets fortsatte drift, herunder med henblik på at sikre, at selskabet kan honorere sine forpligtelser i forhold til trafikelskaber, kreditorer, leverandører af busser m.v. samt i forhold til medarbejderne. Der er herved tale om en disposition, der, i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, er afledt af Statens ansvar som ejer af Combust A/S. Dispositionen skal sammenfattende tjene til at sikre, at der i selskabet er det fornødne kapitalberedskab i overensstemmelse med aktieselskabslovens § 54, stk. 3. Dispositionen skønnes i situationen være den for Staten mest fordelagtige.”

Under overskriften “valgmuligheder” anføres:

“Hvis staten forholder sig passivt, vil dette dermed næppe kunne ske uden en risiko for, at busdriften og dermed trafikbetjeningen i store dele af landet går i stå.

Udover den gene, det vil kunne give for buspassagerer, vil det have betydelige negative konsekvenser for selskabets egentlige kunder (trafikselskaberne) og for medarbejderne, herunder især for de ca. 500 tjenestemænd, som med virkning fra 1. april 1999 tog imod et tilbud om ansættelse på overenskomstmæssige vilkår i selskabet. Det er derfor tænkeligt, at de pågældende medarbejdere vil påberåbe sig bristende forudsætninger med deraf følgende risiko for anlæggelse af sag mod staten. I alle tilfælde vil det blive overordentligt vanskeligt at gennemføre forandringer i ansættelsesformen for tjenestemænd i andre statsejede virksomheder.”

Finansudvalgets flertal godkendte den 27. maj 1999 aktstykket.

15.6.2 Finansudvalgets spørgsmål af 26. og 27. maj 1999 til trafikministeren

I forbindelse med behandlingen af aktstykket stillede Finansudvalget den 26. og 27. maj 1999 i alt 48 spørgsmål til trafikministeren. Trafikministeren besvarede den 27. maj 1999 spørgsmålene. Følgende spørgsmål og svar kan fremhæves:

“Spørgsmål 8:

Er der realistisk mulighed for, at Combust kan opnå så god en driftsøkonomi, at gælden kan tilbagebetales?

Svar:

Det er realistisk at forvente, at selskabet på ny vil kunne præstere positive driftsresultater, således at gælden kan tilbagebetales. Der må imidlertid påregnes en periode på 2-3 år, inden selskabet på ny vil kunne fremlægge positive driftsresultater. Om positive resultater eventuelt kan opnås på et tidligere tidspunkt beror blandt andet på effekten af en række tiltag, herunder tiltag som allerede er taget i selskabet. Combust arbejder p.t. på at opdatere budgetterne og arbejdet forventes færdigt ultimo juni 1999.

...

Spørgsmål 13:

Hvor meget kan staten maksimalt tabe før og efter den planlagte kapitaltilførsel?

Svar:

Ved en lukning af selskabet før den planlagte kapitaltilførsel vil statens tab som udgangspunkt maksimalt kunne modsvare det oprindelige kapitalindskud i forbindelse med selskabets stiftelse på 119 mio. kr., idet der bortses fra Hypotekbankens eventuelle tab, og idet der ikke kan sættes beløb på den risiko forbundet med sagsanlæg mod staten fra tjenestemænd, der med virkning fra 1. april i år har taget mod et tilbud om overgang fra tjenestemandsansættelse til ansættelse i selskabet. I tilfælde af en lukning

efter kapitaltilførslen vil tabet som udgangspunkt maksimalt kunne modsvare det oprindelige kapitalindskud i forbindelse med stiftelsen med tillæg af den planlagte kapitaltilførsel på 300 mio. kr.

Spørgsmål 14:

Hvad anses i dag for en realistisk salgsspris for Combust A/S?

Svar:

På baggrund af den nærmere gennemgang to potentielle købere foretog af Combust i marts måned i år, samt de seneste drøftelser, der har været med en tredje potentiel køber, er det Alfred Bergs vurdering, at, incl. diverse sælgergarantier, en realistisk salgsspris for Combust' egenkapital p.t. udgør et betydeligt negativt - formentlig trecifret - millionbeløb.

...

Spørgsmål 28:

Hvilke faktorer kan medføre, at Combust A/S går konkurs, uanset at der tilføres selskabet 300 mio. kr.? Kan andre långivere udvirke konkursen eller er der kontrakter, som kan tabes eller som udløber og som kan medføre, at Combust A/S alligevel går konkurs?

Svar:

Som anført i aktstykket forudsættes som led i rekonstruktionen, at det inden selskabets ordinære generalforsamling den 31. maj 1999 er afklaret, om långiverne, under forudsætning af kapitaltilførsels gennemførelse, vil fortsætte deres engagementer med selskabet. Det er bedømmelsen, at långiverne i denne situation vil fortsætte engagementerne. I så fald kan långiverne ikke udvirke en konkurs, medmindre selskabet på et senere tidspunkt måtte komme i en misligholdelsessituation over for disse. Under forudsætning af fortsat drift skønnes der ikke ud fra de foreliggende oplysninger at være kontrakter, hvis tab eller udløb i sig selv skulle kunne medføre selskabets konkurs.

...

Spørgsmål 30:

I hvilket omfang skyldes Combust A/S' økonomiske problemer tabsgivende kontrakter i hovedstadsområdet?

Svar:

En meget væsentlig del af forklaringen på Combust' økonomiske problemer skyldes tabsgivende kontrakter i hovedstadsområdet. Den i aktstykket omtalte gennemgang af et repræsentativt udsnit af kontrakter, førte således til den konklusion, at busområde København skiller sig markant ud fra de øvrige områder. Området har væsentlige indtjeningsmæssige problemer for Combust.

Indtjeningen for de i undersøgelsen øvrige udvalgte busområder i Combust udviser i de fleste tilfælde overskud før andel af de såkaldte "overhead-omkostninger".

...

Spørgsmål 38:

Hvilke garantier kan ministeren give for, at den foreslåede redningsaktion rent faktisk betyder, at Combust A/S kan fortsætte?

Svar:

Der kan ikke gives garantier. Men beløbet på 300 mio. kr. er opgjort af advokatfirmaet Kromann & Münter ud fra en vurdering af selskabets oplyste forhold, herunder på grundlag af en revisorgennemgang af et repræsentativt udsnit af kontrakterne. Beløbet skal skabe rimelig sikkerhed for, at selskabet kan genoprettes med henblik på fortsat drift, idet der samtidig sigtes mod et salg hurtigst muligt, jf. aktstykket side 10.”

15.6.3 Tilsagn om tilførsel af kapital

Trafikministeriet gav den 28. maj 1999 over for KPMG tilsagn om, at ministeriet på Combust’ generalforsamling den 31. maj 1999 ville stemme for vedtagelse af en beslutning om forhøjelse af selskabets kapital med 200 mio. kr. og underskrive tegningslisten for kapitalforhøjelsen. Trafikministeriet ville endvidere i forbindelse med kapitalforhøjelsen yde Combust et ansvarligt lån på 100 mio. kr.⁵⁴⁶

15.7 Aflæggelse af årsregnskab for 1998

15.7.1 Udarbejdelse af revisionsprotokollat og endeligt udkast til årsregnskab

Combust’ revisorer har i forbindelse med granskningen oplyst, at det endelige udkast til årsregnskab for 1998 blev udarbejdet på et møde den 28. maj 1999.⁵⁴⁷ Først da staten havde givet tilsagn om at tilføre Combust yderligere kapital, kunne regnskabet færdiggøres på grundlag af en forventning om fortsat drift.

Udkastet til regnskab blev den 28. maj 1999 sendt til bestyrelsen.⁵⁴⁸ Det har ikke været muligt at fastslå, om udkastet tillige blev sendt til advokat Henrik Stenbjerre, men Combust’ revisorer har oplyst, at Henrik Stenbjerre formentlig modtog udkastet.⁵⁴⁹ Udkastet blev ikke sendt til Trafikministeriet.⁵⁵⁰

Det har ikke været muligt at fastslå, hvornår revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 blev færdiggjort og hvem, der modtog revisionsprotokollatet.

⁵⁴⁶ Brev af 28. maj 1999 fra Trafikministeriet til statsautoriseret revisor Kurt Gimsing, KPMG.

⁵⁴⁷ Møde den 21. februar 2001.

⁵⁴⁸ Brev af 31. januar 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁵⁴⁹ Møde den 21. februar 2001.

⁵⁵⁰ Breve af 31. januar og 8. februar 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

Revisorerne har i forbindelse med granskningen udleveret et "1. udkast" af 27. maj 1999 til revisionsprotokollat. Udkastet svarer i det væsentlige til det endelige revisionsprotokollat.

Combus har oplyst, at revisionsprotokollatet den 28. maj 1999 blev sendt til bestyrelsen. Selskabets revisorer har derimod oplyst, at protokollatet blev færdiggjort umiddelbart før bestyrelsesmødet den 31. maj 1999, hvor det blev omdelt.⁵⁵¹ Revisorerne har oplyst, at det er muligt, at Combus har udsendt udkastet af 27. maj 1999 til bestyrelsen.⁵⁵²

Revisorerne har oplyst, at revisionsprotokollatet efterfølgende blev sendt til Henrik Stenbjerg.⁵⁵³ Protokollatet blev ikke sendt til Trafikministeriet.⁵⁵⁴

15.7.2 Bestyrelsesmøde den 30. maj 1999

Bestyrelsen behandlede på bestyrelsesmødet den 30. maj 1999 udkastet af 28. maj 1999 til årsregnskab. Hensættelsen på 65 mio. kr. fremgår af udkastet. Ifølge referatet af bestyrelsesmødet modtog bestyrelsen først på dette møde oplysning om hensættelsens størrelse. Bestyrelsens formand deltog dog efter det oplyste i mødet den 14. maj 1999, hvor beslutningen om hensættelsen på 65 mio. kr. blev truffet. I referatet fra bestyrelsesmødet den 30. maj 1999 er anført:

"Bestyrelsen godkendte årsregnskab og koncernregnskab 1998, idet bestyrelsen måtte tage til efterretning, at underskuddet for 1998 er ca 80 mio kr større end tidligere anmeldt, især på grund af hensættelser til tabsgivende kontrakter i København."⁵⁵⁵

15.7.3 Revisionsprotokollat af 30. maj 1999

Bestyrelsen behandlede på bestyrelsesmødet den 30. maj 1999 endvidere revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998.

I revisionsprotokollatet anfører revisorerne blandt andet:

"Det er vor opfattelse, at grundlaget for fortsættelsen af driften med den foretagne kapitaltilførsel er til stede på kort sigt. Som følge af den aftalte afdragsprofil på den lang-

⁵⁵¹ Brev af 31. januar 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden og brev af 22. marts 2001 fra Combus' revisorer til granskningsmanden.

⁵⁵² Brev af 3. april 2001 fra revisorerne til granskningsmanden.

⁵⁵³ Brev af 22. marts 2001 fra Combus' revisorer til granskningsmanden.

⁵⁵⁴ Breve af 31. januar og 8. februar 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden og møde den 21. februar 2001 med Combus' revisorer.

⁵⁵⁵ Bestyrelsesprotokollen, side 151.

fristede gæld ... vil selskabet imidlertid stå overfor et større refinansieringsbehov i løbet af 2-5 år.

Opnåelse af refinansiering og dermed selskabets muligheder for overlevelse på lidt længere sigt forudsætter derfor, at indtjeningen forbedres markant, herunder især i busområdet København.”⁵⁵⁶

I revisionsprotokollatet er opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. beskrevet. Det er anført, at Combust’ ledelse “forventer et samlet underskud på ca. 90 mio. kr. for busområdet København” i perioden 1999-2001. Det er videre anført, at revisorerne “ikke har foretaget en gennemgang af de af ledelsen udøvede skøn”.⁵⁵⁷

Det fremgår, at ledelsen for perioden 1999-2001 har hensat 60 mio. kr. Hensættelsen var efter ledelsens vurdering tilstrækkelig på grund af planlagte og iværksatte effektiviserings- og rationaliseringstiltag på samlet 106 mio. kr., hvoraf en væsentlig del blev antaget at kunne henføres til HT-området.⁵⁵⁸

Om selskabets budgetter for perioden 1999-2001 anfører revisorerne:

“Ledelsen har over for os oplyst, at man for hvert enkelt busområde har været driften nøje igennem. På baggrund heraf anser ledelsen ovennævnte skøn for realistisk og sandsynligt. Da det imidlertid er forbundet med usikkerhed hvor hurtigt og i hvilket omfang effektiviserings- og rationaliseringstiltagene vil slå igennem, har ledelsen valgt i årsberetningen at anføre, at der i 1999 forventes underskud.

Vi har ikke efterprøvet eller vurderet ovennævnte skøn.

Combust a/s arbejder på en opdatering af budgetterne. Dette vil afklare nøjagtigheden af ovennævnte skøn. Arbejdet hermed forventes færdiggjort i slutningen af juni 1999.”⁵⁵⁹

15.7.4 Årsregnskabet for 1998

Det endelige årsregnskab for 1998 forelå på generalforsamlingen den 31. maj 1999. Trafikministeriets daværende departementschef Ole Zacchi modtog ifølge adm. direktør Ole Kalør den 30. maj 1999 om aftenen regnskabet til brug for et møde den 31. maj 1999 umiddelbart inden generalforsamlingen.⁵⁶⁰

⁵⁵⁶ Revisionsprotokollen, side 97.

⁵⁵⁷ Revisionsprotokollen, side 98.

⁵⁵⁸ Revisionsprotokollen, side 98-99.

⁵⁵⁹ Revisionsprotokollen, side 103.

⁵⁶⁰ Breve af 31. januar og 2. april 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

På grundlag af selskabets gennemgang af lønsomheden af busområderne til brug for KPMG's notat blev der i årsregnskabet for 1998 som nævnt ovenfor hensat et beløb på 65 mio. kr. til tabgivende kontrakter i HT-området.

I årsregnskabets afsnit om "Væsentlige økonomiske risikofaktorer" er anført:

"Med markedets nuværende kontraktpriser er en tilfredsstillende fremtidig rentabilitet betinget af, at de planlagte effektiviseringer gennemføres.

Effektiviseringsforbedringerne kræver væsentlige ændringer i procedurer og tjenesteplanlægning. Denne proces kræver betydelige ledelsesressourcer.

Som omtalt i nedenstående afsnit om "Koncernens økonomiske udvikling i 1998" er der hensat 65 mio.kr. til dækning af fremtidige tab på kontrakterne i Københavnsområdet. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsætter, at effektiviseringsforbedringerne gennemføres inden for den forventede tidsplan. I modsat fald kan der opstå behov for yderligere hensættelser."⁵⁶¹

I afsnittet om "Koncernens økonomiske udvikling i 1998" er om hensættelsen anført følgende:

"Den væsentligste årsag til underskuddet [for 1998 på ca. 140 mio. kr.] er selskabets aktivitet i København. Før 1997 havde Combust ingen aktivitet i dette område, men satte dette år 86 busser i drift og yderligere 105 i 1998. Ledelsen har indtil for nylig vurderet, at dette underskud primært skyldes etableringsomkostninger, der belastede driftsregnskabet hurtigere end de relaterede indtægter. Det er nu blevet klart, at denne vurdering ikke holder. På den baggrund har selskabet hensat 65 millioner kroner til dækning af de tab, som nu forventes i den resterende kontraktperiode i København. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsætter, at der sker væsentlige forbedringer i effektiviteten, i modsat fald kan der opstå behov for yderligere hensættelser. Det er ledelsens vurdering, at det er muligt at opnå betydelige besparelser på driften i Københavnsområdet. Selskabets aktivitet i Københavnsområdet har påvirket resultatet i 1998 med et tab på 88 mio. kr."⁵⁶²

Ordlyden viser, at hensættelsen kun vedrører kørsel i København. Det blev vurderet, at der ikke var tab på kontrakter vedrørende kørsel uden for København.

Combust' kørselskontrakter i København bestod i det væsentligste af kontrakter vundet ved HT's 6. og 7. udbud. Endvidere havde selskabet med købet af Swebus-koncernen overtaget kørsel vundet ved HT's 5. udbud. Kontrakterne vundet ved 6. og 7. udbud blev af Combust formodet at løbe frem til køreplansskiftene i efteråret 2002 respektive efteråret 2003.

⁵⁶¹ Årsregnskab 1998, side 7.

⁵⁶² Årsregnskab 1998, side 20.

Det fremgår af årsregnskabet, at hensættelsen på 65 mio. kr. dækker de tab, som på daværende tidspunkt forventedes "i den resterende kontraktperiode", hvilket må forstås som perioden fra 1. januar 1999 til køreplansskiftene i henholdsvis 2002 og 2003. Endvidere fremgår det, at opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. er sket ud fra den antagelse, at der vil ske "væsentlige forbedringer i effektiviteten".

Beslutningen om at foretage hensættelsen på 65 mio. kr. blev truffet af Combus' ledelse. Beslutningen blev truffet efter, at KPMG havde udarbejdet en budgetbaseret gennemgang af et udsnit af selskabets kontrakter. Det kan på grundlag af notatet udledes, at hensættelsen i årsregnskabet for 1998 dækker over et forventet samlet tab på 90 mio. kr. i perioden 1999-2001 før fradrag af effektivitetsforbedringer på ca. 30 mio. kr. i samme periode og med tillæg af 5 mio. kr. vedrørende forventet tab i 2002.

Gennemgangen af kontrakterne byggede på selskabets budget for perioden 1999-2001 og efterfølgende justeringer heraf. Der forelå ikke budgetter for perioden efter 2001, og gennemgangen indeholdt derfor ikke en vurdering af det forventede resultat i den del af kontraktperioden, der lå efter 2001.⁵⁶³

Revisorerne gav årsregnskabet for 1998 påtegning uden forbehold. I revisorernes påtegning på regnskabet er blandt andet anført:

"Under revisionen har vi ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de i regnskaberne anførte beløb og øvrige oplysninger. Vi har herunder taget stilling til den anvendte regnskabspraksis og de regnskabsmæssige skøn samt vurderet, om regnskaberne informationer som helhed er fyldestgørende."

Revisorerne anførte følgende supplerende oplysninger:

"Ledelsen har i et særskilt afsnit i årsberetningen beskrevet væsentlige økonomiske risikofaktorer Vi er enige i den af ledelsen foretagne beskrivelse.

Ledelsen har endvidere i et særskilt afsnit i årsberetningen ... omtalt styrkelsen af selskabets kapitalgrundlag.

Vi henviser til disse afsnit, da de er væsentlige for forståelsen af regnskaberne."⁵⁶⁴

⁵⁶³ Combus' revisorer har i et brev af 3. april 2001 til granskningsmanden oplyst, at Combus' ledelse vurderede, at resultatet i busområde København i 2001 ville blive et underskud på 5 mio. kr., og at der i 2002 ville være overskud i busområdet.

⁵⁶⁴ Årsregnskab 1998, side 23.

Det fremgår af årsregnskabet, at opnåelse af fremtidig rentabilitet i selskabet var betinget af gennemførelsen af væsentlige effektiviseringer af driften. Endvidere blev det særligt vedrørende København anført, at tilstrækkeligheden af hensættelsen på 65 mio. kr. forudsatte, at effektiviseringerne blev gennemført inden for den forventede tidsplan, og at der i modsat fald kunne forventes yderligere hensættelser. Det var således usikkert, om den andel på 30 mio. kr. af den samlede forventede besparelse (på 106 mio. kr.), der var fradraget i det samlede tab på 90 mio. kr., ville blive realiseret. Der er ikke i regnskabet anført usikkerhed om opgørelsen af det samlede tab i København på ca. 90 mio. kr. for perioden 1999-2001.⁵⁶⁵

15.7.5 Revisionen af hensættelsen til tabgivende kontrakter

KPMG anførte i notatet af 18. maj 1999 om gennemgangen af et udsnit af Combust' kontrakter, at revisorerne ikke havde efterprøvet selskabets budgetter og ledelsens skøn over hensættelsens størrelse. I revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 er ligeledes oplyst, at revisorerne ikke havde efterprøvet det skøn, ledelsen havde udøvet ved fastsættelsen af størrelsen af hensættelsen.

I revisorerne påtegning på årsregnskabet er blandt andet anført, at revisorerne har "efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de i regnskaberne anførte beløb" og "taget stilling til ... de regnskabsmæssige skøn".

Revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at de i perioden fra KPMG's udarbejdelse af redegørelsen af 18. maj 1999 til afgivelsen af revisionspåtegningen den 30. maj 1999 har foretaget en række revisionshandlinger for at opnå en begrundet overbevisning om rigtigheden af opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. Revisorerne har nærmere redegjort for disse revisionshandlinger. Revisorerne har oplyst, at de gennemgik grundlaget for vurderingen af tabet i København og af muligheden for at opnå de effektiviseringsgevinster, der var modregnet i dette tab. Revisorerne var på dette grundlag enige i den foretagne hensættelse på 65 mio. kr.

⁵⁶⁵ Adm. direktør Ole Kalør har i brev af 11. december 2000 til granskningsmanden anført, at der også i bruttotabet på 90 mio. kr. indgik forventede effektiviseringer. Selskabets revisorer har i breve af 8. december 2000 og 3. april 2001 til granskningsmanden anført, at der var indeholdt effektivitetsmål både i resultatet før modregning af hensættelser og i beløbet vedrørende effektiviseringsiltag. Bemærkningerne i årsregnskabet om usikkerheden ved realiseringen af effektiviseringsgevinsterne havde efter revisorerne opfattelse generel betydning for hele selskabet.

Revisorerne gennemgik endvidere de budgetterede resultater for de væsentligste af Combust' busområder uden for København og var på baggrund heraf enige med ledelsen i, at der ikke var behov for hensættelser til tab i disse områder.⁵⁶⁶

Deloitte & Touche har den 10. april 2001 gennemgået revisorerne interne arbejdsrapporter vedrørende revisionen af hensættelsen på tabgivende kørselskontrakter. Deloitte & Touche har på baggrund af gennemgangen vurderet, at revisionen af hensættelsen er udført og dokumenteret i overensstemmelse med god revisionsskik.⁵⁶⁷

Revisorerne har oplyst, at det er en fejl, at det i revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 er anført, at skønnet over hensættelsens størrelse ikke er efterprøvet af revisorerne.⁵⁶⁸

15.7.6 Statens indskud af kapital

Staten gav som nævnt i kapitel 15.6.3 den 28. maj 1999 tilsagn om at tilføre selskabet 300 mio. kr. i form af tegning af nye aktier for 200 mio. kr. og ydelse af et ansvarligt lån på 100 mio. kr. Staten havde på dette tidspunkt ikke modtaget udkast til årsregnskab for 1998 og revisionsprotokollat vedrørende årsregnskabet.

De nye aktier blev tegnet på generalforsamlingen den 31. maj 1999, hvor årsregnskabet for 1998 blev godkendt, og indskuddet af kapital fandt herefter sted.

Bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen bemærkede i sin mundtlige beretning på generalforsamlingen følgende:

“Der er flere årsager til det dårlige resultat for 1998.

Dårlig styring og fejlskøn i forbindelse med tilbudsgivning i Københavnsområdet er væsentlige årsager.

Det må erkendes, at især tilbuddene på de første kontrakter, vi vandt i HT-området, har været baseret på omkostningsskøn, som har vist sig ikke at kunne holde. Den daglige ledelse har indtil for nylig vurderet, at underskuddet primært skyldtes etableringsomkostninger, der belastede driftsregnskabet hurtigere end indtægterne.

Bestyrelsen og den nye daglige ledelse i Combust har imidlertid, blandt andet ved hjælp af et nyt økonomisystem, nu afdækket, at denne vurdering ikke holder. Den seneste gennemgang af budgetterne for Københavnsområdet viser klart, at der har været

⁵⁶⁶ Brev af 20. februar 2001 til granskningsmanden og møde den 21. februar 2001.

⁵⁶⁷ Erklæring af 19. april 2001 fra Deloitte & Touche.

⁵⁶⁸ Brev af 20. februar 2001 til granskningsmanden og møde den 21. februar 2001.

tale om gentagne fejlskøn, som også skyldes manglende erfaring over for opgaven i Københavnsområdet og en undervurdering af opgaven.”⁵⁶⁹

15.8 Udvikling efter kapitaltilførslen

15.8.1 Alfred Bergs brev af 11. juni 1999

Det fremgik af Alfred Bergs telefaxbrev af 11. juni 1999 til kontorchef Michael Birch, Trafikministeriet, at “det mest kritiske forhold” for Arriva i forbindelse med overvejelserne om et køb af Combust, syntes at være “en fornuftig afdækning af de økonomiske problemer, Combust a/s har med busdriften i HT-området samt den reelle værdi contra den bogførte værdi af HT-busserne”.

15.8.2 Finansudvalgets yderligere spørgsmål til trafikministeren

Trafikministeren besvarede i et brev af 15. juni 1999 til Finansudvalget en række spørgsmål, som udvalget den 2. juni 1999 havde stillet. Heraf fremgår:

“Spørgsmål 34:

Vagn Ry Nielsen er ... citeret for, at direktøren blev fyret, fordi der ikke var tilstrækkelig styr på økonomien. I hvilket omfang bliver der gjort ansvar gældende over for den fyrede direktør, og i hvilket omfang har ministeren som eneaktionær været orienteret om den manglende styr på økonomien?

Svar:

Undersøgelsen vil som tidligere nævnt blive delt i to: En undersøgelse af selskabet efter granskningsbestemmelsen i aktieselskabslovens § 95 og en uvildig advokatundersøgelse af Trafikministeriets varetagelse af ejerskabet, jf. svaret på spørgsmål 24.

På grundlag af undersøgelsesresultatet må der herefter foretages en vurdering af, hvorvidt et retligt ansvar skal gøres gældende.

Jeg vil dog nævne, at ministeriet i 1998 forud for regnskabsaflæggelsen for 1997 blev opmærksom på symptomerne på en uheldig udvikling og indledte på den baggrund en dialog med selskabets ledelse om, hvordan udviklingen kunne vendes til det bedre.

Selskabets økonomiske vanskeligheder samt disses mulige indvirkning på salgsprocessen blev omtalt i lovforslag nr. 121 af 2. december 1998 (forslag til lov om ændring og om ophævelse af lov om DSB Busser A/S samt om ændring af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og DSB S-tog A/S).”

⁵⁶⁹ Et udkast til beretning blev behandlet og godkendt af bestyrelsen på bestyrelsesmødet den 30. maj 1999, jf. bestyrelsesprotokollen, side 151. I mødet deltog udover bestyrelsen selskabets direktion og revision samt advokat Ulrik Lett.

15.8.3 Bestyrelsesmøde den 16. juni 1999

På et bestyrelsesmøde den 16. juni 1999 blev der givet en “foreløbig mundtlig redegørelse for tilbud i København”.⁵⁷⁰ Redegørelsens indhold fremgår ikke af referatet.

Det blev oplyst, at der medio juli 1999 ville foreligge et revideret budget for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000.⁵⁷¹

15.8.4 Oplysninger om yderligere forringelser af selskabets indtjening

Udarbejdelsen af budget for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000 blev som ovenfor nævnt udskudt, fordi selskabet ikke havde ledelsesmæssige ressourcer til at udarbejde budgettet samtidig med arbejdet med salg eller rekonstruktion af selskabet.

Arbejdet med at udarbejde budget blev genoptaget i juni 1999. Det var planen, at der skulle ske budgettering i regionerne i perioden 5. juni - 27. juni 1999. Hovedkontoret skulle gennemgå budgettet således, at det var færdigt den 4. juli 1999 og kunne indlæses i det nye økonomistyringssystem den 8. juli 1999. Denne tidsplan holdt imidlertid ikke.⁵⁷²

Nogle af de første udkast til driftsenhedsbudgetter forelå i juli 1999.⁵⁷³ Budgettet blev udarbejdet således, at der blev lagt tjenesteplaner for de enkelte driftsenheder. Det blev i den forbindelse vurderet, om de hidtil anvendte mål for chaufføreffektivitet m.v. var realistiske, og der blev foretaget justeringer, hvor dette ikke var tilfældet.⁵⁷⁴

Det nye økonomistyringssystem, Concorde, var pr. 1. juni 1999 implementeret i hele virksomheden. Concorde gav mulighed for økonomistyring af mindre driftsenheder, og Combust' virksomhed var tidligere blevet opdelt i ca. 40 omkostningscentre med buskørsel i stedet for de større busområder.⁵⁷⁵ Ifølge Ole Kalør gav dette en væsentligt forbedret indsigt i den økonomiske udvikling.⁵⁷⁶

⁵⁷⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 157.

⁵⁷¹ Adm. direktør Ole Kalør har i et brev af 11. december 2000 til granskningsmanden oplyst, at der ikke var tale om et revideret men et nyt budget.

⁵⁷² Brev af 27. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden med bilaget “Tidsplan for budgetaflæggelse 1999/2000”.

⁵⁷³ Brev af 8. februar 2001 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁵⁷⁴ Telefonsamtale den 20. december 2000 med adm. direktør Ole Kalør.

⁵⁷⁵ Combust' redegørelse vedrørende hensættelser i maj og august 1999.

⁵⁷⁶ Møde den 11. juli 2000 med adm. direktør Ole Kalør og brev af 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

På direktionsmødet den 10. august 1999 forelå der oplysning om mere negative resultater end hidtil antaget. I referatet af mødet er under punktet "Budget og ½-årsregnskab" anført følgende:

"Konsekvenserne af negative driftsenhedsresultater i relation til hensættelser drøftes på direktionsmødet den 16.8."

På direktionsmødet den 16. august 1999 forelå der oplysning om mere negative resultater i København end tidligere antaget. Under punktet "Bestyrelsesmøde den 25. august 1999" er i referatet af direktionsmødet anført, at der vedrørende halvårsregnskabet blev drøftet yderligere afsættelse af hensættelser til imødegåelse af underskud i København.

Det fremgår ikke af referatet af direktionsmødet den 16. august 1999, at en eventuel hensættelse til tab på kontrakter i provinsen blev drøftet på mødet. Ole Kalør har i forbindelse med granskningen oplyst, at en sådan drøftelse fandt sted.⁵⁷⁷

15.8.5 Forøgelse af hensættelsen til tabgivende kontrakter

Der blev i Combust' halvårsregnskab for 1999 foretaget en yderligere hensættelse til tab på indgåede kontrakter. I halvårsregnskabet for 1999 blev hensat 40 mio. kr. til tab i København og 30 mio. kr. til tab i provinsen.

15.8.5.1 Hensættelse til tab i provinsen

Combust' udkast til budgettal for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000 for selskabets fire regioner i provinsen forelå den 18. august 1999. Det fremgår af udkastet, at det samlede forventede resultat for de fire regioner for perioden var et overskud på 0,2 mio. kr.

På grundlag af budgettallene blev der udarbejdet en oversigt af 18. august 1999 over budgetterne for de tabgivende driftsenheder i provinsen.

Af oversigten fremgår, at der for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000 blev forventet et samlet underskud på ca. 12,8 mio. kr. på de underskudsgivende driftsenheder. Heraf bidrog region Storebælt med det største underskud på ca. 7,3 mio. kr. Med en anslået gennemsnitlig kontraktløbetid på 2,5 år opstod et beregnet driftsunderskud på ca. 32 mio. kr. frem til kontraktens udløb. Det samlede tab på underskudsgivende driftsenheder i provinsen blev herefter skønnet at udgøre 30 mio. kr., og dette beløb blev hensat i halvårsregnskabet.

⁵⁷⁷ Brev af 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

I Combus' notat af 19. august 1999 er anført følgende om undersøgelsens gennemførelse i regionerne uden for København:

“Tabsgivende driftsenheder er blevet identificeret og det er undersøgt, hvorvidt der er tale om en fortsættende negativ trend eller om det drejer sig om ekstraordinære poster. Hvis et underskud kan indeholdes i fremtidige overskud er driftsenheden ikke medtaget.”

15.8.5.2 Hensættelse til tab i København

Der blev tillige foretaget en ny opgørelse over de forventede fremtidige driftsresultater i region København. Opgørelsen var baseret på resultatet for de første 5 måneder af 1999, budgettallene fra august 1999 for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000 og en fremskrivning af disse tal.⁵⁷⁸

Combust har til brug for granskningen udleveret en oversigt fra august 1999 med en opgørelse at de forventede tab i København. Ole Kalør har i forbindelse med granskningen oplyst, at han den 19. august 1999 udarbejdede oversigten. Af oversigten fremgår følgende:

| | “1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | I alt |
|---------------------------------------|-------|------|------|------|------|-------|
| 5. udbud | x | x | x | | | |
| 6. udbud | x | x | x | x | | |
| 7. udbud | x | x | x | x | x | |
| I alt | -44 | -40 | -38 | -20 | -10 | -152 |
| Ekstraomk. ved opstart hjemme | -1 | | | | | -1 |
| Forventede besparelser jf. ark | 3 | 13 | 15 | 15 | 4 | 50 |
| Forventet driftsresultat | -42 | -27 | -23 | -5 | -6 | -103 |
| Hensat pr. 31/12 1998 | 35 | 15 | 10 | 5 | | 65 |
| Forventet resultat efter hensættelser | -7 | -12 | -13 | 0 | -6 | -38” |

Det fremgår, at bruttotabet i perioden fra 1. januar 1999 til 31. december 2003 i august 1999 blev vurderet at ville blive 152 mio. kr. Ifølge opgørelsen viste perioden 1999 til 2001 et tab på 122 mio. kr. mod de 90 mio. kr., som lå til grund for hensættelsen i 1998-regnskabet.⁵⁷⁹

Ved opgørelsen af tabet blev modregnet forventede besparelser på 50 mio. kr. for perioden 1999-2003 mod de ca. 30 mio. kr. for perioden 1999-2001, der var indregnet i 1998-regnskabet.

⁵⁷⁸ Brev af 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

⁵⁷⁹ Brev af 11. december 2000 fra adm. direktør Ole Kalør til granskningsmanden.

På baggrund af opgørelsen blev der i halvårsregnskabet hensat 40 mio. kr. til yderligere tab i København.

15.8.6 Halvårsmeddelelse 1999

Resultatet af de nye budgettal fra august 1999 og fremskrivningen af disse tal blev som nævnt, at Combus i halvårsregnskabet for første halvår 1999 foretog en yderligere hensættelse på 70 mio. kr. til tabgivende kontrakter i og uden for HT-området samt - ifølge halvårsmeddelelsen af 27. august 1999 - til omstrukturering.

Der er i halvårsmeddelelsen redegjort for baggrunden for den yderligere hensættelse.

Selskabet har til brug for granskningen udleveret 3 udkast til halvårsmeddelelse. Ole Kalør udarbejdede den 24. august 1999 et 1. udkast til meddelelse. Heri er blandt andet anført:

“I 1998 regnskabet blev der hensat 65 mio. kr. til dækning af de tab, som var forventet i den resterende kontraktperiode i HT regionen. Ledelsen har efter fornyet analyse besluttet at hensætte yderligere til disse kontrakter, samt til de kontrakter, som vurderes at være underskudsgivende uden for København. I alt hensættes tilsammen yderligere 68 mio. kr. I forbindelse med den forbedrede økonomistyring vil der løbende blive foretaget en mere nøjagtig vurdering af hensættelsens størrelse og en eventuel korrigerende i op- eller nedadgående retning.”

Den 25. august 1999 om morgenen blev udarbejdet et 2. udkast. Heri er anført:

“Af årsregnskabet for 1998 fremgik: “...har selskabet hensat 65 millioner kroner til dækning af de tab, som nu forventes i den resterende kontraktperiode i København. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsætter, at der sker væsentlige forbedringer i effektiviteten, i modsat fald kan der opstå behov for yderligere hensættelser”. Da den beløbsmæssige størrelse af fremtidige effektiviseringer er usikker, har ledelsen besluttet kun i begrænset omfang at tage højde for disse og hensætter derfor yderligere 38 millioner kroner.

Ved ændring af en offentlig virksomhed uden konkurrence til en effektiv privat drevet virksomhed i skarp konkurrence medgår en del omkostninger. Ledelsen har derfor yderligere hensat 30 mio. kroner til omstrukturering.”

I referatet af bestyrelsesmødet den 25. august 1999 om eftermiddagen er anført:

“Bestyrelsen drøftede indgående den fremlagte ½-årsrapport samt Økonomirapport for 1. halvår.

Specielt drøftedes hensættelsen på 68 mio kr til imødegåelse af fremtidige tab og omkostninger relateret til omstrukturering. Hensættelserne blev ændret til 70 mio kr, og bestyrelsen godkendte herefter ½-årsregnskabet”⁵⁸⁰

Om aftenen den 25. august 1999 forelå et 3. udkast. Den endelige udgave af halvårsmeddelelsen, der blev udarbejdet senere om aftenen den 25. august 1999, er på dette punkt i overensstemmelse med 3. udkast. I halvårsregnskabet for 1999, der blev offentliggjort den 27. august 1999, er om hensættelsen anført følgende:

“Af årsregnskabet for 1998 fremgik det, at selskabet hensatte 65 millioner kroner til dækning af de tab, som forventedes i den resterende kontraktperiode i København. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsatte, at der skete væsentlige forbedringer i effektiviteten. I modsat fald kunne der opstå behov for yderligere hensættelser.

Da den beløbsmæssige størrelse af fremtidige effektiviseringer er usikker, har ledelsen nu besluttet kun i begrænset omfang at indregne effekten af sådanne effektiviseringer. Ledelsen hensætter derfor yderligere 70 millioner kroner til imødegåelse af fremtidige tab i og uden for region København samt omstrukturering.”

Beskrivelsen i halvårsmeddelelsen 1999 af baggrunden for Combust’ forøgede hensættelsesbehov er ikke dækkende.

Halvårsmeddelelsen må forstås på den måde, at ledelsen har foretaget en ny, mere negativ vurdering af muligheden for at opnå de effektivitetsforbedringer, der var forudset ved udarbejdelsen af årsregnskabet for 1998. Realiteten er, at det forøgede hensættelsesbehov, som blev opgjort ved halvårsmeddelelsen 1999, skyldtes en ny - mere negativ - vurdering af størrelsen af tabene på de indgåede kontrakter før hensyntagen til mulige effektivitetsforbedringer.

Der ses ikke i det bagvedliggende talmateriale at være dækning for, at en del af hensættelsesbehovet på 70 mio. kr. skulle dække omstruktureringssudgifter som anført i halvårsmeddelelsen.

15.8.7 Alfred Bergs notat af 22. september 1999

Alfred Berg afgav den 22. september 1999 et notat til Trafikministeriet om “Rationale for statens egenkapitaltilførsel på DKK 200 mio. til Combust A/S”.

Formålet med notatet angives at være:

⁵⁸⁰ Bestyrelsesprotokollen, side 174. Bestyrelsesmødet blev afholdt kl. 15.00 den 25. august 1999. Det bemærkes, at sammensætningen af bestyrelsen på en ekstraordinær generalforsamling den 29. juli 1999 var blevet ændret, jf. kapitel 5.1.

“at sætte fokus på Combust’ økonomiske og finansielle situation i begyndelsen af maj i år og de daværende forventninger til fremtiden, og dermed belyse grundlaget for statens efterfølgende beslutning om at tilføre Combust både egenkapital og fremmedkapital i juni måned.”

I notatet anføres, at det efter Alfred Bergs opfattelse i maj 1999 var rimeligt at antage, at værdien af Combust’ egenkapital på 5 års sigt ville udgøre 210-310 mio. kr., forudsat staten begyndte at varetage rollen som hovedaktionær som en aktiv og professionel investor, driften af Combust blev effektiviseret, der blev indskudt kapital i Combust, priserne på buskontrakter ville stige, og Combust ville føre en konservativ tilbudspolitik.

Om grundlaget for værdiansættelsen anføres:

“Ovenstående indikative værdiansættelse var baseret på en meget præliminær fremskrivning af Combust’ resultat. Fremskrivningen var alene baseret på de oplysninger, der var fremkommet og forelå som følge af salgsprocessen, idet der fra Combust’ side ikke forelå estimer for resultat-, balance- og cash flow- udviklingen for bare de allernærmeste par år. Det blev derfor bemærket, at ovenstående værdiansættelse var behæftet med betydelig usikkerhed, og at investeringen i en “turnaround” af Combust ville være behæftet med væsentlig risiko, og at der ingen garanti ville være for et positivt afkast af statens investering.”

15.8.8 Årsregnskab 1999

Ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1999 foretog Combust en yderligere omvurdering af hensættelserne til tab på kørselskontrakter. I årsregnskabet er på side 5 anført følgende:

- “1. Den væsentligste årsag til underskuddet er fortsat selskabets aktiviteter i København. Der blev i 1998 foretaget en hensættelse på 65 millioner kroner til forventede tab i den resterende kontraktperiode. Ved årsregnskabet for 1999 konstateredes det, at denne hensættelse til tabsgivende kontrakter ikke var tilstrækkelig. Ledelsen fandt det nødvendigt at hensætte yderligere 30 millioner kroner til dækning af tab, som må forventes i den resterende del af kontraktperioden. Hensættelsen blev foretaget med baggrund i, at ledelsen ikke vurderede det realistisk, at der kunne gennemføres besparelser i det omfang og tempo, der var forudsat ved hensættelsen i 1998.
2. Endvidere er hensat 24 millioner kroner, der kan allokeres til kørselskontrakter i de øvrige regionsområder.”

Der blev ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1999 set bort fra hensættelsen i halvårsregnskabet fra august 1999.

Den forøgelse af hensættelserne til tabgivende kontrakter, der fandt sted i årsregnskabet for 1999, var beløbsmæssigt på i alt ca. 54 mio. kr. Combust’ faktiske driftstab på 62 mio. kr. i regnskabsåret 1999 blev udgiftsført uden træk på den hensættelse, der var blevet etableret i

årsregnskabet for 1998. Resultatet var, at Combust pr. 31. december 1999 havde hensat i alt ca. 119 mio. kr. svarende til summen af hensættelsen pr. 31. december 1998 på 65 mio. kr. og den yderligere hensættelse på ca. 54 mio. kr., der blev foretaget ved aflæggelsen af 1999-regnskabet.⁵⁸¹

Om baggrunden for omvurderingen af hensættelsesbehovet ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1999 har Ole Kalør oplyst, at regnskabet for 1. kvartal 2000 viste, at lønbudgettet for region København ikke holdt. Samtidig viste det første udkast til budget for regnskabsåret 2000 ikke de forventede resultater af effektiviseringer for region København.⁵⁸²

15.9 Opgørelse af tab på indgåede kontrakter

Det skøn over forventede fremtidige kontraktstab, som blev foretaget første gang ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1998, har således vist sig ikke at holde stik. Hensættelsen på 65 mio. kr. dækkede forventede driftstab i region København fra 1. januar 1999 til kontrakternes udløb. Den vurdering af samme tab, som Combust anlagde ved aflæggelsen af 1999-regnskabet, kan beløbsmæssigt opgøres til ca. 137 mio. kr. Opgørelserne i det følgende er baseret på selskabets årsregnskaber og derfor behæftet med samme usikkerhed som opgørelsen af hensættelserne i regnskaberne.

Tabel 15. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Hensættelse til tabgivende kontrakter og faktisk driftstab i region København 1999 - kontraktudløb**

| 1.000 kr. | |
|--|----------------|
| Hensættelse pr. 31.12.1998 i årsregnskabet for 1998 til dækning af tab i region København i perioden 1999 - kontraktudløb 2003 | 65.000 |
| Faktisk driftstab i region København i 1999, udgiftsført i årsregnskabet uden træk på hensættelse | 42.000 |
| Yderligere hensættelse pr. 31.12.1999 i årsregnskabet for 1999 til dækning af tab i perioden 2000 - kontraktudløb 2003 | <u>29.700</u> |
| Forventet tab for perioden 1999 - kontraktudløb 2003 | <u>136.700</u> |

Kilder: Combust' årsregnskaber for 1998 og 1999.

I forbindelse med halvårsregnskabet fra august 1999 blev hensættelsesbehovet i region København opgjort til i alt 105 mio. kr., d.v.s. 40 mio. kr. mere end ved opgørelsen af det forventede tab i København i det den 31. maj 1999 aflagte årsregnskab for 1998. Adm. direktør Ole

⁵⁸¹ Note 16 til Combust' årsregnskab for 1999.

⁵⁸² Møde den 11. juli 2000.

Kalør har oplyst, at den ændrede vurdering var baseret på de nye og mere detaljerede budgettal, der var udarbejdet efter aflæggelsen af årsregnskabet for 1998.

Hensættelsen i 1998-regnskabet til tab i København var ca. 72 mio. kr. mindre end den vurdering af tabet, som Combus foretog i forbindelse med årsregnskabsaflæggelsen for 1999. Det fremgår ikke af det materiale, der er modtaget i forbindelse med granskningen, i hvilket omfang den forøgede vurdering af tabet ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1999 skyldes begivenheder, der er indtrådt efter aflæggelsen af halvårsregnskabet for 1. halvår 1999.

Som anført tidligere blev der ikke ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1998 foretaget hensættelse til tabgivende kontrakter i provinsen. Ud fra den vurdering, som Combus har anlagt ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1999, har det vist sig, at faktiske driftstab og forventede fremtidige tab på tabgivende driftsenheder i provinsen for perioden fra 1. januar 1999 til kontraktudløb kan opgøres således:

Tabel 15. Fejl! Ukendt argument for parameter.: **Hensættelse til tabgivende kontrakter og faktisk driftstab på tabgivende driftsenheder uden for København 1999 - kontraktudløb**

| 1.000 kr. | |
|--|---------------|
| Faktisk driftstab i provinsen i 1999, udgiftsført i årsregnskabet uden træk på hensættelser | 20.000 |
| Hensættelse pr. 31.12.1999 i årsregnskabet for 1998 til dækning af tab i provinsen i perioden 2000 - kontraktudløb | <u>24.000</u> |
| Forventet tab for perioden 1999 - kontraktudløb | <u>44.000</u> |

Kilder: Combus' årsregnskab for 1999. Det faktiske driftstab i 1999 er skønnet af Ole Kalør på et møde den 11. juli 2000.

III. RETSGRUNDLAG

16. GENERELT OM ERSTATNINGSANSVAR

16.1 Indledning

Efter kommissoriet for granskningen skal det vurderes, om Combust' eneaktionær, Trafikministeriet, kan gøre erstatningsansvar gældende over for selskabets ledelse og revision.

Aktieselskabsloven fastsætter i §§ 140 og 141 følgende om ledelsens og revisorernes erstatningsansvar:

“§ 140. Stiftere, bestyrelsesmedlemmer og direktører, som under udførelsen af deres hverv, forsætligt eller uagtsomt har tilføjet selskabet skade, er pligtige at erstatte denne. Det samme gælder, når skaden er tilføjet aktionærer, selskabets kreditorer eller tredjemand ved overtrædelse af denne lov eller vedtægterne.

§ 141. Med hensyn til erstatningspligt for vurderingsmænd, revisorer, aktiebogsførere og granskningsmænd finder § 140 tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Er et revisionselskab valgt til revisor, er både revisionselskabet og den revisor, hvem revisionen er overdraget, erstatningsansvarlige.”

Bestemmelserne henviser til den almindelige erstatningsret.

Der sondres i aktieselskabslovens § 140 mellem erstatningskrav rejst af selskabet og erstatningskrav rejst af andre, herunder aktionærer i selskabet.

En aktionær kan af selskabets ledelse og revision kræve erstatning for tab, der har ramt aktionæren direkte, f.eks. fordi aktionæren på grundlag af urigtigt regnskabsmateriale har indskudt kapital i selskabet. Aktionæren kan ikke til sig selv kræve erstatning for tab, der har ramt selskabet, f.eks. som følge af uforsvarlige beslutninger om selskabets drift eller organisation, selv om tabet som en afledet virkning tillige rammer aktionæren, jf. aktieselskabslovens § 144, stk. 1.⁵⁸³ Aktionæren kan dog anlægge sag, hvis selskabet ikke gør det.

Kun indskuddet af kapital i Combust i foråret 1999 kan have påført staten et direkte tab. Combust' eneaktionær kan på selskabets generalforsamling træffe beslutning om, at selskabet skal

⁵⁸³ Bestemmelsen lyder således: “Beslutning om, at selskabet skal anlægge søgsmål mod stiftere, bestyrelsesmedlemmer, direktører, vurderingsmænd, revisorer, granskningsmænd eller aktionærer efter reglerne i §§ 140-142, træffes af generalforsamlingen.”

søge ansvar gennemført. Det har derfor i praksis ikke betydning, at selskabets mulige erstatningskrav sprogligt falder uden for granskningstemaet. Det må antages, at det i aftalen vedrørende statens betingede salg af aktierne i Combust er bestemt, hvorledes en eventuel ansvarsag kan gennemføres.

16.2 Ledelsens ansvar som følge af selskabets drift

16.2.1 Generelt om ledelsens ansvar

Bestyrelsens og direktionens erstatningsansvar skal ifølge aktieselskabslovens § 140 bedømmes efter culpereglen. Herefter vil som udgangspunkt enhver uagtsom adfærd være ansvarspådragende. Det fremgår imidlertid af retspraksis og den juridiske litteratur, at ikke enhver forsømmelse eller uforsvarlig handling medfører ansvar for et selskabs ledelse. Gomard anfører:

“De krav, der er sanktioneret med ansvar, er ... groft forsømmelig og uhæderlig adfærd og undladelse af at udøve kontrol med, at virksomheden drives på lovlig og forsvarlig måde, som lovgivningen kræver.

...

Medlemmerne af bestyrelse og direktion ifalder ansvar for uhæderlig og grov forsømmelighed og for at negligere kontrollen med direktionens ledelse af virksomheden.”⁵⁸⁴

Werlauff anfører (om både bestyrelse og direktion):

“Man kan sammenfatte handlingsnormerne for bestyrelse og direktion således: Det enkelte organmedlem skal varetage selskabsinteressen efter bedste skøn. De enkelte detaljerede normer er konkrete, nødvendige udslag af denne overordnede grundsætning. Det gør således en forskel ved bedømmelsen af en konkret ledeshandling, om den foretoges til loyal varetagelse af selskabsinteressen, eller om uvedkommende (personlige) interesser spillede ind. I førstnævnte tilfælde er marginen for fejltagelser videre.”⁵⁸⁵

Claus Berg og Lars Bo Langsted anfører, at culpabedømmelsen er “ganske mild”, hvis der ikke er sket tilsidesættelse af “specifikke, klart definerede forpligtelser” eller er tale om uhæderlig eller illoyal adfærd.⁵⁸⁶

⁵⁸⁴ Bernhard Gomard: Aktieselskaber og Anpartsselskaber, 4. udg., 2000, side 431.

⁵⁸⁵ Erik Werlauff: Selskabsret, 4. udg., 2000, side 395.

⁵⁸⁶ Claus Berg og Lars Bo Langsted: Er bestyrelsesansvaret blevet skærpet?, UfR 1994 B, side 183-191 (side 184).

Af retspraksis og den juridiske litteratur om bestyrelsens og direktionens erstatningsansvar kan udledes en række grupper af tilfælde, hvor der kan opstå spørgsmål om ansvar som følge af selskabets drift. Af betydning for granskningen er følgende grupper:

- Tilsidesættelse af de pligter, der efter lovgivningen påhviler ledelsen.
- Forretningsmæssige dispositioner uden tilstrækkeligt grundlag.
- Passivitet over for tabgivende drift i selskabet.

Aktieselskabslovens § 54 indeholder den grundlæggende bestemmelse om de pligter, der påhviler ledelsen af et aktieselskab. Bestemmelsens stk. 1-3 lyder således:

“§ 54. Bestyrelsen og direktionen forestår ledelsen af selskabets anliggender. Bestyrelsen skal sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed. Om det indbyrdes forhold mellem bestyrelsen og direktionen gælder reglerne i stk. 2 og 3. ...

Stk. 2. Direktionen varetager den daglige ledelse af selskabet og skal derved følge de retningslinier og anvisninger, som bestyrelsen har givet. Den daglige ledelse omfatter ikke dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning. Sådanne dispositioner kan direktionen kun foretage efter særlig bemyndigelse fra bestyrelsen, medmindre bestyrelsens beslutning ikke kan afventes uden væsentlig ulempe for selskabets virksomhed. Bestyrelsen skal i så fald snarest muligt underrettes om den truffne disposition.

Stk. 3. Bestyrelsen skal tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt i forhold til selskabets drift. Bestyrelsen skal påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på en efter selskabets forhold tilfredsstillende måde. Direktionen skal sørge for, at selskabets bogføring sker under iagttagelse af lovgivningens regler herom, og at formueforvaltningen foregår på betryggende måde.”

Ansvar for bestyrelse og direktion er ikke kollektivt. Der må foretages en individuel bedømmelse af hvert enkelt medlem af bestyrelsen og direktionen, jf. f.eks. SØ- og Handelsrettens dom i UfR 1966.732, hvor et selskabs hovedaktionær, der samtidig var direktør og bestyrelsesmedlem i selskabet, fandtes ansvarlig for kreditorers tab ved at levere på kredit til selskabet, der var insolvent, mens de øvrige bestyrelsesmedlemmer på grund af deres manglende kendskab til selskabets økonomiske situation blev frifundet.

16.2.2 Bestyrelsens ansvar

16.2.2.1 Tilsidesættelse af lovbestemte pligter

16.2.2.1.1 Forsvarlig organisation af selskabets virksomhed

Aktieselskabslovens § 54, stk. 1, 2. pkt., pålægger bestyrelsen at “sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed”. Denne pligt er gentaget i § 9 i forretningsordenen for Combus’ bestyrelse, hvor det tillige er anført:

“Bestyrelsen skal derudover løbende kontrollere, at de af bestyrelsen truffne beslutninger effektueres, og at de af bestyrelsen fastsatte forretningsgange og afstukne retningslinier for driften følges.”

Combus er et statsligt aktieselskab.⁵⁸⁷ Aktieselskabsloven indeholder en række regler om statslige aktieselskaber. Af særlig betydning er lovens § 56, stk. 5, der lyder således:

“I ... statslige aktieselskaber, skal forretningsordenen i det mindste indeholde bestemmelser, der

- 1) fastlægger bestyrelsens konstitution og beslutningsdygtighed, samt med hvilket interval der skal afholdes møder,
- 2) fastlægger retningslinier for arbejdsdelingen, herunder forretningsgange, bemyndigelser og instrukser, mellem bestyrelsen og direktionen eller andre etablerede organer,
- 3) fastlægger, hvorledes bestyrelsen fører tilsyn med direktionens ledelse af selskabets virksomhed og med datterselskaber,
- 4) fastlægger retningslinier for oprettelse og føring af bøger, fortegnelser og protokoller efter denne lov,
- 5) pålægger bestyrelsen at tage stilling til selskabets organisation, såsom regnskabsfunktion, intern kontrol, edb-organisation og budgettering,
- 6) pålægger bestyrelsen at skaffe sig de oplysninger, der er nødvendige til opfyldelse af dens opgaver,
- 7) pålægger bestyrelsen at følge op på planer, budgetter og lignende samt tage stilling til rapporter om selskabets likviditet, ordrebeholdning, væsentlige dispositioner, overordnede forsikringsforhold, finansieringsforhold, pengestrømme og særlige risici,
- 8) pålægger bestyrelsen at tage stilling til indholdet af revisionsprotokollen forud for dennes underskrivelse,
- 9) pålægger i bestyrelsen at gennemgå selskabets perioderegnskaber og lign. i løbet af hvert regnskabsår, og herunder vurdere budgettet og afvigelser herfra, samt
- 10) pålægger bestyrelsen at sikre tilstedeværelsen af det nødvendige grundlag for revision, herunder tage stilling til, om der er behov for intern revision.”

Bestemmelsens krav kan efter ordlyden opfyldes ved den blotte vedtagelse af en forretningsorden med det angivne indhold. Gomard anfører således:

⁵⁸⁷ Jf. aktieselskabslovens § 2a.

“En bestemmelse i en forretningsorden kan ikke fortolkes på samme måde som en lovregel. Bestyrelsen er inden for vide rammer herre over, hvad bestemmelsen skal gå ud på og må også kunne fravige reglen i særlige tilfælde, hvor den finder grund dertil. Undladelse af at følge et program, en instruks eller forretningsorden, man selv har vedtaget, er ikke et retsbrud.”⁵⁸⁸

Claus Berg og Lars Bo Langsted antager derimod, at bestemmelser i forretningsorden m.v. kan påberåbes af tredjemand, når bestemmelserne er påbudt ved lov.⁵⁸⁹ Paul Krüger Andersen anfører om betydningen af § 56, stk. 5, i ansvarssager:

“Domstolene har tidligere i vidt omfang måttet henholde sig til den meget generelle formulerede regel i [aktieselskabslovens] § 54. Præciseringen af ledelsens pligter med hensyn til udformningen af en forretningsorden og med hensyn til opmærksomheden på selskabets kapitalberedskab giver domstolene sikker grund for en vurdering. Det naturlige startpunkt i fremtidige erstatningssager vil (i større selskaber) være spørgsmålet: Hvilke retningslinier er der fastlagt i selskabets forretningsorden for ledelsens arbejde, og hvorledes er disse fulgt i praksis.”⁵⁹⁰

I bemærkningerne til lovforslaget til § 56, stk. 5, er anført, at formålet med bestemmelsen er at

“sikre, at det enkelte bestyrelsesmedlem er opmærksom på sine pligter med hensyn til de forhold, som er angivet i de foreslåede bestemmelser. Herved lettes muligheden for at gøre et ansvar gældende mod et bestyrelsesmedlem, hvor der er tale om undladelser eller forsømmelighed. Efter forslaget vil forretningsordenen blandt andet indeholde bestemmelser, der indskærper, at bestyrelsen har en aktiv handlepligt.”⁵⁹¹

Det fremgår således, at bestemmelsen var tilsigtet en betydning, der rækker videre end blot at fastsætte formelle krav til indholdet af forretningsordenen.

De forhold, der er angivet i § 56, stk. 5, må i det væsentlige anses for allerede at være omfattet af § 54.⁵⁹² Forholdene må derfor indgå ved vurderingen af, hvorvidt bestyrelsesarbejdet er udført forsvarligt. Bestemmelsens særskilte betydning i ansvarssammenhæng må antages at være, at den henleder opmærksomheden på de angivne forhold og indskærper handlepligten.

Af betydning er for det første bestemmelsen i § 56, stk. 5, nr. 5, om selskabets organisation, såsom regnskabsfunktion, interne kontrol, edb-organisation og budgettering. Bestyrelsen skal

⁵⁸⁸ Bernhard Gomard: Bestyrelsesansvar, UfR 1993 B, side 145-153 (side 146).

⁵⁸⁹ UfR 1994 B, side 183-191 (side 189).

⁵⁹⁰ Paul Krüger Andersen: Aktie- og anpartsselskabsret, 6. udg., 2000, side 415-416.

⁵⁹¹ Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, spalte 1603.

⁵⁹² Jf. Morten Samuelsson og Kjeld Søggaard: Bestyrelsesansvaret, 1. udg., 1997, side 45.

herefter sikre sig, at selskabet besidder et tilstrækkeligt økonomistyringssystem, og at økonomirapporteringen er fyldestgørende.

I dommen i UfR 1956.990 fandt Sø- og Handelsretten, at et selskabs direktør og bestyrelse havde udvist forsømmelse ved tilrettelæggelsen af selskabets bogføring og revision. Retten udtalte:

“Når regnskabet for året 1952 kan indeholde en så grov fejl, at vareposter til i alt 131.014 kr. er optaget som aktiv, medens den tilsvarende leverandørgæld ikke er opført som passiv, kan dette kun skyldes dårlig tilrettelæggelse af bogføringen og af revisionen. Retten finder dog ikke, at denne forsømmelse fra de sagsøgte side kan føre til personlig hæftelse for disse som påstået af sagsøgeren, idet status pr. 1. januar 1953 selv med rettelse af denne fejl viser et betydeligt aktivoverskud.”

Kravene til selskabets organisation m.v. er i dommen i UfR 1984.1115 SH beskrevet således:

“Det må lægges til grund, at selskabets bestyrelse har sørget for forsvarlig organisation af selskabets virksomhed, og at bogføring og regnskabsforhold, herunder revisoropgaver over for selskabet, har været behørigt ordnet. Det må endvidere lægges til grund, at bestyrelsesmedlemmerne ... ved jævnlige rapporter ... og på anden måde har holdt sig orienteret om virksomhedens forhold. Det fremgår også, at disse bestyrelsesmedlemmer ved påmindelser, instruering m.m. over for [selskabets direktør] og ved kontrol ... har ydet en aktiv indsats med hensyn til virksomhedens drift. Bestyrelsen har herefter opfyldt de i aktieselskabslovens § 54 særligt nævnte pligter med hensyn til ledelsen af selskabet og i øvrigt.”

I Sø- og Handelsrettens dom af 1. maj 1995 om rejsebureauet Gate Eleven er anført følgende som begrundelse for, at pligterne efter § 54 var opfyldt:

“De sagsøgte [bestyrelsesmedlemmer] havde ved stiftelsen af selskabet Gate Eleven A/S pr. 1. juli 1988 etableret dette med en direktør ... som i flere år havde bestridt et direktørhverv i et andet rejsebureau, og de havde til særligt at varetage selskabets regnskabsmæssige funktioner ansat en bogholder og benyttede en statsautoriseret revisor til revision af selskabets årsregnskaber. Selskabets revisor kom jævnligt i virksomheden, og bortset fra bemærkningerne i revisionsprotokollen til selskabets første regnskabsår 1987/89 - som revisor har betegnet som udtryk for begyndervanskeligheder, som blev rettet gav revisors gennemgang i virksomheden ikke anledning til bemærkninger, som blev meddelt bestyrelsen”⁵⁹³

⁵⁹³ Trykt i Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling, 1995, side 778.

Ifølge aktieselskabslovens § 56, stk. 5, nr. 6, skal bestyrelsen skaffe sig de oplysninger, der er nødvendige til opfyldelse af dens opgaver. Bestyrelsen må derfor overveje, om rapporteringen fra selskabets direktion er tilstrækkelig. Claus Berg og Lars Bo Langsted anfører herom:

“Reglen fremhæver ..., at bestyrelsen ikke (længere) passivt kan vente på at få forelagt de til beslutningerne nødvendige informationer fra f.eks. direktionen eller revisor, men har en aktiv pligt til at indhente beslutningsgrundlaget, når der er behov herfor.”⁵⁹⁴

Forfatterne anfører videre, at det er “meget nærliggende at antage”, at bestemmelsen kan få betydning for bevisbyrden under en sag, således at bestyrelsen må dokumentere, at for eksempel en tabgivende disposition blev truffet på et forsvarligt grundlag.⁵⁹⁵

Gomard anfører følgende om grundlaget for bestyrelsens beslutninger:

“En bestyrelse bygger i væsentlig grad sit arbejde på den information, den modtager fra direktion og revision. Bestyrelsen er i almindelighed ikke ansvarlig, dersom modtagne oplysninger viser sig at være urigtige eller utilstrækkelige, medmindre bestyrelsen havde særlige grunde til at nære tvivl om rigtigheden og tilstrækkeligheden af disse oplysninger.”⁵⁹⁶

Bestyrelsen skal efter aktieselskabslovens § 56, stk. 5, nr. 8, tage stilling til indholdet af revisionsprotokollen forud for dennes underskrivelse. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med årsregnskabslovens § 61 j, der lyder således:

“Revisor skal til brug for bestyrelsen føre en revisionsprotokol, der forelægges i ethvert bestyrelsesmøde. Enhver protokoltilførsel underskrives af samtlige bestyrelsesmedlemmer.”

Bestemmelsen blev indsat i årsregnskabsloven i 1988.⁵⁹⁷ Den fandtes tidligere i aktieselskabsloven. I forslaget til § 92 i aktieselskabsloven fra 1973 er anført:

“Revisor skal til brug for bestyrelsen føre en revisionsprotokol, hvori han skal anføre, hvilke revisionsarbejder der er udført, og hvilke mangler vedrørende selskabets bogholderi og regnskabsvæsen, der måtte være forefundet. Efter hver protokoltilførsel skal protokollen fremlægges på det førstkommende bestyrelsesmøde, hvor de tilstedeværende bestyrelsesmedlemmer med deres underskrift skal bekræfte, at de er gjort bekendt med indholdet.”⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ UfR 1994 B, side 183-191 (side 187-188).

⁵⁹⁵ UfR 1994 B, side 183-191 (side 189).

⁵⁹⁶ UfR 1993 B, side 145-153 (side 147).

⁵⁹⁷ Jf. lov nr. 815 af 21. december 1988.

⁵⁹⁸ Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, spalte 4388.

Under udvalgsbehandlingen af forslaget til aktieselskabsloven blev bestemmelsens 2. pkt. ændret til følgende:

“Protokollen forelægges i ethvert bestyrelsesmøde, og enhver protokoltilførsel underskrives af samtlige bestyrelsesmedlemmer.”⁵⁹⁹

Ændringen havde til formål at sikre, at “ingen af bestyrelsens medlemmer kan unddrage sig ansvaret for de forhold, som kan konstateres ved læsning af revisionsprotokollen”.⁶⁰⁰

Bestyrelsen kan ifalde ansvar ved manglende reaktion på de forhold, der påpeges af revisor. Gomard anfører herom:

“En lovstridig adfærd, som er påpeget af revisor og omtalt i revisionsprotokol eller regnskabspåtegning, eller som bestyrelsen selv kunne have opdaget ved en almindelig gennemgang af årsregnskabet, kan i almindelighed tilregnes bestyrelsen som uagtsom.”⁶⁰¹

Bestyrelsen kan omvendt være ansvarsfri, hvis revisionen ikke har levet op til sine forpligtelser. Claus Berg og Lars Bo Langsted anfører herom:

“Af retspraksis kan vi ganske entydigt se, at revisors manglende eller mangelfulde af-rapportering til bestyrelsen i revisionsprotokollen, eller endog til omverdenen i revisionspåtegningen, i adskillige tilfælde har ført til frifindelse af bestyrelsesmedlemmer, hvem det så ikke kunne bebrejdes, at de ikke have opdaget problemet eller dog havde ladet sig berolige af revisors manglende reaktion.”⁶⁰²

I aktieselskabslovens § 56, stk. 5, nr. 8, er fastsat, at bestyrelsen skal “tage stilling til” indholdet af revisionsprotokollatet. Dette markerer en skærpelse af kravene til bestyrelsen i forhold til de hidtil anvendte udtryk om “forelæggelse” for bestyrelsen og om, at bestyrelsen skal bekræfte, at den er “gjort bekendt” med revisionsprotokollatet.

16.2.2.1.2 Beslutninger af usædvanlig art eller stor betydning

Efter aktieselskabslovens § 54, stk. 2, omfatter den daglige ledelse, der udøves af direktionen, ikke beslutninger af usædvanlig art eller stor betydning. Direktionen kan som hovedregel kun foretage sådanne dispositioner efter “særlig bemyndigelse” fra bestyrelsen. I bemærkningerne til forslaget til bestemmelsen er herom anført:

⁵⁹⁹ Folketingstidende 1972-73, Tillæg B, spalte 2283.

⁶⁰⁰ Folketingstidende 1972-73, Tillæg B, spalte 2277.

⁶⁰¹ Aktieselskaber og Anpartsselskaber, side 436.

⁶⁰² UfR 1994 B, side 183-191 (side 188 med note 17 med henvisninger).

“Af den nærmere udformning af begrebet den daglige ledelse fremgår det, at dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning, skal forelægges bestyrelsen og kan normalt kun foretages efter bemyndigelse fra denne.”⁶⁰³

Der skal således ske forelæggelse for bestyrelsen af usædvanlige og væsentlige dispositioner.

Niels Th. Kjølbye anfører om “den daglige ledelse”, at dette udtryk

“dækker ... det, man kan karakterisere som hele det enkelte selskabs normale eller løbende drift. Den omstændighed, at afgørelsen af, om en disposition er ekstraordinær, skal ske under hensyn til selskabets forhold, bevirker, at ‘daglig ledelse’ bliver et relativt begreb med et indhold, der varierer fra selskab til selskab.”⁶⁰⁴

Det må antages, at bestyrelsen ved fastlæggelsen af retningslinier m.v. efter aktieselskabslovens § 54 har pligt til at sikre, at selskabets interne retningslinier fører til, at den i bestemmelsen fastsatte ansvarsdeling mellem bestyrelse og direktion gennemføres i praksis. Bestyrelsen kan formentlig ifalde ansvar for dispositioner, der i strid med § 54, stk. 2, er overladt direktionen. Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard anfører:

“[U]dgangspunktet [må] være, at bestyrelsen ikke kan overlade beslutninger, der rettelig bør tages i bestyrelsen til direktionen med den virkning, at bestyrelsen ikke risikerer erstatningspligt for erstatningspådragende dispositioner.”⁶⁰⁵

16.2.2.1.3 Tilstrækkeligt kapitalberedskab

Aktieselskabslovens § 54, stk. 3, 1. pkt., pålægger bestyrelsen at tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab er forsvarligt.⁶⁰⁶ Bestemmelsen blev indsat i loven i 1992.⁶⁰⁷ I bemærkningerne til lovforslaget er om bestemmelsen anført:

“Forslaget skal sikre, at et selskabs kapitalgrundlag ikke undermineres, uden at bestyrelsen har været opmærksom på eller vidende om den mindskede soliditet eller væsentlige risici, som direktionen eller andre i selskabet er bekendt med. Det præciseres, at bestyrelsen løbende skal have kendskab til og forholde sig til selskabets økonomiske, herunder den likviditetsmæssige situation, ligesom bestyrelsen skal tage stilling til, om situationen er økonomisk forsvarlig.”⁶⁰⁸

⁶⁰³ Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, spalte 4486.

⁶⁰⁴ Niels Th. Kjølbye: Aktieselskabsreformen, UfR 1973 B, side 241-265 (side 251).

⁶⁰⁵ Bestyrelsesansvaret, side 277.

⁶⁰⁶ Bestemmelsen er gentaget i § 18 i vedtægterne for Combus.

⁶⁰⁷ Jf. lov nr. 1060 af 23. december 1992.

⁶⁰⁸ Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, spalte 1602.

Bestyrelsen kan ifalde ansvar for tab, der følger af, at bestyrelsen ikke på forsvarlig måde har forholdt sig til en truende eller konstateret udvanding af selskabets kapital.⁶⁰⁹

16.2.2.1.4 Bogføring og formueforvaltning

Bestyrelsen skal efter aktieselskabslovens § 54, stk. 3, 2. pkt., påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på tilfredsstillende måde.⁶¹⁰ Kontrol af bogføringen omfatter selskabets bogholderi og regnskabssystem, herunder sikring af, at kravene i bogføringsloven opfyldes. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med lovens § 56, stk. 5, nr. 5, der er beskrevet overfor.

16.2.2.2 Forretningsmæssige dispositioner

Det fremgår af litteratur og retspraksis om bestyrelsesansvar, at der ikke ifaldes ansvar for forretningsmæssige dispositioner, der måtte vise sig at være uheldige, såfremt dispositionerne er truffet på et rationelt grundlag. Der er en margin for forretningsmæssige fejlskøn.

Gomard anfører:

“Der pålægges ikke ledelsen ansvar for at have truffet en forretningsmæssig afgørelse, alene fordi denne senere viser sig at have været uhensigtsmæssig. ... Tvivl har derimod været rejst, hvor bestyrelsen har truffet afgørelse på et mangelfuldt grundlag.”⁶¹¹

Reglen er navnlig udviklet i amerikansk og engelsk retspraksis og kendes her som “the business judgement rule”. Reglen hænger sammen med, at drift af en erhvervsvirksomhed naturligt indebærer en risiko for tab.⁶¹²

Sø- og Handelsrettens dom af 18. december 1995 vedrører en sag om blandt andet erstatningsansvar for bestyrelsen for et kommanditselskab.⁶¹³ I et af de kritiserede forhold afviste retten med følgende begrundelse bestyrelsesansvar:

“Der er ikke grundlag for at antage, at ledelsen ... ikke traf sine beslutninger ud fra forretningsmæssige overvejelser om, hvad der i den givne situation tjente kommanditselskabets interesser bedst.”

⁶⁰⁹ Se Paul Krüger Andersen: Aktie- og anpartsselskabsret, side 427-428.

⁶¹⁰ Bestemmelsen er gentaget i § 18 i Combust' vedtægter og i § 9 i forretningsordenen for selskabets bestyrelse.

⁶¹¹ UfR 1993 B, side 145-153 (side 152).

⁶¹² Dette har tillige fundet udtryk i de ovenfor refererede bemærkninger til forslaget til lov om DSB Busser A/S, hvor det er anført, at selskabet vil være udsat for “markedsrisiko”.

⁶¹³ Trykt i Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling, 1995, side 1531.

Ved bedømmelsen af ledelsens ansvar for forretningsmæssige dispositioner må selskabets risikoprofil indgå. Gomard anfører følgende om risikovurderingen:

“Selv en betydelig grad af dristighed kan ikke sættes lig med uforsvarlighed i erstatningsretlig forstand. Der kan ikke opstilles et bestemt fast kriterium for, hvor høj en grad af risikovillighed, der er forsvarlig.”⁶¹⁴

Bestyrelsen kan ifalde ansvar for konkrete dispositioner, der ikke har haft det fornødne grundlag. Paul Krüger Andersen anfører herom:

“Erstatningsansvar kan navnlig tænkes pådraget ved enkeltstående dispositioner foretaget uden tilstrækkelige undersøgelser af de faktiske forhold eller utilstrækkeligt kendskab til gældende lovregler.”⁶¹⁵

Morten Samuelsson og Keld Søgaard anfører:

“Ansvarsbedømmelsen må ... være på linje med den bedømmelse, der skal anlægges indenfor det professionelle ansvar, når ansvaret for det fejlagtige skøn skal fastlægges. Det almindelige udgangspunkt er her, at et råd, der beror på en skønsmæssig afvejning ikke medfører erstatningspligt, selvom skønnet viser sig at være forkert og tabsvoldende; med mindre det kan påvises, at rådgiveren ikke har foretaget de undersøgelser, som faglig tradition forudsætter som grundlag for den skønsmæssige vurdering af den omhandlede karakter. I så fald opstår en formodning for, at den skønsmæssige beslutning er blevet påvirket af de mangelfulde undersøgelser.

Disse synspunkter må på området for forretningsmæssige eller skønsmæssige beslutninger taget af bestyrelsen føre til, at tab som følge af sådanne beslutninger ikke medfører erstatningspligt, hvis bestyrelsen kan påvise, at den som grundlag for beslutningen havde indhentet de fornødne oplysninger til, at den kunne træffe en velovervejet beslutning. Såfremt en forretningsmæssig disposition udvikler sig negativt, har bestyrelsen imidlertid en pligt til at gribe ind og begrænse skaden. I modsat fald kan den blive ansvarlig for den del af tabet, der vedrører tiden efter, at den burde have grebet ind”⁶¹⁶

Der findes i retspraksis en række eksempler på erstatningssager i tilfælde, hvor bestyrelsen har været bekendt med eller taget del i selskabets køb på kredit, optagelse af lån eller opnåelse af kapitalindskud på et tidspunkt, hvor selskabets økonomiske sammenbrud var nært forestående. Spørgsmålet om bestyrelsens ansvar for andre forretningsmæssige dispositioner har imidlertid kun i få tilfælde været prøvet.

Et eksempel på en sådan situation findes dog i straffesagen i UfR 1962.452 H, hvor bestyrelsesmedlemmer blev idømt bøder på grund af deres manglende undersøgelse og kontrol i for-

⁶¹⁴ Aktieselskaber og Anpartsselskaber, side 435.

⁶¹⁵ Aktie- og anpartsselskabsret, side 426.

⁶¹⁶ Bestyrelsesansvaret, side 66

bindelse med deres underskrift på nogle pantebreve. Pantebrevene blev udstedt af selskabet, men pantebrevenes provenu blev ikke udbetalt til selskabet. Retten fandt, at da bestyrelsesmedlemmerne selv skrev under på pantebrevene, måtte det være nærliggende at undersøge forholdene.⁶¹⁷

Dommen viser, at et bestyrelsesmedlem - selvom medlemmet ikke har pligt til at have kendskab til alle forhold vedrørende selskabets drift - skal reagere, hvis medlemmet rent faktisk får kendskab til forhold, der kan give anledning til nærmere undersøgelse.

Bestyrelsen skal aktivt deltage i den overordnede ledelse af selskabet. Gomard anfører herom:

“Bestyrelsen må bestræbe sig for, at den kommer til at tage stilling til virksomhedens centrale problemer, og for at dette sker på et forsvarligt grundlag. Bestyrelsen må derfor i et vist omfang afhængigt af virksomhedens forhold kræve udarbejdet budgetter og overslag, der sikrer et vist overblik over likviditeten i virksomheden, over påtænkte investeringers rentabilitet og finansiering.”⁶¹⁸

16.2.2.3 Tabgivende drift

Hovedparten af de hidtil afsagte domme om bestyrelsesansvar omhandler situationer, hvor kreditorer har lidt tab, fordi bestyrelsen på et tidspunkt, hvor det måtte være klart, at driften burde indstilles, enten har udvist passivitet og fortsat driften eller har iværksat urealistiske redningsforsøg.

En forudsætning for, at bestyrelsen kan ifalde ansvar for passivitet over for tabgivende drift, er, at der har været tegn på den dårlige økonomiske udvikling (“faresignaler”), og bestyrelsen derfor har haft anledning til at handle.

Som eksempel kan nævnes Højesterets dom i UfR 1998.1337 om en konkursramt fodboldklub. Højesteret fandt, at bestyrelsen efter modtagelsen af et regnskab, der viste et betydeligt underskud, og hvoraf fremgik, at egenkapitalen var tabt, og efter gennemgangen af et budget for det igangværende regnskabsår måtte være klar over, at fortsat drift af selskabet ville medføre yderligere tab. Det blev anset for ansvarspådragende at fortsætte driften efter dette tidspunkt.

⁶¹⁷ Se tillige Højesterets dom i UfR 1997.1680, hvor et bestyrelsesmedlem i et konkursramt selskab blev frifundet for et erstatningskrav, fordi bestyrelsesmedlemmet ikke havde haft kendskab til de tabgivende forhold eller til forhold, som burde have givet anledning til at foretage nærmere undersøgelser.

⁶¹⁸ Bernhard Gomard: Aktieselskabsledelsens erstatningsansvar, UfR 1971 B, side 117-138 (side 119).

Selvom selskabet ikke er gået konkurs, kan det ikke udelukkes, at bestyrelsen kan blive ansvarlig for passivitet over for tabgivende drift. Det må antages, at der skal ganske meget til, før et sådant ansvar vil blive statueret.⁶¹⁹

16.2.3 Direktionens ansvar

16.2.3.1 Tilsidesættelse af lovbestemte pligter

16.2.3.1.1 Daglig ledelse af selskabet

Efter § 54, stk. 2, i aktieselskabsloven varetager direktionen den daglige ledelse af selskabet i overensstemmelse med anvisninger og retningslinier fra bestyrelsen.⁶²⁰ Den daglige ledelse omfatter dispositioner, der ikke “efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning”.

I Combus er udarbejdet en direktionsinstruks.⁶²¹ I instruksens § 2 er fastsat:

“Direktionen er bemyndiget til at foretage alle for selskabets drift nødvendige dispositioner, medmindre de efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller størrelse eller i øvrigt af væsentlig betydning for selskabets anseelse eller erhvervspolitiske placering eller det på anden måde fremgår, at bestyrelsens samtykke bør indhentes.

Som udgangspunkt skal alle dispositioner, der medfører udgifter eller forpligtelser på beløb større end kr. 10.000.000 for selskabet forelægges bestyrelsen til godkendelse.”

Direktionen kan ifalde ansvar for at påføre selskabet forpligtelser i strid med aktieselskabslovens § 54 og de i medfør heraf fastsatte bestemmelser.⁶²² Direktionen kan tillige ifalde ansvar for ikke at orientere bestyrelsen om væsentlige forhold. Gomard anfører herom:

“En direktør, der i strid med ASL § 54 undlader at orientere bestyrelsen om ekstraordinære situationer eller dispositioner og derved hindrer bestyrelsen i at gribe ind, er efter omstændighederne ansvarlig, såfremt direktørens adfærd har været klart urigtig og åbenbart har medført skade for selskabets interesse”⁶²³

Som eksempel kan nævnes dommen i UfR 1956.1122 Ø om en direktør, der overskred sine beføjelser ved at indgå aftaler om betydelige beløb uden at sikre sig godkendelse fra selska-

⁶¹⁹ Jf. Bernhard Gomard: Aktieselskaber og anpartsselskaber, side 438-439.

⁶²⁰ Bestemmelsen er gentaget i § 18, stk. 5, i vedtægterne for Combus.

⁶²¹ Instruks af 14. juni 1995 til direktionen i DSB Busser A/S, erstattet af instruktion af 28. august 1997 til direktionen i Combus A/S. Der er kun redaktionelle forskelle mellem de to instruktioner.

⁶²² Jf. Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard: Bestyrelsesansvaret, side 189.

⁶²³ Aktieselskaber og Anpartsselskaber, side 432.

bets bestyrelse. Direktøren fandtes med rette at være blevet afskediget på grund af disse dispositioner, men han ifaldt ikke erstatningsansvar, da retten fandt, at direktøren havde ment at handle i selskabets interesse. Endvidere bemærkede retten, at det var usikkert, i hvilket omfang dispositionerne havde medført et tab for selskabet.

I dommen i UfR 1981.973 H blev en direktør frifundet for erstatningsansvar for tab, der skyldtes prisnedsættelser, der var nævnt for bestyrelsen, og som var sket ud fra et forretningsmæssigt skøn. Retten fandt, at direktøren burde have holdt bestyrelsen mere orienteret, men undladelsen heraf fandtes ikke at pådrage direktøren ansvar.

I dommen i UfR 1985.1029 H ifaldt direktøren ikke ansvar for at have videresolgt selskabets maskiner med tab, idet det ikke var godtgjort, at der kunne være opnået højere priser, eller at det ville have været muligt at sælge virksomheden som going concern i stedet for at sælge ud af maskinerne.

16.2.3.1.2 Bogføring og formueforvaltning

Direktionen skal efter aktieselskabslovens § 54, stk. 3, 3. pkt., sørge for, at selskabets bogføring er i overensstemmelse med lovgivningen, og at formueforvaltningen foregår på betryggende måde. I bemærkningerne til forslaget til denne bestemmelse er anført:

“Er der en direktion, har denne det umiddelbare ansvar for, at bogføringen foregår på betryggende måde i overensstemmelse med lovgivningens og de i henhold til denne udfærdigede nærmere bestemmelser om bogføringspligtens omfang. Bogføringen omfatter hele selskabets bogholderi og regnskabsvæsen. ... Det samme gælder formueforvaltningen.”⁶²⁴

Bestyrelsen skal som nævnt ovenfor kontrollere, at bogføringen er lovmæssig og formueforvaltningen betryggende.

Direktionen kan ifalde ansvar for ikke at sikre, at selskabets bogføring og formueforvaltning sker på betryggende måde og i overensstemmelse med lovgivningen.

En utilstrækkelig økonomirapportering m.v. kan forøge direktionens risiko for at ifalde ansvar. I dommen i UfR 1995.43 var en direktør for og eneejer af et konkursramt selskab sagsøgt på grund af manglende afregning af A-skatter. Østre Landsret og Højesteret fandt, at sagsøgte var erstatningsansvarlig, fordi han burde have indset, at selskabets drift ikke kunne fortsætte uden tab. Højesteret anførte om vurderingen af sagsøgtes indsigt:

⁶²⁴ Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, spalte 4486.

“Det må i denne forbindelse komme appellanten [direktøren/eneejer] til skade, at han på trods af den anledning, årsregnskabet for 1983-84 gav hertil, ikke havde foranlediget, at der blev udarbejdet pålidelige perioderegnskaber.”

16.2.3.2 Forretningsmæssige dispositioner

Direktionen kan ligesom bestyrelsen ifalde ansvar for uforsvarlige forretningsmæssige dispositioner. Direktionen kan på grund af den større indsigt i virksomhedens forhold ifalde ansvar for forhold, som bestyrelsen ikke ifalder ansvar for.⁶²⁵

Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard anfører:

“Når det gælder tab, der lides af selskabet på grund af risikable forretningsmæssige dispositioner, må ansvaret afhænge af, hvorvidt bestyrelsen har tiltrådt direktionens anbefaling om at investere i bestemte forretningsområder, idet tabet i så fald følger af bestyrelsens dispositioner. Direktionen vil dog normalt være medansvarlig.”⁶²⁶

Det antages således, at direktionen kan ifalde ansvar for uforsvarlige dispositioner, uanset om de er forelagt for bestyrelsen eller foretaget af direktionen på egen hånd. Forelæggelse for bestyrelsen må dog i nogle tilfælde fritage direktionen for ansvar. Paul Krüger Andersen udtaler herom:

“De enkelte ledelsesmedlemmer kan begrænse deres ansvar. Direktøren kan undgå ansvar ved at henskyde en afgørelse til bestyrelsen. Normalt også ved at opnå bestyrelsens godkendelse af den pågældende disposition. Herved må dog erindres, at ansvaret for ledelsen påhviler både direktion og bestyrelse.”⁶²⁷

16.2.3.3 Tabgivende drift

Direktionen kan som bestyrelsen ifalde ansvar for passivitet over for tabgivende drift.

16.3 Ledelsens ansvar i forbindelse med kapitalforhøjelse

Et selskabs bestyrelse og direktion kan ifalde ansvar over for en aktionær, der i forbindelse med en kapitalforhøjelse tegner aktier eller i øvrigt indskyder kapital i selskabet, hvis aktionæren som følge af indskuddet påføres et tab.

⁶²⁵ Jf. Claus Berg og Lars Bo Langsted, UfR 1994 B, side 183-191 (side 187, note 12).

⁶²⁶ Bestyrelsesansvaret, side 178.

⁶²⁷ Aktie- og anpartsselskabsret, side 420.

Den erstatningsretlige vurdering tager udgangspunkt i aktieselskabslovens § 140 og den almindelige erstatningsret, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**. Et medlem af ledelsen kan ifalde erstatningsansvar over for en aktionær, hvis der i forbindelse med kapitalforhøjelsen er begået fejl, som kan bebrejdes den pågældende. Dette kan navnlig være tilfældet, hvis ledelsen på uforsvarlig vis undlader at give retvisende og fyldestgørende oplysninger om selskabet.

Efter aktieselskabslovens § 29, stk. 2, skal visse oplysninger foreligge i forbindelse med en beslutning om kapitalforhøjelse. Træffes beslutningen om kapitalforhøjelse på en ordinær generalforsamling, hvor årsregnskabet for sidste regnskabsår behandles, er årsregnskabet tilstrækkeligt. Årsberetningen skal efter årsregnskabslovens 56, stk. 2, indeholde oplysninger om væsentlige forhold, der er indtrådt efter regnskabsårets afslutning. Hvis beslutningen træffes på en ekstraordinær generalforsamling, skal bestyrelsen fremlægge en beretning, som skal oplyse om begivenheder af væsentlig betydning for selskabets stilling, som er indtruffet efter årsberetningens afgivelse.

Formålet med bestemmelsen i aktieselskabslovens § 29, stk. 2, er at sikre, at der forelægges indskydere af kapital de oplysninger om selskabets økonomiske stilling, som må antages at være af betydning for beslutningen om kapitalindskuddet.⁶²⁸

Der ses ikke at være afsagt domme om tilfælde, hvor en eneaktionær på utilstrækkeligt grundlag har indskudt kapital i det helejede selskab.

En betydelige del af de afsagte domme om ledelsens ansvar over for andre indskydere af kapital vedrører spørgsmål om prospektansvar. Selskabet og dets organer er efter de særlige regler om offentlige udbud af værdipapirer underlagt en række oplysningsforpligtelser. Domme om prospektansvar kan være vejledende også ved bedømmelse af forhold, hvor disse særlige oplysningsforpligtelser ikke finder anvendelse.

Fra retspraksis kan nævnes Sø- og Handelsrettens dom fra 1999 om tegning af aktier i Hafnia Holding A/S på grundlag af et børsprospekt.⁶²⁹ Sø- og Handelsretten sammenfattede kravene til et børsprospekt således:

“[D]er kan stilles krav om at prospekter giver alle oplysninger om virksomheden der kan være af betydning for en investor. Oplysninger må ikke være ufuldstændige, og de skal være umiddelbart tilgængelige.”⁶³⁰

⁶²⁸ Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, spalte 4459.

⁶²⁹ Dom af 2. september 1999 i sagerne H-0003-97 og H-0069-97. Dommen er anket til Højesteret.

⁶³⁰ Dommens pkt. 8.I.1.

Sø- og Handelsretten fandt, at børsprospektet indeholdt oplysninger, der ikke var retvisende, blandt andet fordi en række risikomomenter ved koncernens fortsatte drift og ved opgørelse af koncernens værdi ikke var tilstrækkeligt oplyst. Hafnias revisorer og emissionsbank ifaldt herefter ansvar, mens ledelsen blev frifundet, fordi ledelsens fejlskøn - navnlig på grund af ledelsens kortvarige tilknytning til selskabet - ikke kunne anses for ansvarspådragende.

Der er afsagt en række domme om prospektansvar ved udbud af kommanditselskabsprojekter. Disse sager angår det aftaleretlige spørgsmål om tegningsaftalers bindende virkning, men kan være vejledende også for spørgsmål om erstatningsansvar.⁶³¹

Et eksempel på idømmelse af erstatningsansvar er Højesterets dom i UfR 1993.696. I dommen er blandt andet anført:

“Højesteret kan tiltræde, at kommanditselskabsprojekter hyppigt er blevet tilrettelagt og etableret med en højere risikoprofil og et ringere primært driftsresultat - i hvert fald i begyndelsesfasen - end andre erhvervsprojekter, at investorer må antages at være vidende herom, og at dette tilsiger betydelig tilbageholdenhed med at anse kommanditisters tegningsaftaler for uforbindende. Det anførte betyder imidlertid hverken, at udbydere af kommanditselskabsprojekter kan undlade at foretage lødige undersøgelser og overvejelser vedrørende projektets rentabilitet, eller at de kan sætte et projekt i værk på en måde, som forøger kommanditisternes risiko ud over, hvad disse med føje måtte regne med i henhold til prospekt- og tegningsmaterialet.”

I efterfølgende sager har Højesteret afvist kommanditisters påstande om tilsidesættelse af tegningsaftaler, fordi kommanditisterne ikke havde godtgjort, at det allerede, da de pågældende projekter blev udbudt, måtte have stået udbyderne klart, at det var umuligt at realisere de resultater, der var indeholdt i prospekternes budgetoplysninger.⁶³²

Ledelsen kan ifalde erstatningsansvar, selvom de oplysninger, der gives indskyderen af kapital, er i overensstemmelse med selskabets bogførings- og regnskabsmateriale, hvis dette materiale på grund af en uforsvarlig økonomistyring eller lignende ikke er retvisende. Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard anfører herom:

“Det må antages, at der kan rejses krav ... af aktionærer, der erhverver aktier i tillid til offentliggjorte, men som følge af uforsvarlig tilrettelæggelse af regnskabsfunktionen urigtige regnskabsoplysninger ...”⁶³³

⁶³¹ Jf. Jørgen Nørgaards kommentar til dommen UfR 1993.696 H i UfR 1994 B, side 268.

⁶³² UfR 1994.876 H, UfR 1996.271 H og UfR 2000.824 H.

⁶³³ Bestyrelsesansvaret, side 78.

Sø- og Handelsretten fandt i 1995 i sagen om rejsebureauet Gate Eleven, at et kapitalindskud i rejsebureauet og efterfølgende køb heraf var sket på et mangelfuldt grundlag, men at dette måtte tilregnes køberen af selskabet. Køberen havde ikke stillet spørgsmål til selskabets regnskabsmateriale, hvilket der efter rettens opfattelse havde været anledning til. De sagsøgte bestyrelsesmedlemmer havde opfyldt pligterne efter aktieselskabslovens § 54 om forsvarlig organisation af selskabet og var derfor ikke ansvarlige for manglerne ved selskabets regnskabsmateriale.⁶³⁴

Ved vurderingen af ledelsens ansvar inddrages investorens accept af risiko i forbindelse med beslutningen om at foretage en risikobetonet investering. Der foretages en afvejning mellem ledelsens iagttagelse af oplysningspligten og investorens anledning til og indsats for at skaffe sig supplerende oplysninger. Betragtninger om accept af risiko har særlig betydning for en eneaktionær, der har anledning til og mulighed for at undersøge de oplysninger, som modtages fra selskabet i forbindelse med en kapitalforhøjelse. Forelå der på tidspunktet for indskuddet af kapital forhold, som burde have givet anledning til efterprøvelse, kan manglende undersøgelse afskære aktionæren fra at kunne fremsætte krav mod selskabets ledelse. Aktionærens forhold omtales nærmere i kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

16.4 Revisionens ansvar

16.4.1 Generelt om revisionens ansvar

Revisorer kan efter aktieselskabslovens § 141, jf. § 140, ifalde erstatningsansvar som følge af ansvarspådragende adfærd. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til § 141, at ansvarsnormen består i en henvisning til kravet om overholdelse af god revisionsskik.⁶³⁵

Lov om statsautoriserede revisorer indeholder i § 6 a, stk. 2, den grundlæggende bestemmelse om revisors pligter.⁶³⁶ Bestemmelsen lyder således:

“En statsautoriseret revisor skal udføre sit hverv med omhu, nøjagtighed og den hurtighed, som hvervets beskaffenhed tillader, samt i overensstemmelse med god revisorskik.”

I årsregnskabslovens § 61g, stk. 1, er om revision af selskabers regnskaber fastsat:

⁶³⁴ Dom af 1. maj 1995 i sag H 161/92, trykt i Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling, 1995, side 778. Dommen er nævnt i kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

⁶³⁵ Jf. Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, spalte 4541.

⁶³⁶ Lov nr. 68 af 15. marts 1967, jf. lovbekendtgørelse nr. 501 af 30. juni 1998, som ændret senest ved lov nr. 1087 af 29. december 1999.

“Revisor skal revidere årsregnskabet i overensstemmelse med god revisionskik og herunder foretage en kritisk gennemgang af selskabets regnskabsmateriale og dets forhold i øvrigt.”⁶³⁷

Det nærmere indhold af “god revisorskik” og “god revisionskik” fremgår af bestemmelser i lovgivningen, navnlig årsregnskabsloven, af de 21 revisionsvejledninger, der er udarbejdet af Foreningen af Statsautoriserede Revisorers Revisionstekniske Udvalg, og af afgørelser fra Foreningen af Statsautoriserede Revisorers Responsumudvalg.

Højesteret udtalte i dommen i UfR 1978.653:

“Det må være en betingelse for at pålægge en revisor erstatningsansvar, at han i udførelsen i sit arbejde har handlet i strid med god revisionskik.”

Ikke enhver tilsidesættelse af god revisorskik er imidlertid ansvarspådragende. I UfR 2000.595, der omtales nærmere nedenfor, udtalte Vestre Landsret i præmisser, der blev tiltrådt af Højesteret:

“Tilsidesættelserne af god revisorskik findes at have en sådan karakter, at de kan være ansvarspådragende.”

Paul Krüger Andersen anfører:

“Culpavurderingen i ansvarssager er tæt forbundet, om end ikke umiddelbart sammenfaldende, med om god revisorskik osv. i det konkrete tilfælde er fulgt.”⁶³⁸

Om revisions- og regnskabsvejledningerne anføres videre:

“Indholdet af revisions- og regnskabsvejledningerne har klar betydning for bedømmelsen af ansvarsspørgsmål. Man kan næppe forestille sig ansvar, hvis vejledningernes regler om anbefalingerne er fulgt. Det er derimod tænkeligt, at ansvarsvurderingen i en konkret sag kan falde således ud, at der ikke statueres ansvar, selv om anbefalingerne i en revisionsvejledning ikke (fuldt ud) er iagttaget”

⁶³⁷ Lov nr. 284 af 10. juni 1981 om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 526 af 17. juni 1996, som ændret senest ved lov nr. 166 af 24. marts 1999.

⁶³⁸ Paul Krüger Andersen i Lars Bo Langsted, Paul Krüger Andersen og Mogens Christensen: Revisoransvar, 4. udg., 1997, side 175.

16.4.2 Revisor som offentlighedens tillidsmand

En statsautoriseret revisors virksomhed omfatter revision af regnskaber m.v. samt rådgivning og assistance i forbindelse hermed og inden for tilgrænsende områder, jf. § 6 a, stk. 1, i lov om statsautoriserede revisorer. En statsautoriseret revisor virker som offentlighedens tillidsmand under udøvelse af revision og afgivelse af erklæringer og rapporter, der ikke udelukkende er bestemt til hvervgiverens egen brug, jf. § 6 a, stk. 3.

Bestemmelsen i § 6 a blev indsat i loven i 1994.⁶³⁹ Af bemærkningerne til forslaget til bestemmelsen er anført følgende om begrebet "offentlighedens tillidsmand":

"Begrebet har til formål at angive, at revisor ved udførelse af revision eller i øvrigt ved afgivelse af erklæringer og rapporter - der er egnet til fremvisning over for offentligheden eller kræves efter lovgivningen - også skal varetage hensynet til virksomhedens omverden såsom myndigheder, medarbejdere, kreditorer og investorer, selvom revisor er valgt af virksomheden, som kan have modstående interesser. Er erklæringen eller rapporten kun til intern brug, må dette fremgå af selve erklæringen eller rapporten."⁶⁴⁰

I § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 90 af 22. februar 1996 om statsautoriserede og registrerede revisors erklæringer m.v. er bestemt, at revisors erklæringer skal affattes

"... uafhængigt af hvervgiver og under hensyn til de forhold, som modtagerne må forventes normalt at tillægge betydning, når de træffer beslutninger. Revisor skal derfor tage stilling til alle forhold, medmindre de er uvæsentlige for formålet med erklæringen eller rapporten, og andet ikke fremgår af lovgivningen mv."

Disciplinærnævnet for Statsautoriserede Revisorer har i 1999 udtalt, at "revisor i sin virksomhed som 'offentlighedens tillidsrepræsentant' stedse skal udføre sit arbejde uafhængigt af hvervgiveren".⁶⁴¹

16.4.3 Revisors erklæringer og meddelelser

Ifølge årsregnskabslovens § 61 g skal revisor revidere årsregnskabet i overensstemmelse med god revisionsskik og herunder foretage en kritisk gennemgang af selskabets regnskabsmateriale og dets forhold i øvrigt. Målet hermed er at tilvejebringe et regnskab, der giver et retvisende billede af selskabets henholdsvis koncernens aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultat i overensstemmelse med lovens § 4, stk. 2.

⁶³⁹ Lov nr. 427 af 1. juni 1994.

⁶⁴⁰ Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, spalte 5668.

⁶⁴¹ Kendelse i sag nr. S-20/1998, der er refereret i nævnets årsberetning 1999, side 12 f.

Revisor afgiver efter revision af selskabers årsregnskaber revisionspåtegning. Påtegningen kan indeholde forbehold eller være "blank". I bekendtgørelsen om statsautoriserede og registrerede revisorer erklæringer m.v. er i § 5 fastsat, i hvilke tilfælde revisor skal tage forbehold i påtegningen. Bestemmelsen lyder således:

"Revisor skal i revisionspåtegningen tage forbehold, hvis:

- 1) regnskabet ikke opfylder krav om, at det skal give et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultat, eller det ikke opfylder andre tilsvarende generelle kvalitetskrav,
- 2) regnskabet ikke indeholder de krævede oplysninger eller ikke opfylder betingelserne for at udelade krævede oplysninger, medmindre de manglende oplysninger er helt ubetydelige,
- 3) usikkerhed vedrørende opgørelsen af regnskabet eller usædvanlige forhold, som har påvirket det, ikke er tilstrækkeligt oplyst,
- 4) regnskabet er behæftet med fejl eller mangler,
- 5) regnskabet er aflagt under forudsætning af fortsat drift, men revisor finder, at forudsætningen ikke er opfyldt,
- 6) forhold af betydning for regnskabet ikke er tilstrækkeligt oplyst for revisor,
- 7) revisor ikke kan nå til en konklusion vedrørende dele af regnskabet eller regnskabet som helhed, eller
- 8) regnskabet i øvrigt ikke er aflagt i overensstemmelse med lovgivningens eller eventuelle andre bestemmelsers krav til regnskabsaflæggelsen."

I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens vejledning om erklæringsbekendtgørelsen, pkt. 1.4, er anført følgende om de oplysninger, der skal medtages i en erklæring:

"Revisor skal inddrage alle forhold, der ikke er uvæsentlige for formålet med erklæringen eller rapporten.

Der er grænser for, hvor vide hensyn revisor skal tage. Hvad der er væsentligt bestemmes ud fra de behov, som en normal modtager i almindelighed må forventes at have. Det afgørende er, om bestemte oplysninger eller fremgangsmåder ud fra normale omstændigheder må forventes at påvirke modtagerens bedømmelse af den situation, som revisors erklæring eller rapport handler om.

Efter bekendtgørelsen er det ikke nok at se på tal. Der skal også tages hensyn til ikketalmæssige oplysninger og deres betydning. I øvrigt vil væsentlighedsbetragtningen ikke uden videre kunne bruges på lovkrævede oplysninger. ...

Revisor skal være opmærksom på oplysninger, som ledelsen anser for helt selvfølgelige og dermed ikke har indarbejdet eller informeret om i regnskabet. Dette skyldes, at ledelsen på grund af forhåndsviden anser dem for uvæsentlige. Revisor skal også her tage hensyn til modtagernes informationsbehov."

Et eventuelt forbehold skal formuleres klart. FSR's Responsumudvalg har udtalt:

"Det er efter udvalgets opfattelse ikke i overensstemmelse med god revisionsetik at formulere en revisionspåtegning, der giver regnskabslæseren anledning til tvivl om, hvorvidt der er tale om et forbehold eller ej.

...

Da revisor i revisionspåtegningen har udtalt, at 'regnskabet giver et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultat', er det udvalgets opfattelse, at der ikke er tale om et forbehold.

Udvalget ønsker imidlertid at anføre, at det er i overensstemmelse med god revisorskik at henlede regnskabslæserens opmærksomhed på forhold eller regnskabsmæssige enkeltposter, hvortil der knytter sig særlige vurderingsproblemer/-usikkerheder.”⁶⁴²

Revisornævnet har i en sag om budgetter anført, at en aftale mellem klienten og revisor om begrænsninger i revisors arbejde ikke over for tredjemand kan fritage revisor for at oplyse, hvilke af de sædvanlige krav til en revisors udarbejdelse af et budget, han ikke har været i stand til at opfylde.⁶⁴³ Nævnet tilføjede, at revisor “burde således i et forbehold have fralagt sig ansvaret for rigtigheden af budgettets tal”.

Revisionens meddelelser til ledelsen gives normalt i en revisionsprotokol. I Revisionsvejledning nr. 18 fra marts 1991 om revisionsprotokollen, pkt. 2.1 og 2.3, er anført, at revisionsprotokollen føres til brug for bestyrelsen og er “et væsentligt led i kommunikationen mellem revisor og virksomhedens bestyrelse”. I pkt. 3.4 anføres:

“Beretninger i revisionsprotokollen skal formuleres på en entydig, klar og forståelig måde, og skal omfatte alle de forhold, som revisor mener, at bestyrelsen skal gøres bekendt med.”

Revisors valg mellem at give meddelelser i påtegningen på et regnskab eller i revisionsprotokollen belyses af praksis fra FSR's Responsumudvalg. Responsumudvalget har i 1960 udtalt:

“Det afhænger af de nærmere omstændigheder, til hvem revisor skal rette henvendelse i anledning af konstaterede mangler, fejl. m.m. i regnskabet og bogføringen.

I revisionspåtegningen på regnskabet giver revisor selskabets aktionærer, kreditorer og andre regnskabslæsere oplysning om den af ham udførte revision. Såfremt de konstaterede mangler og fejl er af en sådan karakter, at det har betydning for disse regnskabslæsere at blive gjort bekendt hermed, hører bemærkning herom hjemme i revisionspåtegningen.

I revisionsprotokollen indfører revisor en beretning om den udførte revision. Denne beretning er bestemt til forelæggelse for bestyrelsen og indeholder en mere detaljeret redegørelse for den udførte revision Revisor vil i denne beretning anføre sådanne oplysninger, som han finder det naturligt, at bestyrelsen bliver gjort bekendt med, herunder også oplysning om konstaterede fejl eller mangler, når der ikke er tale om så væsentlige forhold, at fejlene kan få betydning for de tidligere nævnte regnskabslæsers forståelse af regnskabet.”⁶⁴⁴

⁶⁴² Svar af 21. maj 1996 i sag nr. 1065.

⁶⁴³ Kendelse af 4. juli 1997 i sag nr. 97-33.010.

⁶⁴⁴ Svar af 3. maj 1960 i sag nr. 268.

Udvalget har senere anført, at

“relevante revisionsbemærkninger altid bør anføres i revisionsprotokollen, uanset om selskabets ledelse i forvejen er bekendt hermed.”⁶⁴⁵

I det følgende beskrives nogle af de forhold, der kan give anledning til, at revisor foretager særlige undersøgelser og eventuelt fremsætter bemærkninger i revisionsprotokollen eller tager forbehold i påtegningen på regnskabet.

16.4.4 Systemfejl

Revisor kan ifalde ansvar på grund af manglende reaktion over for systemfejl, d.v.s. manglende økonomistyring, kontrolforanstaltninger eller lignende i virksomheden. Kravene til revisors kontrol af virksomhedens systemer fremgår af revisionsvejledningerne og af domstolene og Responsumudvalgets praksis.

I Revisionsvejledning nr. 1 fra marts 1993 om grundlæggende principper for revision og regnskaber er i pkt. 2.4-2.5 om afgrænsning af opgaver og ansvar mellem ledelse og revisor fastsat følgende:

“Revisor skal gennemgå og vurdere, om de af ledelsen tilrettelagte registreringssystemer, interne kontrolsystemer og procedurerne ved regnskabsaflæggelsen giver et pålideligt grundlag for udarbejdelsen af regnskabet.

Revisor skal meddele ledelsen, hvilke væsentlige mangler der under revisionen er forefundet vedrørende de regnskabsmæssige registreringssystemer og de interne kontrolsystemer.

Revisor skal kontrollere, hvorvidt det udarbejdede regnskab opfylder lovgivningens og eventuelle vedtægters regnskabsbestemmelser. Herunder skal revisor vurdere den anvendte regnskabspraksis, de udøvede regnskabsmæssige skøn samt de af ledelsen afgivne oplysninger.”

I revisionsvejledningens pkt. 6.4 er om revisors informationsindsamling fastsat:

“Med henblik på at vurdere, om systemer og procedurer kan forventes at identificere, registrere, behandle og rapportere regnskabsmæssige data rettidigt og pålideligt, foretager revisor en overordnet gennemgang af virksomhedens økonomisystemer, edb-anvendelse og væsentlige interne kontroller.”

⁶⁴⁵ Svar af 11. september 1985 i sag nr. 860.

I vejledningens pkt. 7 er udførelsen af revisionen beskrevet. I pkt. 7.4-7.8 beskrives systemrevision, d.v.s. efterprøvelse af om virksomhedens interne kontrol er tilfredsstillende. I pkt. 7.8 er fastsat, at såfremt systemerne indeholder væsentlige svagheder, skal revisor meddele ledelsen dette.

Revisors meddelelser gives som nævnt normalt i revisionsprotokollen, jf. kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter..** I § 19 i bekendtgørelse om statsautoriserede og registrerede revisorer erklæringer m.v. er bestemt, at såfremt der føres en revisionsprotokol, skal revisor deri indføre oplysninger om “væsentlig usikkerhed, fejl eller mangler vedrørende virksomhedens bogholderi, regnskabsvæsen eller interne kontrol”.

I Revisionsvejledning nr. 18 fra marts 1991 om revisionsprotokollen er i pkt. 4.5 fastsat:

“Er der ved revisionsarbejdet i årets løb forefundet mangler i virksomhedens interne kontrol, bogholderi og regnskabsvæsen, skal revisionsprotokollatet indeholde oplysning herom, hvis revisor finder, at manglerne har en sådan karakter, at de bør forelægges bestyrelsen.”

Revisor skal omtale systemfejl i revisionsprotokollatet eller - hvis fejlene er væsentlige - i påtegningen på regnskabet. FSR's Responsumudvalg har udtalt:

“Mangler og usikkerhed omkring bogholderi og regnskabsvæsen kan være af så væsentlig betydning for regnskabsaflæggelsen, at det bør føre til forbehold i revisionspåtegningen. Derimod er det efter udvalgets opfattelse tilstrækkeligt, at mindre afgørende forhold ud fra et væsentlighedskriterium alene anføres i revisionsprotokollen. Det må bero på revisors konkrete vurdering i det enkelte tilfælde, hvilken vægt forefundne mangler i bogholderi- og regnskabsvæsen tillægges, og dermed om bemærkningerne må føre til forbehold i revisionspåtegningen, alene omtales i revisionsprotokollen eller helt udelades.”⁶⁴⁶

Revisor har ikke mulighed for at finde samtlige mulige systemfejl i virksomheden. Revisor har imidlertid pligt til at overveje, om den interne kontrol i selskabet er hensigtsmæssig. Hvis der er mistanke om uregelmæssigheder, skal spørgsmålet undersøges nærmere.

Gomard anfører følgende om kravene til revisors reaktion:

“Hvordan revisor bør afværge eller begrænse tab for virksomheden og for regnskabslæsere uden for virksomheden afhænger af omstændighederne. En orientering og advarsel af virksomheden om dens risiko for at lide tab på grund af en utilstrækkelig intern kontrol kan være tilstrækkelig. Advarslen kan meddeles ledelsen direkte og indføres i revisionsprotokollen.”⁶⁴⁷

⁶⁴⁶ Svar af 11. september 1985 i sag nr. 860.

⁶⁴⁷ Bernhard Gomard: Revisors stilling i retlig belysning, 1. udgave, 1979, side 64.

I dommen i UfR 1951.960 H ifaldt et revisionsfirma ansvar. Det var for revisorerne klart, at ikke kun et firmas kasserer men også andre ansatte modtog betalinger, der tilkom firmaet. Retten fandt, at revisorerne burde havde undersøgt forholdene nærmere og i givet fald enten søgt forholdene ændret eller tilrettelagt revisionen med henblik på den risiko for besvigelse, som ordningen medførte. Da dette ikke var gjort, ifaldt revisionsfirmaet ansvar for det tab, som klienten led ved en ansats tilegnelser fra kassen.

I dommen i UfR 1955.46 H fandtes de sagsøgte revisorer ikke ansvarlige for igennem 3 år ikke at have opdaget forfalskede regnskaber. Østre Landsret udtalte, at revisorerne ikke havde haft anledning til at få mistanke om ulovlighederne. Revisorerne havde endvidere i revisionsprotokollen og ved drøftelse med medarbejdere i selskabet henledt opmærksomheden på, at det var uheldigt, at der var sammenfald mellem kasse- og bogholderfunktionen, men selskabet ønskede ikke at ændre dette. I Højesteret var flertallet enige med landsretten. 3 ud af 9 dommere fandt, at en betydelig stigning i lønningsforskuddene burde have ført til, at revisorerne foretog nærmere undersøgelse. De fandt endvidere, at revisorerne burde have foretaget sig mere end blot at nævne problemet i revisionsprotokollen. De ville derfor i et vist omfang pålægge revisorerne erstatningsansvar.

16.4.5 Usikkerhed om selskabets fortsatte drift

Revisor skal efter årsregnskabslovens § 26 påse, at forudsætningen om going concern er opfyldt. I Revisionsvejledning nr. 6 fra marts 1997 om going concern er fastsat bestemmelser om revisors opfyldelse af denne pligt.

Efter vejledningens pkt. 1.2 skal revisor tage stilling til, om virksomhedens fortsatte drift kan være truet af begivenheder, om hvis udfald der kan være væsentlig usikkerhed. Efter pkt. 1.3 består væsentlig usikkerhed i, at “det ikke med sædvanlig forretningsmæssig sikkerhed er muligt at nå til en konklusion om udfaldet af fremtidige begivenheder af væsentlig betydning for regnskabet”.

Efter vejledningens pkt. 2.8 skal revisor ved vurderingen

“... tage hensyn til alle relevante oplysninger om virksomhedens udvikling i en overskuelig fremtid, som mindst bør være 12 måneder fra datoen for ledelsens endelige stillingtagen til regnskabet.”

I vejledningens pkt. 3 er angivet en række eksempler på faktorer, der kan være udtryk for, at der er væsentlig usikkerhed om virksomhedens fortsatte drift. Fra opregningen af økonomiske

forhold, der må give revisor anledning til at foretage nærmere undersøgelser, kan fremhæves følgende:

- “• Negativ egenkapital
- Negativt nettoresultat
- Betydelig kortfristet gæld, der er anvendt til finansiering af anlægsaktiver
- Betydelige lån, som forfalder, og som kræver refinansiering
- Budgetter og prognoser, der viser negative pengestrømme
- Ugunstig udvikling i regnskabsmæssige nøgletal
- Væsentlige driftstab
- Væsentligt fald i aktivernes værdi
- Manglende evne til at betale kreditorer på forfaldstidspunktet
- Vanskeligheder med at overholde låneaftalers vilkår
- Overgang til kontant betaling ved modtagelse af varer som følge af krav fra leverandører
- Manglende mulighed for finansiering til gennemførelse af produktudvikling eller af andre investeringer af afgørende betydning for virksomheden.”

Tilstedeværelsen af de angivne forhold må antages at føre til et krav om øget agtsomhed hos revisor, også selvom de konkrete forhold ikke umiddelbart måtte give anledning til tvivl om selskabets fortsatte overlevelse.

16.4.6 Regnskabsmæssige skøn og værdiansættelse

Revisor skal opnå en begrundet overbevisning om værdien af selskabets aktiver og passiver. Revisor kan ifalde ansvar for urigtige værdiansættelser og lignende.

Det fremgår af pkt. 2.6 i Revisionsvejledning nr. 1 fra marts 1993 om grundlæggende principper for revision og regnskaber, at revisor blandt andet skal “vurdere den anvendte regnskabspraksis, de udøvede regnskabsmæssige skøn samt de af ledelsen afgivne oplysninger”.

Efter vejledningens pkt. 4.1 skal revisionen udføres i overensstemmelse med princippet om væsentlighed og risiko. Hovedvægten skal herefter lægges på de poster i regnskabet og de dele af registreringssystemet, hvor risikoen for væsentlige fejl er størst. Væsentligheden vurderes ud fra regnskabet som en helhed, og revisor skal efter pkt. 4.2 fastlægge væsentligheden ud fra en vurdering af, hvilke forhold der forventes at påvirke regnskabslæserens bedømmelse af regnskabet.

Revisionsvejledning nr. 13 fra maj 1989 om revision af regnskabsmæssige skøn fastsætter bestemmelser om revisors gennemgang af regnskabsmæssige skøn (bortset fra budgetter). Regnskabsmæssige skøn er efter vejledningens pkt. 2.2 blandt andet de vurderinger, som virksomhedens ledelse foretager med henblik på værdiansættelse af aktiver, hensættelser, gæld og eventuelle forpligtelser. I pkt. 2.3 og pkt. 2.4 er om skønnene anført følgende:

“Regnskabsmæssige skøn udtrykker ledelsens begrundede vurdering af den mest sandsynlige økonomiske konsekvens af de forhold, der ligger til grund for udøvelsen af skønnet.

Regnskabsmæssige skøn udøves på tidspunktet for regnskabsaflæggelsen og baseres bl.a. på erfaringer, beregninger og kutyme. Er der tale om komplekse skøn, kan særligt sagkyndige inddrages.”

I vejledningens pkt. 3.1 er fastsat, at revisionen af regnskabsmæssige skøn skal sikre, at skønnene er begrundede og anvendelige. Skøn, der er væsentlige for forståelsen af regnskabet, skal være behørigt oplyst. Revisor skal efter pkt. 3.2 påse, at ledelsen har udøvet alle påkrævede regnskabsmæssige skøn og vurdere, om de anvendte metoder og procedurer er betryggende. Revisor skal ifølge vejledningens pkt. 3.5 endvidere udøve et selvstændigt skøn, som kan baseres på et andet grundlag end det, ledelsen har anvendt.

Revisor er således underlagt en undersøgelsespligt.

Udstrækningen af undersøgelsespligten illustreres af Disciplinærnævnet for Statsautoriserede Revisorers kendelse af 12. maj 1998 vedrørende Varde Bank A/S.⁶⁴⁸ I forbindelse med, at banken i august og november 1992 gennemførte aktieemissioner på henholdsvis 75 mio. kr. og 60 mio. kr., påtegnede bankens revisorer prospekterne. Forud for emissionen i august 1992 gennemførte revisorerne en undersøgelse af bankens prospekt og halvårsregnskab, hvilket førte til krav om blandt andet en hensættelse på 100 mio. kr. Vedrørende fremtidsudsigterne henviste revisorerne i deres påtegning til de seneste fondsbørsmeddelelser, som også var vedlagt prospektet. Revisorernes påtegning vedrørende prospektet for aktieemissionen i november 1992 indeholdt ligeledes henvisninger til seneste fondsbørsmeddelelser, men i øvrigt synes revisorerne at have baseret sig på deres undersøgelser forud for emissionen i august 1992. Det blev lagt til grund, at revisorerne ikke havde været bekendt med, at et medlem af direktionen i den mellemliggende periode havde meddelt bestyrelsen, at der efter hans vurdering var behov for yderligere hensættelser i størrelsesordenen 200 mio. kr.

Disciplinærnævnet fandt, at de indklagede revisorer ikke havde handlet i strid med god revisorskik. Som begrundelse anførte nævnet følgende:

“Inden de indklagede underskrev påtegningerne den 27. august 1992, havde de underkastet en række af bankens større engagementer en nøjere undersøgelse. De havde forholdt sig til 5/11-koncernen ved betingelsesløst at forlange en hensættelse på 100 mio. kr. på dette og et andet af bankens engagementer, idet de ellers ikke ville påtegne emissionsprospekterne. Varde Bank bøjede sig for de indklagedes krav og gennemfør-

⁶⁴⁸ Kendelse af 12. maj 1998 i sag nr. S-17/1995.

te hensættelsen. I både august- og novemberprospekterne er den yderligere hensættelse nævnt med angivelse af, at den vedrørte imødegåelse af tab på engagementer inden for ejendomssektoren. Klageren har ikke påvist, at den hensættelse, som de indklagede krævede, var utilstrækkelig på det dengang foreliggende grundlag.

Nævnet må således konstatere, at de indklagede havde forholdt sig til bankens forhold til 5/11-koncernen, at de havde stået fast på kravet om en betydelig hensættelse, og at hensættelsen og dens baggrund fremgik af prospekterne.”

I den konkrete sag, hvor de indklagede revisorer således havde foretaget undersøgelser af et vist omfang og krævet en betydelig hensættelse, udviste nævnet tilbageholdenhed med at kritisere revisorerens skøn over hensættelsens størrelse.⁶⁴⁹

Det kan være i strid med god revisorskik, hvis revisor undlader at tage stilling til væsentlige forhold, også selvom revisor gør opmærksom på, at forholdene ikke er efterprøvet.

FSR's Responsumudvalg har behandlet en sag, hvor revisor havde afgivet en revisorerklæring i forbindelse med konvertering af sin klients investeringscertifikater. I erklæringen oplyste revisor, at klienten havde fremlagt revisor forudsætningerne for investeringscertifikaterne, og at det for revisor var blevet sandsynliggjort, at kursudvikling og forrentning af certifikaterne kunne realiseres, såfremt forudsætningerne ikke blev ændret i løbetiden. Samtidig tog revisor imidlertid forbehold med hensyn til forudsætningerne, som revisor ikke fandt at kunne udtale sig om. Klienten spurgte efterfølgende Responsumudvalget, om det er i overensstemmelse med god revisorskik at afgive en revisorerklæring uden at kende de til grund liggende forhold. Hertil svarede udvalget:

“Revisor har med de anførte forbehold tilkendegivet, at der ikke er foretaget en gennemgang og vurdering af det samlede prospekt og af udsteders forhold.

Revisor tager således efter erklæringens ordlyd ikke stilling til det samlede prospekt, herunder certifikatudstederens evne til at gennemføre projektet.

Den af revisor afgivne erklæring lever imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke op til god revisorskik i forbindelse med afgivelse af prospekterklæringer.”⁶⁵⁰

Revisors udtrykkelige tilkendegivelse om ikke at have foretaget undersøgelse kan tillægges betydning i forbindelse med vurderingen af skadelidtes accept af risiko.

Revisors undersøgelsespligt er ikke ensbetydende med, at revisor skal afdække enhver risiko. FSR's Responsumudvalg har herom udtalt:

⁶⁴⁹ Se også Revisornævnets kendelse af 14. november 1990 i sag nr. 88-43.228-02.

⁶⁵⁰ Svar af 26. juni 1995 i sag nr. 1047.

“En revision tilrettelagt og udført i overensstemmelse med god revisionskik giver ikke fuld sikkerhed for, at enhver væsentlig risiko er afdækket, samt ej heller at det udøvede skøn over tabsrisikoen er korrekt. Denne risiko for uopdagede fejl vil i ikke-revisionstilfælde være større end i tilfælde, hvor revision er udført.”⁶⁵¹

Forskelle mellem ledelsens og revisors skøn af væsentlig betydning for regnskabet skal medføre enten en ændring af regnskabet eller et forbehold i revisionspåtegningen, jf. Revisionsvejledning nr. 13 fra maj 1989 om revision af regnskabsmæssige skøn, pkt. 3.10-3.11.

I Revisionsvejledning nr. 7 fra marts 1996 om revisionspåtegningen er i pkt. 5.3 anført, at der skal tages forbehold i revisionspåtegningen på regnskabet, hvis “revisor anser, at fejl eller mangler, herunder manglende eller utilstrækkelig omtale af regnskabsmæssige usikkerheder eller usædvanlige forhold, er væsentlige i relation til det pågældende regnskab”.

Det fremgår af pkt. 4.13 i Revisionsvejledning nr. 18 af marts 1991 om revisionsprotokollen, at revisor i revisionsprotokollen bør kommentere de skøn af væsentlig betydning for regnskabet, som ledelsen har udøvet.

Har revisor i strid med god revisorskik tilsidesat sin undersøgelsespligt, er der mulighed for, at revisor ifalder erstatningsansvar.

I dommen i UfR 1943.206 H blev en revisor frifundet for ansvar for en advokats tab ved at indlede kompagniskab med en anden advokat. Revisoren havde på baggrund af nogle ureviderede regnskabstal opstillet en balance, der viste, at advokatfirmaet havde en beskedent positiv egenkapital. Firmaet viste sig imidlertid at være insolvent. Højesteret fandt, at advokaten, der indledte kompagniskabet med den insolvente advokat, selv burde have foretaget en nærmere undersøgelse af firmaet. Et mindretal på 3 dommere fandt, at det var en ansvarspådragende fejl, at det ikke af revisorens påtegning på balancen fremgik, at opgørelsen ikke hvilede på en kritisk undersøgelse af posterne. Heller ikke disse dommere ville dog domfælde revisoren, fordi han havde haft grund til at antage, at advokaten selv ville foretage undersøgelser af advokatfirmaet.

Gomard har i 1979 givet udtryk for, at hvis dommen var afsagt på dette tidspunkt (i 1979), ville sagen “meget muligt” have fået de dissenterende dommers begrundelse.⁶⁵²

⁶⁵¹ Svar af 21. december 1995 i sag nr. 1057.

⁶⁵² Revisors stilling i retlig belystning, side 77

I dommen i UfR 1955.905 Ø ifaldt en revisor erstatningsansvar for ikke at have klarlagt, at der var en unormal høj risiko ved adskillige af selskabets bankengagementer.

I dommen i UfR 1977.811 Ø fandtes en revisor ikke erstatningsansvarlig for at have undladt at afkræve selskabets ledelse en erklæring om, hvorvidt selskabet havde påtaget sig kautionsforpligtelser. Revisoren burde have afkrævet ledelsen en sådan erklæring men ved at undlade dette, var der ikke "udvist en sådan forsømmelighed, at [revisoren] er erstatningsansvarlig."

En tilsvarende sag findes i UfR 1978.653 H, hvor revisor havde givet et regnskab revisionspåtegning uden forbehold. 9 af højesteretsdommerne fandt, at der ikke var handlet i strid med god revisionsskik. En dommer udtalte, at ved revision af regnskaberne i en koncern, der er i økonomiske vanskeligheder, må revisor søge at sikre sig, at alle oplysninger er fremkommet. Dommeren fandt dog ikke, at den udviste forsømmelighed kunne føre til, at der blev pålagt erstatningsansvar. To dommere voterede for, at revisoren ifaldt erstatningsansvar, fordi han havde haft et betydeligt kendskab til selskabets forhold og let kunne have skaffet sig yderligere oplysninger og derfor ikke uden at foretage nærmere undersøgelser burde have givet regnskabet revisionspåtegning uden forbehold.

I dommen i UfR 1982.1062 Ø blev en revisor fundet erstatningsansvarlig for at have givet revisionspåtegning uden forbehold på et regnskab, der på flere punkter var urigtigt. Revisoren fandtes at have handlet i strid med god revisionsskik, idet han ikke havde opnået en begrundet overbevisning om tilstedeværelsen af aktiver og om forsvarligheden af værdiansættelser. Revisionen var i vidt omfang baseret på mundtlige oplysninger fra selskabets direktør.

I dommen i UfR 2000.595 fandt Vestre Landsret, hvis præmisser på dette punkt blev tiltrådt af Højesteret, at en statsautoriseret revisor havde tilsidesat god revisionsskik ved i forbindelse med udarbejdelse af et perioderegnskab ikke at have undersøgt grundlaget for en række ændringer af regnskabsprincipperne i forhold til selskabets senest aflagte halvårsregnskab og efter sådan undersøgelse i et revisionsprotokollat at have rettet henvendelse til selskabets bestyrelse. Revisionsfirmaet blev dog frifundet på grund af manglende årsagssammenhæng mellem de begåede fejl og sagsøgerens investering i selskabet.

16.4.7 Hensættelser i årsregnskaber

For at tilvejebringe et retvisende billede skal årsregnskaber ved hensættelser tage hensyn til tab, forpligtelser og omkostninger, som kan henføres til samme eller tidligere regnskabsår, og som på balancetidspunktet er sandsynlige eller sikre, men som er uvisse med hensyn til deres størrelse eller tidspunktet for deres afholdelse, jf. årsregnskabslovens § 20, stk. 1, og § 26, stk.

1, nr. 3, litra b. Ifølge § 20, stk. 3, må en hensættelse ikke overstige det beløb, som er nødvendigt.

Det fremgår af pkt. 63 af et udkast fra december 1999 til Regnskabsvejledning nr. 18, at er virksomheden part i en aftale, der er tabgivende for virksomheden, er der som følge heraf en forpligtelse, der skal indregnes og opgøres som en hensættelse. Udkastets pkt. 29 lyder:

“Anvendelsen af regnskabsmæssige skøn er et væsentligt element ved opgørelsen af årsregnskabs poster. Dette gælder ikke mindst for hensættelser.”

Endvidere fremgår det af pkt. 38:

“Hensættelser skal opgøres som det bedste skøn over de udgifter, der er nødvendige for på balancedagen at afvikle forpligtelsen.”

Det følger af reglerne om revisors undersøgelsespligt, at revisor skal foretage en prøvelse af grundlaget for væsentlige hensættelsesposter, jf. kapitel 16.4.6.

16.5 Årsagssammenhæng

Det er en forudsætning for gennemførelse af erstatningsansvar, at et konstateret tab er forvoldt af de ansvarspådragende handlinger.

Det kan være vanskeligt at vurdere, om en generelt utilstrækkelig økonomistyring eller lignende har forvoldt tab. Det er ikke givet, at selskabets situation ville have været anderledes, hvis økonomistyringen havde været bedre.

Selve det forhold, at et regnskab ikke har været retvisende, kan ikke føre til erstatningsansvar over for selskabet. Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard anfører følgende:

“Et erstatningskrav, der fremføres på selskabets vegne med henvisning til, at selskabets regnskaber viser et urigtigt billede, fordi regnskabsfunktionen har været tilrettelagt på utilstrækkelig måde ... vil ikke kunne omfatte andet end udgiften til at få bragt orden på bogholderiet og regnskabet. ... Selskabets ejere kan blive udsat for skuffelse ved at finde ud af, at aktiebesiddelsen ikke er så meget værd som først antaget, men det berettiger ikke til erstatning.”⁶⁵³

Et utilstrækkeligt økonomistyringssystem kan føre til, at en disposition træffes på et utilstrækkeligt grundlag. Det følger af almindelige betragtninger om adækvans, at ikke enhver

⁶⁵³ Bestyrelsesansvaret, side 222.

følge vil falde inden for det, der omfattes af et erstatningsansvar.⁶⁵⁴ Årsagssammenhængen mellem den ansvarspådragende adfærd og den indtrufne følge kan være så spinkel, at erstatningsansvar er udelukket.

Der kan opstå vanskelige spørgsmål om årsagssammenhæng, hvis et tab er en følge af flere uafhængige fejl. Om sådanne tab anfører Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard:

“Stillingen i dansk ret er nok, at det afgørende ... er en stillingtagen til, om den pågældendes handlinger eller undladelse har medvirket til, at den skadelige virkning er opstået, således at dette er tilstrækkeligt for at statuere årsagsforbindelse.”⁶⁵⁵

Om ansvaret for konkrete uforsvarlige dispositioner anfører Morten Samuelsson og Kjeld Søgaard:

“Er der ... tale om dispositioner, som er foretaget i virksomhedens interesse, men foretaget uden bemyndigelse, må der ... tages stilling til, om dispositionen har medført et tab. Er det uklart, om dispositionen har påført virksomheden et tab, må direktøren frifindes.”⁶⁵⁶

I den ovennævnte dom i UfR 1985.1029 H ifaldt direktøren ikke ansvar for at have videre-solgt selskabets maskiner med tab, idet det ikke var godtgjort, at der kunne være opnået højere priser, eller at det ville have været muligt at sælge virksomheden som going concern i stedet for at sælge ud af maskinerne.

Ved vurdering af erstatningsansvar over for en aktionær, der på et utilstrækkeligt grundlag har indskudt kapital i selskabet, vil det have betydning, om aktionæren kan tænkes at være styret af andet end indtjeningsmæssige motiver. Hvis det kan sandsynliggøres, at aktionæren ville have foretaget investeringen, selvom de utilstrækkelige eller urigtige oplysninger havde været kendt, er der ikke grundlag for erstatningsansvar.⁶⁵⁷

Vurderingen af spørgsmålet om årsagssammenhæng kan ikke adskilles fra skyldspørgsmålet. En åbenbart urigtig børsmeddelelse foranledigede, at Højesteret i dommen i UfR 2000.2176 om Commercial Holding International A/S fandt, at tvivlen om årsagsforbindelsen ikke burde komme emissionsbanken til gode. I en række andre sager har domstolene imidlertid ikke fundet så kritisable forhold, at det kunne begrunde en lempelse af beviskravene, jf. f.eks. dommen i UfR 2000.595 H.

⁶⁵⁴ Jf. for eksempel Henry Ussing: Erstatningsret, 1. udg., 1947, side 149.

⁶⁵⁵ Bestyrelsesansvaret, side 201. Se A. Vinding Kruse (under medvirken af Jens Møller): Erstatningsretten, 5. udg., 1989, side 149-153, for en fyldig gennemgang af spørgsmålet.

⁶⁵⁶ Bestyrelsesansvaret, side 190.

⁶⁵⁷ Se Højesterets dom i UfR 1993.126 og Jørgen Nørregaards kommentar til dommen i UfR 1994 B, side 265.

16.6 Tab

Der skal som en forudsætning for erstatningsansvar kunne opgøres et tab.

Opgørelse af et tab kan formentlig lettere finde sted ved uforsvarlig iværksættelse af nye tiltag end ved passivitet over for allerede eksisterende, tabgivende aktiviteter, fordi afvikling af eksisterende aktiviteter ofte kun kan ske med betydelige tab til følge.

Der findes i retspraksis en række eksempler på, at tabet er blevet fastsat skønsmæssigt. I UfR 1998.1137 fandt Østre Landsret, at de ansvarspådragende handlinger, der bestod i at foresætte driften af selskabet, måtte antages at have påført selskabet et tab, men da landsretten ikke fandt det muligt at fastslå størrelsen af tabet, blev de sagsøgte frifundet. Højesteret fastsatte skønsmæssigt tabet til 1 mio. kr.

I dommen i UfR 1982.1062 Ø blev revisor fundet ansvarlig for et skønsmæssigt fastsat tab ved videreførelse af et selskab efter aflæggelsen af et revideret regnskab.

I dommen i UfR 1956.1122 Ø udtalte retten, at det var uklart, i hvilket omfang den sagsøgte direktørs egenmægtige dispositioner - som direktøren havde ment at foretage i selskabets interesse - havde medført et tab. Sagsøgte blev derfor frifundet.

I dommen i UfR 1955.905 fandt Østre Landsret en revisor ansvarlig for en banks tab på en række engagementer. Revisor havde ikke afdækket en række overtræk på kreditter. Retten udtalte, at der

“fra sagsøgtes side er udvist en sådan almindelig forsømmelse ..., at det må medføre erstatningsansvar for ham, og det findes ubetænkeligt at fastslå, at størrelsen af det tab, hvortil sagsøgtes forsømmelse har været medvirkende, ... har været af den påståede størrelse.”

Retten udtalte videre, at

“sagsøgtes opfyldelse af sine forpligtelser, ville have afværget i hvert fald en væsentlig del af ovennævnte tab ...”

Det synes at kunne udledes af retspraksis, at hvis den uforsvarlige adfærd må antages at have forårsaget et tab, men det ikke er muligt at opgøre dette tab, kan der tilkendes skadelidte en skønsmæssigt fastsat erstatning.

Opgørelsen af et tab ved indskud af kapital i et selskab på utilstrækkeligt grundlag må tage udgangspunkt i størrelsen af indskuddet. Såfremt indskyderen af kapital ikke har reageret på det tidspunkt, hvor det stod klart, at grundlaget for kapitalindskuddet var utilstrækkeligt, kan det efterfølgende tab næppe gøres gældende, jf. Højesterets dom i UfR 2000.2176.

16.7 Aktionærens forhold

Den danske stat er eneaktionær i Combust. Dette forhold kan have betydning for statens mulighed for at gøre erstatningsansvar gældende over for selskabets ledelse og revision, idet det er muligt, at selskabets ledelse og revision over for aktionæren (staten) kan påberåbe sig betragtninger om egen skyld eller accept af risiko.

Ifølge § 20, stk. 2, i selskabets vedtægter og § 7, stk. 1, i forretningsordenen for bestyrelsen har medlemmerne af bestyrelsen tavshedspligt. I de oprindelige vedtægters § 20, stk. 3, og den oprindelige forretningsordens § 7, stk. 2, var fastsat:

“Statslige ansatte, der er indvalgt i bestyrelsen i kraft af statens (DSB's) stemmer på generalforsamlingen, kan under hensyntagen til fondsbørslovens § 39 b⁶⁵⁸ videregive oplysninger af væsentlig betydning for den danske stats varetagelse af sine interesser til respektive ministre og DSB.”

I senere vedtægter og forretningsorden er henvisningen til DSB udeladt, men ordlyden er i øvrigt uændret.

Statens mulighed for at gøre ansvar gældende må anses for begrænset i det omfang, staten har modtaget oplysninger om selskabets organisation og forretningsmæssige dispositioner m.v. og ikke har reageret herpå.

I dommen i UfR 1990.505 var der anlagt sag mod et selskabs direktør og revision som følge af tab på en investering. Højesteret fandt, at der var mangler ved virksomhedens halvårsregnskab og revisionspåtegning, og at revisors bemærkninger til et budget var kritisable, men afviste erstatningsansvar på grund af investorens kendskab til virksomhedens økonomiske situation og regnskabsforhold.

⁶⁵⁸ Ifølge bestemmelsen måtte intern viden ikke videregives, medmindre videregivelsen var et led i udøvelsen af den pågældendes beskæftigelse m.v., jf. bekendtgørelse nr. 713 af 8. september 1993 af lov om Københavns Fondsbørs. Loven er erstattet af lov nr. 1072 af 20. december 1995 om værdipapirhandel. Denne lov indeholder i § 36 et tilsvarende forbud mod videregivelse af intern viden.

Et eventuelt erstatningsansvar for tilførsel af kapital til selskabet kan være begrænset eller udelukket på grund af aktionærens kendskab til risikoen ved indskuddet eller viden om, at grundlaget for indskuddet ikke var tilstrækkeligt oplysende.

16.8 Lempelse

Hvis ledelse eller revisorer findes ved ansvarspådragende adfærd at have forvoldt Combust et tab, kan der være grundlag for lempelse efter erstatningslovens § 24, stk. 1, og aktieselskabslovens § 143, stk. 1. Erstatningslovens § 24, stk. 1, lyder således:

“§ 24. 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, ansvarrets beskaffenhed, skadevolderens forhold, skadelidtes interesse, foreliggende forsikringer samt omstændighederne i øvrigt.”

Aktieselskabslovens § 143, stk. 1, lyder således:

“§ 143. Erstatning efter reglerne i §§ 140-142 kan nedsættes, når dette findes rimeligt under hensyn til skyldgraden, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.”

Der kan navnlig være grundlag for lempelse i tilfælde, hvor personer findes erstatningsansvarlige for betydelige beløb og ikke har forsikringsdækning herfor. Gomard anfører:

“Lempelsesreglen i ASL § 143 ... giver mulighed for rimelig hensyntagen bl.a. til aktionærer og medarbejderrepræsentanter, der er indvalgt i bestyrelsen, men som ikke er professionelle bestyrelsesmedlemmer.”⁶⁵⁹

Som elementer, der kan tale for lempelse, angiver Gomard tabets betydelige størrelse, fejlens undskyldelighed, den ansvarliges ukyndighed og at den ansvarlige ikke er dækket af ansvarsforsikring.

⁶⁵⁹ Aktieselskaber og Anpartsselskaber, side 444.

IV. KONKLUSION

17. ØKONOMISKE OG FORRETNINGSMÆSSIGE DISPOSITIONER

Granskningstemaets litra a er affattet således:

“Der ønskes en gennemgang af selskabets økonomiske og forretningsmæssige dispositioner (herunder licitationsbud) med det formål at afdække den økonomiske og forretningsmæssige baggrund for selskabets dårlige regnskabsresultater. Specielt bør der ses nærmere på indtjeningsgrundlaget samt årsagen til og det forsvarlige i, at gældsbyrden i perioden fra stiftelsen medio 1995 og indtil 31. december 1998 er vokset til en rentebærende gæld på ca. 800 mio. kr. med det deraf følgende betydelige balanceproblem på grund af misforhold mellem fremmedkapital og egenkapital, der blandt andet afspejles i den lave soliditetsgrad.”

Den korte forklaring på Combust' dårlige regnskabsresultater er, at selskabet blev etableret med et spinkelt kapitalgrundlag og med et væsentligt og vanskeligt overvindeligt konkurrencemæssigt handicap på grund af beskæftigelsen af tjenestemænd, at selskabet gennemførte en ekspansiv strategi i et forretningsmæssigt vanskeligt marked, at selskabets ledelse ikke havde den kompetence, der var nødvendig for at gennemføre en rentabel forretningsmæssig drift af virksomheden, og at selskabet har foretaget betydelige fejlskøn ved beregningen af omkostninger i afgivne licitationsbud, navnlig på kontrakter i HT-området.

Combust har i perioden 1995-1998 påtaget sig en betydelig gældsbyrde. Størrelsen af Combust' gældsbyrde pr. 31. december 1998 kan ud fra en forretningsmæssig vurdering ikke anses for forsvarlig.

17.1 Vilkår ved etableringen - Beskæftigelsen af tjenestemænd

Udskillelsen af DSB's busdivision til et særskilt aktieselskab blev i 1994 forberedt af en arbejdsgruppe nedsat af Trafikministeriet. Udskillelsen fandt sted i 1995, hvor DSB Busser A/S, senere Combust a/s, blev stiftet.

Combust blev etableret med en snæver økonomisk margin. Selskabets virksomhed var ikke omgærdet af samme sikkerhed som ved tidligere omdannelser af statslige virksomheder til aktieselskaber. Folketinget blev ved bemærkningerne til forslaget til lov om DSB Busser A/S gjort bekendt hermed.

Combust blev ved etableringen pålagt at beskæftige ca. 845 tjenestemænd, der forblev ansat i DSB. Selskabet skulle til DSB indbetale løn, pensionsbidrag m.v. for tjenestemændene.

Pligten til at beskæftige tjenestemænd har medført flere problemer for Combust.

For det første var Combust' udgifter til tjenestemændene højere end konkurrenternes udgifter til overenskomstansatte chauffører. En hensættelse på 140 mio. kr. i selskabets åbningsbalance skulle regnskabsmæssigt yde Combust delvis dækning af merudgifterne til pension og eventuel rådighedsløn til tjenestemænd. Combust skulle selv afholde andre merudgifter til tjenestemændene. Hensættelsen på 140 mio. kr. gav ikke likviditet til finansiering af merudgifterne til tjenestemændene, og blandt andet som følge heraf var det ved selskabets etablering forventet, at selskabets langfristede gæld ville vokse de første 10 år efter stiftelsen.

For det andet medførte virksomhedsoverdragelsesloven, at Combust skulle overtage konkurrenternes overenskomstansatte chauffører, når selskabet vandt nye ruter, mens Combust fortsat skulle beskæftige tjenestemænd, der havde kørt på ruter, som Combust havde tabt ved licitation, idet virksomhedsoverdragelsesloven ikke medførte pligt for erhververen til at overtage Combust' tjenestemandsansatte chauffører. Combust kunne derfor kun i begrænset omfang anvende tjenestemænd, der var blevet overtallige ved tab af ruter, på ruter, som selskabet vandt fra andre operatører.

Combust' ledelse har til brug for granskningen opgjort selskabets samlede merudgifter til løn, pension m.v. til tjenestemænd i forhold til egne overenskomstansatte til i alt ca. 122 mio. kr. for perioden 1995-1998. Som følge af forbrug af den hensættelse på oprindeligt 140 mio. kr., som ved Combust' stiftelse blev etableret til delvis dækning af visse af disse merudgifter, er nettopåvirkningen af Combust' driftsresultater dog væsentligt mindre. Forbrug af hensættelsen på ca. 86 mio. kr. og indtægtsførsel af en resthensættelse på ca. 13 mio. kr. i forbindelse med løsningen i 1998 af Combust' tjenestemandspøblem, i alt 99 mio. kr., har medført, at merudgifterne til tjenestemandsansatte chauffører har påvirket Combust' driftsresultater negativt med i alt ca. 23 mio. kr. i perioden 1995-1998.

Tjenestemandspøblemet har også på andre måder påvirket selskabets drift. Tab af ruter kørt af tjenestemænd indebar for Combust en risiko for væsentlige økonomiske tab. Kunne Combust ikke beskæftige de pågældende tjenestemænd på andre ruter, kunne selskabet blive tvunget til at sende de pågældende tjenestemænd på rådighedsløn med forpligtelse til at betale løn og pensionsbidrag i en 3-årig periode. Selskabet har derfor udfoldet betydelige bestræbelser for at undgå at tabe egne ruter kørt af tjenestemænd, når disse ruter kom i licitation.

Hertil kommer, at forskelle i arbejdsvilkår mellem overenskomstansatte og tjenestemænd må antages at have vanskeliggjort kørselsplanlægningen, ligesom tjenestemændene har haft større sygefravær end de overenskomstansatte. Det er ikke muligt at opgøre den driftsøkonomiske

betydning af disse forhold, men forholdene må antages at have påvirket selskabets forhold negativt i et ikke uvæsentligt omfang.

Trafikministeriets arbejdsgruppe vedrørende omdannelse af DSB Busser til aktieselskab anførte i en rapport fra 1994, at selskabet ville blive stiftet "med vilkår som ingen af konkurrenterne har, først og fremmest ca. 20 procent højere lønomkostninger, til gengæld har DSB Busser A/S nogle stordriftsfordele". I rapporten er anført, at selskabet ikke ville blive kompenseret for lønforskellene, som udgjorde 2/3 af de personalemæssige merudgifter på i alt ca. 60 mio. kr. i 1994 (excl. rådighedsløn) i forhold til private overenskomster. Merudgifterne blev forventet kun langsomt at aftage. Man forventede, at de årlige merudgifter først efter 5 år ville blive reduceret til mindre end 50 mio. kr. og først efter 10 år til mindre end 35 mio. kr.

Arbejdsgruppen fandt, at selskabet som følge af stordriftsfordele ville kunne dække disse merudgifter, der i udgangssituationen var 40 mio. kr. svarende til ca. 6% af selskabets omsætning i 1995 på 625 mio. kr. Der er ikke i det tilgængelige materiale, der ligger til grund for etableringen af selskabet, beregninger, der forklarer, hvorledes stordriftsfordele skulle kunne kompensere for et så væsentligt beløb.

Combus skulle i det væsentligste opnå sin indtjening ved i licitation at afgive konkurrence-dygtige bud. I årene efter etableringen af selskabet overgik markedet for rutebuskørsel til at være et rent licitationsmarked. Fortjenstmarginen i et licitationsmarked er sædvanligvis meget begrænset. Det blev også tilfældet på markedet for buskørsel på kontrakt, hvor den gennemsnitlige pris pr. køreplantage fra 1994 til 1997 faldt med ca. 20%. En del af de andre busselskaber, som Combus ville være i konkurrence med, havde en størrelse, der tillige gav mulighed for at realisere stordriftsfordele.

På denne baggrund kunne det efter min vurdering allerede i 1994 ikke anses for sandsynligt, at Combus - selv hvis selskabets årlige omsætning kom til at overstige niveauet på ca. 600 mio. kr. - skulle kunne opnå en indtjening, der kunne dække selskabets væsentlige meromkostninger til medarbejdere i forhold til andre busoperatører. Forudsætningen om Combus' mulighed for at overvinde det konkurrencemæssige handicap forårsaget af meromkostningerne ved beskæftigelsen af tjenestemænd forekommer derfor ikke realistisk - i hvert fald ikke i et marked med et faldende prisniveau.

17.2 Strategi

Det blev som nævnt forudsat, at Combus ved stordriftsfordele kunne overvinde det konkurrencemæssige handicap, som selskabet blev påført ved etableringen. Dette gjorde det nærliggende, at selskabet fulgte en ekspansiv strategi. Combus fulgte en sådan strategi, selvom det

kunne tilsige en vis forsigtighed, at arbejdsgruppen, der forberedte selskabets etablering, forventede, at der i selskabets første år ville være et løbende likviditetsunderskud.

Selskabet besluttede i 1995 at ville byde på al udbudt kørsel i Danmark, som selskabet forventede at få overskud på. I 1995 fastsatte selskabet det mål at få en markedsledende position i Danmark for kontraktkørsel med en markedsandel i år 2000 på ca. 27%. Dette mål blev som følge af vundne licitationer og opkøb af virksomheder nået allerede i august 1997.

Combus fastholdt indtil sommeren 1998 den ekspansive strategi.

17.3 Licitationer

Den væsentligste årsag til de dårlige resultater i Combus har været tabgivende kontrakter opnået ved licitation. De største tab skyldes de kontrakter i HT-området, som Combus bød på i 1996 og 1997, men Combus har tillige indgået tabgivende kontrakter uden for HT-området.

Der er således tale om en virksomhed, hvor det ikke kun er enkelte bud, der har vist sig at være tabgivende. Tab er konstateret i forbindelse med en væsentlig del af de licitationskontrakter, Combus har vundet. Granskningen har vist, at der er flere grunde hertil.

17.3.1 Strukturelle forhold

Grundlaget for omkostningsberegningen ved Combus' udarbejdelse af tilbud synes ikke at have været fyldestgørende. Der har ikke været tilvejebragt et systematisk behandlet erfaringsgrundlag. Omkostningsudviklingen i indgåede kontrakter har ikke været systematisk overvåget. Selskabet har kun i begrænset omfang haft nøgletal på kontrakt- og busområdeniveau til rådighed for tilbudsberegningen, fordi selskabets økonomistyringssystem ikke i tilstrækkeligt omfang kunne generere sådanne tal. De omkostningsskøn, der blev foretaget ved tilbudsberegningen, har derfor kun i begrænset omfang været baseret på historiske tal genereret i selskabets økonomistyringssystem og synes i højere grad baseret på tidligere praksis og enkeltpersoners erfaringer.

17.3.2 Svigtende forudsætninger ved tilbudsberegningen

Selskabet har lidt betydelige tab som følge af, at omkostningsforudsætninger i tilbud afgivet i provinsen og i særdeleshed i HT-området har vist sig at svigte.

Combus' organisation bestod i perioden 1995-1998 af et hovedkontor og en række regionale busområder. Da det økonomistyringssystem, som Combus anvendte frem til 1999, ikke kunne

foretage økonomiopfølgning på kontraktniveau men alene på busområdet, har det været vanskeligt for selskabet entydigt at fastslå, hvilke tilbudsforudsætninger, der er svigtet. I perioden 1995-1998 har selskabet kun vedrørende sygefravær og brændstofforbrug haft styrings-systemer, der med tilstrækkelig præcision kunne efterprøve, om tilbudsforudsætningerne holdt. Størrelsen af de realiserede tab, især i København, giver imidlertid grundlag for at antage, at en række af de af Combust opstillede tilbudsforudsætninger har vist sig at være for optimistiske.

17.3.3 Lav risiko- og fortjenstmargen

Selskabet har i de tilbud, der er undersøgt, alene kalkuleret med en megen beskedne risiko- og fortjenstmargen. Der har typisk været tale om et tillæg til de samlede omkostninger på 1-2%. Det var uforsigtigt at byde med en risiko- og fortjenstmargen af denne størrelse, og den anvendte margin har vist sig at være utilstrækkelig.

17.3.4 Licitationskontrakter i HT-området

Langt de alvorligste tab er påført selskabet ved dispositioner truffet den 10. september 1996 og den 2. september 1997, hvor selskabet afgav bud på henholdsvis 6. og 7. udbud i HT-området. Da Combust afgav bud i HT's 6. udbud havde selskabet ingen kørsel i København og dermed ingen historiske erfaringer, der kunne danne grundlag for omkostningsberegningen i tilbuddet. Kørslen i henhold til 6. udbud skulle begynde den 28. september 1997, og da bud på kørslen i henhold til 7. udbud blev afgivet, havde Combust således fortsat ingen erfaring med afviklingen af kørslen i dette område.

Busområde København har i perioden fra kørslen begyndte den 28. september 1997 til 31. december 1998 påført Combust et samlet udgiftsført driftstab på ca. 29 mio. kr. I granskningsperioden har busområde København herudover givet anledning til betydelige hensættelser til fremtidige tab på indgåede kontrakter. Ved aflæggelse af årsregnskabet for 1998 hensatte Combust 65 mio. kr. til dækning heraf. Den umiddelbare regnskabsmæssige resultatpåvirkning i granskningsperioden af kørslen i København er således et samlet realiseret og forventet tab på ca. 94 mio. kr.

I selskabets årsregnskab for 1999 foretog Combust en yderligere hensættelse vedrørende kørslen i København. Combust' samlede tab på kontrakterne i HT's 6. og 7. udbud er i årsregnskabet for 1999 opgjort til 166 mio. kr. bestående af realiseret tab og hensættelser til dækning af tab i kontrakternes resterende løbetid.

Tabene på kørslen i HT-området må primært antages at skyldes et utilstrækkeligt kendskab hos selskabet til kørsel i HT-området, da tilbuddene blev beregnet. Combust savnede på tidspunktet for afgivelsen af tilbuddene kendskab til, hvordan de relevante overenskomster og lokalaftaler blev fortolket og forvaltet. Selskabet havde endvidere manglende lokalkendskab, viden om sygefravær og andre chaufførforhold af betydning for chaufføreffektiviteten i HT-området. Disse forhold må antages at have været i hvert fald en medvirkende årsag til de betydelige fejlskøn vedrørende chaufføreffektivitet, som Combust foretog ved tilbudsafgivelserne.

Herudover kan tabene på HT-kontrakterne henføres til Combust' manglende overblik over virkningerne af en accept af tilbuddene og selskabets manglende evne til at afvikle kontrakterne på en effektiv og lønsom måde. Da kørslen vundet i 6. udbud skulle begynde, havde Combust endnu ikke etableret de driftsfaciliteter, der var forudsat i tilbuddene, hvilket gav anledning til dårlige arbejdsforhold og bidrog til en forringet chaufføreffektivitet.

17.3.5 Licitationskontrakter uden for HT-området

En række af Combust' licitationskontrakter uden for HT-området har vist sig at være tabgivende. Den hensættelse på 65 mio. kr., som Combust i årsregnskabet for 1998 foretog til tabgivende kontrakter, omfattede alene kørsel i København. Der blev i årsregnskabet for 1999 foretaget en hensættelse på 24 mio. kr. til tab på kørselskontrakter uden for København, ligesom der i 1999 blev udgiftsført et betydeligt driftstab vedrørende kørsel i provinsen. Det kan således konstateres, at der heller ikke ved selskabets beregning af tilbud uden for HT-området har været indregnet tilstrækkelige omkostninger til at dække selskabets udgifter ved at udføre den vundne kørsel.

17.4 Aalborg Omnibusselskab

Combust ejede 58% af aktierne i Aalborg Omnibusselskab A/S. Aalborg Omnibusselskab A/S har i granskningsperioden påført Combust et tab på 5 mio. kr. Der er ikke i forbindelse med granskningen fremkommet oplysninger, der giver grundlag for kritik af Combust' varetagelse af selskabets aktionærinteresser i Aalborg Omnibusselskab A/S.

17.5 Kørsel for egen regning

Ikke blot den kørsel, der er vundet ved licitation, har været tabgivende for Combust. Selskabet har tillige udført kørsel for egen regning med ikke ubetydelige tab til følge.

Combus påbegyndte i november 1997 kørsel mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer. Combus bragte kørslen til ophør i oktober 1998 med tab til følge på ca. 14 mio. kr. Det er ved granskningen konstateret, at projektet blev igangsat på et utilstrækkeligt grundlag.

Før selskabet blev etableret, drev DSB Busser for egen regning turistkørsel til udlandet. Selskabet fortsatte denne aktivitet i busområde International. Aktiviteten var i alle årene 1995 til 1998 tabgivende. Busområde International påførte i perioden 1995-1998 Combus et samlet tab på ca. 24 mio. kr. Aktiviteten blev i 1999 afhændet med virkning pr. 1. januar 2000.

17.6 Udviklingen i Combus' gældsbyrde

17.6.1 Årsagen til gældsbyrdens udvikling

Combus' gældsbyrde er i perioden fra åbningsbalancen pr. 1. januar 1995 til 31. december 1998 vokset med ca. 762 mio. kr. fra en rentebærende gæld på ca. 107 mio. kr. til en rentebærende gæld på ca. 869 mio. kr. Efter fradrag af likvide beholdninger udgjorde den rentebærende nettogæld pr. 1. januar 1995 ca. 29 mio. kr. og pr. 31. december 1998 ca. 785 mio. kr.

Stigningen i gældsbyrden skyldes Combus' investeringer, først og fremmest i anskaffelse af busser. Combus' samlede nettoinvesteringer i perioden 1995-1998 har affødt et likviditetstræk på ca. 886 mio. kr. Da pengestrømmene fra den primære drift har været begrænsede - i hele perioden 1995-1998 et positivt likviditetsbidrag på ca. 179 mio. kr. - har Combus i vidt omfang finansieret investeringerne ved låneoptagelse.

Udviklingen i Combus' omsætning med en stigning på 68% fra 1995 til 1998 har krævet anskaffelse af yderligere busser. Combus' medkontrahenter, trafikkselskaberne, har forstærket anskaffelsesbehovet ved i stigende omfang at stille krav om, at buskørslen udføres med nye busser. I perioden fra ultimo 1995 til ultimo 1998 er antallet af busser i Combus vokset fra 700 til 1.120. De hertil krævede investeringer kan opgøres til ca. 662 mio. kr. (brutto).

Blandt Combus' businvesteringer udgjorde enkeltinvesteringerne til brug for kørslen i henhold til HT's 6. og 7. udbud betydelige beløb. Investeringerne til brug for 6. udbud blev foretaget i 1997 og var på i alt ca. 140 mio. kr. Investeringerne til brug for 7. udbud blev foretaget i 1998 og var på i alt ca. 180 mio. kr.

Ved vurderingen af niveauet for Combus' pengestrømme fra driften skal det tages i betragtning, at Combus i perioden 1995-1998 har afholdt et beløb på i alt ca. 122 mio. kr. som merudgifter til tjenestemænd sammenlignet med, hvad udgiften ville have været til et tilsvarende antal overenskomstansatte chauffører. I Combus' resultatopgørelse blev en væsentlig del af de

nævnte merudgifter regnskabsmæssigt opvejet ved forbrug af åbningshensættelsen, men merudgifterne påvirkede fuldt ud Combust' likviditet og forøgede lånebehovet.

Låneoptagelsen er sket i form af forøgelse af bankgæld og leasinggæld. Størstedelen af leasinggælden kan henføres til finansieringen af busanskaffelser til HT's 7. udbud i maj 1998.

17.6.2 Forsvarligheden af gældsbyrdens størrelse

17.6.2.1 Soliditetsgrad - Covenants

Combust' soliditetsgrad udgjorde pr. 31. december 1998 3,8%. En sådan soliditetsgrad er overordentlig lav og må for Combust antages at have indebåret en nærliggende risiko for konkurs, idet en række af selskabets långivere i henhold til bestemmelser (covenants) i låneaftalerne kunne kræve øjeblikkelig indfrielse af lån ved en soliditetsgrad på under 10%. Combust' revisor tilkendegav i maj 1999, at kreditorer med et samlet tilgodehavende på ca. 800 mio. kr. kunne opsiges deres lån med omgående virkning.

Staten foretog i maj 1999 tilførsel af kapital til Combust med et beløb på 300 mio. kr. I lyset af denne kapitaltilførsel lykkedes det at opnå tilsagn fra samtlige langfristede lånekreditorer om, at de ville fortsætte engagementerne på uændrede vilkår, uanset at soliditeten midlertidigt havde været under den i låneaftalerne fastsatte grænse.

Combust' alvorlige økonomiske situation understreges af bemærkninger fra Combust' revisorer. I revisionsprotokollatet vedrørende årsregnskabet for 1998 lagde revisorerne udtrykkelig vægt på tilsagnet fra staten om kapitaltilførsel og kreditorernes tilsagn om fortsættelse af engagementer som grundlag for at forsyne årsregnskabet "med en revisionspåtegning uden forbehold for fortsat drift". I revisorerne påtegning på årsregnskabet for 1998 er henvist til de afsnit i ledelsens årsberetning, der omtaler særlige risikofaktorer og styrkelsen af selskabets kapitalgrundlag.

Gældsbyrden pr. 31. december 1998 var så stor, at virksomhedens mulighed for at overleve var i fare. En stor del af gælden var principielt forfalden til øjeblikkelig betaling, og virksomheden kunne næppe have opnået tilsagnene om fortsat finansiering uden statens kapitaltilførsel.

17.6.2.2 Evne til at betale renter og afdrag

Selv hvis der ses bort fra ovennævnte overskridelse af covenants, er der anledning til at overveje Combust' evne til at forrente og afdrage gæld i takt med ordinære forfaldsterminer.

Combus' finansieringsudgifter udgjorde i 1998 ca. 40,5 mio. kr. med en gældsbyrde, der steg betydeligt i løbet af året. Combus' rentebærende gæld udgjorde pr. 31. december 1998 ca. 869 mio. kr. Målt i forhold til Combus' samlede aktiver pr. 31. december 1998 på ca. 1.244 mio. kr. svarer en rentebærende gæld på ca. 869 mio. kr. til en gældsandel på ca. 69,8%. Denne gældsandel stiller betydelige krav til virksomhedens afkast.

Combus' pengestrømme fra primær drift udgjorde i 1997 og 1998 henholdsvis ca. 29 mio. kr. og ca. 7,5 mio. kr. efter betaling af finansielle udgifter (renteudgifter) på ca. 13 mio. kr. respektive ca. 40,5 mio. kr.

Renteudgifterne i 1998 var som nævnt et resultat af en gældsbyrde, der steg kraftigt hen over året. Uden tilførsel af kapital fra staten måtte renteudgifterne i perioden efter 1. januar 1999 således forventes at være på et højere niveau end 1998-niveauet, indtil Combus på ny havde nedbragt gælden til gennemsnitsniveauet for 1998.

Ved udgangen af 1998 udgjorde Combus' langfristede gæld ca. 841 mio. kr. Heraf var aftalt ordinære forfaldstidspunkter for et beløb på i alt ca. 25 mio. kr., som lå inden for et år, d.v.s. i løbet af regnskabsåret 1999. Ordinære forfaldstidspunkter indtrådte for et beløb på i alt ca. 788 mio. kr. inden for en periode på 2-5 år, d.v.s. i perioden 1. januar 2001 - 31. december 2003. Med en jævn fordeling ville alene afdrag på langfristet gæld kræve likviditet i størrelsesordenen 250 mio. kr. pr. år i den nævnte 3-årige periode.

Selv hvis Combus begrænsede investeringsomfanget, der også krævede likviditet, synes det næppe muligt, at Combus uden kapitaltilførsel ville have kunnet forrente og afdrage den gæld, der var oparbejdet pr. 31. december 1998.

På denne baggrund kan størrelsen af gældsbyrden ultimo 1998 ikke anses for forretningsmæssigt forsvarlig.

18. ØKONOMISTYRING, LEDELSESRAPPORTERING, MEDDELELSER FRA REVISOR OG GRUNDLAGET FOR KAPITALTILFØRSEL

18.1 Ledelsens overblik over selskabets økonomiske situation

Efter granskningstemaets litra b skal det vurderes

“Om ledelsen (bestyrelse og direktion) på ethvert tidspunkt i perioden kan siges at have haft det nødvendige overblik over selskabets økonomiske situation, herunder om økonomistyringssystemet har været tilstrækkelig effektivt og i øvrigt er blevet efterlevet.”

Combus' ledelse har ikke i granskningsperioden haft det overblik over selskabets økonomiske situation, der har været nødvendigt for med rimelig sikkerhed at kunne forudsige selskabets økonomiske udvikling. Selskabets økonomistyring, økonomirapportering og budgetlægning har været utilstrækkelig.

18.1.1 Økonomistyringssystemet Guide

Combus' virksomhed var opdelt i 11 busområder. Der blev i de fleste af busområderne udført kørsel på grundlag af flere kørselskontrakter med trafikselskaber. Kontrakterne var - eller blev i løbet af granskningsperioden - tildelt Combus efter afholdelse af licitation. Varigheden af kontrakterne var typisk 5-6 år.

Ved styring af en virksomhed, der som Combus er baseret på kontrakter vundet ved licitation, er kendskab til den økonomiske udvikling på kontraktniveau derfor af væsentlig betydning.

Selskabets og det enkelte busområdes indtjening afhænger af kontrakternes resultat. Det er nødvendigt at have kendskab til indtjeningens fordeling på enkelte kontrakter eller grupper af ensartede kontrakter for med tilstrækkelig sikkerhed at kunne forudse fremtidige resultater. Opfølgning på kontraktniveau er en forudsætning for at kunne konstatere, om de forudsætninger, der ved afgivelsen af tilbud på vundne kontrakter blev lagt til grund, har vist sig at holde. Kendskab til det realiserede resultat på kontraktniveau har tillige betydning for selskabets afgørelse af, om det ved en efterfølgende licitation er hensigtsmæssigt at byde på og søge at genvinde bestemte kontrakter.

Combus' tilbudsgivning var baseret på nøgletal for chaufføreffektivitet, brændstofforbrug, afskrivning på materiel m.v. Disse nøgletal varierede efter en række forhold, blandt andet typen af kørsel (bykørsel eller landevejskørsel), indholdet af de gældende overenskomster og chaufførers sygefravær. Det er med henblik på fremtidig tilbudsgivning væsentligt at opnå

kendskab til de realiserede tal på kontraktniveau, således at tilbud kan udarbejdes på grundlag af forudsætninger, der i videst muligt omfang må forventes at være holdbare.

Granskningen har vist, at Combus' økonomistyring ikke opfyldte disse krav og dermed ikke var i stand til at sikre en tilstrækkelig effektiv styring af selskabet.

Efter det var besluttet, at DSB Busser skulle udskilles fra DSB, indførte busvirksomheden pr. 1. januar 1995 økonomistyringssystemet Guide. Systemet blev efter det oplyste indkøbt efter rådgivning fra revisionsfirmaet Price Waterhouse. Combus anvendte Guide fra selskabets etablering og indtil 1. januar 1999, hvor selskabet tog et nyt økonomistyringssystem i brug, jf. kapitel 18.1.4.

Combus' økonomistyringssystem Guide havde ikke en detaljeringsgrad, der kunne opfylde kravet om opfølgning på kontraktniveau. Bogføringen i Guide skete på busområdeniveau, ikke på kontraktniveau. Systemet kunne derfor ikke generere realiserede tal på kontraktniveau men alene på busområdeniveau. Selskabet har ikke på anden måde søgt at gennemføre en opfølgning på kontraktniveau.

Guide var ikke integreret med selskabets øvrige edb-systemer for løn, tjenesteplanlægning m.v. Endvidere var indtægter og udgifter ikke periodiseret i Guide, men blev medtaget i den periode, hvor de pågældende rettigheder eller forpligtelser opstod. Faste omkostninger blev allokert skønsomt, og Combus' væsentligste driftsudgift, lønomkostninger, blev ikke opdelt på tjenestemænd og overenskomstansatte.

Guides lave detaljeringsgrad har vanskeliggjort regnskabsopfølgning, og da Guide ikke gav mulighed for opfølgning på kontraktniveau, kunne Combus ikke efterprøve, om forudsætningerne for selskabets bud ved licitationer viste sig at være holdbare.

Den lave detaljeringsgrad og det forhold, at systemet ikke var integreret med selskabets øvrige edb-systemer, medførte endvidere, at Combus ikke kunne anvende realiserede tal ved fremtidig tilbudsgivning og således tilvejebringe et systemiseret erfaringsgrundlag til brug for tilbudsgivningen. Selskabets fastlæggelse af omkostningsniveau i afgivne licitationstilbud skete derfor ikke på grundlag af systematisk indsamlede historiske data. Pålideligheden af disse omkostningsforudsætninger blev derved behæftet med øget usikkerhed.

Combus' utilstrækkelige økonomistyring har forringet mulighederne for på et tidligt tidspunkt at opnå kendskab til tab på indgåede kontrakter.

Combus foretog i årsregnskabet for 1998 en hensættelse på 65 mio. kr. til tab på indgåede kontrakter i København. Hensættelsen var baseret på en gennemgang i maj 1999 af et udvalg af selskabets kontrakter, jf. kapitel 18.4. Selskabets ledelse antog indtil maj 1999, at tabene i København skyldtes opstartsomkostninger, og at kontrakterne over hele kontraktperioden ville være overskudsgivende. Det har efterfølgende vist sig, at tabet i København bliver væsentligt større, og at der også i provinsen er tabgivende kontrakter.

Deloitte & Touche, der har bistået ved granskningen, har vurderet, at der i selskabets økonomiske udvikling i 1998 var en række indikationer, blandt andet de betydelige budgetafgivelser og negative resultater, som pegede på, at der på et tidligere tidspunkt end i maj 1999 burde have været foretaget en analyse af tabgivende kontrakter for at vurdere, om der i halvårsregnskabet for 1998 og årsregnskabet for 1998 skulle hensættes til tab på indgåede kontrakter.

Combus' revisorer har kritiseret selskabets økonomistyring. Meddelelserne fra revisor omtales i kapitel 18.3.

18.1.2 Budgetlægning

Combus' budgettering var mangelfuld. Selskabets økonomistyring var som nævnt ikke tilstrækkeligt detaljeret. Dette forhold havde tillige betydning for budgetlægningen, der ikke skete på kontraktniveau men på det mere overordnede busområdeniveau.

Budgetterne var oprindeligt ikke periodiserede, og det var derfor ikke muligt i løbet af året at konstatere om - eller i hvilket omfang - de realiserede resultater afveg fra budgettet, idet selskabets indtægter og udgifter ikke var jævnt fordelt over året. Fra 1. januar 1998 indførte Combus kvartalsopdelte budgetter, således at den realiserede udvikling i løbet af hvert kvartal kunne sammenholdes med budgettet.

Budgettene indeholdt ikke en detaljeret beskrivelse af de væsentlige budgetforudsætninger og risikofaktorer. Ledelsen kunne derfor ikke selvstændigt vurdere, om budgetterne var holdbare.

Selskabet udarbejdede indtil budgettet for perioden 1999-2001 alene 1-årige budgetter. Det årlige budget blev færdiggjort og godkendt af direktion og bestyrelse i november måned. Selskabet anvendte ikke rullende budgetter. I løbet af året dækkede de foreliggende budgetter således en fremtidig periode på mellem ca. 2 og ca. 14 måneder.

Den korte budgetperiode har gjort det vanskeligt for selskabets ledelse at få overblik over selskabets fremtidige udvikling, herunder udviklingen i selskabets likviditet. Varigheden af de kontrakter, som selskabet indgik med trafikselskaberne, var som nævnt typisk 5-6 år. Den

korte budgetperiode har endvidere forringet bestyrelsens mulighed for at vurdere, om Combus ville være i stand til at tilbagebetale selskabets langfristede gæld.

Budgettet blev ikke løbende justeret som følge af ændrede budgetforudsætninger affødt af budgetafvigelser. Der blev imidlertid i løbet af året i et vist omfang udarbejdet prognoser, der inddrog den hidtidige udvikling i det pågældende år og ledelsens ændrede forventninger til den fremtidige udvikling.

Combus' mangelfulde økonomistyring må antages at have været en væsentligt medvirkende årsag til, at det ikke har været muligt for selskabet at budgettere med rimelig sikkerhed. Der har i 1997 og 1998 været meget betydelige budgetafvigelser. Selskabet har endvidere ikke haft overblik over de fremtidige tab, der var knyttet til indgåede kontrakter.

18.1.3 Økonomirapportering

Økonomirapporteringen til direktionen bestod i månedlige rapporter for hele virksomheden og for hvert busområde samt kvartalsrapporter for først hele selskabet, senere hele Combus-koncernen. Af den månedlige rapportering fremgik budgettet for hele året, de realiserede tal for den forløbne del af året og en prognose for hele året. Rapporteringen fra busområderne indeholdt ikke oplysninger om balance eller likviditet i det enkelte busområde.

Combus' bestyrelse modtog kvartalsrapporterne, der omfattede hele selskabet. Bestyrelsen modtog først fra 2. halvår 1998 fra direktionen oplysning om resultaterne i de enkelte busområder. Rapporteringen til bestyrelsen omtales nærmere i kapitel 18.2.

Combus havde oprindeligt ikke et egentlig ledelsesrapporteringssystem. I 1997 blev ledelsesinformationssystemet LISS indført. Systemet byggede på informationer fra Guide og manuelt indhentede oplysninger om omsætning og omkostninger fra busområderne. Systemet indeholdt nøgletal for hvert busområde med henblik på at tilvejebringe et grundlag for sammenligning af busområderne.

Adm. direktør Ole Kalør har oplyst, at LISS-rapporterne efter hans opfattelse ikke var anvendelige i den løbende økonomistyring. Efter Ole Kalørs opfattelse var reel sammenligning af busområdernes resultater ikke mulig. Da LISS byggede på informationer fra Guide-systemet, var ledelsesrapporteringen behæftet med de samme grundlæggende mangler som Guide.

Deloitte & Touche har vurderet, at den rapportering, der fandt sted frem til efteråret 1998, ikke gav en dækkende beskrivelse af busområdernes udvikling. Deloitte & Touche har blandt andet anført, at der ikke var budgetteret måneds- eller kvartalsvis, men at budgetterne omfat-

tede hele året. Der blev ikke i busområdernes månedsrapportering til direktionen foretaget periodisering af indtægter og udgifter. Rapporteringen omfattede resultatet for året til tidspunktet for rapporteringen men ikke den aktuelle måneds realiserede tal. Disse forhold betød, at det var vanskeligt at afgøre, om de i årets løb realiserede resultater levede op til budgettet.

Deloitte & Touche har tillige peget på, at rapporteringen alene omfattede resultatopgørelse og ikke balance eller likviditetsoversigt. Det har derfor ikke været muligt at følge det enkelte busområdes udvikling i kapitalstruktur og likviditet. Deloitte & Touche har påpeget, at det på grund af den manglende opfølgning på kontraktniveau ikke var muligt at følge omkostnings- og resultatudvikling på kontraktniveau.

Granskningen har således vist, at den utilstrækkelige økonomistyring medførte, at Combust' ledelse ikke løbende havde overblik over selskabets økonomi. Rapporteringen fra busområderne gav ledelsen dårlige muligheder for at konstatere negative tendenser i den økonomiske udvikling og iværksætte tiltag til imødegåelse heraf. Rapporteringen var som følge af utilstrækkeligheden af økonomistyringssystemet ikke detaljeret.

Combust' revisorer har fremsat anbefalinger til forbedring af økonomirapporteringen, jf. kapitel 18.3.

18.1.4 Økonomistyringssystemet Concorde og udbygning af budgetproceduren

Combust købte i sommeren 1998 et nyt økonomistyringssystem, Concorde XAL, til afløsning af Guide og LISS. Anskaffelsen skete efter kritiske bemærkninger om selskabets økonomistyring i et revisionsprotokollat af 7. maj 1998. Concorde-systemet blev taget i brug pr. 1. januar 1999.

Combust blev pr. 1. marts 1999 opdelt i 5 regioner med i alt 40 driftsenheder i stedet for de hidtidige 11 busområder. Dette gav mulighed for en mere detaljeret økonomiopfølgning. Da der for de første fem måneder af 1999 var budgetteret på grundlag af de hidtidige 11 busområder, blev der dog først fra den 1. juni 1999 bogført på det nye driftsenhedsniveau.

Concorde-systemet giver mulighed for at følge økonomien på kontraktniveau. Adm. direktør Ole Kalør har i juli 2000 oplyst, at selskabet arbejder på at lægge efterkalkulation af tilbud i faste rammer. Combust' ledelse har med Concorde-systemet fået en forbedret mulighed for at få overblik over den økonomiske udvikling i selskabet, og der er med systemet tilvejebragt et systematisk grundlag for budgetlægningen og udarbejdelsen af tilbud.

Selskabet udarbejdede i november 1998 et budget, der omfattede perioden 1999-2001. Med indførelsen i 1999 af et nyt økonomistyringssystem blev der endvidere mulighed for at udarbejde periodiserede budgetter.

18.2 Rapportering fra direktion til bestyrelse

Efter granskningstemaets litra b skal det for det andet vurderes

“Om direktionen i perioden har forelagt de relevante økonomiske oplysninger og forretningsmæssige dispositioner, herunder især kontraktsindgåelser med trafikkselskaber m.v., til bestyrelsens orientering eller godkendelse i overensstemmelse med bestemmelserne herom i henholdsvis forretningsorden, vedtægter og lovgivning, og om forelæggelsen i øvrigt synes at være sket på en retvisende og loyal måde.”

Forretningsordenen for bestyrelsen og bestyrelsens instruktion til direktionen indeholder en række krav til direktionens økonomirapportering til bestyrelsen. Den fastlagte rapporteringsstruktur har i det væsentlige været overholdt i granskningsperioden. Uanset dette må det konstateres, at direktionens forelæggelse af økonomiske oplysninger for bestyrelsen ikke har været tilstrækkelig, og at rapporteringen dermed ikke har været retvisende.

Direktionen har løbende forelagt bestyrelsen oplysninger om selskabets drift og økonomiske resultater på et relativt overordnet niveau. I perioden fra selskabets etablering og indtil 2. halvår 1998 modtog bestyrelsen ikke fra direktionen regnskabsrapportering for de enkelte busområder. Pålideligheden og informationsværdien af den gennemførte økonomirapportering var påvirket negativt af de svagheder ved selskabets økonomistyring, der er påpeget i kapitel 18.1. Bestyrelsen er hovedsagelig blevet orienteret om selskabets økonomiske problemer i verbal form uden forelæggelse af regnskabstal eller nærmere redegørelse for de bagvedliggende forhold.

Direktionen har ved afgivelse af tilbud på kørsel efter kontrakt fulgt den af bestyrelsen fastlagte tilbudspolitik. Combust har lidt tab på mange af de afgivne tilbud, som i et ikke ubetydeligt omfang har været baseret på for optimistiske omkostningsforudsætninger. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at direktionen allerede ved tilbudsafgivelsen havde indset, at tilbud ville være tabgivende. Selskabet har dog i en periode afgivet bud på egne ruter kørt af tjenestemænd uden fuld omkostningsdækning af lønudgiften, jf. kapitel 18.2.2.1.

Bestyrelsen drøftede de overordnede principper for tilbudsafgivelsen. Combust' licitationsbud har ikke før afgivelsen være forelagt for bestyrelsen til godkendelse. Heller ikke Combust' bud ved HT's 6. og 7. udbud, der førte til selskabets to største kontrakter målt på omsætning, blev forelagt bestyrelsen til godkendelse.

Der har som led i granskningen været foretaget undersøgelse af direktionens rapportering til bestyrelsen vedrørende det såkaldte Billund-projekt, hvor Combus kørte lufthavnsbusser mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer, og busområde International, hvor Combus kørte turistbusser til udlandet. Disse aktiviteter adskilte sig fra den altovervejende del af Combus' øvrige aktiviteter, da der var tale om kørsel for egen regning, hvor resultatet var afhængigt af det realiserede billetsalg.

Granskningen har vist, at Billund-projektet blev iværksat af Combus' direktion på egen hånd, hvilket var i strid med direktionensinstruksen. Iværksættelsen skete på et utilstrækkeligt grundlag. Direktionens resultatrapportering til bestyrelsen har ikke været tilfredsstillende, idet bestyrelsen først sent fik at vide, at Billund-projektet var underskudsgivende i væsentligt omfang. Combus tabte ca. 14 mio. kr. på Billund-projektet, der blev indstillet efter knapt et års forløb.

Busområde International har i hvert år fra selskabets etablering og til afhændelsen af aktiviteterne pr. 1. januar 2000 været tabgivende. Direktionens rapportering til bestyrelsen om resultatudviklingen i busområde International har ikke været tilfredsstillende, idet bestyrelsen først fra foråret 1998 fik oplysning om de faktiske tab i busområdet.

Combus har i granskningsperioden erhvervet et antal virksomheder ved enten aktie- eller aktivitetshandler. Reglerne i direktionensinstruksen om, i hvilke tilfælde sådanne handler skal forelægges bestyrelsen, har været overholdt. Ifølge forretningsordenen skal bestyrelsen påse, at der ved større investeringer foreligger lønsomhedskalkuler og finansieringsanalyser. Målt på omfanget af den tilkøbte aktivitet (antal busser) var Combus' køb af 51% af aktierne i Møns Omnibusser og af Swebus-koncernen de to største virksomhedskøb i granskningsperioden. Bestyrelsen fik ikke ved disse to køb forelagt lønsomhedskalkuler og finansieringsanalyser.

Endelig er selskabets anvendelse af hensættelsen på 140 mio. kr. i åbningsbalancen til merudgifter til pension og rådighedsløn til tjenestemænd undersøgt. Selskabet har anvendt hensættelsen til dækning af udgifter, der faldt uden for hensættelsens formål. Direktionens orientering af bestyrelsen om anvendelsen af hensættelsen har ikke været fyldestgørende og loyal, idet direktionen ikke har videregivet oplysninger fra selskabets advokat om, at selskabets påtænkte anvendelse af hensættelsen kunne være i strid med formålet.

18.2.1 Økonomirapportering

Bestyrelsen har i granskningsperioden haft kendskab til selskabets økonomiske udvikling på et overordnet niveau. Bestyrelsen er blevet orienteret om selskabets centrale problemstillin-

ger, herunder konkurrencevilkår, tjenstemandsproblemet og problemområder som Billund-projektet og busområde International.

I begyndelsen af 1996 blev fastlagt en procedure for økonomirapporteringen i selskabet. Proceduren blev med mindre justeringer fulgt indtil 2. halvår 1998. Bestyrelsen modtog kvartalsregnskaber med angivelse af driftsøkonomi, balance, likviditet og investeringer. Hverken budget eller kvartalsregnskaber var periodiserede. Indtil 1. kvartal 1998 blev det realiserede resultat i rapporteringerne til bestyrelsen alene vist for året frem til tidspunktet for rapporteringen og ikke selvstændigt for det enkelte kvartal. Rapporteringens form vanskeliggjorde bestyrelsens mulighed for at vurdere, om selskabets økonomiske udvikling forløb som planlagt.

I perioden fra selskabets etablering og indtil 2. halvår 1998 forelagde direktionen ikke regnskabsrapportering fra de 11 busområder for bestyrelsen. Bestyrelsens løbende budgetopfølgning skete på grundlag af kvartalsrapporter, der omfattede først selskabet, senere koncernen som helhed. Kvartalsrapporterne kunne indeholde en sproglig omtale af udviklingen i udvalgte busområder.

Deloitte & Touche har vurderet, at karakteren af rapporteringen til bestyrelsen har betydet, at bestyrelsen ikke har kunnet følge udviklingen inden for to områder af central betydning for bedømmelsen af selskabets økonomiske udvikling, idet der ikke til bestyrelsen har været udarbejdet oversigter over økonomien opgjort på kontraktniveau eller pr. busområde. Bestyrelsen modtog først fra 2. halvår 1998 regnskabstal på busområdeniveau som led i rapporteringen fra direktionen.

Den manglende detaljeringsgrad i rapporteringen må antages i væsentlig grad at have forringet bestyrelsens overblik over selskabets økonomiske udvikling.

Økonomistyringen i selskabet var mangelfuld. Månedssregnskaberne fra busområderne til direktionen var behæftet med mangler, der er beskrevet i kapitel 18.1. Disse mangler forplantede sig til kvartalsrapporteringen fra direktionen til bestyrelsen.

Udover kvartalsrapporteringen skete direktionens orientering af bestyrelsen om selskabets økonomiske udvikling og problemer i vidt omfang i verbal form uden forelæggelse af regnskabstal og uden nærmere redegørelse for de bagvedliggende forhold eller de økonomiske konsekvenser heraf.

Hertil kommer, at direktionens orientering i hvert fald indtil Jørgen Hansen ophørte med at fungere som adm. direktør var præget af en optimisme, der ikke nødvendigvis havde dækning

i realiteterne. Der er dog også efter Jørgen Hansens fratræden eksempler på en for positiv beskrivelse af problemstillingerne.

Budgetteringen var mangelfuld.

Efter § 3 i bestyrelsens instruktion til direktionen skulle direktionen drage omsorg for udarbejdelse af flerårige budgetter. For årene 1995-1998 blev alene udarbejdet 1-årige budgetter. Først i november 1998 udarbejdede selskabet et budget, der omfattede perioden 1999-2001. Budgetterne var oprindeligt ikke periodiserede. Først i 1999 blev budgetter og økonomirapportering udformet således, at det kvartalsvis blev muligt at konstatere afvigelser mellem realiserede tal og budget.

Efter forretningsordenens § 12, stk. 3, skal bestyrelsen foranledige, at direktionen mindst en gang om året til godkendelse eller eventuel revision redegør for selskabets organisation, herunder navnlig organisationen af selskabets bogholderi- og regnskabsfunktioner og edb-organisation, samt for hvilke kontrolprocedurer, der er fastlagt for at sikre mod misbrug. Bestyrelsen har ikke overholdt denne bestemmelse i forretningsordenen, idet en sådan årlig forelæggelse ikke ses at have fundet sted. Bestyrelsen burde have draget omsorg herfor.

Da der ikke foreligger oplysning om, at direktionen af bestyrelsen blev fritaget for at udarbejde den årlige redegørelse, kan også direktionen kritiseres for ikke at have udarbejdet og forelagt en sådan redegørelse for bestyrelsen. Det fremgår af bestyrelsesreferater og materiale behandlet ved bestyrelsesmøder, at bestyrelsen lejlighedsvis har modtaget oplysninger om selskabets organisation, herunder bogholderi- og regnskabsfunktioner samt edb-organisation, men disse spredte oplysninger kan ikke træde i stedet for den foreskrevne samlede, årlige redegørelse for selskabets organisation. Det er muligt, at en sådan redegørelse tidligere ville have skærpet bestyrelsens opmærksomhed med hensyn til behovet for at anskaffe et nyt, integreret økonomistyringssystem.

På grundlag af indholdet af referaterne fra bestyrelsesmøderne kan det konstateres, at bestyrelsen ikke har anmodet om en mere detaljeret økonomirapportering, herunder i form af perioderegnskaber på busområdeniveau. Endvidere må det konstateres, at bestyrelsen kun i meget begrænset omfang har stillet spørgsmål til den økonomiske udvikling i busområderne eller i selskabet som helhed, eller til rapporteringen eller økonomistyringen.

Fastlæggelse af formen og niveauet for direktionens orientering af bestyrelsen om selskabets økonomiske udvikling er bestyrelsens opgave. Bestyrelsen burde tidligere end 2. halvår 1998 have anmodet om at modtage løbende regnskabstal på busområdeniveau. Den lave detalje-

ringsgrad af økonomirapporteringen til bestyrelsen har forringet bestyrelsens mulighed for at skaffe sig overblik over selskabets drift og deltaget i styringen af virksomheden.

18.2.2 Forretningsmæssige dispositioner

18.2.2.1 Kontraktindgåelse med trafikkselskaber

18.2.2.1.1 Tilbudspolitik

Selskabets tilbudspolitik var at byde på al udbudt kørsel, hvor selskabet forventede at kunne få en overskudsgivende kontrakt. Selskabets tilbudsmotto var “det er sjovere at vinde end at tabe - medmindre vi taber på det, vi vinder”.

Tilbudspolitikken blev forelagt for og godkendt af bestyrelsen i september 1995. Bestyrelsen godkendte i 1995 en målsætning om at opnå 900 kontraktbusser svarende til en markedsandel på ca. 27% i 2000. Selskabet nåede allerede i 1997 denne målsætning og blev ved den ekspansive strategi Danmarks største busoperatør. Selskabets ekspansive tilbudspolitik forblev uændret indtil august 1998.

Ud fra et ønske om tabsbegrænsning afgav selskabet i perioden fra september 1997 til marts 1999 tilbud uden fuld omkostningsdækning på egne ruter kørt af tjenestemænd. Selskabet forudsatte fejlagtigt, at den merudgift, som forskellen mellem omkostningerne til tjenestemænd og omkostningerne til overenskomstansatte udgjorde, kunne trækkes over hensættelsen etableret ved selskabets stiftelse til delvis dækning af merudgifter til rådighedsløn og pensionsudgifter til tjenestemænd.

Denne særlige tilbudspolitik vedrørende bud på Combus' egne ruter kørt af tjenestemænd blev i august 1997 godkendt af bestyrelsen. Da Combus' ledelse senere måtte erkende, at disse merudgifter ikke kunne afholdes over hensættelserne, måtte det konstateres, at allerede som følge heraf var de pågældende kontrakter tabgivende. Bortset herfra har direktionen stedse over for bestyrelsen oplyst, at der i alle tilbud blev indregnet fuld omkostningsdækning.

Det kan således konstateres, at både selskabets ekspansive tilbudspolitik og de særlige principper for bud på egne ruter kørt af tjenestemænd blev forelagt for og godkendt af bestyrelsen.

En betydelig del af de afgivne tilbud har vist sig at være tabgivende. Tilbudsberegningen synes ofte udarbejdet under anvendelse af optimistiske forudsætninger og med en meget begrænset margin til dækning af risiko og fortjeneste.

Der er ikke i forbindelse med granskningen fremkommet oplysninger, der giver grundlag for at antage, at selskabets direktion allerede ved afgivelsen af de tabgivende tilbud havde indset, at tilbuddene ville give tab. Combust synes heller ikke i tilbudsgivningen at have fortsat med at anvende omkostningsforudsætninger, efter det var konstateret, at de pågældende forudsætninger ikke kunne holde. En af de væsentligste omkostningsforudsætninger i et tilbud er det forudsatte antal effektive årlige chaufførtimer. En sammenligning af de tal for chaufføreffektivitet, som Combust har forudsat i tilbud afgivet i HT-området i 1995, 1996, 1997, 1998 og 1999, har vist en faldende tendens i den forudsatte chaufføreffektivitet. Ændrede overenskomster og ferieregler har muligvis været en medvirkende årsag til den faldende forudsatte chaufføreffektivitet, men sammenligningen synes alligevel at vise, at Combust har justeret tilbudsgivningen på baggrund af de negative driftsresultater i HT-området.

Der er ikke i forbindelse med granskningen fundet belæg for at antage, at direktionens generelle orientering af bestyrelsen om, at selskabet (bortset fra de ovennævnte bud på egne ruter kørt af tjenestemænd) ved tilbudsgivningen altid kalkulerede med fuld omkostningsdækning, har været bevidst urigtig.

Combust har ved en række udbud ligget blandt de lavestbydende. Andre større busselskaber har også generelt budt lavt, og Combust har ikke i de undersøgte licitationer konsekvent være lavestbydende. Combust har i granskningsperioden haft en betydelig nettotilvækst af kørsel. Kørslen i Københavnsområdet, der blev vundet ved HT's 6. og 7. udbud, udgør størstedelen af denne kørsel. Der er ikke i forbindelse med granskningen fremkommet oplysninger, der giver støtte for den antagelse, at Combust har afgivet tilbud uden fuld omkostningsdækning for at underbyde konkurrerende busselskaber. Combust har dog som beskrevet ovenfor afgivet en række bud, hvori udgiften til løn til tjenestemænd blev fastsat, som om der var tale om selskabets overenskomstansatte. Da udgifterne til Combust's overenskomstansatte ikke var mindre end konkurrenternes lønomkostninger, kan anvendelsen af denne tilbudspolitik heller ikke anses for afgivelse af underbud.

18.2.2.1.2 Tilbudsgivning

Selskabets tilbud blev udarbejdet af hovedkontorets kontraktafdeling i samarbejde med det pågældende busområde. Tilbuddene blev underskrevet af direktøren og formanden for bestyrelsen. Bestyrelsen modtog løbende en generel orientering om selskabets licitationsresultater og om kommende licitationer. De enkelte tilbud blev ikke inden afgivelsen forelagt for den samlede bestyrelse.

Afgivelse af tilbud vil - hvis trafikkselskabet accepterer tilbuddet - føre til, at selskabet bliver forpligtet til i den periode, som licitationen vedrører, at levere den aftalte kørsel mod betaling

af den aftalte pris. Selskabet må mod betaling overtage busser fra den hidtidige operatør eller investere i nye busser, såfremt selskabet ikke har ledige busser, eller kontrakten indeholder specifikationskrav, der alene kan opfyldes med nye busser.

Afgivelse af tilbud kan påføre selskabet betydelige forpligtelser og kan være af væsentlig økonomisk betydning for selskabet. Der melder sig derfor det spørgsmål, om selskabets praksis for afgivelse af tilbud er i overensstemmelse med reglerne for selskabets virksomhed.

Efter § 54, stk. 2, i aktieselskabsloven varetager direktionen den daglige ledelse af selskabet. Den daglige ledelse omfatter ikke dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning. Det er sædvanligt - og i et statsligt aktieselskab som Combust påbudt - at bestyrelsen udmønter denne arbejdsdeling mellem direktion og bestyrelse i en forretningsorden, jf. aktieselskabsloven § 56, stk. 5, nr. 2.

Efter § 10, stk. 3, i bestyrelsens forretningsorden skal bestyrelsen træffe beslutning om alle dispositioner af usædvanlig art eller større betydning. Efter § 12 i forretningsordenen skal bestyrelsen påse, at der som grundlag for bestyrelsens godkendelse af større investeringer foreligger lønsomhedskalkuler og finansieringsplan.

I § 2, stk. 4, i bestyrelsens instruktion til direktionen er bestemt, at direktionen er bemyndiget til at foretage alle for selskabets drift nødvendige dispositioner, medmindre de efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller større. Det er videre bestemt, at som udgangspunkt skal alle dispositioner, der medfører udgifter eller forpligtelser på mere end 10 mio. kr., forelægges selskabets bestyrelse til godkendelse.

Det fremgår ikke af forretningsordenen eller direktionsinstruks, om licitationsbud skal forelægges for bestyrelsen til godkendelse eller drøftes i bestyrelsen inden afgivelsen af tilbuddene.

Der er som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere den anvendte praksis, hvorefter formand og direktion afgav tilbud uden forudgående bestyrelsesbehandling af de konkrete bud. Denne praksis er ikke usædvanlig i selskaber, der opnår ordrer ved licitation. Bestyrelser er ikke bestemt til at tage del i den daglige ledelse af et selskab, herunder at træffe beslutninger om konkrete forretningsmæssige dispositioner. I en licitationsvirksomhed som Combust må afgivelse af bud anses for en sædvanlig del af direktionens arbejde, og den i direktionsinstruksen fastsatte pligt til at søge bestyrelsesgodkendelse af dispositioner, der indebærer udgifter på over 10 mio. kr., kan ikke antages at have til formål at forhindre direktionens afgivelse af tilbud som led i den daglige drift.

18.2.2.1.3 Bestyrelsens deltagelse ved afgivelse af tilbud i København

Der melder sig det spørgsmål, om dette retlige udgangspunkt kan fastholdes med hensyn til licitationsbud, som på grund af investeringsomfang og økonomisk risiko må betragtes som meget betydningsfulde og dermed kan være ekstraordinære for selskabet. Også i licitationsvirksomheder er det sædvanligt, at direktionen ved tilbudsgivning af denne karakter anmoder om bestyrelsens tilslutning til, at selskabet byder på det pågældende projekt. Bestyrelsens drøftelse vil nødvendigvis være af overordnet karakter.

Blandt Combus' licitationskontrakter skiller kontrakterne vedrørende HT's 6. og 7. udbud sig ud. Målt på omsætning er kontrakterne vedrørende disse udbud Combus' to største kontrakter, og det er de kontrakter, der har påført Combus de største tab. I Combus' årsregnskab for 1999 er anført, at det samlede tab på kontrakterne indgået med HT i forbindelse med trafikskabets 6. og 7. udbud (opgjort som realiserede tab og hensættelser) udgør 166 mio. kr. Det må derfor overvejes, om tilbuddene i HT-området inden afgivelsen burde have været forelagt bestyrelsen til godkendelse.

På bestyrelsesmødet den 4. september 1995 oplyste direktionen - som en orienteringssag - at selskabet havde budt ved HT's 5. udbud. Af materiale forelagt bestyrelsen fremgik, at Combus bød på 236 af 242 udbudte busser, altså på næsten alle udbudte busser i 5. udbud. Combus vandt ingen busser i HT' 5. udbud.

Der er intet i bestyrelsesmaterialet, der giver grundlag for at antage, at bestyrelsen anfægtede direktionens adgang til på egen hånd at afgive bud ved HT's 5. udbud, eller at bestyrelsen pålagde direktionen at følge en anden strategi ved bud ved HT's 6. og 7. udbud end den, der var anlagt i 5. udbud. I Combus' strategiplan fra november 1995 er anført, at selskabet skulle søge at opnå kørsel i HT-området.

På grundlag af forløbet ved Combus' bud ved HT's 5. udbud har direktionen kunnet konstatere, at bestyrelsen fandt, at afgivelse af tilbud faldt inden for direktionens sædvanlige arbejdsområde, også selvom der - som ved HT's 5. udbud - var tale om ekstraordinært store tilbud. Direktionen måtte herefter lægge til grund, at bestyrelsen var indforstået med, at der også ved HT's 6. og 7. udbud blev budt på stort set alle udbudte busser.

Combus afgav den 10. september 1996 bud på HT's 6. udbud. Driften skulle begynde 28. september 1997. Bestyrelsen modtog ikke før afgivelsen af tilbuddet oplysninger om det konkrete tilbud, herunder om forventede omkostninger, investeringer, finansiering heraf eller størrelsen af den indregnede fortjeneste. På bestyrelsesmødet den 14. november 1996 blev bestyrelsen orienteret om licitationsresultaterne i 1996, herunder at Combus ved HT's 6. ud-

bud havde vundet 86 ud af 107 udbudte busser. Combus havde budt på alle 107 udbudte busser. Ifølge referatet af bestyrelsesmødet den 14. november 1996 var der ingen drøftelse af eller orientering om størrelsen af de investeringer, som opfyldelsen af kontrakten krævede.

Ved en forventet løbetid på 60 måneder udgjorde den samlede kontraktsum for den kørsel, som Combus vandt i HT's 6. udbud, ca. 530 mio. kr. (før pristalsregulering). Til opfyldelse af kontrakten indkøbte Combus busser for ca. 140 mio. kr.

Combus afgav den 2. september 1997 bud på HT's 7. udbud. Det fremgår ikke af bestyrelsesmaterialet, at bestyrelsen havde fået forelagt tilbuddet inden afgivelsen. Bestyrelsen blev på et bestyrelsesmøde den 27. november 1997 forelagt et notat, hvor resultatet af HT's 7. udbud fremgår. I notatet er oplyst, at Combus havde vundet 105 busser ud af 292 udbudte busser, og at selskabet havde budt på 288 busser. Referatet af bestyrelsesmødet indeholder ingen angivelse af, at resultatet af licitationen eller Combus' finansiering af det nødvendige busindkøb blev drøftet på mødet.

Den samlede kontraktsum for Combus' kontrakter i HT's 7. udbud var ved en forventet løbetid på 64 måneder ca. 770 mio. kr. (før pristalsregulering), mens investeringerne til buskøb udgjorde ca. 180 mio. kr. Buskøbet blev finansieret ved ekstern leasing.

Der var således i Combus etableret en praksis, hvorefter licitationsbud ikke blev forelagt for eller drøftet i bestyrelsen forud for afgivelsen, men alene gennemgået og underskrevet af bestyrelsens formand. Bestyrelsen må antages at have accepteret denne fremgangsmåde, også hvor der var tale om økonomisk meget omfattende licitationer som for eksempel HT's 6. og 7. udbud, idet bestyrelsen siden HT's 5. udbud medio 1995 accepterede, at direktionen afgav bud på egen hånd. Bestyrelsen har på intet tidspunkt anmodet om forudgående forelæggelse af licitationsbud.

På denne baggrund kan direktionen ikke kritiseres for alene at have forelagt selskabets licitationsbud i HT's 6. og 7. udbud for bestyrelsesformanden og ikke for den samlede bestyrelse forud for afgivelsen.

Denne praksis kan ikke antages at have været i strid med forretningsordenen eller direktionsinstruksen. Beskrivelsen i forretningsordenen og direktionsinstruksen af, hvilke beslutninger der skal forelægges bestyrelsen, er holdt i generelle vendinger. Den konkrete fortolkning af, hvad der i Combus må anses som "dispositioner af usædvanlig art eller større betydning", der skal forelægges bestyrelsen, må fastlægges af bestyrelsen. Bestyrelsen har bestemt - eller accepteret - at licitationsbud ikke skulle forelægges bestyrelsen inden afgivelsen, og den mang-

lende inddragelse af bestyrelsen i afgivelsen af bud i HT's 6. og 7. udbud kan derfor ikke indebære en overtrædelse af forretningsorden eller direktionsinstruks.

Tilbage står at overveje, om bestyrelsen efter aktieselskabslovens regler kan bestemme eller acceptere, at alle licitationsbud - uanset deres økonomiske betydning for selskabet - kan afgives af selskabets direktion i samråd med bestyrelsesformanden uden forelæggelse for bestyrelsen.

Efter aktieselskabslovens § 54, stk. 2, kan alene bestyrelsen træffe dispositioner, der efter selskabets forhold er "af usædvanlig art eller stor betydning", medmindre bestyrelsen har givet direktionen "særlig bemyndigelse" hertil.

Bestyrelsen for Combust kan ikke anses at have givet direktionen "særlig bemyndigelse" til på egen hånd at afgive bud i HT's 6. og 7. udbud, idet en sådan bemyndigelse må vedrøre konkrete dispositioner.

Om aktieselskabsloven § 54 må anses for overtrådt ved direktionen og bestyrelsesformandens afgivelse af licitationsbud afhænger derfor af en fortolkning af, om disse bud vurderes at være "af usædvanlig art eller stor betydning". Trods bestemmelsens formulering er det almindeligt antaget, at § 54 giver et betydeligt spillerum for bestyrelsens fastlæggelse af, hvilke emner, der bør drøftes, og hvilke beslutninger, der bør træffes af bestyrelsen under hensyn til den konkrete virksomheds karakter.

Det kan ikke anses for ubegrundet, at der i en licitationsvirksomhed etableres en praksis, hvorefter beregning og afgivelse af bud - også økonomisk meget omfattende bud - anses for omfattet af direktionens daglige ledelse af selskabet. Risikoen for at lide tab på et licitationsbud er - som Combust' erfaringer fra HT's 6. og 7. udbud viser - knyttet til anvendelsen af urigtige eller uholdbare omkostningsforudsætninger. Selv med en meget grundig bestyrelsesforelæggelse må det antages, at bestyrelsens behandling af et licitationsbud, der nødvendigvis vil foregå på et overordnet plan, vil være uegnet til at afdække, om de anvendte omkostningsforudsætninger er holdbare. I en virksomhed som Combust kan det derfor ikke anses for påkrævet, at bestyrelsen gennemgår og godkender de enkelte licitationsbud, heller ikke meget betydelige bud.

Combust' bestyrelse havde formuleret en vækststrategi, ligesom bestyrelsen havde godkendt, at selskabet skulle søge at øge sin markedsandel ved at opnå kørsel i HT området. Endelig tog bestyrelsen Combust' bud på 236 ud af 242 udbudte busser ved HT's 5. udbud til efterretning. Bestyrelsen må derved antages at have godkendt, at Combust ved bud i HT-området ikke skulle begrænse sit bud til et begrænset antal busser for derigennem at opnå kørsels erfaring, men

at selskabet i stedet skulle søge at opnå en så stor andel af de udbudte busser som muligt, uanset Combust ved afgivelse af bud ved HT's 5., 6. og 7. udbud ikke havde erfaringer med kørsel i København, der kunne danne grundlag for omkostningsberegningerne.

Under disse omstændigheder er det min vurdering, at Combust' afgivelse af bud i HT's 6. og 7. udbud uden forudgående forelæggelse for den samlede bestyrelse ikke indebærer en overtrædelse af aktieselskabslovens § 54.

18.2.2.2 Billund-projektet

Combust påbegyndte i november 1997 kørsel med lufthavnsbusser mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer. Kørslen adskilte sig fra Combust' hovedforretningsområde, kontraktkørsel, ved at ske for egen regning, således at det økonomiske resultat var afhængigt af billetindtægterne. Da såvel indtægter som udgifter var variable, var dette forretningsområde forbundet med større økonomisk risiko end kørsel i henhold til kontrakt med trafikselskaber. Billund-projektet blev efter mindre end et års forløb indstillet i oktober 1998. Projektet påførte selskabet et tab på ca. 14 mio. kr.

Ved granskningen er det konstateret, at projektet i strid med instruktionen til direktionen blev af iværksat af direktionen på egen hånd, og at grundlaget for beslutningen om at iværksætte projektet var utilstrækkeligt. Endvidere har direktionens rapportering til bestyrelsen om resultaterne af Billund-kørslen været utilstrækkelig i første del af projektets levetid.

18.2.2.2.1 Grundlaget for beslutningen

Direktionens grundlag for beslutningen om at iværksætte kørsel for egen regning mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer var meget spinkelt. Der blev ikke foretaget markedsundersøgelser til vurdering af det forventede trafikunderlag. Der blev gennemført interviews med Billund Lufthavn, Maersk Air og lokale taxavognmænd, og der blev på grundlag heraf opstillet et regneark med forventninger til passagertal. Endelig har Combust foretaget beregninger af de skønnede omkostninger samt udarbejdet ruteføring, kørselsmønster og tjenesteplaner. Der ses ikke at have foreligget markedsføringsplan eller -budget.

Selskabets daværende økonomichef bad i september 1997 - efter Billund-projektet var iværksat - det lokale busområde om oplysninger til belysning af projektets rentabilitet. Brevet fra økonomichefen er så vidt ses ubesvaret, men anmodningen synes at vise, at en række oplysninger af relevans for bedømmelsen af projektet ikke har været til rådighed for direktionen, da beslutningen om at iværksætte Billund-kørslen blev truffet.

18.2.2.2.2 Direktionens orientering af og forelæggelse for bestyrelsen

Bestyrelsen om at iværksætte kørsel med lufthavnsbusser til og fra Billund Lufthavn blev som nævnt truffet af direktionen uden forelæggelse for bestyrelsen. Selskabets daværende formand og daværende direktør har under granskningen oplyst, at direktionen efter deres opfattelse var bemyndiget til at iværksætte Billund-projektet på egen hånd, da bestyrelsen i august 1996 havde fastsat det mål, at selskabets kørsel for egen regning kom til at udgøre maksimalt 15% af Combus' omsætning.

De samlede investeringer i de 17 busser, der blev erhvervet til brug for Billund-projektet, var 29,4 mio. kr. inkl. moms. Da iværksættelsen af kørslen således medførte forpligtelser på mere end 10 mio. kr. for selskabet, skulle beslutningen om etablering af lufthavnskørslen i medfør af § 2 i bestyrelsens instruktion til direktionen have været forelagt bestyrelsen til godkendelse.

Bestyrelsen skulle i medfør af § 12 i forretningsordenen for bestyrelsen påse, at der som grundlag for beslutningen forelå lønsomhedskalkuler og finansieringsplan. Da projektet ikke var blevet forelagt bestyrelsen til godkendelse, før der blev truffet beslutning om dets gennemførelse, havde bestyrelsen ikke mulighed for at påse, at der på beslutningstidspunktet forelå det nævnte materiale. Bestyrelsen blev i august 1997 orienteret om, at direktionen havde besluttet at starte kørsel for egen regning mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer. Ved denne efterfølgende orientering af bestyrelsen blev der ikke forelagt lønsomhedskalkuler eller finansieringsplan, og bestyrelsen stillede heller ikke krav herom. Da bestyrelsen blev orienteret om Billund-projektet, var kørslen endnu ikke påbegyndt, idet dette først skete i november 1997. Der ses ikke på bestyrelsesmødet at have været nogen drøftelse af grundlaget for projektet eller dets forventede rentabilitet.

I Combus' Budgetredegørelse 1998, godkendt på bestyrelsesmødet i november 1997, er det oplyst, at man forventede en omsætning på 19 mio. kr. på Billund-kørslen. Til grund for budgettet lå endvidere en forventning om et underskud på Billund-kørslen på ca. 2,9 mio. kr., men denne forventning fremgik ikke af budgetredegørelsen og er så vidt ses ikke i forbindelse med behandlingen af budgetredegørelsen tilgået bestyrelsen.

I februar 1998 skønnede direktionen, at underskuddet på kørslen til og fra Billund Lufthavn i 1998 ville blive på ca. 12 mio. kr. Bestyrelsen blev ikke orienteret herom. Direktionen besluttede som følge af de ændrede forventninger at reducere projektet fra 17 til 11 busser og nedsatte en følgegruppe, der månedligt skulle overvåge projektet. Bestyrelsen blev på et bestyrelsesmøde den 20. februar 1998 alene orienteret om, at der havde været gennemført en betydelig, udgiftskrævende markedsføring.

På bestyrelsesmødet den 31. marts 1998 behandlede bestyrelsen et udkast til revisionsprotokollat vedrørende årsregnskab 1997. I udkastet til revisionsprotokollat er anført, at Billund-projektet i 1997 gav et underskud på 1 mio. kr., men at det budgetterede underskud for 1998 var "væsentligt større". Af referatet fra bestyrelsesmødet den 31. marts 1998 fremgår, at det blev besluttet, at der skulle udarbejdes et ændret budget for 1998, og at der i den forbindelse skulle "foretages en særlig kritisk gennemgang" af blandt andet Billund-projektet. Bestyrelsen ses ikke at være blevet orienteret om størrelsen af det forventede underskud eller om beslutningen om at foretage nedskæringer i projektet.

Forud for bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 modtog bestyrelsen en skriftlig redegørelse for Billund-projektet. Det blev anført, at man i februar havde estimeret et underskud i 1998 på ca. 12 mio. kr., og at man som følge af en trimning af aktivitetsomfanget nu forventede et underskud på ca. 8,5 mio. kr. Det blev oplyst, at det faktiske passagertal var under 1/3 af det budgetterede, og at der måtte tages stilling til, om projektet skulle opretholdes.

På et bestyrelsesmøde den 27. maj 1998 besluttede bestyrelsen at reducere Billund-projektet yderligere til kun tre ruter, idet projektets fortsatte opretholdelse var betinget af, at de faktiske passagertal kunne leve op til selskabets reviderede prognoser. På bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 fik bestyrelsen oplyst, at prognoserne for de tre ruter under ét var opfyldt, og projektet blev opretholdt på dette grundlag.

I oktober 1998 meddelte direktionen bestyrelsen, at direktionen på grund af passagertallenes fortsatte uheldige udvikling havde besluttet at afvikle kørslen til og fra Billund Lufthavn med virkning fra ultimo oktober 1998.

18.2.2.2.3 Konklusion

De undersøgelser af passager- og markedsgrundlag, som lå til grund for Combust' vurdering af økonomien i Billund-kørslen forud for projektets igangsættelse, var utilstrækkelige. Direktionen burde have tilvejebragt et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag med en underbygget analyse af de relevante forudsætninger for, at projektet kunne give et positivt dækningsbidrag.

Det var forkert, at direktionen ikke forelagde beslutningen om at starte Billund-kørslen for egen regning for bestyrelsen til godkendelse. På grund af usikkerheden om passagerunderlaget og dermed indtægterne kan Billund-projektet ikke betragtes som en sædvanlig disposition for direktionen. Da Billund-projektet endvidere medførte økonomiske forpligtelser, der oversteg 10 mio. kr., skulle projektet efter direktionsinstruksen have været forelagt bestyrelsen til godkendelse. Handlingsplanen fra 1996 med angivelsen af et mål om kørsel for egen regning for maksimalt 15% af Combust' omsætning er ikke tilstrækkelig konkret til at udgøre en be-

myndigelse til direktionen. Efter bestyrelsen i august 1997 blev orienteret om Billund-projektet, uden at dette gav anledning til bemærkninger, må bestyrelsen dog anses at have godkendt projektet.

Bestyrelsen burde have krævet forelæggelse af lønsomhedskalkuler og finansieringsplan, da bestyrelsen blev orienteret om direktionens beslutning, i særdeleshed da kørslen først skulle iværksættes tre måneder efter direktionens orientering af bestyrelsen. Selvom Billund-projektet alene blev forelagt bestyrelsen som en orienteringssag, burde bestyrelsen have søgt at sikre, at projektet ikke blev iværksat uden tilstrækkeligt grundlag for vurdering af dets rentabilitet.

Endelig er det kritisabelt, at direktionen i den første halvdel af Billund-projektets levetid ikke rapporterede resultatudviklingen til bestyrelsen. Bestyrelsen blev ikke orienteret om, at projektet allerede ved kørselsstart i november 1997 forventedes at give underskud i 1998, og bestyrelsen blev ikke i februar 1998 orienteret om, at forventningen til underskuddet for 1998 nu var firedoblet. Bestyrelsen blev først i maj 1998 underrettet om størrelsen af de estimerede tab på Billund-projektet.

18.2.2.3 Busområde International

Før omdannelsen til aktieselskab udførte DSB Busser turistikørsel til udlandet. Denne kørsel for egen regning blev efter omdannelsen til aktieselskab fortsat. Kørslen, der blev varetaget af busområde International, har hvert år siden selskabets etablering givet ikke ubetydelige underskud. I perioden 1995-1998 var det samlede tab 23,7 mio. kr. Driften var endvidere tabgivende i 1999, og aktiviteterne blev efter et fejlslagent salg pr. 1. marts 1999 afhændet til en tysk operatør pr. 1. januar 2000.

Direktionen har ikke i årene 1995-1997 forelagt regnskabstal for busområde International for bestyrelsen, og på grundlag af rapporteringen til bestyrelsen og bestyrelsesreferaterne er det uklart, hvornår bestyrelsen blev klar over, at driften var tabgivende.

I 1995 meddelte direktionen bestyrelsen, at den internationale kørsel var inde i en positiv udvikling. Resultatet for 1995 var et underskud på 4,6 mio. kr., men bestyrelsen modtog ikke oplysninger herom. I slutningen af 1996 meddelte direktionen bestyrelsen, at den positive udvikling var fortsat i 1996 med yderligere omsætningsfremgang til følge, og at der forventedes yderligere fremgang i 1997. Resultatet for 1996 blev et underskud på 2,6 mio. kr., hvilket ikke blev meddelt bestyrelsen.

I 2. halvår 1997 meddelte direktionen bestyrelsen, at resultatet i busområde International var utilfredsstillende blandt andet på grund af bekostelig markedsføring. I økonomirapporteringen til bestyrelsen i slutningen af 1997 tilkendegav direktionen, at efter det i 1994 - efter flere år med stærkt utilfredsstillende resultater - var lykkedes at få vendt udviklingen, havde tendensen i busområde International været positiv. Det blev oplyst, at omsætningen i busområde International i 1997 ville blive større end nogensinde, men at det økonomiske resultat endnu ikke var tilfredsstillende. Resultatet for 1997 blev et underskud på 6,7 mio. kr.

Første gang bestyrelsen modtog regnskabstal for busområde International var i form af et udkast til revisionsprotokollat vedrørende årsregnskab for 1997. Udkastet blev drøftet på bestyrelsesmødet den 31. marts 1998. Udkastet til protokollat viste et underskud i busområde International i 1997 på 6,7 mio. kr. Bestyrelsen besluttede på grundlag heraf, at der skulle foretages en særlig, kritisk gennemgang af blandt andet det internationale område.

Bestyrelsen blev i den resterende del af granskningsperioden løbende orienteret om resultaterne i busområdet.

Trods forskellige tiltag til at reducere omkostningerne led busområde International også i 1998 betydelige tab. Bestyrelsen bemyndigede i november 1998 direktionen til at afhænde de internationale aktiviteter, da det ikke skønnedes muligt at opnå et overskud på disse aktiviteter. Resultatet for 1998 blev et underskud på 9,7 mio. kr.

Busområde International har demonstreret manglende budgetpålidelighed. Der har i perioden 1996-1999 hvert år været budgetteret med overskud i busområdet, og der er hvert år realiseret betydelige underskud. Bortset fra 1996 har tendensen i resultatudviklingen været negativ. Til illustration af den manglende budgetpålidelighed kan nævnes, at Combus for perioden 1996-1998 havde budgetteret med et samlet overskud på 3,7 mio. kr. på busområde International, mens det realiserede underskud for perioden blev 19,1 mio. kr.

Selskabets budgettering for busområdet har således været præget af en optimisme, der ikke har haft dækning i de realiserede regnskabstal. Uanset det dårlige resultat på -6,7 mio. kr. i 1997 blev forventningen til resultatet i 1998 forhøjet fra 0,1 til 1,4 mio. kr. Samtidig med, at direktionen i november 1998 meddelte bestyrelsen, at busområde International næppe kunne drives med tilfredsstillende resultat, fik bestyrelsen forelagt budget for perioden 1999-2001, hvoraf fremgik en forventning om overskud i busområdet for hvert af de tre år.

Rapporteringen om udviklingen i busområde International er ikke sket på en måde, der gav bestyrelsen den fornødne indsigt i denne del af Combus' virksomhed.

Busområde International har i hele perioden fra selskabets etablering givet underskud. Uanset dette giver rapporteringen til bestyrelsen indtil kvartalsrapporten for 2. kvartal 1997 det indtryk, at der er fremgang og en positiv tendens i busområdet. Rapporteringen kan ikke anses for dækkende for den faktiske udvikling og forekommer at have været præget af en betydelig optimisme, der ikke havde støtte i busområdets udvikling. Det er kritisabelt, at direktionen i perioden 1995-1997 ikke forelagde konkrete regnskabstal for bestyrelsen eller på anden utvetydig måde orienterede bestyrelsen om de konstaterede budgetafvigelser og de realiserede tab.

Aktiviteten i busområde International var kørsel for egen regning. I modsætning til kontraktkørsel kunne kørslen løbende tilpasses behovet eller afvikles. Direktionens manglende rapportering til bestyrelsen om den faktiske udvikling i busområdet har betydet, at bestyrelsen først i 1998 har haft grundlag for at tage stilling til, hvilke tiltag der skulle iværksættes som følge af de realiserede tab.

18.2.2.4 Erhvervelse af virksomheder

Combus har i granskningsperioden erhvervet et antal busvirksomheder ved aktie- og aktivitetshandler. Til grund for erhvervelserne lå et generelt ønske om at opnå en højere markedsandel på markedet for kontraktkørsel i Danmark.

Det fulgte som nævnt af den af bestyrelsen fastsatte direktionsinstruks, at alle dispositioner, der medførte udgifter eller forpligtelser på mere end 10 mio. kr. for selskabet, som udgangspunkt skulle forelægges bestyrelsen til godkendelse. Efter forretningsordenen for bestyrelsen skulle bestyrelsen påse, at der til grund for bestyrelsens godkendelse af større investeringer forelå lønsomhedskalkuler og finansieringsanalyser.

Proceduren for direktionens pligt til at forelægge virksomhedskøb til godkendelse for bestyrelsen blev med udgangspunkt i et konkret køb drøftet i bestyrelsen i 1996. Drøftelsen førte til en beslutning om ændring af direktionsinstruktionen, hvor det præciseredes, at køb af selskaber og fast ejendom altid skulle forelægges bestyrelsen til godkendelse. Det fremgår endvidere af den reviderede direktionsinstruktion, at virksomhedskøb, som kan ligestilles med de overtagelser af kørselskontrakter, personale og materiel, der finder sted, når selskabet vinder kørsel i licitationer, skal betragtes som sædvanlige handlinger for direktionen, der således ikke skulle forelægges bestyrelsen til godkendelse.

Det er ved granskningen konstateret, at samtlige Combus' køb af busvirksomheder ved aktiehandler i granskningsperioden har været forelagt bestyrelsen til godkendelse. De virksomhedskøb, Combus har gennemført ved overtagelse af aktiver og passiver, har alle haft en købesum på under 10 mio. kr., bortset fra et enkelt opkøb, som direktionen gennemførte, uanset

købesummen var på 10,1 mio. kr. Denne minimale overskridelse af direktionens bemyndigelse kan ikke give anledning til kritik. Direktionsinstruktionens krav om bestyrelsesforelæggelse må således anses for overholdt.

Selvom det antages, at der er en grænse for, hvor store virksomhedskøb bestyrelsen kunne overlade til direktionen som led i selskabets daglige drift, kan denne grænse ikke anses for at have været overskredet ved de virksomhedskøb i granskningsperioden, hvor Combust' direktion på egen hånd købte aktiviteterne i et andet busselskab. I forhold til Combust' samlede balance og omsætning har handlerne været af begrænset omfang. Det kan derfor ikke kritiseres, at disse køb ikke har været forelagt bestyrelsen.

Der er i forbindelse med granskningen foretaget en gennemgang af bestyrelsens beslutninger om at købe aktiemajoriteten i Møns Omnibusser A/S og hele Swebus-koncernen, idet disse to virksomhedskøb var de mest betydelige i granskningsperioden målt på tilkøbt aktivitet (antal busser).

18.2.2.4.1 Investering i Møns Omnibusser A/S

Bestyrelsen bemyndigede i november 1995 direktionen til at erhverve 51% af aktierne i Møns Omnibusser A/S for 6,25 mio. kr. Til grund for beslutningen lå et notat til bestyrelsen med en beskrivelse af begrundelserne for det foreslåede virksomhedskøb. Bestyrelsen modtog ingen regnskabstal, og bestyrelsen ses ikke at have fået forelagt lønsomhedskalkuler eller finansieringsplan.

Forretningsordenens § 12 har således ikke været overholdt. Direktionen burde have forelagt - og bestyrelsen burde have krævet forelæggelse af - lønsomhedskalkuler og finansieringsplan i forbindelse med beslutningen om at købe aktiemajoriteten i Møns Omnibusser A/S.

Ved et udbud umiddelbart efter købet tabte Møns Omnibusser A/S al selskabets kørsel, og selskabet har siden juli 1996 været uden busaktivitet. Selskabet blev i 1999 taget under solvent likvidation.

18.2.2.4.2 Køb af Swebus-koncernen

Bestyrelsen bemyndigede på bestyrelsesmødet den 27. juni 1997 direktionen til at foretage køb af Swebus Danmark A/S med datterselskaber.

Grundlaget for bemyndigelsen var et notat af 23. juni 1997 med angivelse af omsætning, resultat og antal busser for Swebus-koncernen. Direktionen angav, at Swebus-aktiviteterne trods

et realiseret underskud kunne integreres i Combust på lønsom vis. Direktionen videregav sin opfattelse af, hvorfor Swebus havde haft underskud på aktiviteterne. I notatet anførtes, at der herudover var strategiske fordele knyttet til et køb af Swebus-koncernen, idet konkurrenterne kunne holdes ude af Nordjylland- og Århus-områderne, ligesom Combust ville kunne opnå en strategisk fordel i den nordlige del af HT-området forud for afgivelse af tilbud på den netop udbudte HT-kørsel i 7. udbud.

Købsprisen udgjorde 12 mio. kr., der ifølge direktionen modsvarede de faktiske nettoværdier i Swebus-koncernen. Ifølge notatet blev der ikke betalt for den strategiske værdi for Combust af den tilkøbte Swebus-kørsel.

Bestyrelsen ses ikke at have fået forelagt yderligere materiale end det nævnte notat. Uanset notatets redegørelse for begrundelsen for at investere i Swebus, kan notatet ikke anses for at udgøre en egentlig lønsomhedskalkule, der må forudsætte en regnskabsmæssig behandling af selskabernes balanceposter samt en prognose for det fremtidige driftsresultat. Forretningsordenens § 12 er således ikke overholdt, da bestyrelsen ikke blev forelagt lønsomhedskalkuler og finansieringsplan.

18.2.2.5 Hensættelsen til delvis dækning af merudgifter til tjenestemænd

18.2.2.5.1 Combust' forpligtelser over for tjenestemænd

Combust overtog ved stiftelsen i 1995 DSB's busdivision. Busdivisionens ca. 730 overenskomstansatte overgik til ansættelse i Combust. Størstedelen af de ca. 845 tjenestemandansatte i busvirksomheden forblev ansat i DSB, men blev udlånt til Combust, der skulle refundere DSB's udgifter til løn og eventuel rådighedsløn og ventepenge til udlånte tjenestemænd. Selskabet skulle løbende til staten indbetale pensionsbidrag for tjenestemændene.

Beskæftigelsen af tjenestemænd har stillet Combust mindre gunstigt i forhold til konkurrerende busselskaber.

Tjenestemændene havde ret til højere løn og pension end overenskomstansatte. Tjenestemænd, som selskabet ikke længere havde behov for, kunne ikke umiddelbart afskediges, men havde krav på rådighedsløn. Beskæftigelsen af både tjenestemænd og overenskomstansatte vanskeliggjorde selskabets kørselsplanlægning. Tjenestemændene havde markant flere sygedage end de overenskomstansatte.

Trafikselskabernes tildeling af buskørsel skete efter afholdelse af licitation. Hvis en licitation førte til, at kørslen skulle overgå fra et busselskab til et andet, fulgte de medarbejdere, der var

beskæftiget med kørslen, efter virksomhedsoverdragelsesloven som udgangspunkt med over i det nye busselskab. Virksomhedsoverdragelsesloven fandt ikke anvendelse på tjenestemandsansatte. Når Combust vandt kørsel, skulle selskabet overtage ansatte fra det tabende busselskab. Combust blev derimod ikke frigjort for forpligtelserne over for selskabets tjenestemænd, når selskabet tabte kørsel. Herved opstod problemet med de såkaldte overtallige tjenestemænd.

18.2.2.5.2 Hensættelsen i åbningsbalancen

Ved stiftelsen af Combust stod det klart, at selskabet måtte kompenseres for de særlige forpligtelser over for tjenestemændene. Etableringen af Combust blev forberedt af en arbejdsgruppe nedsat af Trafikministeriet. Det var arbejdsgruppens udgangspunkt, at selskabet skulle stiftes på vilkår svarende til de gennemsnitlige vilkår i busbranchen.

Der blev i selskabets åbningsbalance efter forslag fra arbejdsgruppen hensat 140 mio. kr. til delvis dækning af selskabets merudgifter til pensionsbidrag de første år og til delvis dækning af selskabets risiko for at skulle betale rådighedsløn til tjenestemænd. Det var forudsat, at selskabet selv måtte dække en del af merudgifterne til pension og rådighedsløn og tillige selv måtte dække de øvrige merudgifter, der fulgte med beskæftigelsen af tjenestemænd.

Det må efter lov om DSB Busser A/S fra 1995 og bemærkningerne til forslaget til denne lov lægges til grund, at hensættelsen kun kunne anvendes til merudgifter til rådighedsløn og tjenestemandspension.

18.2.2.5.3 Combust' påtænkte og faktiske anvendelse af hensættelsen

Combust har - som forudsat ved etableringen af selskabet og hensættelsen - anvendt hensættelsen til dækning af merudgifter til rådighedsløn og pension til tjenestemænd.

Selskabet har tillige afholdt andre merudgifter til tjenestemænd over hensættelsen. I perioden 1995-1998 afholdt selskabet merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd over hensættelsen. I perioden 1996-1998 medtog selskabet ved træk på hensættelsen merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd, der forblev i ansættelsesforholdet. Denne udgift blev afholdt som et billigere alternativ til rådighedsløn. Selskabets afholdelse af disse udgifter over hensættelsen var i strid med hensættelsens formål.

I august 1997 besluttede selskabets bestyrelse efter direktionens forslag en ny tilbudspolitik, hvorefter de højere direkte omkostninger til løn til tjenestemænd skulle holdes uden for tilbud på egne ruter, idet omkostningerne - ligesom meromkostningerne til pension m.v. - skulle

afholdes over hensættelserne. Baggrunden for beslutningen var den antagelse, at det ville være billigere for selskabet at byde på egne ruter på basis af overenskomstmæssig løn, fastholde ruten og trække merudgiften til tjenestemændenes løn over hensættelsen, end at tabe ruten og betale rådighedsløn til de overtallige tjenestemænd. Den nye tilbudspolitik blev anvendt af Combust, men selskabet undlod efterfølgende at anvende hensættelsen til dækning af de herved pådragne merudgifter. Et sådant træk på hensættelsen ville have været i strid med formålet med hensættelsen.

18.2.2.5.4 Direktionens og revisionens meddelelser til bestyrelsen om anvendelse af hensættelsen

18.2.2.5.4.1 Løn under sygdom og løn til overtallige tjenestemænd

Beslutningerne om at anvende hensættelsen til merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd og løn til overtallige tjenestemænd fremgår ikke af bestyrelsesreferater for bestyrelsesmøder afholdt i 1995-1998. Anvendelsen fremgår dog af materiale, der er forelagt bestyrelsen.

Det må antages, at beslutningen om denne anvendelse af hensættelsen er truffet af direktionen uden forelæggelse for bestyrelsen. Spørgsmålet burde have været forelagt for bestyrelsen, og bestyrelsen burde have fået oplysning om den usikkerhed, der var knyttet til at anvende hensættelsen til formål, der ikke var angivet i forarbejderne til lov om DSB Busser A/S.

Revisor har i revisionsprotokollatet af 2. maj 1996 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1995 anført, at revisorerne "har gennemgået de af selskabet udarbejdede specifikationer over indtægtsførsel af hensættelser og finder, at anvendelsen af hensættelserne falder ind under formålet". Revisorerne har ikke oplyst, at hensættelsen i 1995 blev anvendt til merudgifter til løn under sygdom.

I revisionsprotokollatet af 23. april 1997 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1996 er anført, at revisorerne "har gennemgået de af selskabet udarbejdede specifikationer over indtægtsførsel af hensættelser og finder, at anvendelsen af hensættelserne falder ind under formålene, meromkostninger vedrørende tjenestemandspensioner og rådighedsløn". Det er ikke oplyst, at hensættelsen i 1996 blev anvendt til merudgifter til løn under sygdom og løn til overtallige tjenestemænd.

Combust forelagde i 1998 spørgsmålet om anvendelse af hensættelsen til løn til overtallige tjenestemænd for selskabets advokat, Ulrik Lett. Advokat Ulrik Lett udtalte i et brev af 6.

marts 1998, at en sådan anvendelse i visse tilfælde kunne finde sted. Advokat Ulrik Lett bemærkede, at besvarelsen af spørgsmålet var behæftet med en mindre usikkerhed.

Direktionen oplyste i et notat af 25. marts 1998 til bestyrelsen, at selskabets advokat og revisorer var enige i, at merudgifter til særlige omkostninger, der er afholdt som et billigere alternativ til rådighedsløn, dækkes over hensættelserne. Direktionen undlod at oplyse, at selskabets advokat havde udtalt, at vurderingen af spørgsmålet var behæftet med en mindre usikkerhed.

Revisor har ikke i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1997 oplyst, at hensættelsen blev anvendt til merudgifter til løn under sygdom.

I revisionsprotokollat af 7. maj 1998 har revisor behandlet selskabets anvendelse af et beløb på 5,6 mio. kr. til dækning af merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd. Revisor oplyser, at det beror på en juridisk fortolkning af lov om DSB Busser A/S og lovens bemærkninger, om denne anvendelse af hensættelsen er i overensstemmelse med loven. Revisor citerer advokat Ulrik Lett for i brev af 6. marts 1998 at have udtalt, at det under visse forudsætninger vil være i overensstemmelse med loven at anvende hensættelserne til merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd og finder, at de af advokat Ulrik Lett angivne forudsætninger anses for opfyldt. Revisors udsagn er dækkende for advokat Ulrik Letts udtalelse i brevet af 6. marts 1998. Det er forståeligt, at revisor ikke har nævnt, at advokat Ulrik Lett anså resultatet for behæftet med en mindre usikkerhed.

18.2.2.5.4.2 Lønforskel mellem tjenestemænd og overenskomstansatte

Efter den tilbudspolitik, som direktionen i august 1997 præsenterede bestyrelsen for, skulle de højere direkte omkostninger til løn til tjenestemænd holdes uden for tilbud på egne ruter med tjenestemænd. Denne merudgift skulle i stedet afholdes over hensættelsen.

Direktionen havde i august 1997 forelagt spørgsmålet om denne anvendelse af hensættelsen for KPMG. KPMG nævnte i et brev af 26. august 1997 en række argumenter for den foreslåede anvendelse af hensættelsen men udtalte, at spørgsmålet krævede en juridisk fortolkning af lovbemærkningerne, og at denne fortolkning burde foretages af en advokat.

På bestyrelsesmødet den 28.-29. august 1997 oplyste adm. direktør Jørgen Hansen, at anvendelsen af hensættelsen til samtlige direkte lønomkostninger var "accepteret af revisionen". Det var der ikke dækning for i revisors brev af 26. august 1997 til selskabet. Jørgen Hansen undlod at nævne for bestyrelsen, at revisor udtrykkelig havde anført, at spørgsmålet krævede en juridisk fortolkning af lovbemærkningerne. Jørgen Hansens forelæggelse af de problemer,

der var knyttet til handlingsplanens anvendelse af hensættelserne, var således mangelfuld og gav ikke bestyrelsen de oplysninger, som bestyrelsen med rette måtte kunne forvente at få. Forelæggelsen kan ikke anses for loyal.

Advokat Ulrik Lett udtalte i det ovennævnte brev af 6. marts 1998, at anvendelse af hensættelserne til dækning af merudgifterne ved bud på overenskomstvilkår var "behæftet med betydelig større usikkerhed" end anvendelsen af hensættelsen til løn til overtallige tjenestemænd. Advokat Ulrik Lett anførte, at det i forarbejderne til lov om DSB Busser A/S synes forudsat, at selskabet skulle løse problemet med de forholdsvis høje tjenestemandslønninger på anden måde end ved brug af hensættelsen.

Direktionen oplyste i notatet af 25. marts 1998 til bestyrelsen, at selskabets advokat og revisorer var enige i, at merudgifter til øvrige forskelle i aflønningssatser og arbejdsvilkår m.v. kunne dækkes over hensættelserne. I notatet tages selskabets advokat til indtægt for det synspunkt, at hensættelserne kan anvendes til dækning af merudgifter ved lønforskelle mellem tjenestemænd og overenskomstansatte ved bud på egne ruter.

Bestyrelsen blev i notatet udelukkende orienteret om de argumenter, advokat Ulrik Lett anførte til støtte for, at disse merudgifter blev dækket af hensættelsen. Bestyrelsen blev ikke orienteret om advokat Ulrik Letts udtalelse om, at det af forarbejderne til lov om DSB Busser A/S synes forudsat, at selskabet skulle løse problemet med de forholdsvis høje tjenestemandslønninger på anden måde end ved brug af hensættelsen, og at advokat Ulrik Lett anså dette anvendelsesområde for hensættelsen for "behæftet med betydelig større usikkerhed".

Heller ikke på dette punkt har direktionen givet bestyrelsen en korrekt og dækkende information.

18.2.3 Retvisende og loyal forelæggelse

Af det ovenfor anførte fremgår, at direktionens forelæggelse af relevante økonomiske oplysninger og forretningsmæssige dispositioner for bestyrelsen indtil efteråret 1998 ikke kan anses for at være sket på en fuldt ud retvisende og loyal måde.

Økonomirapporteringen har ikke været tilstrækkelig. Økonomioplysningerne blev rapporteret med et for lavt detaljeringsniveau og forelå dermed i det væsentlige i en form, der var uegnet som styringsredskab for bestyrelsen. Bestyrelsen har i vidt omfang fået forelagt information om væsentlige og kritiske forretningsområder i en ukonkret, verbal form uden forelæggelse af regnskabstal. Den tidligere direktion har i sin rapportering på en række punkter givet udtryk for en optimisme, der ikke havde dækning i den realiserede udvikling.

Den utilstrækkelige forelæggelse for bestyrelsen må formentligt i et vist omfang tilskrives manglende evne hos direktionen til at lede en virksomhed af den størrelse og kompleksitet, som selskabet som følge af den meget ekspansive strategi fik.

Det er dog ikke alene den daværende direktion, der kan kritiseres for, at rapporteringen til bestyrelsen har været utilstrækkelig. Det er bestyrelsen, der fastlægger form og omfang af rapporteringen til bestyrelsen. Det påhviler således bestyrelsen selvstændigt at sikre, at selskabets organisation, herunder økonomirapportering til bestyrelsen og forelæggelse af beslutninger for bestyrelsen, tilpasses selskabets drift på forsvarlig måde. Det er bestyrelsens og ikke direktionens ansvar, at økonomirapporteringen på grund af økonomistyringssystemets utilstrækkeligheder forelå i en for overordnet og utjenlig form.

Direktionen har undladt at give bestyrelsen fyldestgørende oplysninger i forbindelse med faktisk eller påtænkt anvendelse af hensættelsen i selskabets åbningsbalance til delvis dækning af merudgifter til pensionsbidrag og rådighedsløn til tjenestemænd. Som beskrevet ovenfor har direktionen ikke på loyal måde for bestyrelsen forelagt de vurderinger, som direktionen fra selskabets revisor og advokat havde modtaget om selskabets påtænkte anvendelse af hensættelsen til merudgiften til løn til tjenestemænd ved bud på egne ruter.

18.3 Revisionsprotokoller og andre anbefalinger fra revisionen

Efter granskningstemaets litra b skal det for det tredje vurderes

“Om der i revisionsprotokollater findes bemærkninger, der ikke er efterlevet på betryggende vis, og om revisorerne i forhold til direktionen og bestyrelsen i revisionsprotokollater eller på anden måde har forholdt sig til risici ved selskabets negative økonomiske udvikling.”

Combus' revisorer har i granskningsperioden over for selskabets direktion og bestyrelse fremsat en række bemærkninger vedrørende selskabets drift. Revisorernes bemærkninger findes i revisionsprotokollaterne til bestyrelsen og i notater og breve til direktionen.

I perioden fra maj 1996 til maj 1999 har revisionen i revisionsprotokollater fremsat bemærkninger, som burde have givet bestyrelsen anledning til at drøfte forholdene, rette spørgsmål til direktionen og anmode direktionen om at udføre forskellige tiltag.

Ved min vurdering af bestyrelsens reaktion på revisionens bemærkninger har jeg som udgangspunkt måtte lægge det til grund, der fremgår af bestyrelsesreferaterne. Af disse referater fremgår, at bestyrelsen i perioden maj 1996 til maj 1999 stort set blot tog revisionsprotokolla-

terne til efterretning. Bortset fra et enkelt tilfælde fremgår det ikke af bestyrelsesreferaterne, at revisionens bemærkninger og henstillinger har givet anledning til nogen reaktion fra bestyrelsens medlemmer. Man får det indtryk, at bestyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har gjort sig vigtigheden af revisionens bemærkninger klart og ikke har benyttet disse bemærkninger som grundlag for at stille krav til direktionen om tiltag i forbindelse med selskabets styring og drift.

Enkelte steder og i forbindelse med væsentlige forhold har jeg konstateret, at selskabet har iværksat tiltag, der formentlig har været foranlediget af revisorernes bemærkninger i protokollen, selv om referatet af det pågældende bestyrelsesmøde ikke angiver, at revisionsprotokollen gav bestyrelsen anledning til bemærkninger eller beslutninger.

Det generelle indtryk af revisorernes rapportering til bestyrelsen i granskningsperioden er, at der er tale om revisionsprotokollater med et stort antal oplysninger og vurderinger til brug for bestyrelsens arbejde.

Revisionsprotokollaterne afgivet i årene 1995-1997 indeholder kun få kritiske bemærkninger, væsentligst revisorernes gentagne påpegning af, at selskabet ikke havde færdiggjort forskellige forretningsgange på økonomiområdet samt en tilkendegivelse af, at arbejdet med at styrke økonomistyringen fortsat måtte prioriteres højt.

Fra og med revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 fremsættes der flere kritiske bemærkninger i revisionsprotokollaterne, og anbefalingerne til selskabet om at foretage ændringer i de etablerede rutiner på forskellige områder bliver flere og mere direkte. Der er en række grunde hertil. Det var i 1997, at selskabets vanskeligheder for første gang viste sig. Der blev igennem 1997 konstateret betydelige negative budgetafvigelser. Endeligt overblik over den økonomiske udvikling i 1997 fik man i starten af 1998 ved udarbejdelsen af årsregnskabet, hvilket gav revisorerne anledning til over for bestyrelsen at redegøre for de konstaterede budgetafvigelser samt fremsætte anbefalinger til styrkelse af ledelsens overblik over selskabets økonomiske udvikling.

Den betydelige budgetafvigelse foranledigede revisorerne til at udarbejde en resultatafvielsesanalyse for 1997 og lade denne indgå i revisionsprotokollen. Med denne analyse modtog bestyrelsen for første gang resultattal for de enkelte busområder. Revisorerne påpegede endvidere, at budgetafvigelserne burde give anledning til en gennemgang og eventuelt justering af budgettet for 1998. Der henvistes til, at koncernens indtjening var presset, og at Combus derfor burde indføre en budgetperiode på 3-5 år. Endeligt blev det angivet, at der var behov for en tæt kontakt med og opfølgning af de enkelte busområder.

Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing havde skriftligt i november og december 1997 gjort direktionen opmærksom på en række forhold, som selskabet burde forholde sig til, herunder længere budgetperiode, forbedret budgetmodel, mere fokus på likviditetsstyring, behov for bedre edb-system etc.

Det kan således konstateres, at da de negative økonomiske resultater viste sig i Combust, reagerede revisorerne ved at gøre først direktionen og derefter bestyrelsen opmærksom på problemernes alvor og anviser mulige tiltag til forbedring af økonomistyring, ledelsesrapportering og budgetlægning.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger og anbefalinger, som revisorerne har meddelt bestyrelsen, kan jeg alene tage udgangspunkt i indholdet af revisionsprotokollen, som er det medie, gennem hvilket revisorerne kommunikerer med bestyrelsen. Da referaterne af bestyrelsesmøderne er beslutningsreferater, kan jeg ikke udelukke, at revisorerne under bestyrelsesmøderne har ydet mundtlig rådgivning, der ikke fremgår af referaterne, og som heller ikke er anført i revisionsprotokollen. Da kritiske bemærkninger og alle forhold af væsentlig betydning for selskabets økonomiske stilling skal indføres i revisionsprotokollen, må det under alle omstændigheder antages, at revisorerne eventuelle supplerende mundtlige rådgivning af bestyrelsen alene har vedrørt forhold af mindre væsentlig betydning.

Revisorernes meddelelser vedrører navnlig følgende forhold:

- Økonomistyring
- Budgetprocedure
- Likviditetsstyring
- Forretningsgange
- Forbrug af hensættelser
- Særlige forhold ved selskabets drift
- Tab på indgåede kontrakter og hensættelse hertil

18.3.1 Økonomistyring

18.3.1.1 KPMG's notat af 30. juni 1995

KPMG sendte den 30. juni 1995 et omfattende notat om økonomistyring og forretningsgange til daværende økonomichef Ole Isgaard. Ole Isgaard, der ikke var medlem af direktionen, har oplyst, at daværende adm. direktør Jørgen Hansen modtog en kopi af notatet, mens Jørgen Hansen har oplyst, at han ikke før granskningen har været bekendt med eller set notatet.

Revisorerne gjorde i notatet opmærksom på, at det var væsentligt, at selskabets økonomistyring fokuserede på de enkelte busområders og kontraktors lønsomhed. Revisorerne fandt, at budgettering og regnskabsopfølgning på kontraktniveau ville give et præcist billede af indtægts- og omkostningsstruktur og herudover ville give et værdifuldt erfaringsmateriale til brug for fremtidige licitationer. Revisorerne anførte, at det var nærliggende at anvende et fælles edb-værktøj til tilbudsudarbejdelse, budgettering og økonomisk opfølgning på kontrakter.

Revisorerne var klar over, at Combus midt i 1995 havde taget et nyt økonomistyringssystem, Guide, i anvendelse, og at dette system ikke var integreret med selskabets øvrige systemer til tjenesteplanlægning, løn etc. Revisorerne anbefaling af et fælles edb-værktøj, der kunne kæde budgetlægning, regnskabsopfølgning og tilbudsafgivelse sammen, ville således kun kunne gennemføres, hvis selskabet anskaffede et nyt økonomistyringssystem.

Combus fulgte ikke revisorerne anbefalinger. Selskabets ledelse fandt, at opfølgning på kontraktniveau - der ikke var sædvanlig i busbranchen - ville være forbundet med et uforholdsmæssigt stort arbejde, fordi opfølgningen ville kræve bogføring og budgettering på kontraktniveau. Combus foretog derfor alene regnskabsopfølgning på busområdeniveau. Combus indførte ikke et fælles edb-system, men rådede i stedet over flere uafhængige systemer til forskellige formål. Systemerne var ikke integrerede, og data fra et system kunne derfor ikke anvendes i de andre systemer. Dette medførte blandt andet, at realiserede regnskabstal fra busområderne ikke på systematisk måde kunne understøtte afgivelsen af nye licitationstilbud.

Revisorerne gav i notatet af 30. juni 1995 endvidere en række anbefalinger vedrørende tilrettelæggelsen af økonomirapporteringen til ledelsen. Udover at rapporteringen efter revisorerne opfattelse skulle ske på kontraktniveau, var det angivet, at rapporteringen skulle vise realiserede tal for den forløbne periode sammenholdt med budgettal og den tilsvarende periode i det foregående år. Det anførtes tillige, at periodevis økonomirapportering forudsatte periodisering af indtægter og udgifter.

Combus' rapporteringssystem levede som beskrevet i kapitel 18.1 ikke op til disse anbefalinger. Rapporteringen fra busområderne til direktionen angav kun resultatet for året til tidspunktet for rapporteringen og ikke for den enkelte måned eller det enkelte kvartal. Endvidere indeholdt hverken budget eller regnskab en periodisering af indtægter og udgifter. Det kunne derfor reelt ikke konstateres, om det enkelte busområde i den forløbne periode havde udviklet sig som forudsat i budgettet.

Revisorerne har kunnet konstatere, at selskabet ikke indførte et fælles edb-system til brug for tilbudsudarbejdelse, budgettering og regnskabsopfølgning, og at økonomistyringen og ledelsesrapporteringen heller ikke på andre punkter kunne leve op til de af revisorerne opstillede

betingelser. For så vidt angår regnskabsopfølgning på kontraktniveau har revisorerne i forbindelse med granskningen oplyst, at de under de givne forhold ikke fandt det uforsvarligt, at Combust ikke fulgte deres råd, men i stedet gennemførte regnskabsopfølgningen på busområdetiveau. Revisorerne har endvidere oplyst, at styrkelsen af økonomistyringen siden 1995 løbende er blevet drøftet med selskabets direktør og økonomichef.

KPMG's notat af 30. juni 1995 blev ikke forelagt for Combust's bestyrelse. Bestyrelsen har dog på anden måde modtaget underretning om svaghederne ved økonomistyringen. I Combust's strategiplan 1996, der blev behandlet af bestyrelsen i november 1995, er det under overskriften "Svage sider" anført, at selskabets ledelses-, rapporterings- og styringssystemer var mangelfulde og uudviklede.

18.3.1.2 Revisionsprotokollat af 2. maj 1996

I revisionsprotokollatet af 2. maj 1996 om 1995-regnskabet er anført, at der ikke er implementeret et egentligt ledelsesrapporteringssystem. Det anføres, at indtil der er indført et egentligt system for opsamling af data, vil data blive indsamlet og indtastet manuelt. Bemærkningen må læses som en tilkendegivelse af, at et egentligt ledelsesrapporteringssystem bør indføres.

Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen har oplyst, at daværende økonomichef Ole Isgaard i august 1996 meddelte, at det i 1995 anskaffede Guide økonomistyringssystem måtte udskiftes. Vagn Ry Nielsen har endvidere oplyst, at bestyrelsen jævnligt drøftede, hvorledes økonomistyringen kunne forbedres. At dette ikke er refereret i bestyrelsesreferaterne skyldes ifølge Vagn Ry Nielsen, at der er tale om beslutningsreferater.

Combust's revisorer har bekræftet, at selskabet i 1996 påbegyndte overvejelser om implementering af Concorde til finansbogføring, men at selskabet måtte konstatere, at det tog tid at finde og implementere et fælles edb-system til brug for tilbudsudarbejdelse, budgettering og regnskabsopfølgning, og at markedet for sådanne systemer var meget begrænset.

I 1997 indførte Combust på grundlag af ekstern konsulentbistand ledelsesinformationssystemet LISS, der indeholdt en sammenstilling af nøgletal for hvert busområde. Det blev efterfølgende konstateret, at LISS ikke kunne give en tilfredsstillende ledelsesrapportering, blandt andet fordi LISS anvendte oplysninger fra økonomistyringssystemet Guide, der led af en række grundlæggende mangler, jf. kapitel 18.1.

Bestyrelsen må således anses at have efterlevet revisorerens implicite anbefaling af at etablere et ledelsesrapporteringssystem, om end det ikke kan anses for acceptabelt, at rapporteringssystemet først blev etableret ca. to år efter selskabets etablering.

18.3.1.3 Revisionsprotokollat af 23. april 1997

I revisionsprotokollatet af 23. april 1997 er om regnskabet for 1996 anført, at selskabet har iværksat flere tiltag for til stadighed at forbedre økonomistyringen. Det oplyses, at der i efteråret 1996 er etableret en forbedret regnskabsopfølgning for busområderne, som gør det muligt tæt at følge op på de enkelte busområders månedsregnskaber. Revisorerne fandt dette positivt og anførte, at arbejdet hermed fortsat burde prioriteres højt.

Sidstnævnte sætning i revisorerne's protokollat må opfattes som en kritisk bemærkning, idet revisorerne tilkendegiver, at arbejdet med at forbedre økonomistyringen fortsat må prioriteres højt. Det ses ikke, om bestyrelsen har opfattet revisorerne's bemærkning som kritisk, eller om bestyrelsen har pålagt direktionen at iværksætte tiltag i anledning af revisorerne's kommentarer.

I Combust' Handlingsplan, der blev godkendt af bestyrelsen i august 1997, er anført, at selskabet har indført ledelsesrapporteringssystemet LISS, og at det var et mål at videreudvikle budgetopfølgnings- og ledelsesinformationssystemet. I notatet "Status for strategiske ændringsprojekter" forelagt bestyrelsen i august 1997 er anført, at Combust har kortlagt mangler på systemsiden og i forbindelse hermed har anskaffet et nyt tjenestepansystem og et nyt lønsystem.

Der har ikke under granskningen kunnet konstateres væsentlige forsøg på herudover at forbedre økonomistyringen i sidste halvdel af 1997 eller første halvdel af 1998. Vagn Ry Nielsen har i forbindelse med granskningen forklaret, at arbejdet med indførelse af et nyt økonomistyringssystem i 1997 blev forsinket, da selskabet måtte bruge mange ressourcer på at forberede et muligt salg af en aktiepost i Combust. Den tidligere bestyrelsesformand har oplyst, at selskabet i 1997 for at fremme overgangen til et nyt økonomistyringssystem købte ekstern arbejdskraft.

18.3.1.4 Breve af 10. november og 16. december 1997 fra KPMG til Jørgen Hansen

I breve af 10. november og 16. december 1997 til daværende adm. direktør Jørgen Hansen har statsautoriseret revisor Kurt Gimsing anført, at det var afgørende, at Combust opbyggede økonomistyringen således, at den kunne danne basis for budgetlægning, efterfølgende rapportering og tilbudsgivning. Det anføres endvidere, at det var nødvendigt, at selskabet besad et edb-system, der opfyldte kravene til budgettets detaljeringsgrad.

I brevet af 10. november 1997 gentog Kurt Gimsing i øvrigt KPMG's anbefaling i notatet af 30. juni 1995 vedrørende indholdet af økonomirapporteringen til ledelsen, og i brevet af 16. december 1997 blev fremsat en række forslag til, hvordan økonomistyringen i Combust kunne forbedres.

Revisors rådgivning førte til, at selskabet i 1998 ansatte en ny økonomichef.

I Combust' Fremdriftsplan, behandlet på bestyrelsesmødet den 20. februar 1998, er anført, at der skal ske udskiftning af økonomistyringssystemet. Combust købte i sommeren 1998 et integreret økonomistyringssystem, Concorde XAL, som blev anvendt fra 1. januar 1999.

18.3.1.5 Revisionsprotokollat af 7. maj 1998

I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 om 1997-regnskabet er anført, at en positiv udvikling i koncernens indtjening forudsatte tæt kontakt med og opfølgning af de enkelte busområder. Det er videre anført, at den centrale økonomifunktion i selskabet siden stiftelsen har arbejdet på forbedring af økonomistyringen og overvågningen af busområderne. Det er anført, at selskabet er på vej, men at økonomistyringen kan videreudvikles på en række afgørende punkter. Det er endelig anført som væsentligt for den øverste ledelse, at den informeres om opståede problemer eller afvigelser med mindst mulig tidsforsinkelse, således at der kan tages beslutninger på et hensigtsmæssigt grundlag.

I dette protokollat peger revisionen på flere forhold, som måtte give bestyrelsen anledning til at overveje, hvorledes man skulle forholde sig for at få forbedret økonomistyringen og rapporteringen i selskabet. Protokollatet blev behandlet på bestyrelsesmødet den 7. maj 1998. I referatet af dette møde er anført, at bestyrelsen tog protokollatet til efterretning. Der er ingen angivelse af, at revisionens bemærkninger gav anledning til spørgsmål eller kommentarer fra bestyrelsens medlemmer.

Selskabets daværende bestyrelsesformand, Vagn Ry Nielsen, har forklaret, at bestyrelsen som reaktion på revisorernes kritiske bemærkninger vedrørende økonomistyringen i protokollatet af 7. maj 1998 forlangte en handlingsplan fra direktionen. En handlingsplan med angivelse af, hvilke tiltag der var og ville blive iværksat til afhjælpning af de af revisorerne påpegede problemer, blev forelagt på bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998. Selskabet havde som nævnt blandt andet indkøbt et nyt økonomistyringssystem, der muliggjorde månedsopdelt budgettering med korrekt periodisering og dermed bedre muligheder for opfølgning på månedsregnskaberne fra busområderne.

På bestyrelsesmødet den 7. maj 1998 blev endvidere forelagt et notat af 1. maj 1998, hvoraf fremgik, at direktionen fandt, at det på grund af selskabets størrelse og kompleksitet nu var nødvendigt dels at arbejde med flerårige budgetter dels at forbedre styring og overvågning, herunder med hensyn til likviditet og balance.

Combus har fra 1999 indført en mere detaljeret økonomistyring. Selskabet besluttede fra 1. marts 1999 at overgå til i alt 40 driftsenheder i stedet for de hidtidige 11 busområder, hvilket ville muliggøre en mere detaljeret og nøjagtig budgetlægning og regnskabsopfølgning. Combus' direktion har oplyst, at selskabet arbejder på at indføre regnskabsopfølgning på kontrakt-niveau.

På grundlag af Vagn Ry Nielsens forklaring og det forhold, at der til bestyrelsesmødet i august 1998 blev udarbejdet en handlingsplan med tiltag til afhjælpning af de af revisorerne påpegede problemer, finder jeg ikke grundlag for at kritisere bestyrelsens reaktion på de kritiske bemærkninger i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998.

18.3.1.6 Vurdering af revisors meddelelser

Manglerne ved Combus' økonomistyring indtil 1999 har betydet, at direktionen ikke har haft et dækkende billede af udvikling og lønsomhed af de enkelte kontrakter. Dette har forringet direktionens muligheder for at konstatere årsagen til en negativ økonomisk udvikling i et busområde og iværksætte tiltag herimod, jf. kapitel 18.1. Revisorerne har i notatet af 30. juni 1995 og i brevene af 10. november og 16. december 1997 klart givet udtryk for, at der måtte ske forbedringer i såvel økonomistyringen som budgetproceduren.

Da et integreret økonomistyringssystem først blev indkøbt i sommeren 1998 og implementeret pr. 1. januar 1999 kan det overvejes, om revisorerne i perioden frem til dette tidspunkt tilstrækkeligt tydeligt har gjort bestyrelsen opmærksom på, at det var nødvendigt at anskaffe et nyt økonomistyringssystem og generelt forbedre økonomistyringen.

I årene 1996-1998 er der relativt få kommentarer om økonomistyringen i revisionsprotokollen. I et revisionsprotokollat af 2. maj 1996 anførte revisorerne, at “[d]er ... ikke [er] implementeret et egentlig ledelsesrapporteringssystem”, mens det i revisionsprotokollatet af 23. april 1997 blev anført, at selskabet “har iværksat flere tiltag for til stadighed at forbedre økonomistyringen”. Det nævnes endvidere i dette protokollat, at der var sket en forbedring af regnskabsopfølgningen for busområderne, og at arbejdet hermed fortsat burde prioriteres højt. Endelig er det i revisionsprotokollat af 7. maj 1998 angivet, at “[d]en centrale økonomifunktion i Combus a/s har siden stiftelsen arbejdet på forbedring af økonomistyringen og overvåg-

ningen af busområderne. Det er vort indtryk, at selskabet er på vej, men at økonomistyringen kan videreudvikles på en række afgørende punkter”.

Revisorernes bemærkninger om økonomistyringen i protokollaterne af 23. april 1997 og 7. maj 1998 indeholder såvel en anerkendelse af en vis forbedring som en tilkendegivelse om, at yderligere forbedring var ønskelig.

Revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at grundlaget for at kunne anføre, at der var sket forbedringer i økonomistyringen var, at der i 1996 blev indført en detaljeret månedlig økonomiopfølgning fra busområderne, og at denne opfølgning blev yderligere forbedret i 1997. Revisorerne har oplyst, at de løbende drøftede økonomistyringen med selskabets direktion. Revisorerne har kunnet konstatere, at direktion og bestyrelse som beskrevet i kapitel **Fejl! Ukendt argument for parameter.** og ovenfor var opmærksom på, at økonomistyringen skulle forbedres, og at selskabet i løbet af perioden iværksatte flere tiltag for at gennemføre dette mål.

Deloitte & Touche har gennemgået revisors rapportering til direktion og bestyrelse. Deloitte & Touche vurderer, at revisor i notaterne til direktionen og økonomichefen har gjort rede for kravene til en effektiv økonomistyring, herunder betydning af opfølgning på kontrakt- og busområdeniveau, men at revisor ikke ses at have gjort direktion og økonomichef opmærksom på de svagheder, som den faktisk foretagne rapportering fra busområderne var behæftet med, og dermed i hvilken udstrækning rapporteringen kunne indgå i styringen af virksomheden.

Deloitte & Touche bemærker, at det samme gælder revisors rapportering til bestyrelsen. Endvidere påpeger Deloitte & Touche, at revisor i sin rapportering til bestyrelsen har påpeget betydningen af overblik over den økonomiske udvikling i de enkelte busområder, men at revisor ikke eksplicit har omtalt betydningen af overblik over den økonomiske udvikling på kontrakt-niveau som en afgørende faktor for styringen af selskabet.

Deloitte & Touche har sammenfattende anført, at en mere præcis og konsistent redegørelse fra revisor for de faktiske mangler i økonomirapporteringen og konsekvenserne heraf ville have tydeliggjort revisors vurdering - og dermed bestyrelsens vurdering - af grundlaget for og sikkerheden vedrørende selskabets løbende økonomirapportering. Deloitte & Touche finder dog, at dette ikke er tilstrækkeligt til at konkludere, at revisor ikke har levet op til god revisions-sik for så vidt angår kravet om, at revisor skal meddele ledelsen, hvilke væsentlige mangler, der under revisionen er fundet vedrørende de regnskabsmæssige registreringssystemer og de interne kontrolfunktioner.

Det havde efter min opfattelse været rigtigst, om revisorerne i revisionsprotokollen udtrykkeligt havde anført, at der var behov for at indføre et integreret økonomistyringssystem, der kunne sikre en koordinering af data til brug for tilbudsudarbejdelse, budgettering og regnskabsopfølgning, og at selskabet derfor måtte udskifte Guide-systemet. Endvidere havde det været rigtigst, om revisorerne over for bestyrelsen havde gjort det klart, at såvel budgettering som den løbende perioderapportering fra busområderne var behæftet med en række mangler, hvilket har vanskeliggjort direktionens økonomistyring og gjort den kvartalsvise regnskabsrapportering til bestyrelsen mindre egnet som styringsværktøj for ledelsen.

I revisorerne's protokollat af 23. april 1997 er det om økonomistyring anført, at selskabet "har iværksat flere tiltag for til stadighed at forbedre økonomistyringen", og at arbejdet hermed fortsat må prioriteres højt. Efter min vurdering var der tale om relativt beskedne forbedringer af økonomistyringssystemet, og de fundamentale mangler, der var knyttet til selskabets økonomistyringssystem, bestod fortsat. Det havde derfor været hensigtsmæssigt, om revisorerne allerede i protokollatet af 23. april 1997 til bestyrelsen havde fremsat kritikken af økonomistyringen og behovet for forbedringen på en mere utvetydig måde.

Statsautoriseret revisor Kurt Gimsing udtalte i brevene af 10. november og 16. december 1997 til den daværende direktion kritik af en række forhold vedrørende Combust's økonomistyring og fremsatte en række forslag til forbedringer. I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998, der den 31. marts 1998 blev forelagt bestyrelsen i udkast, har revisorerne tilsvarende over for bestyrelsen fremsat en række kritiske bemærkninger og anbefalinger. Revisorerne gav i disse breve og protokollat klart udtryk for, at Combust's økonomistyring og budgetprocedure var utilstrækkelig.

Det kan ikke give grundlag for kritik, at Kurt Gimsing valgte først - i november og december 1997 - over for direktionen at fremsætte kritik og anbefalinger vedrørende Combust's økonomistyring, og at revisorerne først nogle måneder efter - i udkast af 30. marts 1998 til revisionsprotokollat - fremsatte denne kritik over for bestyrelsen.

18.3.2 Budgetprocedure

Combust's bestyrelse havde i direktionsinstruksen fra 1995 bestemt, at selskabet skulle udarbejde flerårige resultat-, investerings-, finansierings- og likviditetsbudgetter. Combust har for årene 1996-1998 kun udarbejdet 1-årige budgetter, og bestyrelsen har således i praksis gjort undtagelse fra kravet i direktionsinstruktionen om udarbejdelse af flerårige budgetter.

I KPMG's notat af 30. juni 1995 til daværende økonomichef Ole Isgaard er anført en række anbefalinger vedrørende budgetprocedure, blandt andet om månedlig budgettering, periodisering, budgettering pr. kontrakt, månedlige likviditetsprognoser og øget fokusering på selskabets likviditetsberedskab.

Combus' budgetprocedure kunne ikke leve op til en række af disse anbefalinger.

Notatet af 30. juni 1995 indeholder ingen anbefaling af flerårige budgetperioder. Revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at selskabets direktion og økonomichef over for revisorerne længe fastholdt, at det var tilstrækkeligt med 1-årige budgetter. Begrundelsen var, at man ikke kunne forudsige, hvor meget kørsel selskabet ville vinde ved fremtidige licitationer.

I et brev af 10. november 1997 til daværende adm. direktør Jørgen Hansen anførte statsautoriseret revisor Kurt Gimsing en række anbefalinger til, hvordan Combus burde opbygge sit budgetsystem, og hvorledes dette burde integreres med den løbende regnskabsopfølgning.

I et brev af 16. december 1997 til Jørgen Hansen anførte Kurt Gimsing, at Combus' budgetdegørelse for 1998 var utilstrækkelig, idet budgetperioden på 1 år var for kort. Kurt Gimsing understregede, at det var centralt, at der var overblik over indtjening og likviditet 3-5 år frem i tiden på grund af selskabets investerings- og ekspansionstakt. Kurt Gimsing fremsatte tillige en række andre kritiske bemærkninger til budgetproceduren.

Anbefalingen i december 1997 om at udvide budgethorisonten og fokusere på likviditeten må ses i sammenhæng med Combus' vækst og de dårlige regnskabsresultater, der begyndte at vise sig i 1997. I november 1997 havde Combus vundet en betydelig del af kørslen udbudt ved HT's 7. udbud. Til opfyldelse af denne kontrakt skulle Combus foretage investeringer på ca. 180 mio. kr. til nye busser. Endvidere havde de dårlige resultater i 1997 og de betydelige budgetafvigelser gjort det nødvendigt at fokusere på selskabets likviditetsudvikling.

Kurt Gimsings bemærkninger førte ikke til et ændret budget for 1998 opbygget i overensstemmelse med anbefalingerne. Først med budgettet fra november 1998 for perioden 1999-2001 blev der udarbejdet flerårige budgetter.

Revisorerne fulgte brevet af 16. december 1997 op i revisionsprotokollatet til bestyrelsen vedrørende årsregnskabet for 1997, forelagt bestyrelsen i udkast i marts 1998 og i endelig form den 7. maj 1998. Her anbefalede revisorerne, at der blev indført en budgetperiode på 3-5 år, og at der i budgettet blev lagt mere vægt på likviditetsudviklingen i budgetperioden. Revisorerne anbefalede, at ledelsen overvejede at udbygge koncernens budgetmodel på en række

væsentlige punkter. Revisorerne gav udtryk for, at der ved udarbejdelse af budgetterne burde ske en beskrivelse af de mest centrale budgetforudsætninger og i forbindelse med budgetlægningen gennemføres en følsomhedsberegning.

I handlingsplanen forelagt på bestyrelsesmødet den 27.-28. august 1998 erklærede direktionen sig enig i revisorerne bemærkninger. Det blev besluttet at udarbejde et 3-årigt budget for perioden 1999-2001 med tilhørende følsomhedsberegninger og likviditetsbudget. Bestyrelsen må således antages at have reageret på de kritiske bemærkninger om budgetproceduren i revisionsprotokollatet af 7. maj 1998.

Revisorernes rådgivning til direktion og bestyrelse om Combust' budgetprocedure må anses for tilstrækkelig. Ved selskabets etablering gav KPMG grundig rådgivning til selskabets økonomichef om, hvordan budgetproceduren og økonomistyringen burde opbygges. Da det i 1997 måtte konstateres, at Combust havde store problemer med budgetpålidelighed, gav Kurt Gimsing i slutningen af 1997 en række præcise anbefalinger til direktionen om, hvordan budgetlægning og regnskabsopfølgning skulle forbedres, ligesom han på grund af selskabets betydelige ekspansion opfordrede til en øget fokusering på selskabets likviditetsudvikling. Dette fulgte revisorerne op i et revisionsprotokollat til bestyrelsen i starten af 1998, hvor en række af de samme anbefalinger vedrørende blandt andet selskabets budgetmodel og budgetperiode blev rettet til bestyrelsen. Selskabets ledelse tog revisors anbefalinger til efterretning og implementerede disse.

På denne baggrund er det min opfattelse, at revisorerne rådgivning vedrørende selskabets budgetprocedure har været tilstrækkelig. Jeg finder ikke grundlag for at kritisere, at revisorerne opfordring til at forbedre budgetproceduren og forlænge budgethorisonten først fremkom i efteråret 1997, henset til at det først var i løbet af 1997, at selskabet konstaterede betydelige problemer med budgetpålideligheden, ligesom selskabets investeringsbehov - og dermed finansieringsbehov - blev forøget markant i 1997 som følge af kørsel opnået ved HT's 7. udbud i november 1997.

Det kan som anført i kapitel 18.3.1.6 heller ikke kritiseres, at Kurt Gimsing valgte først at fremsætte kritik vedrørende budgetproceduren over for direktionen, og at revisorerne først nogle måneder efter - i udkast af 30. marts 1998 til revisionsprotokollat - viderebragte denne kritik til bestyrelsen.

18.3.3 Likviditetsstyring

KPMG anførte i notatet af 30. juni 1995, at Combust burde udarbejde årlige likviditetsbudgetter og månedlige likviditetsprognoser, og at det var væsentligt at fokusere på størrelsen og

udviklingen af selskabets likviditetsberedskab. Selskabets årlige budgetter indeholdt likviditetsbudgetter, mens selskabet ikke udarbejdede månedlige prognoser over likviditeten.

I revisionsprotokollat af 23. april 1997 har revisorerne anført, at Combust løbende havde behov for at foretage betydelige investeringer efter vundne licitationer, og at revisorerne derfor anså selskabets likviditetsstyring for meget væsentlig. Revisorerne anførte, at selskabets likviditetsstyring bestod i opfølgning på de årlige likviditetsbudgetter, og at det forud for licitationerne blev sikret, at der forelå tilsagn om finansiering af de fornødne investeringer.

Revisorerne konstaterede, at selskabet ikke udarbejdede analyser af likviditeten på lang sigt, da dette på grund af usikkerheden om resultatet af fremtidige licitationer og dermed om investeringbehovet ikke blev skønnet at være af styringsmæssig værdi.

Det kan konstateres, at Combust i hvert fald ikke efterfølgende fuldt ud har fulgt den af revisorerne beskrevne fremgangsmåde for likviditetsstyringen. Combust' bud ved HT's 7. udbud i september 1997 var afgivet uden forudgående undersøgelse af, hvorledes de nødvendige investeringer til busser skulle finansieres, hvis Combust vandt kørsel. Det viste sig, at Combust ikke kunne lånefinansiere de ca. 180 mio. kr., som selskabet skulle bruge til køb af busser til den kørsel, som Combust vandt i 7. udbud, og selskabet måtte derfor lease de pågældende busser.

Combust' ledelse synes således ikke at have lagt tilstrækkelig vægt på revisorerne tilkendegivelse af, at koncernens likviditetsstyring måtte anses som meget væsentlig. Bestyrelsens accept af, at licitationsbud blev afgivet af direktionen uden forudgående forelæggelse for bestyrelsen betød, at forretningsordenens regel om, at bestyrelsen skulle forelægges finansieringsplan ved stillingtagen til større investeringer, ikke blev relevant. Combust har deltaget i en række licitationer, der har været beløbsmæssigt meget omfattende, og hvor selskabet principielt kunne vinde alle eller en meget stor del af de udbudte ruter med et deraf følgende meget betydeligt investeringsbehov. På denne baggrund vidner den manglende forudgående forelæggelse af licitationsbud for bestyrelsen og den manglende udarbejdelse af finansieringsplaner om, at bestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har fokuseret på likviditetsstyringen.

I brevet af 16. december 1997 fra statsautoriseret revisor Kurt Gimsing til daværende adm. direktør Jørgen Hansen er anført, at budgetperioden for selskabets likviditet burde være minimum 3-5 år. I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 har revisorerne anført, at der i budgetterne burde lægges mere vægt på beskrivelse af likviditetsudviklingen i budgetperioden.

Da der i august 1998 blev truffet beslutning om indførelse af 3-årige budgetter og en forbedret likviditetsstyring, må bestyrelsen anses at have efterkommet revisorerne anbefaling.

Det er imidlertid kritisabelt, at direktionen og bestyrelsen ikke tidligere tog initiativ til at styrke selskabets likviditetsstyring. Der er ikke grundlag for at kritisere revisorerne meddelelser til ledelsen herom, idet revisorerne både i 1995 over for den daværende økonomichef og i 1997 over for bestyrelsen har fremhævet betydningen af likviditetsstyringen.

18.3.4 Forretningsgange

I KPMG's notat af 30. juni 1995 til daværende økonomichef Ole Isgaard var anført, at der ifølge bogføringsbekendtgørelsen skulle udarbejdes beskrivelse af opbygningen af bogføringen og af det anvendte edb-system. Combust udarbejdede ikke umiddelbart de pågældende forretningsgange.

Som konsekvens heraf anbefalede revisorerne i revisionsprotokollatet af 2. maj 1996 om årsregnskabet for 1995, at der blev udarbejdet en samlet handlingsplan for udarbejdelse af forretningsgange på økonomiområdet. Det blev anført, at en sådan beskrivelse af forretningsgange, herunder edb-systemer, er en forudsætning for opfyldelse af bogføringslovens krav.

I revisionsprotokollatet af 23. april 1997 om regnskabet for 1996 blev denne anbefaling gentaget, dog med den oplysning, at ledelsen forventede arbejdet afsluttet senest 1. juli 1997.

I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 om regnskabet for 1997 anføres under henvisning til bemærkningerne vedrørende 1995-regnskabet og 1996-regnskabet, at arbejdet med beskrivelse af forretningsgange, som er en forudsætning for opfyldelsen af bogføringslovens krav, fortsat ikke er afsluttet. Revisorerne anførte, at dette arbejde snarest burde kunne afsluttes.

I revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 om regnskabet for 1998 er anført, at selskabet har udarbejdet beskrivelser af forretningsgange for økonomiområdet, og at selskabet har oplyst, at man i den kommende periode ville sikre, at forretningsgangene blev overholdt.

Det er kritisabelt, at tilvejebringelse af procedurer, der er nødvendige for overholdelse af bogføringslovens krav, først skete 3½ år efter selskabets etablering. Bestyrelsen ses ikke på noget tidspunkt at have taget spørgsmålet op over for direktionen, selvom revisorerne hvert år havde påpeget manglerne over for bestyrelsen.

18.3.5 Forbrug af hensættelser vedrørende tjenestemænd

Combust har som anført i kapitel 18.2 i et vist omfang anvendt hensættelsen på 140 mio. kr. i selskabets åbningsbalance til delvis dækning af visse merudgifter til tjenestemænd i strid med

formålet. Ved etableringen af hensættelsen bemærkede den daværende trafikminister, at Combus' anvendelse af hensættelsen ville blive påset af selskabets revisorer.

Revisorerne anførte i revisionsprotokollaterne vedrørende årsregnskaberne for 1995 og 1996, at de havde gennemgået selskabets anvendelse af hensættelserne og fandt, at anvendelsen faldt ind under formålet. Revisorerne gjorde ikke bestyrelsen opmærksom på, at selskabet i begge år afholdt merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd over hensættelsen, og at selskabet i 1996 endvidere ved træk på hensættelsen medtog merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd, der forblev i ansættelsesforholdet.

Combus besluttede i sommeren 1997 at ville anvende hensættelsen i forbindelse med indførelsen af en ny tilbudspolitik, hvor lønudgiften i tilbud på egne ruter kørt af tjenestemænd blev opgjort, som var der tale om selskabets overenskomstansatte. Selskabet forelagde i august 1997 spørgsmålet om retmæssigheden af en sådan brug af hensættelsen for KPMG. I KPMG's svar af 26. august 1997 er anført, at den påtænkte anvendelse af hensættelsen forudsatte en juridisk vurdering.

Revisorerne omtalte i revisionsprotokollatet vedrørende årsregnskabet for 1997 selskabets anvendelse af hensættelsen til dækning af løn m.v. til tjenestemænd, der på grund af selskabets tab af ruter var blevet overtallige. Revisorerne anførte, at berettigelsen af denne anvendelse af hensættelsen beroede på en juridisk vurdering, og at en sådan vurdering var indhentet hos selskabets advokat. Revisorerne omtalte ikke selskabets træk på hensættelsen til løn til tjenestemænd under sygdom. Selskabet gennemførte ikke træk på hensættelsen til merlønnen til tjenestemænd i tilbud på egne ruter med tjenestemænd.

Det er min vurdering, at revisor ikke ved gennemgangen af selskabets anvendelse af hensættelsen i 1995-1997 i tilstrækkelig grad har været opmærksom på de begrænsninger for anvendelsen, der fulgte af lov om DSB Busser A/S.

Bemærkningerne i revisionsprotokollatet om anvendelsen af hensættelsen afspejler ikke den usikkerhed, som anvendelsen var behæftet med. Revisorerne anførte i revisionsprotokollatet vedrørende årsregnskabet for 1997, at berettigelsen af anvendelsen af hensættelsen til dækning af løn m.v. til tjenestemænd, der på grund af selskabets tab af ruter var blevet overtallige, beroede på en juridisk vurdering. Denne anvendelse havde imidlertid også fundet sted i 1996, og også anvendelsen til løn under sygdom til tjenestemænd beroede på en juridisk vurdering. Selskabets revisorer i årene 1995-1997 har således ikke foretaget den kontrol, som blev forudsat ved etableringen af hensættelsen.

18.3.6 Særlige forhold ved selskabets drift

Combus' revisorer har i revisionsprotokollaterne i flere tilfælde omtalt forhold, der kunne udgøre særlige risici for selskabet. De væsentligste forhold er følgende:

Revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet for 1997 indeholder på baggrund af selskabets utilfredsstillende resultat i 1997 en resultatafvigelsesanalyse med gennemgang af udviklingen i de enkelte busområder. Om selskabets beholdning af busser er i revisionsprotokollatet anført, at der er en væsentlig risiko forbundet med investering heri, idet der kan ske tab af kørsel, uden at vinderen er forpligtet til at overtage busserne. I revisionsprotokollatet er endvidere anført, at Combus' projekt med lufthavnsbusser til Billund er mere risikofyldt end andre områder i Combus, fordi indtægterne er afhængige af kundeomfanget. Revisorerne bemærkede endelig, at en tilfredsstillende fremtidig rentabilitet var betinget af, at de planlagte effektiviseringer blev gennemført, og at driftsafviklingen i busområder med stor ekspansion blev normaliseret.

I revisionsprotokollat af 27. august 1998 vedrørende gennemgang af halvårsregnskabet for 1. halvår 1998 er anført, at selskabets ledelse i marts/april 1998 har udarbejdet et justeret og ajourført budget for 1998, der udviser et forventet overskud på ca. 5,3 mio. kr. Revisorerne bemærkede, at beskrivelsen af budgettets følsomhed viser, at udfaldet af fremtidige begivenheder samt virkninger af planlagte og allerede iværksatte effektiviseringer kan føre til væsentlige afvigelser fra det budgetterede resultat.

I revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet for 1998 er anført, at koncernens egenkapital var reduceret til ca. 47 mio. kr., hvilket medførte, at kreditorer med et samlet tilgodehavende på ca. 800 mio. kr. kunne opsiges lånene til øjeblikkelig indfrielse. Om den fremtidige udvikling er anført, at selskabets muligheder for overlevelse "på lidt længere sigt" forudsatte en markant forbedret indtjening, især i busområde København.

18.3.7 Tabgivende licitationskontrakter og hensættelser til tab

Combus har lidt betydelige tab på licitationskontrakter indgået i granskningsperioden. Især kontrakterne vedrørende HT's 6. og 7. udbud har medført store tab, men også en række andre licitationskontrakter vedrørende kørsel uden for København er tabgivende.

Revisorerne har ikke været involveret i Combus' beregning og afgivelse af tilbud i de af trafikelskaberne afholdte licitationer. Revisorerne gennemgang af tilbud og licitationskontrakter har alene været efterfølgende, f.eks. i forbindelse med resultatafvigelsesanalyser. Reviso-

terne har i forbindelse med granskningen oplyst, at de ikke havde kendskab til Combust' afgivelse af tilbud, eller hvilket dækningsbidrag, der var indregnet i tilbuddene.

Uden en konkret anmodning fra selskabet falder det uden for revisorerne arbejdsopgaver at foretage en analyse og vurdering af selskabets konkrete licitationsbud. Revisorerne har været uden indflydelse på Combust' afgivelse af licitationstilbud, og i det omfang Combust har anvendt utilstrækkeligt funderede eller urealistiske omkostningsforudsætninger ved tilbudsregningen, kan revisorerne ikke kritiseres herfor.

I årsregnskabet for 1998, der blev aflagt i maj 1999, blev der hensat 65 mio. kr. til tabgivende kontrakter i HT-området. Hensættelsen var baseret på en budgetbaseret gennemgang af et repræsentativt udvalg af selskabets kontrakter, jf. kapitel 18.4.

Der melder sig det spørgsmål, om Combust' revisorer burde have krævet, at der i selskabets regnskab tidligere var blevet hensat til imødegåelse af tab på indgåede kontrakter.

Ved vurderingen af, om revisorerne tidligere burde have stillet krav om en sådan hensættelse, må indgå, at kørslen i HT's 6. udbud blev igangsat i september 1997, mens kørslen i 7. udbud blev iværksat i maj 1998. På statustidspunktet for årsregnskabet for 1997 havde kørslen i København kun været i gang i ca. tre måneder.

Combust' direktion var i en lang periode af den opfattelse, at de dårlige resultater i busområde København skyldtes ekstraordinære udgifter knyttet til driftsstarten. I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende årsregnskabet for 1997 anførte revisorerne på grundlag af en resultatafvigelsesanalyse vedrørende 1997, at budgetoverskridelserne blandt andet skyldtes problemer ved opstart og indkøring af kørsel i HT-området. Revisorerne var således på dette tidspunkt ligesom direktionen af den opfattelse, at de dårlige regnskabsresultater i København skyldtes indkøringssværligheder.

Der er ikke grundlag for at antage, at revisorerne i forbindelse med revisionen af årsregnskabet for 1997 burde have konstateret, at de dårlige resultater i København ikke kunne henføres til opstartsomkostninger, og at kontrakterne over den samlede løbetid ville være tabgivende.

Tilbage står at vurdere, om revisorerne i forbindelse med Combust' aflæggelse af halvårsregnskab for 1998 burde have stillet krav om, at selskabet foretog en hensættelse til imødegåelse af tab på kontrakterne i HT-området.

Som nævnt i kapitel 18.1.1 har Deloitte & Touche vurderet, at der i selskabets økonomiske udvikling i 1998 var en række indikationer, som pegede på, at der på et tidligere tidspunkt end

i maj 1999 burde have været foretaget en analyse af tabgivende kontrakter for at vurdere, om der i halvårsregnskabet for 1998 og årsregnskabet for 1998 skulle hensættes til tab på indgåede kontrakter.

Combus' halvårsregnskaber revideres ikke, og revisorerne har derfor ikke i forbindelse med revisionshandlingerne haft anledning til at vurdere, om der i halvårsregnskabet burde foretages hensættelse vedrørende kørselskontrakterne i København. Revisorerne foretog dog på selskabets anmodning en gennemgang af halvårsregnskabet, og revisorerne orienterede bestyrelsen om resultatet heraf i et revisionsprotokollat af 27. august 1998. Revisorerne gjorde i protokollatet opmærksom på, at der var tale om en gennemgang af begrænset omfang i forhold til revisionen af et årsregnskab.

Det fremgår af revisionsprotokollatet, at selskabet for 1. halvår af 1998 havde budgetteret med et tab i busområde København på ca. 13,5 mio. kr. Det realiserede resultat i busområdet var et underskud på ca. 11,3 mio. kr., og der forelå altså en vis forbedring i forhold til det budgetterede. Der er tale om et betydeligt tab, men størrelsen af de budgetterede og realiserede tab kan ikke i sig selv føre til en antagelse om, at der ikke er tale om opstartsomkostninger. Combus havde i maj 1998 påbegyndt kørslen i henhold til kontrakten vundet ved HT's 7. udbud, og selskabets direktion var stadig af den opfattelse, at der var tale om indkøringsomkostninger.

Der er efter min opfattelse dermed ikke grundlag for at antage, at revisorerne i forbindelse med gennemgangen af halvårsregnskabet for 1998 burde have vurderet, at de realiserede tab i København ikke skyldtes opstartsomkostninger.

I maj 1999 blev der foretaget en gennemgang af selskabets kontrakter. Som følge heraf foretog selskabet en nedjustering af det forventede resultat af kørslen i København. Revisorerne opnåede først med resultatet af denne gennemgang et sådant kendskab til driften og økonomien i kontrakterne i København, at revisorerne havde mulighed for at vurdere, at der var tale om tilbagevendende tab. Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere, at revisorerne ikke tidligere end i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet for 1998 stillede krav om, at der blev foretaget hensættelse til imødegåelse af tab på kontrakterne i København.

Revisorernes gennemgang af kontrakterne i maj 1999 og hensættelsen i årsregnskabet for 1998 til tab på indgåede kontrakter omtales i kapitel 18.4.

18.4 Kapitaltilførslen i maj 1999

Efter granskningstemaets litra b skal det for det fjerde undersøges

“Om det materiale, som selskabet stillede til rådighed for aktionærens beslutning om at tilføre kapital, var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt.”

Det stod i foråret 1999 klart, at det var nødvendigt at tilføre Combust ny kapital for at sikre selskabets fortsatte eksistens. Den advokat, som staten havde antaget til at rådgive sig i forbindelse med selskabets vanskeligheder, anmodede selskabet om oplysning om lønsomheden af selskabets kørselskontrakter. Til brug for besvarelsen af dette spørgsmål foretog KPMG en budgetbaseret gennemgang af et udsnit af selskabets kørselskontrakter.

Resultatet af gennemgangen er beskrevet i et notat af 18. maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001. Det er anført, at der i årsregnskabet for 1998 ville blive hensat 65 mio. kr. til dækning af det forventede tab i København. Selskabet stillede i maj 1999 dette notat til rådighed for statens beslutning om kapitaltilførsel til selskabet. Opførelsen af det tab, der lå til grund for hensættelsen, var behæftet med betydelig usikkerhed. Selskabet sikrede ikke, at staten fik oplysning om denne usikkerhed.

Efter Folketingets Finansudvalg havde truffet beslutning om at tilføre selskabet ny kapital, og selskabet var blevet bekendt hermed, blev selskabets årsregnskab for 1998 færdiggjort. Af årsregnskabet fremgik, at det kunne blive nødvendigt at foretage yderligere hensættelser til tab på indgåede kontrakter i HT-området, og at selskabets økonomiske fremtid var usikker. Staten modtog dette regnskab kort før generalforsamlingen den 31. maj 1999, hvor kapitaltilførslen fandt sted.

I selskabets halvårsmeddelelse udsendt mindre end 3 måneder efter aflæggelsen af årsregnskabet for 1998 blev det oplyst, at der var behov for en yderligere hensættelse på 70 mio. kr. til tabgivende kontrakter. Den begrundelse, der blev givet for den forøgede hensættelse, var ikke dækkende.

Der er ikke grundlag for at antage, at selskabets direktion, bestyrelse eller revision allerede i maj 1999 vidste, at tabene ville overstige hensættelsen. Der foreligger heller ikke oplysninger, der viser, at selskabets ledelse og revision kunne have opgjort hensættelsen mere præcist. Opførelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. var imidlertid behæftet med en betydelig usikkerhed, og denne usikkerhed burde have fremgået mere tydeligt af det materiale, som selskabet stillede til rådighed for statens beslutning om at tilføre selskabet kapital.

18.4.1 Grundlaget for kapitalforhøjelsen

Combus befandt sig i foråret 1999 i en økonomisk krise. Det stod klart, at regnskabet for 1998 ville udvise et betydeligt underskud. Regnskabet for 1. kvartal 1999 udviste et underskud på 11 mio. kr. mod et budgetteret underskud på 5,5 mio. kr.

Trafikministeriet antog advokat Henrik Stenbjerre til at bistå ministeriet i forbindelse med selskabets vanskeligheder. Henrik Stenbjerre anmodede i begyndelsen af maj 1999 Combus om at vurdere lønsomheden af selskabets kontrakter. KPMG foretog efter anmodning fra Combus en budgetbaseret gennemgang af et repræsentativt udsnit af kontrakterne, idet selskabet ikke havde ressourcer til selv at udføre denne opgave. KPMG påbegyndte den 4. maj 1999 arbejdet.

Combus' direktion indså i begyndelsen af maj 1999 i forbindelse med forhandlinger om salg af selskabet til Arriva, at selskabets omkostningsforudsætninger i Københavnsområdet ikke kunne holde, og at de realiserede tab i København ikke som hidtil antaget udelukkende bestod i engangsomkostninger som følge af etableringen af busområde København.

Selskabet kunne efter den betydelige stigning i selskabets gæld og tabene i 1998 ikke opfylde de krav om soliditet, der var indeholdt i aftalerne med selskabets långivere. En styrkelse af selskabets kapitalgrundlag var nødvendig, for at driften kunne fortsætte, og for at selskabets årsregnskab for 1998 kunne aflægges på baggrund af en forudsætning om fortsat drift. Fristen for aflæggelse af regnskabet var den 31. maj 1999.

Combus' ledelse havde i foråret 1999 besluttet at omlægge selskabets budgetlægning fra at omfatte kalenderåret til at omfatte perioden 1. juni - 31. maj. Formålet med omlægningen var, at budgetåret skulle begynde samtidig med det årlige køreplansskift den 1. juni. Budgettet for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000 skulle have været færdigt før 1. juni 1999. Udarbejdelsen af budgettet blev imidlertid forsinket, fordi selskabets ledelsesmæssige ressourcer blev anvendt til arbejdet med enten at sælge selskabet eller gennemføre en kapitaltilførsel og rekonstruere selskabet. Adm. direktør Ole Kalør har i forbindelse med granskningen oplyst, at arbejdet med at udarbejde budgettet var betydeligt. Der skulle lægges budget for hver af de 40 nye driftsenheder, og budgettet skulle baseres på køre- og tjenesteplaner, der skulle lægges for hele selskabet.

KPMG's gennemgang af en del af selskabets kontrakter blev afsluttet den 14. maj 1999. Gennemgangen førte til, at det på et møde den 14. maj 1999 blev besluttet at foretage en hensættelse på 65 mio. kr. i 1998-regnskabet til tab på kontrakter i København. I mødet deltog blandt andet formanden for bestyrelsen, selskabets direktion og selskabets revision. Henrik Stenbjer-

re blev den 14. maj 1999 efter afholdelsen af mødet orienteret om hensættelsen på 65 mio. kr., og Trafikministeriet modtog den 15. maj 1999 fra Henrik Stenbjerre meddelelse om resultatet af KPMG's gennemgang og om størrelsen af hensættelsen.

Den 18. maj 1999 afleverede KPMG til Trafikministeriet, Henrik Stenbjerre og Combust en redegørelse om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001. Bestyrelsen for Combust ses ikke at have modtaget KPMG's redegørelse.

Af redegørelsen fremgår, at KPMG's gennemgang var baseret på Combust' oprindelige budget for 1999-2001, der var godkendt af bestyrelsen i november 1998, og på et korrigeret budgetskøn, som selskabets ledelse havde udarbejdet i april 1999. Det er i redegørelsen oplyst, at der i juni 1999 ville foreligge et opdateret budget.

KPMG har i redegørelsen taget væsentlige forbehold vedrørende redegørelsens talmæssige oplysninger. Det er anført, at KPMG ikke har vurderet, om budgettet som helhed indeholdt alle de oplysninger, som var nødvendige for at foretage en selvstændig bedømmelse af Combust' forventede udvikling. Det er endvidere anført, at KPMG ikke har vurderet, om budgetterne var udtryk for den mest sandsynlige udvikling.

I redegørelsen er oplyst, at ledelsen pr. 31. december 1998 havde foretaget en hensættelse på 65 mio. kr. til tab på underskudsgivende kørselskontrakter i Københavnsområdet, og at ledelsen vurderede, at der hermed var "foretaget fuld reservation" for tabene. Ledelsen havde ifølge redegørelsen oplyst, at "man i forbindelse med de igangværende salgsforhandlinger har været driften for hvert enkelt busområde nøje igennem". KPMG anførte, at "[v]i skal for god ordens skyld bemærke, at vi ikke har efterprøvet det af ledelsen udøvede skøn".

Combust' kontrakter i HT-området ville planmæssigt løbe indtil køreplansskiftene i henholdsvis 2000, 2002 og 2003. Selskabets budgetter vedrørte perioden 1999-2001, og KPMG's redegørelse indeholder alene en vurdering af de forventede resultater i denne periode.

Af redegørelsen fremgår, at der for perioden 1999-2001 blev opgjort et samlet tab på 90 mio. kr. på Combust' kontrakter i HT-området. Ledelsen forventede, at selskabet kunne gennemføre en række rationaliserings- og effektiviseringstiltag, som sammen med andre besparelser ville udgøre i alt 106 mio. kr. for perioden 1999-2001. Disse forventede besparelser var ifølge redegørelsen ikke områdefordelt, men det blev oplyst, at ledelsen forventede, at en væsentlig del kunne henføres til København. På dette grundlag blev det forventede tab i København på 90 mio. kr. reduceret med 30 mio. kr. i forventede effektiviseringsgevinster. Der blev endvidere tillagt et skønnet beløb på 5 mio. kr. til dækning af tab i 2002, hvorved hensættelsesbeløbet på 65 mio. kr. fremkom.

Den talmæssige opgørelse af hensættelsen på 65 mio. kr. var behæftet med betydelig usikkerhed. Selskabet sikrede ikke, at staten fik oplysning om denne usikkerhed.

Opgørelsen af tabet på 90 mio. kr. byggede ifølge redegørelsen på Combust' budget fra november 1998 og direktionens budgetskøn fra april 1999 og må tillige anses for baseret på den justering af budgettet, som ledelsen i maj 1999 foretog på grundlag af forhandlingerne med Arriva. Combust ville udarbejde et nyt budget for perioden fra 1. juni 1999. Effektiviseringsgevinsterne på 30 mio. kr., der blev modregnet i tabet på 90 mio. kr., udgjorde en andel af selskabets samlede forventede effektiviseringsgevinster på 106 mio. kr. for perioden 1999-2001.

Der må lægges til grund, at både opgørelsen af tabet på 90 mio. kr. og opgørelsen af effektiviseringsgevinsterne, der blev modregnet i tabet, var behæftet med usikkerhed.

Trafikministeren fik den 27. maj 1999 Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at tilføre Combust 300 mio. kr. i form af 200 mio. kr. i ny aktiekapital og et ansvarligt lån på 100 mio. kr. Staten gav over for Combust tilsagn om at tilføre selskabet denne kapital.

Det endelige udkast til Combust' årsregnskab for 1998 blev den 28. maj 1999 sendt til bestyrelsen. Henrik Stenbjerre modtog efter det oplyste tillige udkastet. Regnskabsudkastet blev ikke sendt til Trafikministeriet.

Årsregnskabet for 1998 blev godkendt på et bestyrelsesmøde den 30. maj 1999. Underskuddet udgjorde 140 mio. kr. efter hensættelsen på 65 mio. kr. Egenkapitalen var pr. 31. december 1998 faldet til 46 mio. kr. På grundlag af det skriftlige materiale, der foreligger til brug for granskningen, må det antages, at bestyrelsens medlemmer, bortset fra formanden, først i forbindelse med modtagelse af det endelige udkast til årsregnskab umiddelbart før bestyrelsesmødet den 30. maj 1999 fik oplysning om hensættelsens størrelse.

Bestyrelsen modtog til brug for bestyrelsesmødet den 30. maj 1999 tillige et revisionsprotokollat af samme dato vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998. I revisionsprotokollatet er opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. beskrevet.

I afsnittet om "Væsentlige økonomiske risikofaktorer" i årsregnskabet for 1998 er anført:

"Med markedets nuværende kontraktpriser er en tilfredsstillende fremtidig rentabilitet betinget af, at de planlagte effektiviseringer gennemføres.

Effektiviseringsforbedringerne kræver væsentlige ændringer i procedurer og tjenesteplanlægning. Denne proces kræver betydelige ledelsesressourcer.

Som omtalt i nedenstående afsnit om “Koncernens økonomiske udvikling i 1998” er der hensat 65 mio.kr. til dækning af fremtidige tab på kontrakterne i Københavnsområdet. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsætter, at effektiviseringsforbedringerne gennemføres inden for den forventede tidsplan. I modsat fald kan der opstå behov for yderligere hensættelser.”

I afsnittet om “Koncernens økonomiske udvikling i 1998” er om hensættelsen anført følgende:

“Den væsentligste årsag til underskuddet er selskabets aktivitet i København. Før 1997 havde Combust ingen aktivitet i dette område, men satte dette år 86 busser i drift og yderligere 105 i 1998. Driftsresultatet var et underskud på 23 millioner kr. i 1998. Ledelsen har indtil for nylig vurderet, at dette underskud primært skyldtes etableringsomkostninger, der belastede driftsregnskabet hurtigere end de relaterede indtægter. Det er nu blevet klart, at denne vurdering ikke holder. På den baggrund har selskabet hensat 65 millioner kroner til dækning af de tab, som nu forventes i den resterende kontraktperiode i København. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsætter, at der sker væsentlige forbedringer i effektiviteten, i modsat fald kan der opstå behov for yderligere hensættelser. Det er ledelsens vurdering, at det er muligt at opnå betydelige besparelser på driften i Københavnsområdet. Selskabets aktivitet i Københavnsområdet har påvirket resultatet i 1998 med et tab på 88 mio. kr.”

Der var således gjort udtrykkeligt opmærksom på en usikkerhed om virkningen af forudsatte effektiviseringer. Der var derimod ikke oplyst om usikkerhed med hensyn til opgørelsen af selve det forventede tab i de løbende kontrakter i HT-området.

I regnskabet er anført, at hensættelsen vedrørte den resterende kontraktperiode. Som anført ovenfor var KPMG’s gennemgang af kontrakterne baseret på selskabets budget for perioden 1999-2001. Combust’ kontrakter i København skulle planmæssigt løbe indtil henholdsvis 2000, 2002 og 2003. Budgetterne gav ikke grundlag for at vurdere det forventede resultat i hele kontraktperioden. Der blev hensat 5 mio. kr. til tab i 2002, mens der ikke blev hensat til tab i 2003. Grundlaget for vurderingen af resultaterne i 2002 og 2003 fremgår ikke af KPMG’s redegørelse.

I revisorerne påtegning på regnskabet er blandt andet anført:

“Under revisionen har vi ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de i regnskaberne anførte beløb og øvrige oplysninger. Vi har herunder taget stilling til den anvendte regnskabspraksis og de regnskabsmæssige skøn samt vurderet, om regnskaberne informationer som helhed er fyldestgørende.

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold.”

Revisorerne har i påtegningen givet følgende supplerende oplysninger:

“Ledelsen har i et særskilt afsnit i årsberetningen beskrevet væsentlige økonomiske risikofaktorer Vi er enige i den af ledelsen foretagne beskrivelse.

...

Vi henviser til disse afsnit, da de er væsentlige for forståelsen af regnskaberne.”

Det fremgår af regnskabet, at revisorerne har “taget stilling” til de regnskabsmæssige skøn, mens det som nævnt i revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 er anført, at revisorerne ikke havde efterprøvet det af ledelsen udøvede skøn over hensættelsens størrelse. Revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at de har foretaget en række revisionshandlinger for at opnå en begrundet overbevisning om rigtigheden af hensættelsen, og at det er en fejl, at det i revisionsprotokollatet er anført, at de ikke har efterprøvet skønnet over hensættelsens størrelse.

På selskabets ordinære generalforsamling den 31. maj 1999 oplyste bestyrelsens daværende formand Vagn Ry Nielsen, at det dårlige resultat for 1998 i væsentlig grad skyldtes dårlig styring og fejlskøn i forbindelse med tilbudsgivning i Københavnsområdet. Formanden oplyste, at Combust’ ledelse - blandt andet ved hjælp af et nyt økonomisystem - havde afdækket, at kontrakterne var tabgivende.

Staten tegnede på generalforsamlingen ny aktiekapital med en kursværdi på 200 mio. kr. og ydede det ansvarlige lån på 100 mio. kr.

18.4.2 Udviklingen efter kapitaltilførslen

I KPMG’s notat af 18. maj 1999 er anført, at Combust arbejdede med en opdatering af budgettet, som ville foreligge i slutningen af juni 1999. Som følge af arbejdet med at forberede enten et salg eller en kapitaltilførsel og rekonstruktion af selskabet forelå der først i midten af august 1999 udkast til budgettal for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000. Budgettet blev efter de foreliggende oplysninger udarbejdet fra bunden, blandt andet ved at lægge tjenesteplaner for samtlige Combust’ ruter og herefter udregne omkostningerne til løn m.v., der udgør den væsentligste udgiftspost for et busselskab. Budgettet viste, at underskuddet i Københavnsområdet ville blive større end forventet i maj 1999.

Combust havde pr. 1. januar 1999 indført et nyt økonomistyringssystem i en del af virksomheden. Systemet blev pr. 1. juni 1999 taget i brug for selskabets nye mindre driftsenheder (ca. 40 omkostningscentre med buskørsel), der havde afløst de større busområder, der hidtil havde indgået i økonomistyringen og -rapporteringen. Det var ifølge adm. direktør Ole Kalør først med den fulde indførelse af dette system, at selskabet fik et værktøj til at foretage velunderbyggede vurderinger af den fremtidige økonomiske udvikling.

På grundlag af resultaterne for de første 5 måneder af 1999 og især Combust' nye budgettal fra august 1999 blev der i forbindelse med aflæggelsen af regnskabet for 1. halvår 1999 i august 1999 foretaget en vurdering af tabene i København i perioden frem til 2003, hvor selskabets kontrakt vundet ved HT's 7. udbud - som den sidste af kontakterne i HT-området - planmæssigt ville udløbe. Tabet i København blev skønnet at være ca. 40 mio. kr. større end forventet ved aflæggelsen i maj 1999 af årsregnskabet for 1998.

Der blev på grundlag af oplysningerne fra det nye økonomistyringssystem endvidere foretaget en analyse af selskabets kørsel uden for København. Det blev anslået, at der i provinsen var tabgivende kontrakter med tab på i alt 30 mio. kr.

I Combust' halvårsmeddelelse, der blev udsendt den 27. august 1999, blev det herefter anført, at der var behov for en yderligere hensættelse på 70 mio. kr. til tabgivende kontrakter. Som begrundelse for den forøgede hensættelse blev anført følgende:

“Af årsregnskabet for 1998 fremgik det, at selskabet hensatte 65 millioner kroner til dækning af de tab, som forventedes i den resterende kontraktperiode i København. Tilstrækkeligheden af dette beløb forudsatte, at der skete væsentlige forbedringer i effektiviteten. I modsat fald kunne der opstå behov for yderligere hensættelser.

Da den beløbsmæssige størrelse af fremtidige effektiviseringer er usikker, har ledelsen nu besluttet kun i begrænset omfang at indregne effekten af sådanne effektiviseringer. Ledelsen hensætter derfor yderligere 70 millioner kroner til imødegåelse af fremtidige tab i og uden for region København samt omstrukturering.”

Denne begrundelse var ikke dækkende. Forøgelsen af hensættelsen skyldtes ikke en mere pessimistisk vurdering af muligheden for at opnå de forudsatte effektiviseringsgevinster. Det fremgår af regnskabsmateriale og udkast til halvårsmeddelelsen modtaget fra Combust, at forøgelsen af hensættelsen skyldtes en ændret vurdering af bruttotabene på løbende kontrakter i og uden for København. De forudsatte effektiviseringsgevinster for perioden 1999-2001 indgik med samme beløb som ved fastsættelsen af hensættelsen i maj 1999. Der forelå ikke i det materiale, der lå til grund for hensættelsen i halvårsregnskabet, oplysninger om forventede udgifter til omstrukturering.

Combust' direktion har oplyst, at selskabet ved aflæggelsen af 1998-regnskabet forventede, at selskabet i regnskabet for 1999 ville kunne trække årets tab på indgåede kontrakter i København over hensættelsen på 65 mio. kr. I Combust' årsregnskab 1999 blev de i 1999 realiserede tab på indgåede kontrakter imidlertid ikke afholdt over hensættelsen men udgiftsført i resultatopgørelsen. Dette var nødvendigt, da Combust nu vurderede, at det samlede tab på indgåede kontrakter afveg væsentligt fra det forudsatte i maj 1999. Der blev endvidere foretaget en yderligere hensættelse til fremtidige tab.

På grundlag af årsberetningen for 1999 kan det konstateres, at Combust på tidspunktet for aflæggelsen af 1999-regnskabet opgjorde det forventede tab på kontrakterne i København for perioden 1. januar 1999 til kontraktudløb til ca. 137 mio. kr. Dette tal består dels af hensættelsen, dels af den udgiftsførte del af tabet. Sammenlægges tabet på 137 mio. kr. med de udgiftsførte tab i årsregnskaberne for 1997 og 1998 kan det samlede forventede tab på baggrund af årsregnskabet for 1999 opgøres til 166 mio. kr. Hertil kommer et tab på 44 mio. kr. på kontrakter i provinsen. Dette tab indgik i årsregnskabet for 1999 og består af hensættelse og udgiftsført tab i 1999.

18.4.3 Vurdering

Konstateringen af et væsentligt større tab kort tid efter aflæggelsen af 1998-regnskabet og statens kapitaltilførsel, samt det forhold, at selskabet i halvårsmeddelelsen anførte en ikke dækkende begrundelse for forøgelsen af hensættelsesbehovet i halvårsregnskabet, giver anledning til at vurdere, om det materiale, selskabet stillede til rådighed for statens beslutning i maj 1999 om at tilføre kapital, var tilstrækkeligt.

Staten modtog KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 med en gennemgang af et udsnit af selskabets kontrakter. Redegørelsen blev udarbejdet i forbindelse med kapitaltilførslen efter anmodning fra statens rådgiver, der til brug for vurderingen af, om en kapitaltilførsel skulle gennemføres, ønskede at få kendskab til de forventede fremtidige tab, der fulgte af allerede indgåede kontrakter. Selvom staten også herudover havde et betydeligt kendskab til Combust's forhold, må vurderingen af, om grundlaget for kapitaltilførslen var tilstrækkeligt, tage udgangspunkt i denne redegørelse, som af Combust blev stillet til rådighed for statens beslutning om at indskyde yderligere kapital i selskabet.

I KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 var det oplyst, at Combust's ledelse pr. 31. december 1998 havde foretaget en hensættelse på 65 mio. kr. til tab på underskudsgivende kørselskontrakter i Københavnsområdet. Denne hensættelse blev optaget i årsregnskabet for 1998. Det samlede tab har efterfølgende vist sig at blive væsentligt større.

Opgørelsen af tabet i København var baseret på selskabets budget for perioden 1999-2001 fra november 1998 og på et budgetsøn af 15. april 1999. Det må lægges til grund, at opgørelsen var i overensstemmelse med budgetterne. Selskabets nye budget for perioden 1. juni 1999 - 31. maj 2000 var ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1998 endnu ikke udarbejdet, fordi direktionen på grund af arbejdet med at gennemføre et salg eller en rekonstruktion af selskabet ikke havde ressourcer til at gennemføre det betydelige arbejde med at udarbejde et nyt budget.

Der blev ikke i maj 1999 konstateret tab uden for København. Først med den efterfølgende ibrugtagning af det nye økonomistyringssystem på 40 driftsenheder i stedet for de hidtidige busområder fik selskabet et sådant overblik over kørslen uden for København, at det blev konstateret, at der måtte påregnes tab på nogle af disse kontrakter. Før etableringen af de nye driftsenheder kunne Combus alene konstatere, om de enkelte busområder i provinsen gav overskud eller underskud, mens resultatet på de underliggende kontrakter ikke kunne konstateres.

På grundlag af de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med granskningen, må det antages, at opgørelsen af tabet i maj 1999 var i overensstemmelse med den viden, selskabets ledelse og revision på dette tidspunkt havde om de indgåede kontrakter. Der er ikke fremkommet oplysninger, der giver grundlag for at antage, at direktionen, bestyrelsen eller revisionen allerede i maj 1999 indså, at hensættelsen ville være utilstrækkelig. Der er heller ikke grundlag for at konkludere, at direktionen, bestyrelsen eller revisionen på baggrund af de i maj 1999 foreliggende oplysninger havde mulighed for at opgøre hensættelsen mere præcist end sket.

Der er ikke grundlag for at kritisere, at selskabets nye budget ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1998 endnu ikke var udarbejdet. Selskabets direktion havde i maj 1999 ikke ressourcer til at udarbejde budgettet, og perioden indtil udgangen af 1999 var dækket af budgettet fra november 1998 som justeret af direktionen i april og maj 1999.

Opgørelsen af det forventede tab på kontrakterne i København og dermed af hensættelsen var behæftet med usikkerhed. Selskabet anførte i årsregnskabet, at der var tvivl om mulighederne for at realisere de forudsatte effektiviseringsgevinster, og det blev særligt om København anført, at der kunne opstå behov for yderligere hensættelser, hvis effektiviseringsgevinsterne ikke blev opnået inden for den forudsatte tidsplan. Disse forhold var tillige nævnt i revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 men ikke i KPMG's notat af 18. maj 1999.

Selskabet gjorde ikke over for staten udtrykkeligt opmærksom på den betydelige budgetusikkerhed, som vurderingen af selskabets fremtidige tab var behæftet med. Opgørelsen var baseret på budgetter og budgetsikron, der kort tid efter ville blive erstattet af et nyt budget. Staten blev gjort bekendt med, at Combus var i færd med at udarbejde nyt budget.

Selskabet fremhævede heller ikke over for staten, at den pr. 1. juni 1999 gennemførte ibrugtagning af det nye økonomistyringssystem for de 40 nye driftsenheder ville kunne give et mere detaljeret billede af selskabets økonomiske situation og de foretagne regnskabsmæssige skøn. Denne oplysning fremgik af revisionsprotokollatet af 30. maj 1999.

Selskabet burde ikke over for staten have beskrevet hensættelsen uden at gøre opmærksom på, at opgørelsen af det forventede tab og dermed af hensættelsen var behæftet med en betydelig usikkerhed.

En række af de usikkerhedsmomenter, som hensættelsen var behæftet med, fremgik af årsregnskabet for 1998 men ikke af notatet af 18. maj 1999. Kort før generalforsamlingen den 31. maj 1999 modtog staten årsregnskabet. Staten var ikke besiddelse af årsregnskabet, da Trafikministeriet opnåede Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at tilføre Combust i alt 300 mio. kr., og da staten den 28. maj 1999 over for selskabet gav tilsagn herom.

Jeg finder, at de usikkerhedsmomenter, der er fremhævet i årsregnskabet, burde have været meddelt staten, inden beslutningen om kapitaltilførslen blev truffet.

Det skriftlige materiale, som selskabet stillede til rådighed for aktionærens beslutning om at tilføre yderligere kapital, var dermed ikke tilstrækkeligt oplysende, fordi en række oplysninger, der var af væsentlig betydning for vurderingen af selskabets fremtidige rentabilitet, ikke tilstrækkeligt klart fremgik af materialet.

Om staten i den anledning kan gøre krav gældende mod Combust eller Combust' ledelse og revision behandles i kapitel 19.8.

19. ERSTATNINGSANSVAR

Efter granskningstemaets litra c skal det vurderes

“Om der ved ovennævnte gennemgang har vist sig sådanne forhold i selskabet, at aktionæren kan gennemføre et erstatningskrav mod ledelsen (bestyrelse og direktion) og revision.”

Efter granskningstemaets litra d som indsat ved generalforsamlingens beslutning den 27. september 2000 ønskes der endvidere

“en vurdering af, om aktionæren kan gennemføre krav mod selskabet, ledelsen (bestyrelse og direktion) eller revisionen, såfremt grundlaget for statens beslutning i maj 1999 om at tilføre selskabet kapital var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt.”

Der er ved granskningen konstateret en række dispositioner og undladelser, der har givet grundlag for at udtale kritik. Den udtalte kritik knytter sig til følgende områder:

1. Selskabets økonomistyring
2. Tabgivende licitationskontrakter
3. Billund-projektet
4. Busområde International
5. Selskabets virksomhedskøb
6. Forbrug af hensættelsen til delvis dækning af selskabets merudgifter til tjenestemænd
7. Selskabets kapitalberedskab
8. Grundlaget for statens kapitaltilførsel i maj 1999

Det arbejde, der i granskningsperioden er blevet udført af direktion og bestyrelse, har i betydelig grad været præget af manglende dygtighed. Om en mere forretningskyndig selskabsledelse havde været i stand til at drive Combust på en rentabel måde er imidlertid ikke afgørende for, om aktionæren kan have grundlag for at rejse et erstatningskrav mod ledelsen.

Det er for vurderingen af spørgsmålet om erstatningsansvar afgørende, om de dispositioner og undladelser, der har givet anledning til kritik, udgør sådanne ansvarspådragende fejl, at domstolene kan forventes at pålægge direktion, bestyrelse eller revision erstatningsansvar. Det hidtidige udgangspunkt for domstolenes ansvarsvurdering har været, at direktionen og bestyrelsen kan ifalde ansvar for uhæderlighed og for at udvise betydelig forsømmelighed ved ledelsen af selskabet. Bestyrelsen kan tillige ifalde ansvar for ikke at føre tilstrækkelig kontrol med direktionens daglige ledelse af selskabet, som lovgivningen kræver. I nyere retspraksis om ledelsesansvar kan imidlertid spores en tendens i retning af en skærpelse af ansvarsnormen.

Revisionen kan ifalde ansvar for at tilsidesætte de pligter, som revisionen i medfør af lovgivningen er pålagt, eller ved anden uforsvarlig adfærd.

Ved en vurdering af direktionens og bestyrelsens ansvar vil domstolene formentlig tage hensyn til de vilkår for selskabet, som staten fastlagde ved dets etablering, og til det forhold, at Combust skulle drive virksomhed i et vanskeligt, konkurrencepræget licitationsmarked med faldende priser. Disse forhold vil tale mod en streng ansvarsvurdering.

Combust blev etableret med en snæver økonomisk margin og med et konkurrencemæssigt handicap i form af særlige forpligtelser over for de tjenestemænd, som selskabet skulle beskæftige. Selskabet skulle i det væsentligste opnå indtjening ved i licitation at afgive konkurrencedygtige bud. Det var ved selskabets etablering tanken, at Combust ved stordriftsfordele skulle kunne overvinde selskabets konkurrencemæssige handicap. Denne tanke var ikke underbygget og forekommer ikke realistisk - i hvert fald ikke i et marked med faldende prisniveau. Havde selskabet været i stand til at opnå disse stordriftsfordele og var det lykkedes at opnå en rentabel drift af selskabet, ville staten have opnået betydelige besparelser ved, at selskabet havde afholdt den del af omkostningerne til tjenestemænd, der ikke var dækket af hensættelsen på 140 mio. kr. til merudgifter til tjenestemænd.

Det må endvidere bemærkes, at sikring af partipolitisk bredde i bestyrelsens sammensætning synes at have været et hensyn ved statens udpegning af bestyrelsesmedlemmer. Bestyrelsens medlemmer har kun i begrænset omfang haft erfaring med ledelse af selskaber, der konkurrerer på markedsvilkår.

Der er tillige grund til at pege på, at staten var repræsenteret i selskabets bestyrelse, og at denne repræsentant som følge af en særlig bestemmelse i selskabets vedtægter var berettiget til at videregive alle informationer om selskabet til staten.

Domstolene kan ved ansvarsvurderingen i skærpende retning tillægge det betydning, at der foreligger en flæthed af kritisable forhold i forbindelse med ledelsen af selskabet. Den direktion eller bestyrelse, der på en lang række punkter fejler, må forvente en strengere ansvarsvurdering af de enkelte forhold, end den, der blot begår en enkelt fejl.

Det er en forudsætning for pålæggelse af erstatningsansvar, at det kan godtgøres, at den ansvarspådragende adfærd har forårsaget et tab. Et erstatningsansvar kan bortfalde eller lempes, hvis ansvaret virker urimeligt tyngende for den ansvarlige, eller hvis der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder.

19.1 Økonomistyring

19.1.1 Bestyrelsen

19.1.1.1 Ansvarsgrundlag

Økonomistyringen i Combus har i granskningsperioden lidt af en række mangler, der har forringet ledelsens mulighed for løbende at have overblik over den økonomiske udvikling i selskabet. Selskabets økonomistyring og budgetprocedure var utilstrækkelig. Budgetterne dækkede frem til november 1998 kun en 1-årig periode og omfattede ikke udviklingen i selskabets likviditet udover den 1-årige budgetperiode, jf. kapitel 18.1. Direktionens økonomirapportering til bestyrelsen var ufyldstgørende og ikke tilstrækkeligt detaljeret, jf. kapitel 18.2.

En hensigtsmæssig afhjælpning af manglerne ved økonomistyringen blev først iværksat, da Combus i midten af 1998 - ca. 3 år efter selskabets etablering - købte et nyt økonomistyrings-system, da rapporteringen til bestyrelsen fra 2. halvår 1998 blev udbygget, og da bestyrelsen i november 1998 vedtog et budget for perioden 1999-2001.

DSB Busser havde kort før omdannelsen til aktieselskab efter rådgivning fra et revisionsfirma anskaffet økonomistyringssystemet Guide. Selskabet må have en vis periode til at tage det indkøbte økonomistyringssystem i brug og bedømme det, før der kan stilles krav om, at bestyrelsen skal erkende systemets utilstrækkelighed og tage skridt til at udskifte det. Efter min vurdering kan det derfor ikke kritiseres, at bestyrelsen ikke allerede kort efter selskabets etablering erkendte utilstrækkeligheden af økonomistyringen.

Tidligere bestyrelsesformand Vagn Ry Nielsen har oplyst, at den tidligere økonomichef i 1996 meddelte, at økonomistyringssystemet burde udskiftes. Bestyrelsen har løbende modtaget oplysninger om selskabets edb-systemer i handlingsplaner og fremdriftsplaner udarbejdet af direktionen og har tillige modtaget oplysninger om andre organisatoriske forhold vedrørende selskabet. Det fremgår endvidere af materiale, som bestyrelsen modtog i 1996 og 1997, at der var problemer med økonomistyringen.

Det fremgår ikke af bestyrelsesreferaterne, at bestyrelsen har udvist selvstændige initiativer for at påvirke direktionen til at få etableret en effektiv økonomistyring. Den tidligere bestyrelsesformand har imidlertid forklaret, at bestyrelsen ofte drøftede, hvordan økonomistyringen kunne forbedres, og at der i en lang periode blev arbejdet på en udskiftning af økonomistyringssystemet, men at dette af ressourcemæssige grunde blev forsinket.

Som anført i kapitel 18.2 skete rapporteringen til bestyrelsen om selskabets økonomiske udvikling indtil 2. halvår 1998 på et overordnet niveau således, at bestyrelsen ikke modtog budget- eller regnskabstal for de enkelte busområder. Bestyrelsen er inden 2. halvår 1998 blevet orienteret om driften i udvalgte busområder, men denne orientering har været verbal uden forelæggelse af konkrete regnskabstal og dermed mere upræcis.

Det fremgår af materiale tilgået bestyrelsen i februar 1998, at økonomistyringssystemet skulle udskiftes. I et revisionsprotokollat af 7. maj 1998 fremsatte selskabets revisorer en skarp kritik af økonomistyringen og budgetproceduren. I sommeren 1998 anskaffede selskabet et nyt økonomistyringssystem til ibrugtagning pr. 1. januar 1999, og bestyrelsen traf på dette tidspunkt beslutning om udbygning af budgetproceduren. Direktionens rapportering til bestyrelsen blev udbygget, efter revisorerne i protokollatet af 7. maj 1998 havde angivet budget- og regnskabstal for de enkelte busområder. Endelig blev virksomheden i 1999 opdelt i flere driftsenheder med henblik på en mere præcis budgettering og regnskabsopfølgning.

Efter § 54, stk. 1, i aktieselskabsloven skal bestyrelsen sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed. Med til en forsvarlig organisation af selskabet hører en sikring af, at selskabet råder over et egnet økonomistyringssystem og en forsvarlig budgetprocedure.

Efter § 12, stk. 3, i forretningsordenen for Combus' bestyrelse skal bestyrelsen foranledige, at direktionen mindst en gang årligt med henblik på godkendelse eller eventuel revision redegør for selskabets organisation, herunder navnlig bogholderi- og regnskabsfunktioner, edb-organisation og interne kontroller.

Bestemmelsen gennemfører aktieselskabslovens § 56, stk. 5, nr. 5, hvorefter forretningsordenen for et statsligt aktieselskab skal indeholde bestemmelser, der pålægger bestyrelsen at tage stilling til selskabets organisation, såsom regnskabsfunktion, intern kontrol, edb-organisation og budgetstyring. Ifølge forarbejderne til § 56, stk. 5, er det bestemmelsens formål at sikre, at det enkelte bestyrelsesmedlem er opmærksom på sine pligter med hensyn til de forhold, der nævnes i bestemmelsen, og derved at understrege muligheden for at gøre ansvar gældende mod et bestyrelsesmedlem, som undlader at iagttage pligterne.

Bestyrelsen har ikke overholdt § 12, stk. 3, i forretningsordenen, idet bestyrelsen ikke årligt har fået forelagt en redegørelse for selskabets organisation. Af betydning er navnlig den manglende forelæggelse af oplysninger om selskabets edb-baserede økonomistyringssystem, idet dette system har været utilstrækkeligt. Den manglende overholdelse af § 12, stk. 3, i forretningsordenen kan dog næppe selvstændigt medføre, at bestyrelsen har pådraget sig et ansvar, idet bestyrelsen på anden måde har modtaget de oplysninger, der er omfattet af bestem-

melsen, men den manglende overholdelse af bestemmelsen må indgå ved vurderingen af bestyrelsens ansvar.

Det er min vurdering, at Combus' bestyrelse ikke har levet op til ansvaret efter aktieselskabslovens § 54, da der først ca. 3 år efter selskabets etablering blev truffet beslutning om at indføre et egnet økonomistyringssystem og en udbygget budgetprocedure. Bestyrelsen synes ikke i tilstrækkelig grad at have været opmærksom på betydningen af en egnet økonomistyring. Bestyrelsen burde tidligere have sikret sig, at økonomistyringssystemet var tilstrækkeligt, og at budgetproceduren var forsvarlig. Bestyrelsens manglende opmærksomhed på økonomistyringen er - særligt i lyset af de tilkendegivelser om økonomistyringssystemets utilstrækkelighed, som bestyrelsen modtog - kritisabel.

Det er bestyrelsens ansvar at fastlægge form og niveau for økonomirapporteringen til bestyrelsen. Uanset bestyrelsens behandling af budget- og regnskabstal nødvendigvis må foregå på et overordnet niveau, må det antages, at pligten til at sikre en forsvarlig organisation af selskabet omfatter en forpligtelse til at sikre, at bestyrelsen løbende gøres bekendt med udviklingen i resultaterne i Combus' forskellige driftsenheder. Løbende rapportering herom må anses for en forudsætning for, at bestyrelsen kan skabe sig overblik over selskabets drift og aktivt deltage i styringen af virksomheden. Bestyrelsen burde ikke have accepteret, at økonomirapporteringen indtil 2. halvår 1998 foregik på et overordnet niveau uden regnskabstal for de enkelte busområder.

Udgangspunktet er herefter, at bestyrelsen er erstatningsansvarlig for de tab, der måtte være en følge af den mangelfulde økonomistyring af selskabet.

Imod at pålægge bestyrelsen erstatningsansvar taler, at der i perioden fra selskabets etablering i 1995 til midten af 1998 med bestyrelsens vidende blev iværksat visse tiltag til forbedring af økonomistyringen.

I et revisionsprotokollat fra 1996 gøres opmærksom på, at selskabet ikke havde et ledelsesrapporteringssystem. Et sådant system blev udviklet og taget i brug i 1997, men viste sig ikke at kunne opfylde selskabets behov, fordi rapporteringen var negativt påvirket af de grundlæggende mangler ved økonomistyringssystemet.

I efteråret 1996 blev indført en forbedret månedsrapportering fra busområderne til direktionen. Denne forbedring af økonomistyringen blev omtalt i et revisionsprotokollat fra foråret 1997, hvor det samtidig blev anført, at arbejdet med forbedring af økonomistyringen fortsat burde prioriteres højt. I materiale forelagt bestyrelsen i august 1997 er anført, at Combus hav-

de kortlagt mangler på systemsiden, og at selskabet havde anskaffet et nyt tjenesteplanlægningssystem og et nyt lønsystem.

Endvidere gav perioderapporteringen og årsregnskaberne for 1995 og 1996 ikke i sig selv bestyrelsen grund til at antage, at problemerne med økonomistyringen var alvorlige. Selskabet realiserede i begge år overskud, og resultaterne afveg alene med henholdsvis 1% og 5% fra budgettet. I løbet af 1997 viste perioderapporteringen overskud på driften, men overskuddene var mindre end budgetteret. Årsregnskabet for 1997, der blev aflagt i maj 1998, udviste et overskud på ca. 7,7 mio. kr., hvilket var væsentligt mindre end forventet. Det var således først i foråret 1998, at det af regnskabstallene klart fremgik, at der var problemer med selskabets budgetopfølgning og økonomistyringssystem.

Det er dog efter min vurdering mest sandsynligt, at den for sene anskaffelse af et egnet økonomistyringssystem og den forsinkede indførelse af en forsvarlig budgetprocedure vil blive anset for en ansvarspådragende fejl for bestyrelsen. De tiltag, der blev taget med henblik på at forbedre økonomistyringen, var begrænsede og ikke egnede til at afhjælpe de grundlæggende mangler ved økonomistyringssystemet.

Det må imidlertid bemærkes, at besvarelsen af spørgsmålet er behæftet med usikkerhed. Det nærmere indhold af bestyrelsens pligt til at sikre en forsvarlig økonomistyring og budgetprocedure er vanskeligt at fastlægge, og der ses ikke at foreligge retspraksis vedrørende tilfælde, der svarer til denne sag.

19.1.1.2 Årsagsforbindelse og tab

Pålæggelse af en pligt for bestyrelsen til at betale erstatning forudsætter, at aktionæren kan bevise, at den mangelfulde økonomistyring og utilstrækkelige budgetprocedure har medført tab for selskabet.

Combus' revisorer anbefalede ved selskabets etablering anskaffelse af et økonomistyringssystem, der kunne anvendes til at skaffe en systematiseret viden om udviklingen i selskabets kørselskontrakter m.v. Som nævnt købte selskabet først i sommeren 1998 et nyt økonomistyringssystem, der blev taget i brug pr. 1. januar 1999. Det er sandsynligt, at Combus på en række punkter ville have stået bedre, hvis selskabet tidligere havde indført et tilfredsstillende økonomistyringssystem.

En tidligere anskaffelse af et egnet økonomistyringssystem må formodes at ville have givet grundlag for en mere velfunderet budgetlægning og kunne dermed have reduceret omfanget af den manglende budgetpålidelighed, der viste sig i selskabet fra 1997. Den ringe pålidelighed

af Combus' budgetter har betydet, at ledelsen først meget sent blev bekendt med, at selskabets soliditetsgrad var faldet så meget, at selskabet ikke længere kunne overholde betingelserne i dets låneaftaler. Endvidere har de upålidelige driftsbudgetter sammen med undladelsen af at udarbejde flerårige likviditetsbudgetter forringet ledelsens mulighed for at vurdere, om selskabet på sigt ville have likviditet til at afvikle den oparbejdede gældsbyrde. Jeg har dog ikke kunnet konstatere, at den mangelfulde budgetlægning har påført selskabet et tab.

En tidligere udskiftning af økonomistyringssystemet ville endvidere have givet selskabet et bedre grundlag for tilbudsgivningen, idet Combus i en række busområder ville have kunnet foretage en systematisk bearbejdning af realiserede nøgletal fra tidligere kontrakter. Den overvejende del af selskabets tab på indgåede kontrakter vedrører imidlertid kontrakterne vundet ved HT's 6. og 7. udbud. Der er ikke grundlag for at antage, at en bedre økonomistyring ville have forhindret Combus i at lide tab på disse kontrakter, idet Combus ikke tidligere havde udført kørsel i HT-området og derfor ikke var i besiddelse af realiserede tal, der kunne være blevet bearbejdet i økonomistyringssystemet og derved give et bedre grundlag for beregning af tilbud i København.

Det er muligt, at et egnet økonomistyringssystem kunne have forhindret eller reduceret de tab, Combus i granskningsperioden har lidt på kørsel i provinsen. Det vil imidlertid næppe under en eventuel retssag kunne godtgøres hvilke oplysninger, der på de relevante tidspunkter ville have kunnet genereres i et bedre økonomistyringssystem, ligesom det ikke vil kunne konstateres, hvilke licitationsbud selskabet i givet fald ville have afgivet. Det er derfor min vurdering, at det ikke med den fornødne sikkerhed vil kunne påvises, at en tidligere anskaffelse af et egnet økonomistyringssystem ville have betydet, at selskabet ikke havde afgivet tabgivende bud, eller at selskabets tab havde været mindre end de nu konstaterede tab. Hertil kommer, at selv om et sådant bevis måtte kunne føres, ville det være vanskeligt eller umuligt at opgøre de pågældende tab. Det er efter min vurdering usikkert, om domstolene i en sag af denne karakter vil pålægge bestyrelsen at betale et skønsmæssigt opgjort beløb.

Selskabet ville med et egnet økonomistyringssystem have kunnet foretage en mere detaljeret opfølgning på indgåede kontrakter og dermed have tilvejebragt en mere pålidelig rapportering. Det må formodes, at selskabet dermed tidligere ville have kunnet konstatere hvilke tab, der knyttede sig til indgåede licitationskontrakter. Selskabet ville dermed tidligere have grundlag for at iværksætte rationaliseringstiltag over for disse tab. Det er muligt, at sådanne rationaliseringstiltag ville have ført til en reduktion af det lidte tab, men jeg vurderer, at der ikke vil kunne føres bevis herfor.

Jeg må derfor samlet konkludere, at det formentlig ikke vil være muligt for aktionæren at godtgøre, at Combus har lidt et bestemt tab som følge af den sene indførelse af et egnet øko-

nomistyringssystem og af en forsvarlig budgetprocedure. Domstolene vil endvidere efter min vurdering være tilbageholdende med at pålægge bestyrelsen ansvar for et skønsmæssigt opgjort tab. Jeg vurderer det derfor som mest sandsynligt, at bestyrelsen ikke vil blive pålagt erstatningsansvar herfor.

19.1.2 Direktionen

Mens selskabets bestyrelse havde pligt til at påse, at selskabets økonomistyring var forsvarlig, havde selskabets direktion, som indtil efteråret 1998 alene bestod af adm. direktør Jørgen Hansen, pligt til at etablere et sådant forsvarligt økonomistyringssystem og en forsvarlig budgetprocedure.

Kravene til et forsvarligt økonomistyringssystem blev første gang beskrevet i KPMG's notat af 30. juni 1995. Combust's økonomistyring kunne ikke leve op til disse krav. Notatet blev sendt til daværende økonomichef Ole Isgaard. Jørgen Hansen har oplyst, at han ikke før granskningen har set dette notat, mens Ole Isgaard har forklaret, at Jørgen Hansen har modtaget kopi af notatet. Jeg har herefter ikke grundlag for at fastslå, at Jørgen Hansen i sommeren 1995 blev gjort bekendt med revisors anbefalinger.

Det må antages, at Jørgen Hansen i 1995, 1996 og 1997 gennem sin kontakt med blandt andre økonomichefen blev bekendt med, at økonomistyringen og rapporteringen ikke fungerede optimalt. Under alle omstændigheder er en administrerende direktør forpligtet til at holde sig orienteret herom. Der er en række indikationer på, at Jørgen Hansen ikke har viet en løbende vurdering og forbedring af økonomistyringen den opmærksomhed, som må kræves af en administrerende direktør.

De forhold, der medfører, at bestyrelsen tidligere burde have sikret, at der blev indført et egnet økonomistyringssystem, en udbygget budgetprocedure og en forbedret rapportering, jf. kapitel 19.1.1.1, gør sig tilsvarende gældende for direktionen. Direktionen var gennem den daglige ledelse af selskabet nærmere end bestyrelsen til at iværksætte de nødvendige forbedringstiltag.

Jeg anser det på denne baggrund for mest sandsynligt, at den sene indførelse af en egnet økonomistyring og en forsvarlig budgetprocedure kan tilregnes Jørgen Hansen som en ansvarspådragende fejl. Af de grunde, der er anført ovenfor vedrørende bestyrelsens ansvar, må det imidlertid anses for mest sandsynligt, at direktionen ikke kan pålægges ansvar herfor.

19.1.3 Revisionen

Det hører til god revisionskik at foreslå sådanne ændringer i et selskabs bogføring, regnskabsvæsen og økonomistyringssystemer, som revisor anser for påkrævede eller hensigtsmæssige. Egentlige mangler skal omtales i revisionsprotokollen, mens eventuelle væsentlige fejl og mangler af betydning for regnskabslæseren skal anføres i revisionspåtegningen på årsregnskabet. Det er revisors pligt at vurdere, om manglerne i økonomistyringen har en sådan betydning, at de kan føre til forbehold i revisionspåtegningen, alene skal omtales i revisionsprotokollen eller blot kan nævnes for direktionen. Væsentlige mangler, kritiske bemærkninger eller oplysninger af væsentlig betydning for selskabets økonomiske stilling skal anføres i revisionsprotokollen (eller efter omstændighederne i påtegningen), uanset om ledelsen i forvejen er bekendt med de pågældende forhold.

Manglerne ved Combust' økonomistyring har ikke i granskingsperioden givet revisionen anledning til at tage forbehold i revisionspåtegningerne i Combust' årsregnskaber.

Den mangelfulde økonomistyring forhindrede eller vanskeliggjorde en detaljeret analyse af årsagerne til de konstaterede resultater og rimelige forudsigelser af de kommende års resultater. Manglerne forhindrede imidlertid ikke en opgørelse af Combust' samlede resultat som udtrykt i regnskabet og kan dermed ikke sidestilles med et mangelfuldt bogføringssystem eller andet regnskabssystem.

Deloitte & Touche har vurderet, at det var med rette, at Combust' revisorer ikke på grund af svaghederne i selskabets økonomistyringssystem tog forbehold i revisionspåtegningerne for årsregnskaberne. Deloitte & Touche har anført, at svaghederne ikke var så væsentlige, at systemerne ikke kunne give et pålideligt grundlag for regnskabsaflæggelsen.

Revisorernes undladelse af at tage forbehold i påtegningerne på Combust' årsregnskaber på grund af svaghederne ved selskabets økonomistyring er efter min vurdering derfor ikke udtryk for en fejl. Dette forhold kan derfor ikke give grundlag for erstatningskrav mod revisionen.

Det må herefter vurderes, om revisorernes rapportering til Combust' direktion og bestyrelse kan give anledning til erstatningsansvar for revisionen.

KPMG fremsatte i notatet af 30. juni 1995 til daværende økonomichef Ole Isgaard en række forslag til opbygningen af selskabets økonomistyringssystem. Revisorerne kunne efterfølgende konstatere, at den af Combust opbyggede økonomistyring og budgetmodel ikke kunne leve op til anbefalingerne. Såvel selskabets direktion som revisorerne har i forbindelse med granskningen oplyst, at økonomistyringen løbende blev drøftet, men der ses ikke efterfølgen-

de at foreligge skriftlig rådgivning om økonomistyring fra revisionen, før statsautoriseret revisor Kurt Gimsings breve af 10. november og 16. december 1997 til daværende adm. direktør Jørgen Hansen.

Der var i perioden 1996-1998 i revisionsprotokollen til bestyrelsen kun kortfattet omtale af økonomistyringen. Revisionen gav i revisionsprotokollen udtryk for, at selskabet burde arbejde med at styrke økonomistyringen, men det blev samtidig tilkendegivet, at der var sket forbedringer af økonomistyringen. Herved kom revisionsprotokollen - indtil protokollatet af 7. maj 1998 - til at give indtryk af, at den mangelfulde økonomistyring var ved at blive afhjulpet. De gennemførte forbedringer synes at have været af begrænset betydning, og ved at fremhæve disse har budskabet i revisionsprotokollen om manglerne ved økonomistyringssystemet fremstået mindre klart.

Problemerne knyttet til blandt andet selskabets økonomistyringssystem var af en sådan karakter, at det havde været hensigtsmæssigt, at revisionen tydeligere havde oplyst herom i revisionsprotokollen. Som anført i kapitel 18.3 var det uhensigtsmæssigt, at revisorerne ikke tydeligere over for direktion og bestyrelse skriftligt gav udtryk for, at selskabet burde udskifte det eksisterende økonomistyringssystem, at såvel selskabets budgetmodel som perioderapporteringen fra busområderne led af mangler, og at disse mangler forringede direktionens mulighed for at skaffe sig overblik over selskabets drift.

Det er dog min vurdering, at domstolene formentlig ikke vil statuere et erstatningsansvar for revisionen for den måde, hvorpå revisorerne i revisionsprotokollen har redegjort for selskabets økonomistyring.

Formålet med revisionsprotokollen er i første række at orientere bestyrelsen. Da revisorerne har været bekendt med, at selskabets ledelse var klar over, at økonomistyringen var behæftet med mangler, kan revisionens undladelse af at anføre dette i protokollen ikke i sig selv være ansvarspådragende. Bestyrelsen var gennem handlingsplaner og andet materiale behandlet på bestyrelsesmøder orienteret om økonomistyringssystemets mangler.

Revisorerne har løbende drøftet forbedring af økonomistyringen med direktion og økonomichef. Selskabet iværksatte i perioden 1995-1997 forskellige forsøg på at styrke økonomistyringen. Det var først ved færdiggørelsen af årsregnskab for 1997, at der blev konstateret væsentlige budgetafvigelser i Combus' realiserede omkostninger og resultat.

I december 1997 gjorde revisorerne det over for direktionen klart, at blandt andet økonomistyringen og budgetproceduren måtte forbedres væsentligt. Det kan ikke kritiseres, at revisorerne først rettede disse anbefalinger til direktionen. Revisionsprotokollatet vedrørende årsregnskab

for 1997, der i udkast blev forelagt bestyrelsen på et bestyrelsesmøde i marts 1998, indeholdt i betydeligt omfang de samme kritikpunkter og anbefalinger som brevet til direktionen fra december 1997. Revisorernes protokollat vedrørende årsregnskab 1997 gav anledning til udarbejdelse af en handlingsplan godkendt af bestyrelsen i august 1997 med angivelse af, hvilke forholdsregler selskabet ville træffe i anledning af revisorernes kritik og anbefalinger, herunder en beslutning om at indkøbe et integreret økonomistyringssystem.

Deloitte & Touche har gennemgået revisionens meddelelser til direktionen og bestyrelsen. Deloitte & Touche har vurderet, at en mere præcis og konsistent redegørelse for de faktiske mangler i økonomirapporteringen og konsekvenserne heraf ville have tydeliggjort revisors vurdering - og dermed bestyrelsens vurdering - af grundlaget og sikkerheden vedrørende selskabets løbende økonomirapportering.

Efter Deloitte & Touches vurdering er dette forhold imidlertid ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at revisor ikke har efterlevet gældende standarder og dermed ikke har levet op til god revisionskik for så vidt angår kravet om, at revisor skal meddele ledelsen hvilke væsentlige mangler, der under revisionen er fundet vedrørende de regnskabsmæssige registrerings-systemer og de interne kontrolsystemer.

På denne baggrund er det min opfattelse, at en domstol næppe vil finde det ansvarspådragende, at revisorerne ikke i revisionsprotokollen i perioden 1995-1997 udtrykkeligt har anført, at der var behov for at indføre et integreret økonomistyringssystem, og at revisorerne ikke udtrykkeligt har meddelt bestyrelsen, at selskabets budgettering og perioderapportering fra busområderne var behæftet med en række mangler og dermed var mindre egnet som styringsværktøj for selskabets ledelse.

19.2 Tabgivende licitationskontrakter

19.2.1 Bestyrelsen

19.2.1.1 Licitationskontrakter generelt

Combus har lidt store tab på indgåede licitationskontrakter. Selskabet vil også i de kommende år lide tab på indgåede kontrakter. Der er i årsregnskaberne for 1998 og 1999 hensat til disse tab. Det skal derfor vurderes, om selskabets bestyrelse kan gøres erstatningsansvarlig for, at selskabet har afgivet bud, som har vist sig at være tabgivende.

Selskabets overordnede tilbudspolitik, som bestyrelsen godkendte i december 1995, var, at selskabet skulle byde på al udbudt kørsel, hvor selskabet forventede at kunne få en over-

skudsgivende kontrakt. I den forbindelse godkendte bestyrelsen målsætningen om, at Combus skulle forsøge at erhverve en markedsandel på 900 kontraktbusser svarende til ca. 27% af markedet for kontraktkørsel. Denne vækststrategi var ikke i sig selv uforsvarlig.

Bestyrelsen modtog en generel orientering om selskabets licitationsresultater og om kommende licitationer, mens bestyrelsen ikke fik forelagt konkrete licitationsbud. Licitationsbud blev beregnet af selskabets kontraktkontor og underskrevet af selskabets bestyrelsesformand og adm. direktør. Som anført i kapitel 18.2.2 er denne praksis ikke usædvanlig i licitationsbaserede virksomheder. Den manglende forelæggelse af tilbud for bestyrelsen kan ikke anses at stride mod aktieselskabslovens § 54, stk. 2, eller mod Combus' forretningsorden.

Det har vist sig, at en række af Combus' licitationskontrakter, især i HT-området, er baseret på omkostningsforudsætninger, som selskabet ikke har været i stand til at realisere. Da Combus' økonomistyringssystem i granskningsperioden ikke var i stand til at foretage opfølgning på kontraktniveau, har selskabet ikke entydigt kunnet fastslå, hvilke omkostningsforudsætninger, der er svigtet, men som anført i kapitel 17.3.2 indikerer størrelsen af de realiserede tab, især i busområde København, at det er en flerhed af forudsætninger, der er svigtet.

Direktionen har flere gange over for bestyrelsen bekræftet, at Combus - i overensstemmelse med selskabets tilbudspolitik - altid kalkulerede med fuld omkostningsdækning ved tilbudsbe-
regningen, dog bortset fra visse tilfælde af bud på egne ruter med tjenestemænd. Det følger af den sædvanlige arbejdsdeling mellem bestyrelse og direktion, at bestyrelsen ikke har mulighed for at vurdere konkrete tilbud, herunder tage stilling til holdbarheden af tilbuddenes omkostningsforudsætninger eller forsvarligheden af den forudsatte margin til fortjeneste og risiko. Bestyrelsen har ansvar for fastlæggelsen af selskabets overordnede tilbudsstrategi, mens beregningen af de enkelte tilbud er direktionens ansvar. Bestyrelsesforelæggelse er ikke et egnet instrument til konstatering af eventuelle fejl eller uholdbare omkostningsforudsætninger i et licitationsbud.

Bestyrelsen var beføjet til at lægge til grund, at direktionen under anvendelse af forudsætninger, som direktionen fandt realistiske, alene afgav tilbud, der ved afgivelsen blev vurderet at kunne give Combus et positivt dækningsbidrag. Bestyrelsen kan derfor som udgangspunkt ikke gøres erstatningsansvarlig for de tabgivende licitationsbud.

Et ansvar for bestyrelsen kunne dog komme på tale, såfremt Combus i tilbudsgivningen havde fortsat med at anvende omkostningsforudsætninger, efter det var konstateret, at de pågældende forudsætninger ikke kunne holde. Jeg har ikke konstateret grundlag for at antage, at dette er tilfældet, jf. kapitel 18.2.2.1.1.

Det økonomistyringssystem, Combust anvendte i granskningsperioden, kunne ikke integrere regnskabsopfølgningen med tilbudsregningen. Bestyrelsens mulige ansvar for de tab, der måtte følge af økonomistyringssystemets utilstrækkelighed, er omtalt i kapitel 19.1.1.

Det er således min vurdering, at domstolene ikke vil pålægge bestyrelsen ansvar for selskabets tilbudspolitik eller for de tab, selskabet har lidt på tabgivende licitationskontrakter.

I relation til to forhold må spørgsmålet om et eventuelt ansvar for bestyrelsen undergives en nærmere undersøgelse: Selskabets bud ved HT's 6. og 7. udbud, der har været tabgivende i et helt ekstraordinært omfang, og bestyrelsens godkendelse af, at Combust i en periode afgav bud uden fuld omkostningsdækning på egne ruter kørt af tjenestemænd.

19.2.1.2 Hovedstadens Trafikselskabs 6. og 7. udbud

Combust's største tab er lidt på de licitationskontrakter, selskabet i 1996 og 1997 vandt ved HT's 6. og 7. udbud. Selskabets bestyrelse havde før afholdelsen af udbuddene truffet en strategisk beslutning om at opnå markedsandele i HT-området. Combust havde ved afgivelsen af tilbud på 6. og 7. udbud ingen lokal kørsels erfaring, der kunne anvendes i tilbudsregningen. Selskabet havde ikke kendskab til administrationen af overenskomster og lokal aftaler i HT-området eller til sygefravær og andre forhold af betydning for chaufføreffektiviteten i dette område. Selskabet havde ikke garageanlæg eller værkstedsfaciliteter i København.

Det må på denne baggrund anses for uforsigtigt, at Combust afgav bud på samtlige 107 busser, der blev udbudt i HT's 6. udbud, og hvoraf Combust vandt ca. 4/5 af udbuddet. Som anført i kapitel 18.2.2.1 må bestyrelsen anses at have godkendt, at der blev budt på alle busser i udbuddet. Et forsigtigere alternativ havde været, at Combust havde betinget sin tilbudsgivning således, at Combust højst kunne vinde et vist, på forhånd maksimeret antal busser. Det fremgår af materiale modtaget fra HT, at andre busselskaber har benyttet sig af sådanne betingelser ved bud i HT-området. Combust kunne på grundlag af en mindre kontraktportefølje have oparbejdet erfaring med kørsel i HT-området, som selskabet kunne have benyttet som grundlag for fremtidig tilbudsgivning i København.

Da Combust afgav bud i HT's 7. udbud, var kørslen i henhold til kontrakterne vundet i HT's 6. udbud endnu ikke begyndt, og selskabet havde derfor fortsat ingen kørsels erfaring i København, der kunne danne grundlag for tilbudsregningen. Combust havde derfor endnu ikke konstateret, at kontrakterne vedrørende 6. udbud ville være tabgivende. Selskabet var derimod klar over, at man i 6. udbud havde vundet en meget stor kontraktportefølje i HT-området, og at man endnu ikke kendte det økonomiske resultat af denne portefølje.

Det må derfor anses for uforsigtigt, at Combust i HT's 7. udbud afgav bud på 288 ud af 292 udbudte busser, hvoraf Combust vandt 105 busser. At der var tale om en dristig satsning understreges af, at daværende adm. direktør Jørgen Hansen i forbindelse med granskningen har oplyst, at selskabet ikke inden afgivelsen af budet havde drøftet Combust' forventede kørselsomfang ved HT's 6. og 7. udbud, men at ingen havde forestillet sig det store kørselsomfang, der blev resultatet af disse licitationer.

Combust' kontrakter i HT-området har været tabgivende. Det samlede realiserede og forventede tab på kontrakterne i HT's 6. og 7. udbud er i årsregnskabet for 1999 skønnet til 166 mio. kr. Der er grund til at overveje, om det meget betydelige omfang af licitationerne i HT's 6. og 7. udbud og den deraf følgende økonomiske risiko for Combust ved accept af Combust' tilbud - sammenholdt med selskabets spinkle grundlag for at foretage en realistisk beregning af de forventede omkostninger ved driftsafvikling i Københavnsområdet - burde have foranlediget bestyrelsen til at pålægge direktionen at følge en mere forsigtig strategi for afgivelse af bud i HT's 6. og 7. udbud eller i det mindste i 7. udbud.

Kravet om forsvarlig selskabsledelse forudsætter ikke, at bestyrelsen i forretningsmæssige forhold handler forsigtigt. Disponeres der til fremme af selskabets interesser, ifaldes der som udgangspunkt ikke ansvar for risikobetonede forretningsmæssige dispositioner, medmindre der foreligger en særligt graverende mangel på omhu. Der er en betydelig margin for fejlskøn, og en uklog, forretningsmæssigt begrundet beslutning truffet af en mindre duelig selskabsledelse fører ikke i sig selv til ansvar for det tab, der måtte følge af beslutningen.

Bestyrelsen for Combust havde formuleret et ambitiøst vækst mål for selskabet, herunder om erobring af markedsandele i København, og selskabets afgivelse af bud på næsten samtlige busser udbudt i HT's 6. og 7. udbud var i overensstemmelse med denne strategi. Ekspansionsstrategien var en nærliggende følge af de vilkår, selskabet var etableret med.

Efter min vurdering vil domstolene næppe anse beslutningen om at søge at opnå en betydelig kørsel for uforsvarlig, selvom de afgivne tilbud efterfølgende forekommer særdeles risikobetonede. Som anført i kapitel 19.2.1.1 kan bestyrelsen endvidere ikke gøres ansvarlig for, at omkostningsforudsætninger i afgivne bud ikke har kunnet realiseres. Som følge heraf anser jeg det ikke for sandsynligt, at bestyrelsen kan gøres ansvarlig for selskabets tab på licitationskontrakterne i København eller en del af dette tab.

19.2.1.3 Bud på egne ruter kørt af tjenestemænd

Som beskrevet i kapitel 18.2 afgav Combust i perioden fra september 1997 til marts 1999 - med bestyrelsens godkendelse - tilbud uden fuld omkostningsdækning ved licitationer over

selskabets egne ruter kørt af tjenestemænd. Baggrunden for dette var, at vandt Combust ruter fra andre busselskaber, var Combust i medfør af virksomhedsoverdragelsesloven forpligtet til at overtage chaufførerne på disse ruter, men tabte Combust ruter kørt af selskabets tjenestemænd, var Combust forpligtet til fortsat at beskæftige disse. Ved tab af egne ruter risikerede Combust således at stå med et antal overtallige tjenestemænd, som ikke kunne beskæftiges på andre ruter. Combust dermed få en betydelig, uproduktiv lønudgift.

For at undgå tab af egne ruter besluttede direktionen med bestyrelsens samtykke, at selskabet ved bud på egne ruter kørt af tjenestemænd alene skulle indregne en lønudgift svarende til lønnen til overenskomstansatte i stedet for de højere lønnede tjenestemænd. Selskabets ledelse forudsatte fejlagtigt, at merlønnen til tjenestemænd kunne trækkes over hensættelsen etableret til delvis dækning af selskabets udgifter til pensionsforpligtelser og rådighedsløn til tjenestemænd, og at denne særlige tilbudspolitik derfor regnskabsmæssigt ikke ville være tabgivende. Da selskabet efterfølgende ikke foretog de forudsatte træk på hensættelsen til dækning af den ikke-indregnede lønudgift, blev kontrakterne regnskabsmæssigt tabgivende.

Det er som udgangspunkt ikke forsvarligt, at en licitationsvirksomhed afgiver tilbud, som - ledelsen bekendt - med sikkerhed vil medføre tab for virksomheden, hvis de bliver accepteret.

I det foreliggende tilfælde vurderede bestyrelsen, at alternativet til den særlige tilbudspolitik uden fuld omkostningsdækning ville have været, at Combust med stor sandsynlighed ville have tabt de pågældende ruter, og at selskabet derved ville have haft væsentligt større tab i form af lønudgifter til overtallige tjenestemænd, eventuelt som rådighedsløn i 3 år. Forudsat der var udsigt til, at tjenestemændene i Combust på et tidspunkt ville overgå til overenskomstmæssig ansættelse, ville den særlige tilbudspolitik - også uden træk på hensættelsen - formentligt være billigere for Combust end alternativet.

Afgørelsen af, om disse særegne forhold burde medføre, at selskabet afgav bud uden fuld omkostningsdækning, var af skønsom karakter. En domstol kan ikke forventes at ville anfægte bestyrelsens skøn, og bestyrelsens samtykke til afgivelsen af bud uden fuld omkostningsdækning på egne ruter kørt af tjenestemænd kan derfor ikke anses for ansvarspådragende.

19.2.2 Direktionen

Som nævnt ifalder et selskabs bestyrelse eller direktion som udgangspunkt ikke erstatningsansvar for dispositioner, der måtte vise sig at være tabgivende eller på anden måde uheldige, hvis dispositionerne er truffet i selskabets interesse og på et rationelt grundlag.

Det var som nævnt Combust' politik kun at afgive tilbud, der forventedes at kunne give et positivt dækningsbidrag. Der er ikke under granskningen fundet grundlag for at antage, at direktionen allerede ved afgivelsen af de bud, der har vist sig at påføre Combust tab, vidste eller havde grund til at antage, at tilbuddene ville være tabgivende. Jeg har således ikke kunnet konstatere, at direktionen på selskabets vegne har afgivet underbud.

Der er som led i granskningen foretaget en gennemgang af udvalgte licitationer. Gennemgangen har vist, at Combust' licitationsbud ikke konsekvent har ligget under konkurrenternes. De indregnede marginer til dækning af risiko og fortjeneste forekommer dog særdeles beskedne. Ved vurderingen af niveauet for den indregnede risikomargin må indgå, at busmarkedet i granskningsperioden var præget af en betydelig konkurrence. Indførelsen af licitationer til afløsning af standardkontrakter på busmarkedet førte til et generelt prisfald på ca. 20%. Faldende overskud var det normale i branchen. I dette marked var det forståeligt, at Combust bød med lave marginer til dækning af risiko og avance, men det må konstateres, at den beskedne margin har været utilstrækkelig.

Der er i de gennemgåede tilbud eksempler på anvendelse af omkostningsforudsætninger, der forekommer optimistiske set i lyset af de historiske, realiserede omkostninger i busområdet. De anvendte forudsætninger kunne være begrundet i en forventning om omkostningsreduktion som følge af iværksatte effektiviseringstiltag eller i andre forhold. Ikke kun for optimistiske omkostningsforudsætninger i tilbuddene, men også efterfølgende, uforudsete problemer med driftsafviklingen af de vundne kontrakter kunne føre til underskud for det enkelte selskab. En konstatering af, at Combust har lidt betydelige tab på indgåede licitationskontrakter, er derfor ikke nødvendigvis en indikation af, at der fra direktionens side er begået ansvarspådragende fejl i forbindelse med tilbudsgivningen.

Daværende adm. direktør Jørgen Hansen beregnede ikke selv de afgivne tilbud og deltog efter det oplyste ikke i en detaljeret gennemgang af tilbuddene inden afgivelsen. Hvis det under en retssag i overensstemmelse hermed lægges til grund, at direktionen ikke var bekendt med de i tilbuddene anvendte forudsætninger eller grundlaget for disse forudsætninger, vil direktionen formentlig allerede af denne grund ikke kunne gøres ansvarlig for licitationstabene, idet det ikke kan antages, at direktionen har haft pligt til at have et nøje kendskab til indholdet af tilbuddene. Dertil kommer, at der som nævnt ovenfor ikke i forbindelse med granskningen er fremkommet oplysninger, der giver grundlag for at konstatere, at direktionen allerede ved afgivelsen af tilbud, der har påført selskabet tab, vidste eller havde grund til at antage, at tilbuddene ville være tabgivende.

Et ansvar kan dog komme på tale, hvis de tabgivende tilbud er udarbejdet af personer, der - kendeligt for direktionen - ikke besad den fornødne kompetence hertil, idet direktionen er

ansvarlig for, at selskabets nøglepositioner er besat med personer, der har den fornødne faglige kompetence til at bestride de pågældende jobs. Jeg er ikke i forbindelse med granskningen blevet bekendt med forhold, der giver grundlag for at antage, at dette skulle være tilfældet.

Samlet vurderer jeg, at der næppe kan føres bevis for, at direktionen ved ansvarspådragende fejl har forvoldt de tab, som Combust i granskningsperioden har lidt på licitationskontrakter.

Ligesom tilfældet var for bestyrelsen, bør det selvstændigt overvejes, om direktionen kan gøres ansvarlig for de ekstraordinære tab, som Combust har lidt på kontrakterne vundet i HT's 6. og 7. udbud. Som tidligere anført må tilbudsgivningen i 6. og 7. udbud betragtes som uforsigtig. Det må antages, at tilbudsgivningen i et vist omfang har været påvirket af ledelsens ønske om at opnå markedsandele i København.

Når bortses fra den manglende erfaring med området, må selskabet dog anses at have fulgt sin almindelige procedure for tilbudsgivning. Der er ikke i forbindelse med granskningen fremkommet oplysninger, der kan begrunde en antagelse om, at direktionen var bekendt med, at tilbuddene var baseret på urealistiske omkostningsberegninger. De svigtende tilbudsforudsætninger må i et vist omfang tilskrives Combust' manglende kendskab til lokale forhold af betydning for afviklingen af kørslen i HT-området. Combust havde imidlertid efter det oplyste ikke adgang til at skaffe sig et sådant kendskab, og det kan ikke anses for uforsvarligt at afgive tilbud på kørsel i HT-området, blot fordi selskabet ikke tidligere havde haft kørsel i dette område. Jeg vurderer det derfor som mest sandsynligt, at domstolene ikke vil pålægge direktionen erstatningsansvar for de tab, som tilbudsgivningen i HT's 6. og 7. udbud har forvoldt selskabet.

Endelig må det vurderes, om direktionen kan have pådraget sig et ansvar for de tab, som Combust har lidt på bud uden fuld omkostningsdækning på egne ruter kørt af tjenestemænd. Jeg har ovenfor vurderet, at bestyrelsen ikke ifalder ansvar for tabene som følge af disse bud. Når det er relevant selvstændigt at overveje, om direktionen er erstatningsansvarlig for tabene, skyldes det, at direktionens orientering af bestyrelsen om muligheden for at belaste hensættelsen med disse udgifter ikke har været loyal, jf. kapitel 18.2.2.5.

Direktionens forelæggelse må antages at have været bestemmende for bestyrelsens accept af den ny tilbudspolitik. Da det viste sig at være uberettiget at belaste hensættelse med merlønnen, afstod selskabet herfra, og de tilbud, Combust afgav på egne ruter kørt af tjenestemænd i perioden september 1997 til marts 1999, har derfor isoleret set været tabgivende for Combust. Direktionen er som udgangspunkt ansvarlig for dette tab.

Alligevel vil direktionen efter min vurdering ikke kunne pålægges erstatningsansvar for tabet. Alternativet til den ny tilbudspolitik - at afgive bud på egne ruter med indregning af tjenestemandslønningerne - ville formentlig have ført til, at Combust havde tabt de pågældende ruter, hvilket med overvejende sandsynlighed ville have påført Combust et væsentligt større tab på grund af pligten til at betale løn, eventuelt som rådighedsløse, til overtallige tjenestemænd. Da anvendelsen af denne tilbudspolitik således ikke kan antages at have påført selskabet et tab, kan direktionen ikke pålægges erstatningsansvar herfor.

19.2.3 Revisionen

Som anført i kapitel 18.3 har Combusts revisorer ikke været inddraget i selskabets beregning af konkrete licitationsbud. Revisorerne har oplyst, at de ikke var bekendt med, hvorledes selskabet beregnede sine bud, herunder hvilket dækningsbidrag selskabet indregnede i tilbuddene. I fraværet af en udtrykkelig anmodning fra selskabets ledelse falder en gennemgang af licitationsbud og vurdering af, om de anvendte omkostningsforudsætninger er tilstrækkeligt underbyggede og realistiske, uden for revisionens opgaver.

Der er derfor ikke grundlag for at pålægge revisorerne ansvar for det tab, Combust har lidt på selskabets licitationskontrakter.

19.3 Billund-projektet

19.3.1 Bestyrelsen

Combusts kørsel med lufthavnsbusser mellem Billund og en række jyske byer påførte i løbet af projektets knapt 1-årige levetid selskabet et tab på ca. 14 mio. kr. Beslutningen om at iværksætte kørslen, der skete for egen regning, blev - i strid med direktionsinstruksen - truffet af direktionen på egen hånd og på grundlag af et forarbejde, der må anses for utilstrækkeligt.

Bestyrelsen blev inden kørselsstart orienteret om beslutningen. Bestyrelsen stillede ikke her krav om forelæggelse af den lønsomhedskalkule, der efter forretningsordenens § 12 skulle forelægges bestyrelsen, inden der blev truffet beslutning om større investeringer. Investeringen i 17 busser til brug for Billund-projektet var på ca. 30 mio. kr. Det fremgår ikke af bestyrelsesreferatet, om bestyrelsen blev orienteret om omfanget af de nødvendige investeringer.

Direktionen har i granskningsperioden - uden forelæggelse for bestyrelsen og dermed uden fremlæggelse af lønsomhedskalkuler - afgivet licitationsbud, der forudsatte væsentligt større investeringer end Billund-projektet. Direktionens selvstændige afgivelse af licitationsbud var godkendt af bestyrelsen og var efter min opfattelse ikke i strid med forretningsordenens § 12.

Denne praksis medfører efter min vurdering imidlertid ikke, at investeringen på 30 mio. kr. kunne foretages uden forelæggelse af en lønsomhedskalkule for bestyrelsen. Billund-projektet adskilte sig fra selskabets afgivelse af licitationsbud, idet der i projektet var usikkerhed om forudsigelsen af både projektets omkostninger og indtægter. Indtægterne afhang af det realiserede passagertal. Det er derfor min vurdering, at bestyrelsen efter forretningsordenen var forpligtet til at påse, at der forelå en lønsomhedskalkule.

En bestyrelses fravigelse af en bestemmelse i en forretningsorden, som bestyrelsen selv har vedtaget, kan ikke i sig selv anses for et retsbrud. Dette gælder i hvert fald i den foreliggende situation, hvor indholdet af forretningsordenens § 12 ikke er påbudt ved lov eller på anden måde. Det beror derfor på en konkret vurdering, om bestyrelsens fejl - at undlade at kræve en lønsomhedskalkule forelagt - kan anses for uforsvarlig i en sådan grad, at undladelsen er ansvarspådragende.

Bestyrelsen blev først orienteret om Billund-projektet, efter beslutningen om projektets iværksættelse var truffet. Det er usikkert, om selv en gennemarbejdet lønsomhedskalkule kunne have elimineret den usikkerhed vedrørende forventet passagertal, der er knyttet til kørsel for egen regning. Billund-projektet må - set i sammenhæng med selskabets øvrige aktiviteter - for bestyrelsen have fremstået som et projekt af forholdsvis begrænset omfang.

At projektet blev iværksat på grundlag af et utilstrækkeligt forarbejde kan næppe i sig selv medføre ansvar for bestyrelsen. Det er direktionens opgave at sikre, at væsentlige forretningsmæssige dispositioner har det fornødne grundlag. Bestyrelsen kan normalt henholde sig til direktionens vurdering af selskabets forretningsmæssige dispositioner.

Et eventuelt erstatningsansvar for bestyrelsen forudsætter årsagssammenhæng mellem bestyrelsens fejl og selskabets tab på Billund-projektet. Combust led tab, fordi de realiserede passagertal lå under de forudsætninger, som selskabet havde lagt til grund ved projektets iværksættelse. Hvis bestyrelsen havde stillet krav om forelæggelsen af en lønsomhedskalkule, er det sandsynligt, at direktionen havde forelagt bestyrelsen resultatet af de summariske undersøgelser, der var foretaget. Forelæggelsen af disse oplysninger for bestyrelsen havde formentlig ikke ført til, at bestyrelsen havde standset projektet.

Jeg anser det således for mest sandsynligt, at domstolene ikke vil pålægge selskabets bestyrelse ansvar for den svigtende kontrol i forbindelse med beslutningen om at iværksætte projektet, men et ansvar kan dog ikke udelukkes.

Det skal herefter vurderes, om bestyrelsen kan anses at have ladet Billund-projektet fortsætte for længe således, at bestyrelsen har pådraget sig et ansvar for det tab, der er lidt på projektet efter det tidspunkt, hvor bestyrelsen i givet fald burde have krævet en afvikling af Billund-projektet.

Billund-kørslen blev iværksat i november 1997. Første gang bestyrelsen modtog oplysning om det forventede resultat på Billund-projektet var så vidt ses på et bestyrelsesmøde den 31. marts 1998, hvor revisorerne meddelte, at underskuddet i 1997 var på ca. 1 mio. kr., og at underskuddet for 1998 forventedes at blive væsentligt større. Bestyrelsen besluttede på dette tidspunkt at iværksætte en særlig kritisk gennemgang af blandt andet Billund-projektet. De modtagne oplysninger nødvendiggjorde efter min vurdering ikke yderligere handling fra bestyrelsens side. Da bestyrelsen i maj 1998 modtog mere fyldestgørende information, medførte det, at Billund-projektet på et bestyrelsesmøde den 27. maj 1998 blev yderligere indskrænket i forhold til, hvad direktionen allerede havde besluttet, og opretholdelsen af kørslen blev gjort betinget af opfyldelsen af reviderede passagertal. I august 1998 blev det besluttet at fortsætte kørslen, da de fastsatte passagertal oplystes at være opfyldt. Direktionen besluttede i oktober 1998 at afvikle kørslen på grund af fortsat svigtende passagertal.

Det er på denne baggrund min vurdering, at bestyrelsen fra orienteringen om de økonomiske problemer i marts 1998 har fulgt Billund-projektet på en sådan måde, at der ikke er et selvstændigt grundlag for at anse bestyrelsen for erstatningsansvarlig for det tab, Combus har lidt på Billund-projektet efter den 31. marts 1998.

19.3.2 Direktionen

Daværende adm. direktør Jørgen Hansen traf på egen hånd beslutning om iværksættelse af Billund-kørslen. Dette må anses for en fejl, idet direktionen efter direktionsinstruksen var forpligtet til at indhente bestyrelsens godkendelse, da projektet forudsatte investeringer på mere end 10 mio. kr.

Bestyrelsen blev inden iværksættelsen af kørslen orienteret om projektet, og bestyrelsen må antages stiltiende at have godkendt projektet, der var i overensstemmelse med selskabets strategiske mål om i stigende grad at udføre kørsel for egen regning. Overskridelsen af direktionens kompetence kan derfor næppe pådrage direktionen erstatningsansvar.

Direktionens beslutning om at iværksætte Billund-kørslen var baseret på summariske undersøgelser af behovet for lufthavnsbusser og overvejelser om projektets økonomi, jf. kapitel 18.2.2.2. Der var nedsat en arbejdsgruppe, der vurderede, at projektet kunne hænge økonomisk sammen. De gennemførte undersøgelser må anses for utilstrækkelige, når der henses til,

at projektet forudsatte en investering i materiel på ca. 30 mio. kr. og forudsatte en ikke ubetydelig ressourceindsats. Det er kritisabelt, at den administrerende direktør ikke har sikret et bedre grundlag for beslutningen om projektets iværksættelse. Der er tale om et ledelsessvigt, der vidner om manglende professionalisme og kompetence hos direktøren.

Ved vurderingen af, om det utilstrækkelige grundlag for iværksættelsen af projektet kan føre til et erstatningsansvar for direktionen, må det tillægges betydning, at en forudsigelse af antallet af passagerer på en trafikrute, der endnu ikke findes, altid vil være behæftet med betydelig usikkerhed. Beslutningen om iværksættelse af Billund-projektet blev truffet på et utilstrækkeligt grundlag, men der var dog foretaget visse undersøgelser.

Det er muligt, at domstolene vil pålægge direktionen ansvar, men jeg anser ikke dette for at være det mest sandsynlige resultat. Domstolene vil formentlig lægge vægt på, at der var udført et vist om end utilstrækkeligt forarbejde. Der vil formentlig tillige være en vis tilbageholdenhed med at pålægge en enkeltperson ansvar for et forretningsprojekt, der blev iværksat i selskabets interesse, men som viste sig at være tabgivende.

Endelig skal det vurderes, om direktionen kan have pådraget sig et erstatningsansvar som følge af direktionens mangelfulde orientering af bestyrelsen om Billund-projektet.

Da bestyrelsen i august og november 1997 blev orienteret om iværksættelsen af Billund-projektet, modtog bestyrelsen ingen oplysninger om det budgetterede resultat for Billund-kørslen i 1998. I Combus' Budgetredegerelse 1998, der blev forelagt bestyrelsen i november 1997, er alene anført, at der blev forventet en omsætning på 17 mio. kr. i 1998. Til grund for budgetredegerelsen lå et skøn om et underskud på Billund-projektet i 1998 på 2,9 mio. kr., hvilket ikke blev meddelt bestyrelsen.

Direktionen burde have meddelt bestyrelsen, at Billund-kørslen allerede inden iværksættelsen forventedes at være tabgivende. Denne undladelse er dog næppe ansvarspådragende for direktionen henset til, at det på det pågældende tidspunkt ikke var normal praksis i Combus, at bestyrelsen modtog budget- eller regnskabstal for de enkelte busområder.

I februar 1998 vurderede direktionen, at underskuddet på Billund-kørslen i 1998 ville blive ca. 12 mio. kr. Som følge heraf reducerede direktionen omfanget af kørslen fra 17 til 11 busser, hvilket førte til en revideret underskudsforventning på 8,5 mio. kr. Direktionen undlod så vidt ses at orientere bestyrelsen om reduktionen af projektet og underskudsforventningerne. Det blev i en fremdriftsplan til bestyrelsen i februar 1998 alene meddelt, at der var gennemført en kostbar markedsføring, og at det var for tidligt at vurdere projektets succes. Direktionen gav først bestyrelsen oplysning om et forventet underskud af denne størrelsesorden i maj

1998. Bestyrelsen modtog dog den 30. marts 1998 fra revisionen meddelelse om, at der blev forventet et større underskud på Billund-projektet i 1998.

Direktionen burde allerede i februar 1998 have orienteret bestyrelsen om den negative udvikling i Billund-projektet. Der var tale om kørsel for egen regning, og den manglende orientering fratog derfor bestyrelsen muligheden for på et tidligere tidspunkt i projektets forløb at tage stilling til, om projektet burde afvikles. Uanset, at direktionens handlemåde er kritisabel, er det min vurdering, at den mangelfulde orientering af bestyrelsen formentligt ikke vil være ansvarspådragende for direktionen. Jeg lægger vægt på, at direktionen i februar 1998 selv tog initiativ til at begrænse omfanget af kørslen, og at det på det pågældende tidspunkt ikke var sædvanligt, at bestyrelsen modtog regnskabstal for de enkelte busområder eller aktiviteter. Endelig må der indrømmes en direktion en vis frist til at stabilisere driften inden for et nyt forretningsområde, inden bestyrelsen inddrages.

Samlet finder jeg således, at direktionens mangelfulde rapportering til bestyrelsen ikke kan antages at påføre direktionen et erstatningsansvar.

Som anført ovenfor, kan bestyrelsen ikke anses som erstatningsansvarlig for at have ladet Billund-projektet fortsætte fra 31. marts 1998 og til afviklingen i oktober 1998. Der er heller ikke grundlag for at gøre direktionen ansvarlig for dette tab.

19.3.3 Revisionen

Der er ikke grundlag for at rejse erstatningskrav mod revisorerne for Combust' tab på Billund-projektet.

Revisorerne meddelte i et udkast til revisionsprotokollat, der blev behandlet på bestyrelsesmødet den 31. marts 1998, bestyrelsen, at der i 1997 var lidt et tab på 1 mio. kr. på projektet, og at det budgetterede underskud for 1998 var væsentligt større. Revisorerne henledte endvidere bestyrelsens opmærksomhed på, at der var tale om kørsel for egen regning, og at aktiviteten derfor var mere risikofyldt end andre områder i Combust. I det endelige revisionsprotokollat af 7. maj 1998 er det herudover oplyst, at det budgetterede underskud for 1998 udgjorde ca. 8,5 mio. kr.

Endelig indsatte revisorerne i et protokollat af 27. august 1998 om halvårsregnskabet for 1998 en resultatafvigelsesanalyse, hvoraf blandt andet fremgik, at Billund-projektet i første halvår 1998 havde realiseret et underskud på ca. 6,6 mio. kr.

Revisorerne har således bidraget til at sikre, at bestyrelsen fik præcise oplysninger om den økonomiske udvikling i Billund-projektet. Det kan ikke bebrejdes revisionen, at bestyrelsen først på bestyrelsesmødet den 31. marts 1998 blev orienteret om, at der forventedes et større underskud på Billund-projektet, og at bestyrelsen først i maj 1998 modtog oplysninger om størrelsen af det forventede underskud i busområdet.

19.4 Busområde International

19.4.1 Bestyrelsen

Combus' turistikørsel til og fra udlandet har gennem hele granskningsperioden påført selskabet tab. Det samlede tab for perioden 1995-1998 var ca. 24 mio. kr. Aktiviteterne blev afhændet pr. 1. januar 2000.

Combus' bestyrelse modtog i almindelighed ikke regnskabsrapportering fra de enkelte busområder. I perioden 1995-1997 blev regnskabstallene for busområde International ikke meddelt bestyrelsen, og bestyrelsen var derfor ikke bekendt med størrelsen af de lidte tab. Det er ud fra direktionens rapportering uklart, hvornår bestyrelsen blev klar over, at busområde International var tabgivende. Bestyrelsen anmodede ikke direktionen om at få konkrete regnskabstal.

I selskabets første år modtog bestyrelsen verbal orientering om udviklingen i busområdet. Rapporteringen var ikke præcis i sin form, og bestyrelsen måtte indtil 2. halvår 1997 få det indtryk, at udviklingen på det internationale område var positiv, idet bestyrelsen alene modtog oplysning om en fortsat omsætningsfremgang. I 2. halvår af 1997 meddelte direktionen, at resultatet var utilfredsstillende på grund af store markedsføringsudgifter, men i slutningen af 1997 blev bestyrelsen orienteret om, at der i 1998 forventedes "yderligere fremgang". Det kan på denne baggrund ikke tilregnes bestyrelsen som uforsvarligt, at den ikke stillede krav om yderligere oplysninger eller iværksættelse af tiltag vedrørende busområde International.

Først i marts 1998 fik bestyrelsen gennem et udkast til revisionsprotokollat kendskab til størrelsen af det tab, der var lidt i busområde International i 1997. Dette foranledigede en kritisk gennemgang af blandt andet busområde International. I maj 1998 meddelte direktionen, at der for busområdet forventedes et overskud på ca. 1,4 mio. kr. i 1998, og at den forventede resultatforbedring i forhold til 1998 kunne tilskrives en række besparelses- og effektiviseringstiltag, hvoraf de væsentligste allerede var gennemført. Bestyrelsen undlod på denne baggrund at kræve tiltag vedrørende den internationale kørsel. Det kan ikke anses for uforsvarligt.

I 2. halvår 1998 blev bestyrelsen orienteret om, at det internationale område fortsat gav underskud. På et bestyrelsesmøde i 1998 blev det besluttet at søge aktiviteterne solgt. Et aftalt salg pr. 1. marts 1999 blev ikke gennemført, og aktiviteterne blev efterfølgende solgt pr. 1. januar 2000.

Jeg finder, at bestyrelsen burde have sikret sig indsigt i denne del af selskabets aktivitet. Combus' internationale kørsel skete for selskabets egen regning, og risikoen ved kørslen var derfor større end ved kontraktkørsel. I modsætning til kontraktkørslen var der endvidere mulighed for løbende at justere aktiviteten, hvis driften var tabgivende.

Bestyrelsens manglende fokusering på busområde International er dog ikke udtryk for et ansvarspådragende forhold. Selvom bestyrelsen lod ganske lang tid gå, før der blev taget skridt til at indstille eller afhænde selskabets internationale aktiviteter, er det min vurdering, at domstolene ikke vil pålægge bestyrelsen ansvar for de tab, selskabet har lidt ved driften af busområde International. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at den verbale orientering om udviklingen i busområde International, som bestyrelsen løbende modtog fra direktionen, ikke efter orienteringens indhold gav bestyrelsen anledning til indgriben.

19.4.2 Direktionen

Direktionen var fra selskabets etablering vidende om, at busområde International var tabgivende. Selskabet realiserede i granskningsperioden en stigende omsætning men også et stadigt stigende underskud. Daværende adm. direktør Jørgen Hansen underrettede ikke bestyrelsen om de lidte tab. Bestyrelsen blev informeret om omsætningsfremgangen, mens direktionens angivelse af, at busområdets resultater var utilfredsstillende, var indirekte og upræcis. Direktionens forudsigelser om fremtidsudsigterne for busområde International var konsekvent præget af betydelig optimisme.

Bestyrelsen modtog først i marts 1998 konkrete regnskabstal for busområde International, og dette skete ikke på direktionens initiativ men på foranledning af selskabets revision.

Udgangspunktet for en retlig bedømmelse af direktionens handlemåde må være, at et selskabs ledelse har betydeligt råderum til i en periode at fortsætte tabgivende aktiviteter i det omfang, en genopretning af aktiviteten og muligt fremtidigt overskud på aktiviteten ikke er udelukket, og ledelsen mener at have et vist grundlag for at antage, at det vil være muligt at realisere en overskudsgivende drift. Der skal meget til, for at domstolene i et sådant tilfælde vil statuere erstatningsansvar.

Selvom det som udgangspunkt ikke tilkommer den daglige ledelse alene at træffe beslutning om fortsættelsen af tabgivende aktiviteter, er den manglende orientering af bestyrelsen om de faktisk lidte tab næppe i sig selv ansvarspådragende, forudsat direktionen har været af den opfattelse, at den negative udvikling i busområdet kunne vendes.

Jeg har ved ansvarsvurderingen lagt vægt på, at underskuddet i busområde International blev næsten halveret fra 1995 til 1996, og da de betydelige tab viste sig i 2. halvår 1997 meddelte direktionen bestyrelsen - uden forelæggelse af regnskabstal - at resultaterne i busområde International var utilfredsstillende.

Jeg har ikke tilstrækkelige oplysninger til at foretage en endelig vurdering af, om direktionen i granskningsperioden forventede, at der kunne tilvejebringes en overskudsgivende drift i busområdet. Det kan dog konstateres, at busområdet har været præget af en udtalt mangel på budgetpålidelighed. Der har i hvert år i granskningsperioden været budgetteret med overskud i busområde International, hvilket skal sammenholdes med et akkumuleret tab i perioden på ca. 24 mio. kr. Gentagne og betydelige budgetafvigelser indikerer en manglende ledelsesmæssig kompetence og tyder på, at den optimisme, som prægede direktionens beskrivelse af fremtidsudsigterne i rapporteringen til bestyrelsen, ikke havde tilstrækkeligt holdepunkt i de faktiske forhold.

Den samme optimisme prægede direktionens opfattelse af udsigterne for busområde International. Jeg anser det for sandsynligt, at direktionen, indtil den i august 1998 over for bestyrelsen erkendte, at selskabet ikke havde kompetence til at drive den internationale kørsel på profitabel måde, har forventet, at den negative udvikling kunne vendes og et overskud realiseres.

Da domstolene i spørgsmål om erstatningsansvar for fortsættelse af tabgivende drift sædvanligvis er meget tilbageholdende med at pålægge en selskabsledelse ansvar, vurderer jeg, at direktionen - uanset den utilstrækkelige rapportering til bestyrelsen og den spinkelt funderede optimisme i rapportering og budgettering - ikke vil blive pålagt erstatningsansvar for tabet lidt i busområde International i granskningsperioden.

19.4.3 Revisionen

Busområde International gav hvert år i granskningsperioden underskud. Første gang revisorerne angav regnskabstal for busområdet er i revisionsprotokollatet vedrørende årsregnskab for 1997 forelagt bestyrelsen i udkast i marts 1998.

Bestyrelsen fastlægger niveauet for direktionens løbende rapportering til bestyrelsen om et selskabs forskellige driftsenheder. Combust's revisorer har kunnet konstatere, at bestyrelsen

ikke i den løbende økonomirapportering havde anmodet om at få regnskabstal for de enkelte busområder. Revisorerne var dermed ikke særlig tilskyndet til at rapportere om forhold på busområdeniveau, medmindre der i det pågældende busområde var meget betydelige tab, eller andre forhold, der efter revisorerne opfattelse gjorde det nødvendigt særskilt at henlede bestyrelsens opmærksomhed herpå.

Underskuddet på de internationale aktiviteter faldt fra 1995 til 1996, og underskuddet var i begge år væsentligt mindre end underskuddene i 1997 og i særdeleshed 1998. Det kan på denne baggrund ikke kritiseres, at revisorerne først i protokollatet vedrørende Combus' regnskab for 1997 forelagde bestyrelsen regnskabstal for busområde International.

Der er derfor ikke grundlag for at rejse erstatningskrav mod Combus' revisorer for det tab, selskabet har lidt på busområde International.

19.5 Virksomhedskøb

19.5.1 Bestyrelsen og direktionen

Combus' bestyrelse havde som nævnt i kapitel 18.2 bemyndiget direktionen til på egen hånd at foretage virksomhedskøb, der gennemførtes ved overtagelse af aktiver og passiver, og hvor købesummen ikke oversteg 10 mio. kr. Der er ikke grundlag for at kritisere denne delegation.

Køb af busselskaber skulle derimod alle forelægges bestyrelsen. Målt på størrelsen af den tilkøbte aktivitet var købet af 51% af aktierne i Møns Omnibusser A/S og købet af Swebus-koncernen Combus' største aktiehandler. I forbindelse med granskningen er disse køb derfor blevet undersøgt.

19.5.1.1 Møns Omnibusser A/S

Ved bestyrelsens godkendelse af købet af majoriteten af aktierne i Møns Omnibusser A/S undlod direktionen at forelægge bestyrelsen lønsomhedskalkule og finansieringsplan. Bestyrelsen var efter forretningsordenen forpligtet til at påse, at der forelå sådanne analyser ved bestyrelsens godkendelse af større investeringer. Møns Omnibusser A/S tabte sin kørsel ved et udbud i 1995 umiddelbart efter Combus' overtagelse, og selskabet har ikke siden haft aktivitet.

Uanset det er kritisabelt, at direktionen på beslutningstidspunktet undlod at forelægge - og at bestyrelsen undlod at kræve - lønsomhedskalkuler og finansieringsplan, medfører disse fejl

ikke, at direktionen og bestyrelsen er erstatningsansvarlig for et eventuelt tab på Møns Omnibusser A/S.

Jeg har ikke konstateret oplysninger, der gør mig i stand til at fastslå, at den manglende forelæggelse af lønsomhedskalkuler og finansieringsplan har påført Combust et tab. Møns Omnibusser A/S realiserede i 1995 et positivt driftsresultat, og lønsomhedskalkule og finansieringsplan ville ikke have gjort Combust i stand til at forudse, at selskabet ville tabe sin kørsel ved det forestående udbud. Den manglende forelæggelse af lønsomhedskalkule og finansieringsplan kan derfor ikke antages at have påført Combust tab, og erstatningsansvar må allerede af denne grund anses for udelukket.

Dertil kommer, at Combust efter de foreliggende oplysninger ikke samlet har lidt tab på investeringen i Møns Omnibusser A/S. Ifølge årsregnskabet havde selskabet en egenkapital ultimo 1995 på ca. 5,7 mio. kr. Hvis hertil lægges Combust' kontante kapitalindskud på 6,25 mio. kr., må selskabet pr. 12. april 1996, hvor Combust' kapitalindskud blev gennemført, antages at have haft en egenkapital på ca. 12 mio. kr.

Ved granskningsperiodens udløb havde Møns Omnibusser i henhold til årsregnskab for 1998 en egenkapital på 12,2 mio. kr. Da egenkapitalen pr. 31. december 1998 således oversteg egenkapitalen på tidspunktet for Combust' kapitalindskud, kan det konstateres, at Combust ikke har lidt tab på investeringen i Møns Omnibusser A/S

19.5.1.2 Swebus-koncernen

Da bestyrelsen i juni 1997 godkendte Combust' køb af Swebus-koncernen, fik bestyrelsen alene forelagt et kortfattet notat om fordelene ved at købe af koncernen. Dette notat kan på grund af sin summariske form ikke anses at udgøre en egentlig lønsomhedskalkule eller finansieringsplan. Forretningsordenen må således konstateres overtrådt, og såvel bestyrelse som direktion kan kritiseres herfor.

Det skal vurderes, om den manglende forelæggelse af lønsomhedskalkule og finansieringsplan i forbindelse med beslutningen om at erhverve Swebus-koncernen kan antages at medføre ansvar for Combust' bestyrelse eller direktion. Direktionen er forpligtet til sikre, at beslutninger om virksomhedskøb træffes på grundlag af en informeret og grundig analyse, og bestyrelsen er - gennem forretningsordenens krav om forelæggelse af lønsomhedsanalyse og finansieringsplan - forpligtet til at påse, at et sådant gennemarbejdet beslutningsgrundlag foreligger.

To betingelser skal være opfyldt for at kunne pålægge bestyrelsen ansvar: Det skal kunne lægges til grund, at en korrekt forelæggelse af lønsomhedskalkule og finansieringsplan for bestyrelsen ville have medført, at selskabet havde undladt at foretage investeringen i Swebus. Endvidere er det en forudsætning, at Combust må anses at have lidt tab på investeringen i Swebus.

Det fremgik af notatet forelagt bestyrelsen, at direktionen vurderede, at der kunne tjenes penge på Swebus-kørslen, når den blev integreret i Combust' busområder. Det anførtes samtidig, at Swebus' dårlige resultat i 1996 skyldtes en kompliceret organisation, for små enheder med for store stykomkostninger, en finansiering på vilkår, der var ringere end Combust kunne opnå, samt generelt mismanagement. Det fremgik således, at direktionen havde vurderet, at Combust ville være i stand til at realisere et bedre resultat end Swebus. Endelig angav direktionen, at en integration af Swebus-kørslen i Combust' egne busområder ville give grundlag for væsentlige effektiviseringer, der kunne bringe økonomisk balance i Combust' kontrakter med blandt andet HT. For at kunne angive disse konklusioner til bestyrelsen, må det lægges til grund, at direktionen havde foretaget en eller anden form for lønsomhedsvurdering af den påtænkte investering i Swebus.

Selvom det notat, der blev forelagt bestyrelsen, ikke i sig selv udgjorde en lønsomhedsanalyse, er der et vist grundlag for at antage, at en lønsomhedskalkule ville have vist, at Swebus-kørslen ville kunne integreres i Combust' virksomhed på lønsom måde. Den manglende forelæggelse af en egentlig lønsomhedskalkule kan derfor ikke antages at have påført selskabet tab.

Da direktionens notat reflekterer en vis analyse af Combust' udsigt til at realisere et overskud ved integration af Swebus' kørsel i Combust' aktiviteter, vurderer jeg det endvidere som mest sandsynligt, at grundlaget for direktionens indstilling til bestyrelsen om erhvervelse af Swebus ikke har været utilstrækkeligt i en sådan grad, at det må anses som ansvarspådragende for direktionen.

Hertil kommer, at det ikke har været muligt at konstatere, om Combust har lidt tab på købet af Swebus. Efter købet blev Swebus' aktiviteter pr. 1. januar 1998 overført til Combust A/S, og efter 1997 er det derfor ikke muligt at følge udviklingen i resultat og egenkapital for de enkelte, tilkøbte Swebus-aktiviteter. Den Swebus-kørsel, som foregik i HT-området, blev tabt ved HT's 9. udbud i august 1999. I Combust' årsberetning for 1999 er oplyst, at "kontrakten var tabsgivende", men der foreligger ikke oplysninger om lønsomheden af den øvrige tilkøbte Swebus-kørsel.

Der er derfor efter min vurdering heller ikke som følge af købet af Swebus-koncernen grundlag for at gøre erstatningsansvar gældende mod bestyrelse eller direktion.

19.5.2 Revisionen

Combus' revisorer har efter det oplyste ikke været involveret i Combus' erhvervelse af aktiemajoriteten i Møns Omnibusser A/S eller købet af Swebus-koncernen, og der er derfor intet grundlag for at rejse erstatningskrav mod revisorerne i anledning af et eventuelt tab, Combus måtte have lidt på disse investeringer.

19.6 Forbrug af hensættelse til delvis dækning af merudgifter til tjenestemænd

Combus har som beskrevet i kapitel 18.2.2.5 i et vist omfang anvendt den hensættelse på 140 mio. kr., der i selskabets åbningsbalance var foretaget til delvis dækning af merudgifter til pension og eventuel rådighedsløn til tjenestemænd, i strid med formålet. Rigsrevisionen har vurderet, at selskabet samlede uberettigede forbrug af hensættelsen udgør ca. 21,3 mio. kr.

Det uberettigede forbrug af hensættelsen i form af afholdelse af merudgifter til løn under sygdom og løn til overtallige tjenestemænd har ført til, at udgifterne ikke er blevet udgiftsført i resultatopgørelsen men er blevet modregnet direkte på hensættelsen i balancen. De regnskabsmæssige resultater for 1995-1998 er dermed blevet positivt påvirket af beløb svarende til det uberettigede forbrug af hensættelsen.

Det samlede forbrug af hensættelsen i perioden 1995-1998 udgjorde 86,3 mio. kr., inklusiv det uberettigede forbrug på 21,3 mio. kr. Den resterende del af hensættelsen på 140 mio. kr. udgjorde herefter 53,7 mio. kr., der blev indtægtsført i 1998. Indtægtsførslen fandt sted, fordi Combus efter tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse ikke havde grundlag for at opretholde en hensættelse til pensionsbidrag og rådighedsløn til tjenestemænd.

Hvis Combus ikke i perioden 1995-1998 havde foretaget en uberettiget anvendelse af hensættelsen på 21,3 mio. kr., ville selskabet i 1998 i stedet have indtægtsført en tilsvarende større resthensættelse på i alt 75 mio. kr. Resultaterne for de enkelte år i perioden 1995-1998 har været positivt påvirket af beløb svarende til det uberettigede forbrug af hensættelsen, men nettoresultaterne for perioden set under ét har ikke været påvirket af det uberettigede forbrug.

Påvirkningen af driftsresultatet i de enkelte år i perioden 1995-1998 som følge af den uberettigede anvendelse af hensættelsen har ikke været af så væsentlig betydning, at der er grundlag for at antage, at aktionæren ville have truffet særlige dispositioner, hvis de korrekte regnskabsresultater var blevet rapporteret rettidigt.

Selskabets aktionær har således ikke lidt tab som følge af den uberettigede anvendelse af hensættelsen, og der er derfor ikke grundlag for erstatningskrav mod ledelse eller revision som følge heraf.

19.7 Kapitalberedskab

19.7.1 Bestyrelsen

Det følger af aktieselskabslovens § 54, stk. 3, at bestyrelsen skal tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt i forhold til selskabets drift. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at bestemmelsen omhandler "kapitalberedskab" såvel i form af soliditet som likviditet. Bestemmelsen skal efter forarbejderne sikre, at et selskabs kapitalgrundlag ikke undermineres, uden at bestyrelsen har været opmærksom på eller vidende om den mindskede soliditet eller om væsentlige risici, som direktionen eller andre i selskabet er bekendt med. Endvidere er det præciseret, at bestyrelsen løbende skal have kendskab til og forholde sig til blandt andet selskabets likviditetsmæssige situation.

Hertil føjer sig bestemmelser i bestyrelsens forretningsorden. Efter aktieselskabslovens § 56, stk. 5, nr. 5 og 7, skal forretningsordenen i et statsligt aktieselskab pålægge bestyrelsen at tage stilling til blandt andet budgettering, ligesom bestyrelsen skal følge op på budgetter og tage stilling til rapporter blandt andet om selskabets likviditet, finansieringsforhold og pengestrømme.

I Combust' forretningsorden for bestyrelsen var fastsat, at der inden udgangen af et år skulle udarbejdes budget, herunder investerings- og likviditetsbudgetter, for det efterfølgende år. Budgetterne skulle godkendes af bestyrelsen. Endvidere har forretningsordenen pålagt direktionen at aflægge skriftlig rapport hvert kvartal blandt andet om selskabets likviditet, finansieringsforhold og pengestrømme.

I bestyrelsens instruks til direktionen var fastlagt, at direktionen skulle drage omsorg for udarbejdelse af årlige og flerårige integrerede budgetter blandt andet for investeringer, finansiering og likviditet. Disse budgetter skulle forelægges for bestyrelsen til godkendelse.

Combust' bestyrelse vedtog og gennemførte en ekspansiv strategi, der krævede betydelige investeringer. Investeringerne blev i vidt omfang finansieret ved låneoptagelse, der løbende er blevet godkendt af bestyrelsen. Gældsstiftelsen fandt navnlig sted i 1997 og 1998. I de to år blev koncernens gældsbyrde forøget med henholdsvis ca. 337 mio. kr. og ca. 364 mio. kr. Den

væsentligste del af Combust' gældsstiftelse var direkte afledt af den af bestyrelsen vedtagne vækststrategi.

Bestyrelsen har også løbende godkendt gældsstiftelsen. Combust' etårige likviditetsbudgetter har underestimeret investerings- og lånebehovet i forhold til de faktiske tal, men bestyrelsen blev gennem de kvartalsvise økonomirapporteringer holdt løbende underrettet om udviklingen i det faktiske investeringsomfang og fremmedfinansieringen heraf.

Endvidere var det bestyrelsen, der konkret traf beslutning om etablering af supplerende låne- og kreditfaciliteter, da de oprindelige faciliteter, som DSB Busser havde etableret i 1995 for et samlet beløb af 364 mio. kr., var ved at være opbrugt. Det skete i forbindelse med finansieringen af businvesteringerne til brug for kontrakterne vundet i HT's 6. og 7. udbud. Den 10. september 1997 traf bestyrelsen således beslutning om optagelse af et nyt stående lån på ca. 140 mio. kr. til brug for HT's 6. udbud. Den 13. maj 1998 traf bestyrelsen yderligere beslutning om indgåelse af en finansiel leasingaftale for et samlet beløb af ca. 180 mio. kr. til brug for HT's 7. udbud og godkendte samtidig optagelsen af et blancolån på 100 mio. kr.

Det er derimod usikkert, om bestyrelsen indså eller burde have indset de omstændigheder, som har ført til oparbejdelsen af en gældsbyrde, der som nævnt i kapitel 17.6 må betragtes som forretningsmæssig uforsvarlig.

Hvis bestyrelsen ikke på tidspunktet for afgivelse af de licitationsbud, der afstedkom betydelig gældsoptagelse til finansiering af businvesteringer, indså eller burde have indset, at gældsstiftelsen var uforsvarlig, kan bestyrelsen ikke pålægges ansvar herfor. Jeg anser det for mest sandsynligt, at bestyrelsen ikke har pådraget sig et sådant ansvar. Min vurdering er baseret på en gennemgang af det grundlag, bestyrelsen havde til rådighed, da de beslutninger, der førte til gældsoptagelsen, blev truffet. I grundlaget for bestyrelsens vurdering af forsvarligheden af gældsstiftelsen indgik forhold vedrørende Combust' tilbudsmodel, likviditet, soliditetsgrad samt beslutningsgrundlag for selskabets vækststrategi.

19.7.1.1 Combust' tilbudsmodel

Combust' tilbudsmodel indeholdt såvel forrentning som afskrivning af businvesteringerne. Ud fra en teoretisk betragtning ville Combust således have kunnet forrente og afdrage gæld knyttet til hvert enkelt licitationsbud, hvis forrentningen og afskrivningen var opgjort rigtigt, og der var den fornødne likviditetsmæssige sammenhæng mellem gældens forfaldsterminer og kontraktsindtægterne, herunder afståelsessum for busser. Tilbudsmodellen indeholdt også en vis - men beskedne - risiko- og fortjenstmargen og ville således give Combust positive driftsresultater, hvis forudsætningerne for tilbuddet holdt.

Væsentlige forudsætninger ved tilbudsberegningerne har som beskrevet ovenfor vist sig at være uholdbare, uden at selskabets ledelse efter min opfattelse har pådraget sig erstatningsansvar herfor. De tab på Combust' kontrakter, der er forårsaget af, at selskabet ikke har kunnet realisere sine tilbudsforudsætninger, har påvirket selskabets soliditet og likviditet negativt og har dermed været medvirkende til oparbejdelsen af en gældsbyrde, der var forretningsmæssig uforsvarlig, idet de realiserede tab har øget selskabets lånebehov.

Hverken indholdet af Combust' tilbudsmodel eller det forhold, at omkostningsforudsætningerne i en række afgivne bud har vist sig at svigte, kan efter min opfattelse medføre, at bestyrelsen kan anses at have handlet uforsvarligt ved optagelsen af gæld til finansiering af investeringer knyttet til opfyldelse af afgivne bud - eller ved afgivelsen af de pågældende bud.

19.7.1.2 Likviditet

Combust' likviditet - og dermed selskabets evne til at forrente og afdrage den langfristede gæld - været negativt påvirket af en driftsindtjening, der var lavere end forudsat af bestyrelsen. Combust' langfristede gæld ved udgangen af 1998 udgjorde ca. 841 mio. kr., hvoraf ordinære forfaldstidspunkter indtrådte for et beløb på i alt ca. 788 mio. kr. i perioden 1. januar 2001 - 31. december 2003. Med de begrænsede pengestrømme, som Combust havde fra driften - hvad enten der ses på de budgetterede pengestrømme på ca. 76 mio. kr. i hvert af årene 1997 og 1998 eller de realiserede tal på ca. 29 mio. kr. i 1997 og 7,5 mio. kr. i 1998 - må det konstateres, at Combust ikke ville have fornøden likviditet til fuldt ud at afdrage den gæld, Combust havde oparbejdet ved granskningsperiodens udløb.

Det kan ikke i sig selv anses for ansvarspådragende for bestyrelsen. Under forudsætning af rimelige driftsresultater kunne bestyrelsen med rette gå ud fra, at Combust kunne opnå refinansiering og således løbende opretholde gæld til finansiering af virksomheden. Som følge af selskabets dårlige regnskabsresultater, stod denne mulighed ikke åben for Combust ved udgangen af 1998. De dårlige regnskabsresultater viste sig dog i det væsentlige først efter Combust afgivelse af bud i HT's 6. og 7. udbud i 1996 og 1997.

I begyndelsen af 1999 blev det i forbindelse med udarbejdelse af årsregnskab for 1998 konstateret, at selskabets soliditet var meget lav, og det må antages at selskabet på dette tidspunkt var ude af stand til at refinansiere sin gæld. Denne efterfølgende konstatering fører efter min opfattelse ikke i sig selv til, at den forudgående låneoptagelse kan anses som ansvarspådragende for bestyrelsen. Det var berettiget, at bestyrelsen på tidspunktet for afgivelsen af bud ved HT's 6. og 7. udbud gik ud fra, at disse kontrakter ville generere positive pengestrømme

blandt andet til at forrente og afdrage den optagne gæld, og at gælden løbende ville kunne refinansieres.

19.7.1.3 Soliditetsgrad

Selskabets soliditetsgrader på tidspunktet for afgivelsen af de bud, der medførte den betydelige gældsstiftelse i 1997 og 1998, giver ikke grundlag for at pålægge bestyrelsen ansvar for gældsstiftelsen. Combust' soliditetsgrad indgik i långivernes bedømmelse af selskabets kreditværdighed, og påvirkede dermed Combust' mulighed for at finansiere nye kontrakter. Combust' lån kunne i kraft af covenants i låneaftalerne opsiges til omgående indfrielse, hvis soliditetsgraden faldt til under 10%.

Combust' gældsbyrde ultimo 1998 er resultatet af mange tilbudsafgivelser og forretningsmæssige dispositioner. Den væsentligste gældsstiftelse er som nævnt knyttet til kontrakterne vundet i HT's 6. og 7. udbud. Da Combust den 10. september 1996 afgav tilbud ved HT's 6. udbud forelå årsregnskabet for 1995. Ifølge årsregnskabet var selskabets soliditetsgrad 19,4%. Da selskabet den 2. september 1997 afgav tilbud ved HT's 7. udbud forelå årsregnskabet for 1996 med en soliditetsgrad på 26,1%. Ifølge årsregnskabet for 1997 var soliditetsgraden 18,7%. Det var med kendskab til soliditetsgrader på 19,4% og 26,1%, at bestyrelsen i givet fald skulle have hindret direktionens tilbudsafgivelse ved HT's 6. og 7. udbud. Den senere gældsstiftelse i 1997 og 1998 har blot været nødvendig for at opfylde de forpligtelser, der fulgte af tilbuddene afgivet i september 1996 og september 1997.

Selskabets soliditetsgrader på tidspunktet for afgivelse af bud på HT's 6. og 7. udbud i henholdsvis september 1996 og september 1997 kan efter min opfattelse ikke danne grundlag for, at Combust' optagelse af bank- og leasinggæld i 1997 og 1998 til finansiering af investeringerne knyttet til kontrakterne i 6. og 7. udbud anses som ansvarspådragende for bestyrelsen.

Efter det for mig foreliggende har der heller ikke på andre tidspunkter i granskningsperioden, hvor beslutninger blev truffet eller kunne ændres, foreligget sådanne oplysninger for bestyrelsen, at bestyrelsen blot som følge af lav soliditet burde have indstillet Combust' vækst eller undladt gældsstiftelse.

19.7.1.4 Beslutningsgrundlag for selskabets vækststrategi

Der er endelig grund til at overveje, om bestyrelsen i granskningsperioden tilvejebragte et forsvarligt beslutningsgrundlag for vækststrategien og heraf afledt gældsstiftelse og likviditetsbehov.

Bestyrelsen har efter aktieselskabslovens regler pligt til at sikre, at kapitalberedskabet til enhver tid er forsvarligt tilpasset selskabets drift og udvikling.

Combus' bestyrelse gennemførte en investeringskrævende vækststrategi. Helt uafhængigt af, om driften gav overskud eller underskud, nødvendiggjorde dette efter min opfattelse særlige overvejelser om finansieringsmuligheder og likviditet.

Det er ved granskningen konstateret, at Combus i hvert fald ikke i alle tilfælde inden afgivelse af tilbud sikrede sig, at de nødvendige investeringer til brug for opfyldelse af kontrakterne kunne finansieres. Combus kunne i maj 1998 ikke som forudsat bankfinansiere businvesteringerne på ca. 180 mio. kr. knyttet til kontrakterne i HT's 7. udbud. Selskabet indgik i stedet aftale om finansiel leasing på rentevilkår, der efter selskabets oplysninger var mere fordelagtige end den forudsatte lånefinansiering.

Jeg har ikke kunnet konstatere, at selskabets manglende forudgående undersøgelse af finansieringsmuligheder har medført, at Combus ikke har kunnet opnå finansiering af afgivne bud. Selskabets undladelse af inden budafgivelsen at sikre, at bud ville kunne finansieres og på hvilke vilkår, var uforsigtig, men jeg kan ikke konstatere, at denne uforsigtighed har påført selskabet tab.

Combus udarbejdede indtil november 1998 kun etårige likviditetsbudgetter, der dermed ikke rakte ind i tilbagebetalingsperioden for Combus' langfristede gæld.

Combus' revisorer har påpeget, at beslutningsgrundlaget for selskabets vækststrategi ikke syntes at have været tilfredsstillende. I et brev af 16. december 1997 til Combus' daværende adm. direktør Jørgen Hansen har statsautoriseret revisor Kurt Gimsing blandt andet anført, at det var centralt, at selskabet havde overblik over indtjeningen og likviditeten 3-5 år frem i tiden, og at selskabets budgetredegørelse for 1998 var utilstrækkelig, fordi budgetperioden kun var på 1 år, og fordi redegørelsen ikke gav overblik over likviditeten.

I revisionsprotokollatet af 7. maj 1998 vedrørende regnskabet for 1997 har Combus' revisorer tilsvarende anført, at budgetteringsperioden efter revisorerne opfattelse burde omfatte en 3-5 årig periode, ligesom revisorerne fandt, at der i budgetterne burde lægges mere vægt på beskrivelse af likviditetsudviklingen i budgetperioden.

Først med det budget, der blev forelagt for bestyrelsen den 26. november 1998, blev budgetperioden udvidet til tre år. Et forsvarligt beslutningsgrundlag, herunder overvågning af selskabets kapitalberedskab som krævet i aktieselskabsloven, måtte forudsætte, at længere budgetperioder var blevet indført tidligere.

Det var forkert, at bestyrelsen undlod at foranledige, at der blev udarbejdet flerårige budgetter, og at bestyrelsen ikke løbende sikrede sig overblik over selskabets likviditet og soliditet flere år frem i tiden. Det er muligt, at bestyrelsens manglende tilvejebringelse af et forsvarligt beslutningsgrundlag for selskabets vækststrategi kan anses for ansvarspådragende. Det er imidlertid min vurdering, at betingelserne for at statuere et erstatningsansvar for Combust' utilstrækkelige kapitalberedskab næppe er til stede. Det kan ikke udelukkes, at de korte budgetperioder og den utilstrækkelige fokus på likviditetsudviklingen flere år frem har påført selskabet et tab, men det vil efter min opfattelse være vanskeligt for aktionæren at godtgøre, at disse forhold har forårsaget et bestemt tab for aktionæren. Afgørende for ansvarsvurderingen vil dog efter min opfattelse være, at Combust' tab i det væsentligste forårsaget af de tabgivende licitationskontrakter, som bestyrelsen formentlig ikke kan drages til ansvar for. Jeg har ikke konstateret grundlag for at antage, at længere budgetperioder ville have forhindret disse licitationstab.

Jeg anser det på denne baggrund for mindre sandsynligt, at en domstol vil pålægge bestyrelsen personligt ansvar for et tab, eventuelt et skønsmæssigt fastsat tab, der måtte være forårsaget af selskabets utilstrækkelige budgetprocedure og det manglende overblik over likviditetsudviklingen flere år frem.

19.7.2 Direktionen

Bestyrelsen skal efter aktieselskabsloven påse, at selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt i forhold til selskabets drift. Det må antages, at også direktionen kan ifalde ansvar for et utilstrækkeligt kapitalberedskab. I lighed med min vurdering af bestyrelsen finder jeg ikke, at selskabets gældsoptagelse på grundlag af indholdet af tilbudsmodellen, de forudsatte pengestrømme fra driften eller selskabets soliditetsgrad på tidspunktet for afgivelsen af de relevante bud er ansvarspådragende for direktionen.

Spørgsmålet er herefter, om den manglende udarbejdelse af flerårige budgetter og det deraf følgende utilstrækkelige grundlag for at vurdere selskabets evne til at tilbagebetale og refinansiere sin gæld, kan anses for ansvarspådragende for direktionen.

Som tidligere omtalt var det i bestyrelsens instruks til direktionen fastlagt, at direktionen skulle drage omsorg for udarbejdelse af årlige og flerårige integrerede budgetter blandt andet for investeringer, finansiering og likviditet. Instruksen har ikke været overholdt, idet direktionen frem til november 1998 alene udarbejdede etårige budgetter.

Det er kritisabelt, at direktionen ikke tidligere udarbejdede flerårige budgetter. Pligten til at udarbejde flerårige budgetter hvilede på en direktionsinstruks, men bestyrelsen undlod at søge direktionsinstruksen håndhævet på dette punkt og må således anses at have affundet sig med den af direktionen anvendte budgetprocedure. Direktionens tilsidesættelse af direktionsinstruksen pligt til at udarbejde flerårige budgetter kan ikke i sig selv være ansvarspådragende for direktionen.

De grunde, der har ført til, at det efter min opfattelse er mindre sandsynligt, at man vil pålægge bestyrelsen ansvar for selskabets utilstrækkelige budgetprocedure og manglende overblik over likviditetsudviklingen flere år frem, gør sig tillige gældende for direktionen.

19.7.3 Revisionen

Jeg er ikke i forbindelse med granskningen blevet bekendt med forhold vedrørende Combust' kapitalberedskab, der kan føre til erstatningsansvar for revisionen.

19.8 Kapitaltilførslen i maj 1999

Til brug for statens vurdering af Combust' situation anmodede advokat Henrik Stenbjerre i begyndelsen af maj 1999 selskabet om oplysning om lønsomheden af selskabets indgåede kørselskontrakter. Selskabet havde ikke kapacitet til at udføre det arbejde, der var forbundet med besvarelsen af spørgsmålet. KPMG blev derfor anmodet om til brug for spørgsmålets besvarelse at foretage en budgetbaseret gennemgang af et udsnit af selskabets kørselskontrakter.

Resultatet af KPMG' arbejde blev oplyst på et møde den 14. maj 1999. Gennemgangen blev beskrevet i et notat af 18. maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001. Det var dette materiale, som Combust i maj 1999 stillede til rådighed for statens beslutning om at tilføre Combust 300 mio. kr. ved tegning af nye aktier og ydelse af ansvarlig lånekapital. Efter trafikministeren den 27. maj 1999 havde opnået Finansudvalgets tilsagn om bevilling, og selskabet var blevet gjort bekendt hermed - men inden gennemførelsen af kapitalforhøjelsen på generalforsamlingen den 31. maj 1999 - modtog Trafikministeriet tillige selskabets årsregnskab for 1998. Statens repræsentant i bestyrelsen modtog inden generalforsamlingen revisionsprotokollatet vedrørende årsregnskabet.

KPMG oplyste i notatet af 18. maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter, at selskabets ledelse på basis af justerede budgetter havde vurderet, at Combust i perioden 1999-2001 ville lide et tab på 90 mio. kr. på kontrakterne i HT-området. Tabet i 2002 blev skønnet til 5 mio. kr. Det samlede tab blev reduceret med 30 mio. kr. i forventede effektiviseringsge-

vinster. Der ville herefter blive hensat 65 mio. kr. i årsregnskabet for 1998 til dækning af det forventede tab i København.

KPMG har i redegørelsen taget væsentlige forbehold vedrørende redegørelsens talmæssige oplysninger. Det er anført, at KPMG ikke har vurderet, om budgettet som helhed indeholdt alle de oplysninger, som var nødvendige for at foretage en selvstændig bedømmelse af Combus' forventede udvikling. Det er anført, at KPMG ikke har vurderet, om budgetterne var udtryk for den mest sandsynlige udvikling, og at revisionsfirmaet ikke har efterprøvet det af ledelsen udøvede skøn over tabet på indgåede kontrakter. Det fremgår videre, at Combus var ved at opdatere selskabets budgetter.

Revisorerne anførte i revisionsprotokollatet af 30. maj 1999, at statens kapitaltilførsel gav grundlag for fortsættelse af driften på kort sigt, men at selskabet stod over for et større refinansieringsbehov i løbet af 2-5 år, og at opnåelsen af denne refinansiering og dermed selskabets mulighed for overlevelse på lidt længere sigt forudsatte en markant forbedring af indtjeningen, især i København.

I årsregnskabet for 1998 er under overskriften "Væsentlige økonomiske risikofaktorer" henvist til hensættelsen på 65 mio. kr. til dækning af fremtidige tab på kontrakterne i København. Det er anført, at fremtidig rentabilitet i selskabet var betinget af, at planlagte effektiviseringer blev gennemført. Det er endvidere anført, at tilstrækkeligheden af hensættelsen til forventet tab i København forudsatte, at effektivitetsforbedringerne blev gennemført inden for den forventede tidsplan. Skete dette ikke, kunne der opstå behov for yderligere hensættelser. Der var således gjort udtrykkeligt opmærksom på en usikkerhed om, hvorvidt de forudsatte effektiviseringsforbedringer kunne opnås. Der var derimod ikke oplyst om usikkerhed med hensyn til opgørelsen af selve tabet i de løbende kontrakter i HT-området.

Revisorerne gav påtegning uden forbehold på årsregnskabet. I revisionspåtegningen har revisorerne anført supplerende oplysninger. Der er heri henvist til årsberetningens afsnit om væsentlige økonomiske risikofaktorer, og det er anført, at afsnittet er væsentligt for forståelsen af regnskabet.

Materialet, som Combus stillede til rådighed for statens beslutning om at tilføre selskabet yderligere kapital, var ikke tilstrækkeligt, jf. kapitel 18.4. Det fremgik ikke tilstrækkeligt klart af materialet, at den opgørelse af selskabets skønnede tab på de igangværende kontrakter i HT-området, der dannede grundlag for hensættelsen i årsregnskabet på 65 mio. kr. til tab på indgåede kontrakter, var behæftet med betydelig usikkerhed.

De usikkerhedsmomenter, der fremgik af årsregnskabet, burde tillige have været oplyst for staten, inden staten gav tilsagn om at tilføre selskabet yderligere kapital.

Mindre end tre måneder efter statens beslutning om at tilføre Combus yderligere kapital på i alt 300 mio. kr. meddelte selskabet i forbindelse med offentliggørelsen af halvårsregnskabet for 1999, at det var nødvendigt at hensætte yderligere 70 mio. kr. til dækning af tab på indgåede kontrakter i og uden for København samt omstrukturering. Som begrundelse for denne hensættelse blev oplyst, at størrelsen af de fremtidige effektiviseringer var usikker, og at ledelsen derfor kun i begrænset omfang ville indregne effekten af sådanne effektiviseringer.

Denne begrundelse for forøgelsen af hensættelsen var ikke dækkende. Det fremgår af det modtagne materiale, at forøgelsen ikke skyldtes en mere pessimistisk vurdering af effekten af de effektiviseringsgevinster, der i årsregnskabet for 1998 var modregnet i det forventede tab, men en ændret vurdering af tabene på løbende kontrakter i og uden for København. Der forelå ikke i det materiale, der lå til grund for hensættelsen i halvårsregnskabet, oplysninger om forventede udgifter til omstrukturering.

Det skal vurderes, om staten kan gøre krav gældende mod direktionen, bestyrelsen, revisionen eller selskabet, fordi det materiale, som staten modtog som grundlag for kapitaltilførslen, må anses at have været utilstrækkeligt.

19.8.1 Direktionen

19.8.1.1 Ansvarsgrundlag

Et ansvar for direktionen kan komme på tale, såfremt direktionen vidste eller burde vide, at hensættelsen på 65 mio. kr. til dækning af tab på kontrakterne i København ikke var tilstrækkelig, eller direktionen gav utilstrækkelige oplysninger til brug for statens beslutning om at tilføre Combus yderligere kapital.

Den urigtige begrundelse for forøgelsen af hensættelsen i halvårsmeddelelsen af 27. august 1999 giver anledning til at undersøge, om ledelsen på dette tidspunkt ønskede at dække over, at man allerede i maj 1999 vidste, at tabene i de løbende kontrakter var større end den foretagne hensættelse på 65 mio. kr. Jeg har imidlertid ikke i forbindelse med granskningen fundet oplysninger, der giver grundlag for at antage, at direktionen i maj 1999 vidste, at tabene i de løbende kontrakter ville overstige det beløb, der blev hensat i 1998-regnskabet, jf. kapitel 18.4.

Spørgsmålet er herefter, om direktionen burde have vidst, at tabene ville blive væsentlig større. Der er et betydeligt skønsmæssigt element i vurderingen af fremtidige tab på løbende kontrakter. Ansvar for fejl i forbindelse med en urigtig bedømmelse af sådanne fremtidige tab vil formentlig kun komme på tale, hvis der kan påvises alvorlige fejl ved skønsudøvelsen.

Selvom den efterfølgende udvikling har vist, at der forelå en meget væsentlig undervurdering af de fremtidige tab, har jeg ikke i forbindelse med granskningen fundet forhold, der giver grundlag for at bebrejde direktionen, at man ikke i maj 1999 foretog en mere præcis opgørelse af det forventede tab.

Combus' direktion var først få uger før aflæggelsen af årsregnskab for 1998 nået til en erkendelse af, at de omkostningsforudsætninger vedrørende kørslen i København, der var indlagt i selskabets hidtidige budgetter, ikke var holdbare. Combus havde indtil dette tidspunkt antaget, at tabene i København alene havde været ikke-tilbagevendende omkostninger forårsaget af vanskeligheder knyttet til påbegyndelse og stabilisering af driften i HT-området. Efter det oplyste rådede Combus ikke i maj 1999 over oplysninger, der kunne afdække, hvor stor en del af de realiserede tab i København, der ville være tilbagevendende, og selskabet var derfor henvist til at foretage et relativt frit skøn over de samlede forventede tab i den resterende kontraktperiode.

Combus' ledelse var klar over, at en mere præcis opgørelse af det forventede tab ville kunne foretages, når Combus havde udarbejdet et nyt budget for perioden 1. juni 1999 til 31. maj 2000, herunder for København, med inddragelse af Combus' nye, mere forsigtige omkostningsforudsætninger og baseret på tal fra Combus' 40 nyetablerede driftsenheder. Udarbejdelsen af et sådant budget forudsatte udarbejdelse af nye vagtplaner og overenskomstberegninger og var en tid- og ressourcekrævende opgave, der ikke kunne gennemføres inden generalforsamlingen i maj 1999. Udkast til nyt budget forelå i august 1999, og det endelige budget blev godkendt af bestyrelsen i oktober 1999.

På denne baggrund finder jeg ikke, at det kan tilregnes Combus' direktion som en ansvarspådragende fejl, at Combus ikke i maj 1999 foretog en mere præcis opgørelse af det forventede tab på kørselskontrakterne i København end de 90 mio. kr., der lå til grund for hensættelsen på 65 mio. kr. i årsregnskabet for 1998.

Det må bemærkes, at det er muligt, at selskabets opjustering i august 1999 af det forventede tab på indgåede kontrakter i HT-området kan være påvirket af forhold indtrådt efter aflæggelsen i maj 1999 af årsregnskabet for 1998. Der er imidlertid ikke i forbindelse med granskningen fremkommet oplysninger, der tyder på, at opgørelsen har været påvirket af sådanne efterfølgende forhold.

Endeligt skal det vurderes, om det var en ansvarspådragende fejl fra direktionens side, at selskabet ikke over for staten udtrykkeligt gjorde opmærksom på, at selskabets opgørelse af det forventede tab på kontrakterne i HT-området til 90 mio. kr. var forbundet med væsentlig usikkerhed.

Som beskrevet i kapitel 18.4 var det ikke blot opgørelsen af de forventede effektiviseringsgevinster men også selve opgørelsen af det forventede tab på kørslen i København før fradrag af effektiviseringsgevinster, der var behæftet med betydelig usikkerhed. Dermed var tilstrækkeligheden af hensættelsen i årsregnskabet for 1998 forbundet med større usikkerhed, end der blev givet udtryk for i KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 og i årsregnskabet for 1998. De usikkerhedsmomenter, der fremgik af årsregnskabet, burde tidligere have været fremhævet for Trafikministeriet, der først modtog årsregnskabet umiddelbart før generalforsamlingen og efter, at der over for selskabet var givet tilsagn om at gennemføre kapitaltilførslen. Det bemærkes, at årsregnskabet som nævnt først blev færdiggjort, efter staten havde givet tilsagn om at tilføre Combus yderligere kapital.

Combus havde igennem en lang periode demonstreret, at ledelsen i usædvanlig grad manglede evne til at forudsige selskabets økonomiske udvikling. Dette skyldtes blandt andet, at selskabets økonomistyring havde været mangelfuld. Da ledelsen i maj 1999 skønnede over fremtidige tab på løbende kontrakter, havde selskabet endnu ikke fuldt ud taget det nye økonomistyringssystem i brug. Først da selskabet pr. 1. juni 1999 begyndte at anvende det nye økonomistyringssystem til budgetlægning og regnskabsrapportering fordelt på 40 driftsenheder i stedet for de hidtidige 11 busområder, fik selskabet overblik over kørslen uden for København. En igangsat udarbejdelse af budget for 1. juni 1999 til 31. maj 2000 var som nævnt endnu ikke afsluttet. Hensættelsen skulle ifølge årsregnskabet dække den resterende kontraktperiode. Kontrakterne vundet ved HT's 6. og 7. udbud blev formodet at udløbe i henholdsvis 2002 og 2003. Opgørelsen af hensættelsen byggede imidlertid på budgetter, der kun dækkede perioden 1999-2001.

På dette grundlag er det min opfattelse, at direktionen over for staten burde have gjort udtrykkeligt opmærksom på, at der var knyttet betydelig usikkerhed til grundlaget for opgørelsen af de forventede fremtidige tab på de løbende kontrakter i HT-området, og at ledelsen ligeledes burde have redegjort for de tiltag, der var sat i gang for at tilvejebringe et bedre grundlag for at få overblik over selskabets økonomiske situation. Af alle implicerede parter var direktionen nærmest til at gøre opmærksom på denne usikkerhed.

Det er som udgangspunkt ansvarspådragende, hvis en direktion undlader at meddele tilstrækkelige oplysninger til brug for en investors beslutning om at tilføre selskabet kapital.

I den foreliggende situation er det efter min opfattelse imidlertid ikke sandsynligt, at domstolene vil statuere ansvar for selskabets direktion for manglende oplysning i forbindelse med kapitaltilførslen.

Imod at pålægge ansvar taler, at staten havde en betydelig indsigt i selskabets forhold.

Staten havde både i forbindelse med selskabets løbende drift, som følge af arbejdet med at forsøge at sælge aktier i selskabet og i den aktuelle situation, hvor en kapitaltilførsel var nødvendig, erhvervet indsigt i selskabets forhold. Der var en statslig repræsentant i selskabets bestyrelse. I selskabets vedtægter var der en særlig hjemmel til, at ministeriets repræsentant i bestyrelsen kunne videregive oplysninger til aktionæren. Ministeriet har derfor haft adgang til at modtage samtlige oplysninger, som bestyrelsen modtog.

Det fremgår af notater om Combust' forhold udarbejdet i Trafikministeriet og Finansministeriet, at ministerierne rådede over ganske stor viden om selskabets drift. Notater udarbejdet i de to ministerier fremtræder på flere punkter mere indsigtsfulde og analytiske i vurderingerne af selskabets forhold, end det materiale selskabets direktion har forelagt bestyrelsen. Bedømt på grundlag af disse notater har Trafikministeriets og Finansministeriets vurdering af Combust' situation og fremtidsudsigterne for selskabet generelt været mere negativ end selskabets egen vurdering. Staten havde kunnet konstatere, at selskabet manglede evne til at budgettere med blot nogenlunde sikkerhed. Det fremgår af notater udarbejdet i ministerierne, at staten var opmærksom på, at selskabets økonomistyring var utilstrækkelig.

Statens finansielle rådgiver, Alfred Berg Bank A/S, havde i november 1998 og i april 1999 i forbindelse med overvejelserne om en kapitaltilførsel gjort staten opmærksom på, at "investeringen i en turnaround af Combust er behæftet med væsentlig risiko, og der er ingen garanti for et positivt afkast på statens investering".

Af KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter fremgik, at Combust' ledelse forventede et tab på 90 mio. kr. for busområdet København i perioden 1999-2001. Som nævnt ovenfor tog KPMG i redegørelsen væsentlige forbehold vedrørende redegørelsens talmæssige oplysninger og anførte blandt andet, revisionsfirmaet ikke havde vurderet, om budgettet som helhed indeholdt alle de oplysninger, som var nødvendige for at foretage en selvstændig bedømmelse af Combust' forventede udvikling, og om budgetterne var udtryk for den mest sandsynlige udvikling. KPMG anførte endvidere, at revisionsfirmaet ikke havde efterprøvet det af ledelsen udøvede skøn over tabet på indgåede kontrakter.

Staten var klar over, at Combus på tidspunktet for gennemførelsen af kapitaltilførslen var i færd med at udarbejde budget for perioden 1. juni 1999 til 31. maj 2000.

Inden kapitaltilførslen blev gennemført på generalforsamlingen den 31. maj 1999 modtog staten årsregnskabet for 1998. Det fremgik udtrykkeligt af årsregnskabet for 1998, at en tilfredsstillende fremtidig rentabilitet var betinget af, at planlagte effektiviseringer blev gennemført. Det blev særligt om København anført, at det kunne blive nødvendigt med yderligere hensættelser udover de 65 mio. kr., såfremt de forudsatte effektivitetsforbedringer ikke blev gennemført inden for den forventede tidsplan.

Selvom Trafikministeriet først modtog årsregnskabet umiddelbart før generalforsamlingen - og efter Finansudvalget bevilling den 27. maj 1999 - vil årsregnskabet og de deri indeholdte advarsler om risikoen for yderligere hensættelser på kontrakterne i København indgå ved vurderingen af statens mulighed for at gøre erstatningsansvar gældende mod direktionen. Årsregnskabet udgjorde efter aktieselskabslovens § 29, stk. 2, det retlige grundlag for kapitalforhøjelsen.

Statens repræsentant i bestyrelsen modtog endvidere inden generalforsamlingen revisorerens revisionsprotokollat vedrørende årsregnskab 1998, hvoraf det fremgik, at den forestående budgetrevision ville afklare nøjagtigheden af skønnet over de fremtidige tab i busområde København. Som ovenfor nævnt havde revisorerne endvidere i revisionsprotokollatet anført, at kapitaltilførslen gav grundlag for fortsættelse af driften på kort sigt, men at selskabet stod over for et større refinansieringsbehov i løbet af 2-5 år, og at opnåelsen af denne refinansiering og dermed selskabets mulighed for overlevelse på lidt længere sigt forudsatte en markant forbedring af indtjeningen, især i København.

Endelig deltog statens advokat ifølge Combus' revisorer i møder og drøftelser mellem Combus' ledelse og revision i foråret 1999 vedrørende foretagelse af hensættelse til dækning af tabgivende kontrakter.

Disse forhold indebærer efter min vurdering, at staten på tidspunktet for kapitaltilførslen havde et sådant kendskab til selskabets forhold, at direktionens manglende fremhævelse af den særlige usikkerhed, der var forbundet med vurderingen af det fremtidige tab på selskabets kørselskontrakter, sandsynligvis ikke vil føre til, at der pålægges direktionen ansvar.

19.8.1.2 Årsagssammenhæng

Hvis det må antages, at det forhold, at direktionen i forbindelse med kapitaltilførslen ikke tilstrækkeligt klart fremhævede usikkerheden knyttet til opgørelsen af det skønnede tab, kan

give grundlag for erstatningskrav mod direktionen, bliver det nødvendigt at vurdere, om der er årsagssammenhæng mellem direktionens adfærd og statens tab. Kun hvis en klarere tilkendegivelse af usikkerheden forbundet med opgørelsen af de fremtidige tab på kontrakterne i København og dermed af hensættelsen på 65 mio. kr. ville have medført, at staten ikke havde tilført selskabet kapital, men i stedet ladet selskabet gå konkurs, vil der være grundlag for gennemførelse af et erstatningsansvar.

Når der i forbindelse med en kapitaltilførsel til et aktieselskab er givet ufyldstgørende oplysninger om væsentlige forhold, er der en formodning for, at korrekte oplysninger ville have afholdt investoren fra at tilføre kapital.

Granskningen er foretaget på grundlag af dokumenter og samtaler med selskabets medarbejdere og revision. Det følger af de bestemmelser, der gælder for granskningsmandens virke, at jeg ikke har haft adgang til samtaler med embedsmænd eller rådgivere for staten. Det er derfor ikke muligt med sikkerhed at vurdere, hvorledes embedsmændene og rådgiverne ville have forholdt sig, hvis usikkerheden om opgørelsen af tabet på indgåede kontrakter var blevet fremhævet tydeligere. Selvom det måtte stå klart, hvorledes embedsmænd og rådgivere ville have forholdt sig med kendskab til disse oplysninger, vil det fortsat være forbundet med usikkerhed at afgøre, hvilken beslutning trafikministeren og Finansudvalget ville have truffet.

Der foreligger imidlertid skriftligt materiale, som domstolene efter min opfattelse vil tillægge betydelig vægt ved vurderingen af, hvorledes staten havde forholdt sig, hvis selskabet før kapitaltilførslen havde oplyst om de usikkerheder, der knyttede sig til opgørelsen af det fremtidige tab på allerede indgåede kontrakter.

Trafikministeriet havde i maj 1998 på grundlag af Combust' årsregnskab for 1997 vurderet, at selskabet ikke havde styr på omkostningerne. I juni 1998 blev det i Trafikministeriet vurderet, at selskabets egenkapital kunne være tabt ved udgangen af 2001.

I et notat fra oktober 1998, udarbejdet af Finansministeriet, redegøres for tjenestemandspøblemstillingen, som skulle løses, før Combust kunne sælges. Det fremgår, at der var indgået aftale med Dansk Jernbaneforbund om tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse. Efter aftalen skulle der til tjenestemændene betales en samlet kompensation på 100 mio. kr. I notatet blev anført, at hvis staten stillede disse midler til rådighed og selskabet efterfølgende gik konkurs, ville midlerne være tabt, men staten ville dog spare 500 mio. kr. til rådighedsløn og pensionsbidrag, som skulle udbetales i forbindelse med selskabets konkurs, hvis selskabet på tidspunktet for konkursen fortsat beskæftigede tjenestemænd.

I notatet nævnes, at det ville indebære et politisk problem, hvis selskabet efterfølgende gik konkurs efter tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse, idet staten kunne blive anklaget for at have lokket tjenestemændene over på overenskomstvilkår. Notatet nævner ikke det retlige problem, der ville opstå, hvis staten med den ovennævnte viden om selskabets betydelige økonomiske vanskeligheder fik tjenestemændene til at overgå til overenskomstansættelse, og selskabet efterfølgende gik konkurs.

I finanslovsaftalen af 25. november 1998 mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti er anført, at statens aktier i Combust skulle søges afhændet i 1999, og at de fra DSB til selskabet udlånte tjenestemænd skulle have tilbud om en éngangsydelse for overgang til overenskomstansættelse.

Den investeringsbank, der bistod staten med at søge at sælge aktier i selskabet, gav i slutningen af november 1998 over for Trafikministeriet og Finansministeriet udtryk for, at en rekonstruktion af selskabet ville kræve et indskud på et trecifret millionbeløb, at rekonstruktionen ville være behæftet med en væsentlig risiko, og at der ikke var garanti for et positivt afkast af statens investering.

Trafikministeren fremsatte den 2. december 1998 forslag til den lov, der skulle udmønte finanslovsaftalen. Efter lovforlaget skulle DSB betale engangsvederlaget til de tjenestemænd, der valgte at overgå til overenskomstansættelse i Combust. Lovforslaget blev vedtaget, og den 31. december 1998 havde 452 tjenestemandsansatte chauffører taget imod tilbuddet om ansættelse i selskabet pr. 1. april 1999 på overenskomstvilkår.

I Trafikministeriets notat af 18. maj 1999 til regeringens økonomiudvalg er anført, at det ikke kan tilrådes at lade Combust gå i betalingsstandsning. Som begrundelse herfor er henvist til, at trafikbetjeningen i store dele af landet vil gå i stå samt til de negative konsekvenser for medarbejderne, herunder de ca. 500 medarbejdere, som med virkning fra 1. april 1999 tog imod tilbud om overgang fra tjenestemandsansættelse til ansættelse i selskabet på overenskomstvilkår.

I det aktstykke af 21. maj 1999, der lå til grund for tilførslen af yderligere kapital til Combust, blev anført, at tjenestemændene, der netop var overgået til overenskomstansættelse, kunne tænkes at anlægge sag mod staten, hvis selskabet gik konkurs.

Hvis domstolene skal vurdere, om staten ville have tilført selskabet kapital, selvom det klarere havde været fremhævet, at der var betydelig usikkerhed forbundet med forudsigelsen af fremtidige tab på indgåede kontrakter, og at der derfor var en ikke ubetydelig risiko for, at tabene

kunne blive større end det hensatte beløb, vil der formentlig blive lagt vægt på følgende forhold:

Staten var allerede før fremsættelsen af det lovforslag, der gav mulighed for at tilbyde tjenestemændene i Combust compensation ved overgang til overenskomstsættelse, bekendt med, at selskabet var nødlidende, og at en konkurs kun kunne undgås, hvis selskabet blev tilført betydelig kapital. Efter at ca. 500 tjenestemænd under disse omstændigheder havde taget mod statens tilbud om overgang til overenskomstsættelse, har staten haft en særlig tilskyndelse til at undgå selskabets konkurs. Endvidere ville selskabets konkurs få indgribende betydning for den kollektive trafik. Hertil kommer, at det af årsregnskabet for 1998 klart fremgår, at der kunne blive behov for yderligere hensættelser, og at selskabets økonomiske fremtid var usikker.

Disse forhold gør det efter min opfattelse overvejende sandsynligt, at de sagsøgte under en eventuel retssag vil kunne godtgøre, at staten ville have ydet den fornødne kapitaltilførsel, selvom det klarere havde været fremhævet, at der var betydelig usikkerhed forbundet med forudsigelsen af fremtidige tab på indgåede kontrakter, og at tabene dermed kunne blive større end det hensatte beløb. I så fald vil der ikke af staten kunne gøres ansvar gældende mod direktionen, idet der ikke er årsagssammenhæng mellem direktionens fejl og statens tab som følge af kapitaltilførslen.

19.8.2 Bestyrelsen

Ansvaret for, at grundlaget for kapitaltilførsel til et aktieselskab er tilstrækkeligt, påhviler både direktion og bestyrelse. De forhold, der fører til, at det er overvejende sandsynligt, at staten ikke kan gøre krav gældende mod selskabets direktion, indebærer også, at det ikke kan antages, at der vil kunne gøres erstatningsansvar gældende mod bestyrelsen.

19.8.3 Revisionen

19.8.3.1 KPMG's redegørelse af 18. maj 1999

Som ovenfor nævnt anmodede advokat Henrik Stenbjerre i begyndelsen af maj 1999 Combust om oplysning om lønsomheden af selskabets kørselskontrakter. Ledelsen anmodede på grund af ressourceproblemer KPMG om at forestå en budgetbaseret gennemgang af en række kørselskontrakter.

En vurdering af revisorerne mulige erstatningsansvar for indholdet af redegørelsen af 18. maj 1999 omfatter alene selskabets hovedrevisor KPMG, der har udfærdiget redegørelsen. Den relevante standard er culpanormen gældende for professionsansvar.

Det arbejde, som KPMG udførte ved udarbejdelsen af redegørelsen af 18. maj 1999, var af begrænset omfang. KPMG foretog en budgetbaseret gennemgang af en udvalgt del af selskabets kørselskontrakter. Revisionsfirmaet vurderede de overordnede procedurer for selskabets budgetudarbejdelse og kontrollerede stikprøvevist, at der lå beregninger til grund for de estimerede budgetbesparelser. Der var dog ikke tale om en gennemgang og godkendelse af selskabets budgetter, og KPMG forholdt sig ikke til, om selskabets budget som helhed indeholdt alle de oplysninger, som var nødvendige for at foretage en selvstændig bedømmelse af selskabets udvikling. Revisionsfirmaet vurderede ikke, om budgetterne var udtryk for den mest sandsynlige udvikling. KPMG havde ikke efterprøvet det skøn, der af ledelsen var udøvet ved opgørelsen af det forventede tab på kontrakterne i København og ved fastsættelsen af hensættelsens størrelse.

KPMG har i redegørelsen udtrykkeligt gjort opmærksom på disse væsentlige begrænsninger i redegørelsens informationsværdi, og KPMG har påpeget, at revisionsfirmaet ikke havde efterprøvet ledelsens skøn, hvorefter der med hensættelsen var "foretaget fuld reservation" for tabene.

Redegørelsen af 18. maj 1999 blev af Combus stillet til rådighed for statens beslutning om at tilføre Combus yderligere kapital og indgik i grundlaget for statens beslutning om kapitaltilførsel.

Redegørelsen af 18. maj 1999 indeholdt ikke oplysning om usikkerheden knyttet til opgørelsen af de forventede tab, der lå til grund for hensættelsen på 65 mio. kr. Dette er ikke udtryk for en faglig fejl fra KPMG's side. Det fremgik udtrykkeligt af KPMG's redegørelse, at revisorerne ikke havde forholdt sig til selskabets budgetter og i særdeleshed ikke havde efterprøvet ledelsens skøn vedrørende opgørelsen af det forventede tab på kontrakterne i København.

Det kan således ikke bebrejdes KPMG, at revisionsfirmaet ikke i redegørelsen af 18. maj 1999 gav udtryk for, at selskabets opgørelse af det forventede tab på kørselskontrakterne var usikker. KPMG var ikke af selskabet blevet anmodet om at efterprøve ledelsens skøn over tabet på indgåede kontrakter, og KPMG havde derfor ikke anledning til - eller grundlag for - at tage stilling til, i hvilket omfang ledelsens skøn var behæftet med usikkerhed.

Indholdet af redegørelsen af 18. maj 1999 giver derfor ikke staten grundlag for at rejse erstatningskrav mod KPMG.

19.8.3.2 Årsregnskab for 1998

Det skal herefter vurderes, om selskabets revisorer, KPMG og Grothen & Perregaard, på andet grundlag end redegørelsen af 18. maj 1999 kan anses at have pådraget sig et erstatningsansvar over for staten for det tab, som staten måtte have lidt som følge af kapitaltilførslen gennemført på generalforsamlingen den 31. maj 1999.

Tegningen af ny aktiekapital skete på selskabets ordinære generalforsamling den 31. maj 1999, hvor også selskabets årsregnskab for 1998 blev behandlet. Årsregnskabet udgjorde det retlige grundlag for kapitalforhøjelsen, jf. aktieselskabslovens § 29, stk. 2.

Afgørelsen af, om Combust's revisorer har pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med kapitalforhøjelsen, beror således på en vurdering af, om revisorerne i forbindelse med deres revision af årsregnskabet for 1999 kan anses at have handlet i strid med god revisionsetik.

Combust's revisorer havde meddelt selskabet, at et årsregnskab baseret på en forudsætning om fortsat drift ikke kunne udarbejdes, før staten havde meddelt tilsagn om at indskyde ny kapital i selskabet, idet revisorerne ikke ville kunne give påtegning uden forbehold på et sådant regnskab. Trafikministeriet meddelte den 28. maj 1999 Combust og selskabets revisorer, at ministeriet på generalforsamlingen den 31. maj 1999 ville forhøje kapitalen med 200 mio. kr. i ny aktiekapital samt yde selskabet et ansvarligt lån på 100 mio. kr. Samme dag blev et udkast til årsregnskab færdiggjort og udsendt til bestyrelsens medlemmer. Søndag den 30. maj 1999 blev regnskabet godkendt af bestyrelsen, og samme aften blev et eksemplar af årsregnskabet leveret til Trafikministeriets departementschef, blandt andet til brug for et møde umiddelbart inden generalforsamlingen den 31. maj 1999.

Revisor skal på et selskabs årsregnskab afgive påtegning. Til grund for påtegningen ligger revisors revision af årsregnskabet poster.

Revisorernes påtegning på Combust's årsregnskab for 1998 var uden forbehold. Revisionspåtegningen på årsregnskabet indeholder "supplerende oplysninger". Ifølge Foreningen af Statsautoriserede Revisorer's Revisionsvejledning nr. 7 fra marts 1996 om revisionspåtegningen skal revisor overveje at give supplerende oplysninger, hvis regnskabet er væsentligt påvirket af regnskabsmæssige usikkerheder eller usædvanlige forhold.

De supplerende oplysninger henviste til årsregnskabet's beskrivelse af statens kapitaltilførsel. Herudover henviste revisorerne i de supplerende oplysninger til årsberetningens beskrivelse af "Væsentlige økonomiske risikofaktorer". Under overskriften "Væsentlige økonomiske risiko-

faktorer” blev det anført, at med de nuværende kontraktpriser var tilfredsstillende fremtidig rentabilitet i selskabet betinget af, at planlagte effektiviseringer af driften blev gennemført. Det blev særligt om hensættelsen på 65 mio. kr. til dækning af tab i København anført, at tilstrækkeligheden af denne hensættelse forudsatte, at effektiviseringsforbedringerne gennemføres inden for den forventede tidsplan, og at der i modsat fald kunne opstå behov for yderligere hensættelser. Som begrundelse for disse henvisninger anførte revisorerne i de supplerende oplysninger, at disse afsnit var væsentlige for forståelsen af årsregnskabet.

Årsregnskabet indeholdt således en klar advarsel om, at gennemførelse af en effektivisering af driften inden for den forudsatte tidsramme var forbundet med usikkerhed, og at det muligvis kunne blive nødvendigt at foretage yderligere hensættelser. Samtidig henledte revisorerne gennem revisionspåtegningens supplerende oplysninger regnskabslæserens opmærksomhed på årsregnskabets behandling af disse særlige risici. Årsregnskabet adskiller sig således fra KPMG's redegørelse af 18. maj 1999 ved at tilkendegive en usikkerhed omkring tilstrækkeligheden af den foretagne hensættelse.

Som anført ovenfor burde Combust's ledelse over for staten klarere have fremhævet usikkerheden ved opgørelsen af det samlede forventede tab på 90 mio. kr. på kontrakterne i HT-området for perioden 1999-2001. Dette tab indgik ved opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. Fremhævelsen af denne usikkerhed skulle imidlertid ikke nødvendigvis ske i selskabets årsregnskab, der ikke indeholdt særskilt oplysning om størrelsen af tabet på 90 mio. kr. Revisorerne kan ikke gøres ansvarlige for, at fremhævelsen af denne usikkerhed ikke blev medtaget i årsregnskabet.

Formuleringen af revisionspåtegningens supplerende oplysninger med henvisning til årsberetningen, hvor det er anført, at det kunne blive nødvendigt at foretage yderligere hensættelser, giver ikke grundlag for kritik af revisorerne.

Det skal herefter vurderes, om der er grundlag for at antage, at revisorerne i forbindelse med deres revision af årsregnskabets poster har gjort sig skyld i ansvarspådragende handlinger eller undladelser.

Særlig opmærksomhed knytter sig til revisionens behandling af den foretagne hensættelse på 65 mio. kr. og de tilgrundliggende regnskabsmæssige skøn.

Revisor skal revidere årsregnskabet i overensstemmelse med god revisionsskik. Revisor skal som et led i revisionen foretage en kritisk gennemgang af selskabets regnskabsmateriale og dets forhold i øvrigt for at sikre, at regnskabet giver et retvisende billede af selskabets aktiver og passiver, økonomiske stilling og resultat.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorers Revisionsvejledning nr. 13 fra maj 1989 fastlægger revisors pligter i forbindelse med revision af regnskabsmæssige skøn. Combust' ledelses vurdering af selskabets tab på indgåede kontrakter i HT-området, forventede effektiviseringer og hensættelsen på 65 mio. kr. er regnskabsmæssige skøn af væsentlig betydning for årsregnskabet.

Det fremgår af Revisionsvejledning nr. 13, at revisionen af regnskabsmæssige skøn, herunder hensættelser, skal sikre, at skønnene er begrundede og anvendelige. Skøn, der er væsentlige for forståelsen af regnskabet, skal være behørigt oplyst. Revisor skal påse, om de anvendte metoder og procedurer er betryggende. For så vidt angår de oplysninger, der ligger til grund for de foretagne skøn, skal revisor blandt andet påse, at de er relevante og pålidelige, og at de er sandsynlige ud fra konstaterede resultater eller kan begrundes eller forklares på anden måde. Disse revisionshandlinger forudsætter, at revisor foretager visse, selvstændige undersøgelser af grundlaget for ledelsens regnskabsmæssige skøn. Det anføres udtrykkeligt i vejledningen, at revisor skal udøve et selvstændigt skøn, som kan baseres på et andet grundlag end det, ledelsen har anvendt. Revisor kan ikke give regnskabet påtegning, hvis disse revisionshandlinger ikke er foretaget.

I redegørelsen af 18. maj 1999 anførte KPMG, at revisionsfirmaet ikke havde efterprøvet ledelsens skøn over tabet på HT-kontrakterne. I revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 vedrørende årsregnskabet og koncernregnskabet for 1998 er ligeledes anført, at revisorerne ikke har foretaget en gennemgang af det af ledelsen udøvede skøn over de forventede tab på disse kontrakter.

I revisorerne påtegning på årsregnskabet er derimod anført, at revisorerne har "efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de i regnskaberne anførte beløb" og "taget stilling til ... de regnskabsmæssige skøn".

Uoverensstemmelsen mellem revisionsprotokollatet og årsregnskabet, der er udarbejdet samtidig, har givet anledning til nærmere at undersøge, om revisorerne i forbindelse med revisionen af årsregnskabet har foretaget revision af hensættelsen på 65 mio. kr. Har revisorerne ikke foretaget revisionshandlinger vedrørende de regnskabsmæssige ledesskøn, der ligger til grund for hensættelsen, er god revisionskik ikke efterlevet.

Combust' revisorer har i forbindelse med granskningen oplyst, at de i perioden fra KPMG's udarbejdelse af redegørelsen af 18. maj 1999 til afgivelsen af revisionspåtegningen den 30. maj 1999 har foretaget en række revisionshandlinger for at opnå en begrundet overbevisning om tilstrækkeligheden af hensættelsen på 65 mio. kr. Revisorerne har oplyst, at de gennemgik

grundlaget for såvel ledelsens vurdering af tabet i København som ledelsens forventning om at kunne opnå de effektiviseringsgevinster, der var modregnet i dette tab. Revisorerne gennemgik endvidere perioderapportering og resultatbudgetter for de væsentligste af Combust' busområder uden for København og var på baggrund heraf enige med ledelsen i, at der ikke var behov for hensættelser til tab i disse områder.

Det er ifølge revisorerne således en fejl, at det i revisionsprotokollatet af 30. maj 1999 er anført, at skønnet over hensættelsens størrelse ikke er efterprøvet. Revisorerne har anført, at de har foretaget de nødvendige revisionshandlinger for at sikre sig tilstrækkeligt revisionsbevis for regnskabsposten.

Spørgsmålet om, hvorvidt revisorerne har revideret hensættelsesposten, er af afgørende betydning for vurderingen af ansvarsspørgsmålet. Er der ikke foretaget den fornødne revision, har revisorerne handlet i strid med god revisionsskik, mens der efter min opfattelse ikke kan rejses kritik mod revisorerne revision af årsregnskabet, hvis regnskabsposten er revideret.

Modstriden mellem revisionsprotokollatets og revisionpåtegningens beskrivelse af revisorerne behandling af hensættelsen på 65 mio. kr. har skabt en usikkerhed vedrørende omfanget af revisorerne prøvelse. Jeg har derfor anset det for nødvendigt at få dokumentation for det udførte revisionsarbejde.

På granskningsmandens vegne har Deloitte & Touche i april 2001 gennemgået revisorerne interne arbejdsoplysninger vedrørende revisionen af hensættelsen på 65 mio. kr. i årsregnskabet for 1998. Deloitte & Touche har erklæret, at de gennemgåede arbejdsoplysninger dokumenterer, at Combust' revisorer i forbindelse med revisionen af årsregnskabet har foretaget en efterprøvelse af de regnskabsmæssige skøn, der ligger til grund for hensættelsen på 65 mio. kr., og at efterprøvelsen er i overensstemmelse med god revisionsskik.

På denne baggrund finder jeg ikke grundlag for at antage, at der ved revisionen af hensættelsen på 65 mio. kr. i årsregnskabet for 1998 er begået fejl. Jeg er ikke i forbindelse med granskningen blevet bekendt med andre forhold vedrørende revisionen af årsregnskabet eller kapitaltilførslen i øvrigt, der kan begrunde et erstatningsansvar for revisorerne.

Jeg finder derfor, at staten ikke har grundlag for at rejse krav om erstatning over for revisorerne i forbindelse med kapitaltilførslen i maj 1999.

19.8.4 Selskabet

Efter granskningstemaet indsat ved generalforsamlingens beslutning den 27. september 2000 skulle det blandt andet undersøges, om aktionæren kunne rejse krav mod selskabet, såfremt grundlaget for statens beslutning i maj 1999 om at tilføre selskabet kapital var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt.

Det er som udgangspunkt ikke relevant at undersøge en eneaktionærs mulighed for at rejse erstatningskrav mod eneaktionærens selskab, idet en honorering af erstatningskravet blot vil medføre en tilsvarende reduktion af værdien af eneaktionærens selskab.

Undersøgelse af aktionærens mulighed for at rejse krav mod Combust har alene betydning, såfremt selskabet måtte gå konkurs. I en konkurssituation ville det være af interesse for aktionæren at få prøvet, om der var grundlag for et erstatningskrav, idet ejeren i bekræftende fald frem for at være en udækket aktionær ville kunne opnå dækning i konkursboet som simpel kreditor på lige fod med selskabets kreditorer.

Da staten inden granskningsberetningens afgivelse har gennemført et salg af Combust til Arriva A/S, er det ikke relevant at foretage en vurdering af, om staten kunne have rejst et erstatningskrav mod selskabet. Der er derfor ikke anledning til at besvare denne del af granskningstemaet.

20. SAMMENFATNING

20.1 Baggrunden for granskningen

I 1998 fik Combust et underskud på ca. 140 mio. kr. Koncernens langfristede gæld var i løbet af 1998 steget fra ca. 485 mio. kr. til ca. 840 mio. kr. Egenkapitalen faldt i løbet af året fra ca. 185 mio. kr. til ca. 46 mio. kr., og soliditeten faldt fra 19,3% til 3,8%. Etablering af et nyt kapitalgrundlag i forbindelse med selskabets aflæggelse af 1998-regnskabet var nødvendigt for, at selskabet kunne fortsætte.

Trafikministeren fik den 27. maj 1999 Finansudvalgets tilslutning til at tilføre selskabet 300 mio. kr. Kapitaltilførslen fandt sted på selskabets ordinære generalforsamling den 31. maj 1999.

På selskabets ekstraordinære generalforsamling den 29. juli 1999 blev et af trafikministeren fremsat forslag om granskning af selskabet vedtaget. Granskningen skulle afdække baggrunden for Combust' dårlige regnskabsresultater i perioden 1995-1998, jf. kapitel 20.3. Det skulle endvidere vurderes, om ledelsen havde haft det nødvendige overblik over selskabets økonomiske situation, om direktionen havde rapporteret korrekt til bestyrelsen, om revisionens bemærkninger var blevet efterlevet, og om revisorerne havde forholdt sig til risici ved selskabets negative økonomiske udvikling, jf. kapitel 20.4-20.7. Endelig skulle det vurderes, om aktionæren kunne gøre erstatningskrav gældende mod ledelsen og revisionen, jf. kapitel 20.8.

Granskningen skulle alene omfatte perioden fra selskabets stiftelse til 31. december 1998. Grundlaget for kapitaltilførslen i maj 1999 var ikke omfattet af granskningen. Granskningen skulle alene omfatte selskabets forhold.

En særskilt advokatundersøgelse skal afdække det faktiske begivenhedsforløb vedrørende varetagelsen af det statslige ejerskab af selskabet i perioden fra selskabets stiftelse til den 31. maj 1999. Det skal vurderes, om der er grundlag for at rejse disciplinærsag mod bestemte embedsmænd i anledning af de undersøgte forhold. Der skal tillige redegøres for, i hvilket omfang ministre har været inddraget i sagen.

20.2 Udvidelsen af granskningen

Combust' dårlige resultat i 1998 skyldtes navnlig selskabets kørsel i HT-området. Årsregnskabet for 1998, som blev aflagt af bestyrelsen den 30. maj 1999, indeholdt en hensættelse på 65 mio. kr. til dækning af fremtidige tab ved kørslen i HT-området. Det blev i årsregnskabet an-

ført, at tilstrækkeligheden af denne hensættelse forudsatte væsentlige forbedringer i effektiviteten.

Den 27. august 1999 offentliggjorde Combust regnskabet for 1. halvår 1999. I halvårsmeddelelsen henvises til, at hensættelsen i 1998-regnskabet som nævnt forudsatte væsentlige forbedringer i effektiviteten. Det blev i halvårsmeddelelsen anført, at da størrelsen af de fremtidige effektiviseringer var usikker, havde ledelsen besluttet at hensætte yderligere 70 mio. kr. til dækning af fremtidige tab i og uden for København samt til omstrukturering.

Det er ved granskningen konstateret, at beskrivelsen i halvårsmeddelelsen af baggrunden for den forøgede hensættelse ikke er dækkende. På denne baggrund blev granskningen ved en beslutning truffet på selskabets generalforsamling den 27. september 2000 udvidet til at omfatte en vurdering af, om det materiale, som Combust stillede til rådighed for statens beslutning om at tilføre kapital, var fejlbehæftet eller utilstrækkeligt og i bekræftende fald, om staten har grundlag for erstatningskrav som følge heraf, jf. kapitel 20.9.

I forbindelse med udvidelsen af granskningen besluttede trafikministeren, at der i granskningen kan indgå materiale tilvejebragt i forbindelse med advokatundersøgelsen.

20.3 Baggrunden for Combust' dårlige regnskabsresultater

I 1995 og 1996 var udviklingen i Combust tilfredsstillende med omsætning og overskud som forventet. Selskabets overskud var i 1995 31 mio. kr. og i 1996 28 mio. kr. I 1997 faldt overskuddet uventet til 7 mio. kr. I 1998 fik selskabet et negativt resultat på 140 mio. kr.

En kortfattet forklaring på de dårlige regnskabsresultater er følgende:

Combust blev etableret med et spinkelt kapitalgrundlag og med et væsentligt konkurrencemæssigt handicap som følge af selskabets pligt til at beskæftige de i DSB ansatte tjenestemænd. Selskabet gennemførte i årene 1995-1998 en ekspansiv strategi i et forretningsmæssigt vanskeligt marked, hvor overgangen fra kørsel efter standardkontrakter til licitationskontrakter medførte gennemsnitlige prislefald på ca. 20%. Selskabet, der havde en politisk sammensat bestyrelse, besad ikke den kompetence, der var nødvendig for at gennemføre en rentabel forretningsmæssig drift af virksomheden. Selskabet har foretaget betydelige fejlskøn ved beregningen af omkostninger i afgivne licitationsbud.

20.3.1 Etableringen af Combust

I 1994 aftalte regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti, at DSB Busser skulle omdannes til et aktieselskab. En arbejdsgruppe nedsat af Trafikministeriet forberedte omdannelsen, der skulle ske ved lov. Det stod klart for arbejdsgruppen, at konkurrencen ville stille store krav til busbranchen, og at selskabet ville blive etableret med en relativ snæver økonomisk margin. Der ville derfor være en markedsrisiko ved den fremtidige drift af selskabet. Dette blev anført i bemærkningerne til forslaget til lov om DSB Busser A/S.

Af bemærkningerne til lov om DSB Busser A/S fremgår, at bestyrelsen ville blive sammensat af personer med indsigt og erfaring i busdrift og personer med anden forretningsmæssig og ledelsesmæssig ekspertise. Ved udpegningen af bestyrelsesmedlemmer i perioden fra 1995 til 1998 synes sikring af partipolitisk bredde i sammensætningen af bestyrelsen imidlertid at have været et væsentligt hensyn. Medlemmerne af bestyrelsen synes kun i meget begrænset omfang at have haft erfaring med ledelse af selskaber, der konkurrerer på markedsvilkår.

20.3.2 Tjenestemandsproblemet

Combust blev ved etableringen pålagt at beskæftige ca. 835 tjenestemænd udlånt fra DSB. Den lovbestemte forpligtelse for Combust til at beskæftige tjenestemænd medførte en række problemer for selskabet.

Combust skulle betale udgiften til løn m.v. til tjenestemændene. Tjenestemændene havde en højere løn end de overenskomstansatte og havde endvidere ret til tjenestemandspension. Combust havde derfor højere lønomkostninger end konkurrenterne. Forskelle i arbejdsvilkår mellem overenskomstansatte og tjenestemænd har vanskeliggjort kørselsplanlægningen, og tjenestemændene havde større sygefravær end de overenskomstansatte.

Virksomhedsoverdragelsesloven medførte, at Combust skulle overtage konkurrenternes overenskomstansatte, når selskabet vandt nye ruter. Combust skulle derimod beholde tjenestemænd, der havde arbejdet på ruter, som selskabet tabte, fordi det selskab, der vandt ruter kørt af Combust, ikke efter loven var forpligtet til at overtage tjenestemændene. Tjenestemændene kunne ikke afskediges, hvis Combust ikke længere havde behov for dem, men havde krav på rådighedsløn i op til 3 år. For at undgå at skulle betale rådighedsløn til ledige tjenestemænd har Combust udfoldet betydelige bestræbelser for at undgå at tabe egne ruter kørt af tjenestemænd.

Selskabet fik ikke ved etableringen fuld kompensation for merudgifterne til tjenestemændene. Ved selskabets stiftelse blev der hensat 140 mio. kr. til delvis dækning af udgifterne til pensi-

on og rådighedsløn. Selskabet skulle over driften afholde den resterende del af omkostningerne til pension og rådighedsløn samt merlønnen. Ved at pålægge selskabet disse forpligtelser ville der opnås væsentlige besparelser for staten, der ellers havde måttet betale pension og rådighedsløn.

Den økonomiske betydning af den medfødte vanskelighed, som tjenestemændene betød for Combust, kan ikke opgøres i eksakte tal. De samlede merudgifter til løn, pension m.v. til tjenestemænd for perioden 1995-1998 er af Combust opgjort til 122 mio. kr. Dette beløb er i et vist omfang blevet dækket ved træk på hensættelsen til delvis dækning af merudgifter til rådighedsløn og pension. Driftsresultatet er i perioden blevet påvirket med et tab på 23 mio. kr.

Hertil kommer belastningen af selskabets likviditet, idet selskabet - uanset træk på hensættelsen - selv måtte fremskaffe likviditet til dækning af merudgifterne på 122 mio. kr. På grund af Combust' begrænsede pengestrømme fra driften har disse merudgifter forøget selskabets lånebehov og dermed medvirket til opbygningen af selskabets betydelige gældsbyrde.

Pligten til at beskæftige tjenestemænd har også herudover haft negative virkninger for selskabet. Den økonomiske virkning heraf er vanskelig at opgøre, men må antages at have påvirket selskabet negativt i ikke uvæsentligt omfang.

Pligten til at beskæftige tjenestemænd har således påført Combust et konkurrencemæssigt handicap. Det var ved etableringen tanken, at selskabet ved stordriftsfordele skulle kunne overvinde dette handicap. Der er ikke i det tilgængelige materiale, der ligger til grund for etableringen af selskabet, beregninger, der underbygger denne tanke. Selskabet skulle hovedsageligt opnå indtjening ved i licitation at afgive konkurrencedygtige bud. Markedet for buskørsel på kontrakt ville i stigende grad blive konkurrencepræget, og selskabet var ikke den eneste større operatør på markedet. Tanken om, at selskabet ved stordriftsfordele skulle overvinde det konkurrencemæssige handicap, forekommer derfor ikke realistisk - i hvert fald ikke i et marked med et faldende prisniveau.

20.3.3 Licitationer

Combust' strategi var at byde på enhver kontrakt, som selskabet forventede at kunne opnå overskud på. Selskabet har i granskningsperioden haft en betydelig nettotilvækst af kørsel. Kørslen i HT-området, der blev vundet ved HT's 6. og 7. udbud i henholdsvis 1996 og 1997, udgør størstedelen af nettotilvæksten.

Combus har lidt tab på en række afgivne tilbud. De væsentligste tab i selskabet er fremkaldt af de kontrakter i HT-området, som selskabet bød på i 1996 og 1997. Det samlede realiserede og forventede tab på disse kontrakter er i årsregnskabet for 1999 opgjort til 166 mio. kr.

Combus har ved en række udbud ligget blandt de lavestbydende. Andre større busselskaber har også generelt budt lavt, og Combus har i de undersøgte licitationer ikke konsekvent været lavestbydende. Der er ikke i forbindelsen med granskningen konstateret forhold, der kan begrunde en antagelse om, at selskabet for at søge at underbyde konkurrenterne bevidst har afgivet bud uden fuld omkostningsdækning.

Selskabet har dog i en periode afgivet bud på egne ruter kørt af tjenestemænd uden fuld omkostningsdækning til lønudgiften til tjenestemændene, idet selskabet for at være konkurrencedygtig kalkulerede med den lavere løn, som blev betalt til selskabets overenskomstansatte. Combus' ledelse antog, at alternativet til disse bud var, at selskabet ville tabe den pågældende rute. Selskabet ville imidlertid fortsat være forpligtet til at betale løn eller rådighedsløn til de tjenestemænd, der var beskæftiget på ruten, og denne tilbudspolitik må derfor antages at have været forretningsmæssigt velbegrundet.

Tabene ved licitationskontrakterne må tilskrives manglende dygtighed ved tilbudsudarbejdelsen og ved kontraktens udførelse. Grundlaget for omkostningsberegningen ved udarbejdelse af tilbud har ikke været fyldestgørende. Selskabet har afgivet bud med en meget beskedent risiko- og fortjenstmargen, der har vist sig at være utilstrækkelig. Selskabet har som følge af det strategiske ønske om ekspansion afgivet bud, der må karakteriseres som uforsigtige. Dette gælder navnlig HT's 6. og 7. udbud, hvor selskabet - på trods af manglende erfaring med kørsel i Hovedstadsområdet - afgav bud på næsten al udbudt kørsel.

20.3.4 Anden tabgivende kørsel

Combus påbegyndte i november 1997 for egen regning buskørsel mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer. Kørslen ophørte i oktober 1998 efter et samlet tab på ca. 14 mio. kr.

Selskabet fortsatte endvidere DSB Bussers turistikørsel for egen regning til udlandet. Denne aktivitet påførte i perioden 1995-1998 selskabet et samlet tab på ca. 24 mio. kr.

20.4 Økonomistyring

Combus' økonomistyring, økonomirapportering og budgetlægning har i granskningsperioden været utilstrækkelig.

Selskabets virksomhed var opdelt i 11 busområder. Der blev i de fleste af busområderne udført kørsel på grundlag af flere kørselskontrakter med trafikkselskaber. Ved styring af en virksomhed, der som Combust er baseret på kontrakter vundet ved licitation, er kendskab til den økonomiske udvikling på kontraktniveau af væsentlig betydning. Combust' økonomistyring kunne ikke opfylde dette krav.

I januar 1995 havde DSB Busser indført økonomistyringssystemet Guide. Systemet indeholdt alene økonomioplysninger på det overordnede busområdeniveau, ikke på kontraktniveau. Guide kunne derfor ikke danne grundlag for en tilstrækkeligt detaljeret økonomistyring. Selskabet søgte ikke på anden måde at gennemføre en økonomistyring på et detaljeret niveau. Først i sommeren 1998 indkøbte selskabet et nyt økonomistyringssystem, Concorde XAL, til afløsning af Guide. Concorde-systemet blev taget i brug den 1. januar 1999.

Guide-systemet var ikke integreret med Combust' øvrige edb-systemer for lønstyring, tjenesteplanlægning m.v. Den manglende integration af systemerne gjorde det - sammen med økonomistyringens ringe detaljeringsgrad - vanskeligt at inddrage realiserede regnskabsstal ved udarbejdelse af tilbud på kørsel.

Combust' budgetlægning var oprindelig 1-årig. Først i november 1998 blev der udarbejdet et 3-årigt budget for perioden 1999-2001. Budgetperioden var for kort til at give selskabets ledelse det fornødne overblik over selskabets fremtidige indtjening, der var baseret på kontrakter med en typisk varighed på 5-6 år. Budgetperioden var også for kort til at give det fornødne overblik over udviklingen i selskabets likviditet. Budgetterne var indtil 1999 ikke periodiserede. Dette gjorde det vanskeligt løbende at sammenholde budgetterne med regnskabsopfølgningen.

Rapporteringen fra Combust' busområder til direktionen var ikke tilstrækkelig detaljeret. Combust indførte i 1997 et nyt ledelsesinformationssystem, men dette system var ikke i stand til at afhjælpe økonomistyringens grundlæggende utilstrækkelighed.

Den mangelfulde økonomistyring medførte, at ledelsen ikke løbende havde overblik over selskabets økonomi, og at det ikke var muligt for selskabet at budgettere med en rimelig grad af sikkerhed. Fastlæggelsen af omkostningsniveau ved tilbudsgivning skete ikke på grundlag af systematisk indsamlede historiske data. Pålideligheden af omkostningsforudsætningerne i tilbuddene blev derfor behæftet med øget usikkerhed. Endelig betød den mangelfulde økonomistyring, at selskabet ikke havde overblik over eventuelle fremtidige tab på indgåede kontrakter.

20.5 Rapportering til bestyrelsen

Direktionens forelæggelse af økonomiske oplysninger for bestyrelsen har i granskningsperioden ikke været tilstrækkelig og har ikke været fuldt ud retvisende. Oplysningerne blev forelagt på et relativt overordnet niveau. Bestyrelsen modtog indtil 2. halvår 1998 alene regnskabstal for hele Combust, men blev ikke forelagt regnskabstal fra selskabets 11 busområder. Bestyrelsen blev i vidt omfang orienteret om selskabets økonomiske problemer i verbal form uden nærmere redegørelse for de bagvedliggende forhold.

Den utilstrækkelige forelæggelse for bestyrelsen må formentlig i et vist omfang tilskrives manglende evne hos direktionen til at lede en virksomhed af den størrelse og kompleksitet, som selskabet som følge af den ekspansive strategi fik. Direktionens rapportering var præget af en optimisme, der ikke nødvendigvis havde dækning i realiteterne.

Det er bestyrelsens ansvar at fastlægge det rette niveau for direktionens rapportering til bestyrelsen. Det er kritisabelt, at bestyrelsen ikke anmodede om regnskabstal på busområdeniveau, idet rapporteringens ringe detaljeringsgrad har forringet bestyrelsens mulighed for at deltage i styringen af virksomheden.

Projektet med buskørsel mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer blev i strid med den af bestyrelsen fastsatte direktionsinstruks iværksat af direktionen på egen hånd. Rapporteringen om projektets udvikling var ikke fyldestgørende. Direktionens rapportering til bestyrelsen om resultatudviklingen i selskabets internationale turistfart var ikke tilfredsstillende. Bestyrelsen fik ikke i årene 1995-1997 forelagt konkrete regnskabstal for disse aktiviteter.

20.6 Hensættelsen til delvis dækning af visse merudgifter til tjenestemænd

Der blev i Combust' åbningsbalance hensat 140 mio. kr. til delvis dækning af selskabets merudgifter til pension og rådighedsløn til tjenestemænd. Anvendelse af hensættelsen til andre formål var ikke berettiget.

Selskabet har i perioden 1995-1998 anvendt en del af hensættelsen til andre merudgifter forbundet med tjenestemænd end pension og rådighedsløn. Hensættelsen blev anvendt til dækning af merudgifter til løn under sygdom til tjenestemænd og til dækning af merudgifter til løn til overtallige tjenestemænd, der forblev i selskabet med henblik på senere beskæftigelse, som et billigere alternativ til betaling af rådighedsløn til de pågældende. Rigsrevisionen har ved en undersøgelse udført i 1999 konstateret, at selskabet til disse formål uberettiget har anvendt 21,3 mio. kr. af hensættelsen.

Det er ved granskningen konstateret, at Combust' revisorer i årene 1995-1997 ikke ved gennemgangen af selskabets anvendelse af hensættelsen i tilstrækkelig grad har været opmærksom på begrænsningerne for anvendelsen af hensættelsen og således ikke har foretaget den kontrol, som blev forudsat ved etableringen af hensættelsen.

I 1997 vedtog bestyrelsen efter direktionens forslag en ny tilbudspolitik, hvorefter de højere direkte omkostninger til løn til tjenestemænd skulle holdes uden for tilbud på egne ruter. Disse meromkostninger skulle i stedet afholdes over hensættelsen. Baggrunden for beslutningen var den antagelse, at det ville være billigere for selskabet at byde på egne ruter på basis af overenskomstmæssig løn, fastholde ruten og trække merudgiften til tjenestemændene over hensættelsen, end at tabe ruten og betale rådighedsløn til overtallige tjenestemænd. Den nye tilbudspolitik blev anvendt af Combust, men selskabet undlod efterfølgende at anvende hensættelsen til de herved pådragne merudgifter.

Det er ved granskningen konstateret, at daværende adm. direktør Jørgen Hansens forelæggelse af muligheden for at trække på hensættelsen i forbindelse med den nye tilbudspolitik ikke var loyal.

20.7 Revisionens rapportering - Ledelsens reaktion

Combust' revisorer har i revisionsprotokollaterne til bestyrelsen og i notater og breve til direktionen fremsat en række bemærkninger vedrørende selskabets drift, herunder selskabets økonomistyring, budgetprocedure, likviditetsstyring og forretningsgange. Revisorerne tilkendegav, at arbejdet med at styrke økonomistyringen burde prioriteres højt, og det blev påpeget, at forskellige forretningsgange på økonomiområdet ikke var færdiggjort. Revisorerne gjorde dog først i begyndelsen af 1998 bestyrelsen opmærksom på virkningen af selskabets utilstrækkelige økonomistyring.

Direktionen og bestyrelsen synes ikke i tilstrækkelig grad at have gjort sig vigtigheden af revisionens bemærkninger klart.

20.8 Erstatningsansvar for driftstabet 1995-1998

20.8.1 Ledelsen

Der er ved granskningen konstateret en række dispositioner og undladelser, der har givet grundlag for at udtale kritik. Det arbejde, der i granskningsperioden er blevet udført af direktion og bestyrelse, har i betydelig grad været præget af manglende dygtighed.

Om en mere forretningskyndig selskabsledelse havde været i stand til at drive Combust på en rentabel måde er imidlertid ikke afgørende for, om aktionæren kan have grundlag for at rejse et erstatningskrav mod ledelsen. Drift af erhvervmæssig virksomhed er forbundet med risiko for tab, og ikke enhver fejl er ansvarspådragende. Direktionen og bestyrelsen kan ifalde ansvar for uhæderlighed og for at udvise betydelig forsømmelighed ved ledelsen af selskabet. Bestyrelsen kan tillige ifalde ansvar for ikke at føre tilstrækkelig kontrol med direktionens daglige ledelse af selskabet.

Besvarelsen af spørgsmålet om Combust' ledelses ansvar over for staten for det tab, som selskabet har lidt fra 1995 til 1998 er forbundet med tvivl.

Ved en vurdering af ledelsens ansvar vil domstolene formentlig tage hensyn til de vanskelige vilkår for selskabet, som staten fastlagde ved dets etablering, og til det forhold, at Combust skulle drive virksomhed i et vanskeligt, konkurrencepræget licitationsmarked med faldende priser. Ved ansvarsvurderingen vil det komme ledelsen til gode, at en del af selskabets vanskeligheder skyldes de vilkår, selskabet blev skabt med.

Dertil kommer, at staten var repræsenteret i selskabets bestyrelse. Statens repræsentant var ifølge selskabets vedtægter berettiget til at videregive alle informationer om selskabet til staten, og staten havde derfor mulighed for løbende at følge selskabets udvikling.

Domstolene kan ved ansvarsvurderingen i skærpende retning tillægge det betydning, at der foreligger en flerhed af kritisable forhold i forbindelse med ledelsen af selskabet. Den direktion eller bestyrelse, der på en lang række punkter fejler, må forvente en strengere ansvarsvurdering af de enkelte forhold, end den, der blot begår en enkelt fejl.

20.8.1.1 Mangelfuld økonomistyring

Efter § 54, stk. 1, i aktieselskabsloven skal bestyrelsen sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed. Med til en forsvarlig organisation hører en sikring af, at selskabet råder over et egnet økonomistyringssystem og en forsvarlig budgetprocedure. Combust' direktion og bestyrelse har ikke levet op til dette ansvar, da der først ca. tre år efter selskabets etablering blev truffet beslutning om at indføre et egnet økonomistyringssystem og en udbygget budgetprocedure. Direktionen og bestyrelsen burde tidligere have taget skridt til anskaffelse af et forbedret økonomistyringssystem og indført en forsvarlig budgetprocedure.

Udgangspunktet er således et ansvar for direktion og bestyrelse for den mangelfulde økonomistyring af selskabet. Imod at pålægge ansvar taler, at der i perioden 1995-1998 blev iværksat en række tiltag til forbedring af økonomistyringen.

Det er efter min vurdering sandsynligt, at den for sene anskaffelse af et egnet økonomistyringssystem og en forsvarlig budgetprocedure vil blive anset for en ansvarspådragende fejl. Det må dog bemærkes, at der ikke ses at foreligge retspraksis vedrørende tilfælde, der svarer til denne sag, og at besvarelsen af spørgsmålet derfor er behæftet med usikkerhed.

Pålæggelse af en pligt for direktion og bestyrelse til at betale erstatning forudsætter, at aktionæren kan bevise, at den mangelfulde økonomistyring har medført tab for selskabet. Combust største tab skyldes kontrakterne vundet ved HT's 6. og 7. udbud. Selskabet havde ikke inden buddene på denne kørsel erfaringer fra HT-området. En bedre økonomistyring kunne derfor ikke have hindret, at selskabet ved HT's 6. og 7. udbud afgav bud, der har vist sig at være tabgivende. Jeg anser det for mest sandsynligt, at det heller ikke i øvrigt vil kunne godtgøres, at der er den fornødne årsagssammenhæng mellem manglerne ved økonomistyringen og et konkret tab. Jeg finder det derfor mest sandsynligt, at bestyrelsen og direktionen ikke kan pålægges erstatningsansvar herfor.

20.8.1.2 Tabgivende licitationskontrakter

Langt de største tab i Combust er forårsaget af tabgivende licitationskontrakter. Disse tab skyldes i betydelig grad manglende dygtighed ved tilbudsudarbejdelsen og ved kontraktens udførelse. Der er ikke i forbindelse med granskningen fundet grundlag for at antage, at ledelsen ved afgivelse af bud vidste eller havde grund til at antage, at buddene ville blive tabgivende. Jeg anser det ikke for sandsynligt, at direktion og bestyrelse vil blive pålagt erstatningsansvar for tabgivende licitationsbud.

20.8.1.3 Billund-projektet

Combust kørsel for egen regning mellem Billund Lufthavn og en række jyske byer har påført selskabet et tab på 14 mio. kr.

Beslutningen om at iværksætte Billund-projektet blev - i strid med direktionsinstruksen - truffet af direktionen uden forelæggelse for bestyrelsen. Bestyrelsen blev dog orienteret om beslutningen, inden kørslen blev påbegyndt, og må antages stiltiende at have tiltrådt beslutningen. Grundlaget for beslutningen om at iværksætte projektet var ikke tilstrækkeligt. Endvidere var direktionens orientering til bestyrelsen om projektets forløb utilstrækkelig. Projektet blev efter 11 måneders forløb indstillet.

Det er efter min vurdering mest sandsynligt, at bestyrelsen og direktionen ikke vil ifalde ansvar for på et utilstrækkeligt grundlag at have iværksat Billund-projektet, idet der var foreta-

get visse undersøgelser, inden beslutningen om projektet blev truffet, men et ansvar kan dog ikke udelukkes.

Der er ikke grundlag for at pålægge direktionen ansvar for den utilstrækkelige orientering af bestyrelsen, eller for at pålægge direktionen og bestyrelsen ansvar for at have ladet det tabgivende Billund-projekt fortsætte, idet projektet blev indstillet, da det stod klart, at de forventede passagertal ikke kunne realiseres.

20.8.1.4 Busområde International

Combus har i granskningsperioden lidt et tab på 24 mio. kr. på selskabets turistkørsel til udlandet. Direktionens rapportering til bestyrelsen om resultatudviklingen for de internationale aktiviteter har ikke været tilstrækkelig, og bestyrelsen har ikke sørget for at få tilstrækkeligt indblik i disse aktiviteter.

Det kan imidlertid ikke antages, at ledelsen kan pålægges erstatningsansvar på grund af tabene i busområde International. Bestyrelsen havde efter rapporteringen fra direktionen ikke klar anledning til at gribe ind. Direktionen har haft et vist grundlag for at antage, at resultaterne i busområdet kunne forbedres.

20.8.1.5 Virksomhedskøb

Combus har i granskningsperioden købt en række virksomheder. Til brug for bestyrelsens beslutning om gennemførelse af de to væsentligste køb forelå ikke lønsomhedskalkyler, som foreskrevet i forretningsordenen for Combus' bestyrelse. Det har imidlertid ikke i forbindelse med granskningen kunnet konstateres, at selskabet har lidt tab som følge af disse virksomhedskøb, og der er derfor ikke grundlag for erstatningsansvar for direktion og bestyrelse.

20.8.1.6 Forbrug af hensættelse til delvis dækning af visse merudgifter til tjenestemænd

Combus har i et vist omfang anvendt hensættelsen til delvis dækning af visse merudgifter til tjenestemænd i strid med hensættelsens formål. Dette har imidlertid ikke påført selskabet tab og kan derfor ikke give grundlag for erstatningskrav.

20.8.1.7 Kapitalberedskab

Ved udgangen af 1998 var Combus' soliditetsgrad så lav, at selskabets långivere kunne opsiges størstedelen af selskabets gæld til øjeblikkelig indfrielse. På grund af tabene på licitationskon-

trakter ville selskabet ikke uden tilførsel af yderligere kapital kunne forrente og tilbagebetale gælden. Combust' gældsbyrde var dermed ikke forretningsmæssig forsvarlig.

Gælden var i det væsentlige foranlediget af investeringer i busser til opfyldelse af indgåede kontrakter. Da selskabet afgav de bud, der førte til gældsoptagelsen, antog selskabets ledelse, at buddene ville være overskudsgivende, og at Combust dermed ville kunne forrente og tilbagebetale lånene og i øvrigt løbende refinansiere selskabets gæld. Denne antagelse var urigtig men formentlig ikke ansvarspådragende. Combust ledelse kan derfor ikke på dette grundlag pålægges erstatningsansvar for uforsvarlig gældsoptagelse.

Henset til selskabets ekspansion og gældsætning har Combust' ledelse ikke vist selskabets likviditetsudvikling flere år frem tilstrækkelig opmærksomhed. Det var en fejl, at selskabet først i 1998 begyndte at udarbejde flerårige budgetter. Det vil imidlertid efter min vurdering være vanskeligt at bevise, at ledelsens manglende overblik over likviditetsudviklingen har forårsaget et bestemt tab. Afgørende for ansvarsvurderingen er, at selskabets tab altovervejende skyldes tab på licitationskontrakter, som ledelsen sandsynligvis ikke kan gøres ansvarlig for. Jeg har ikke konstateret grundlag for at antage, at længere budgetperioder ville have forhindret disse licitationstab. Jeg anser det derfor for mindre sandsynligt, at den utilstrækkelige budgetprocedure vil føre til, at bestyrelse eller direktion vil blive pålagt ansvar for uforsvarlig gældsoptagelse.

20.8.2 Revisionen

Combust' revisorer har i granskningsperioden givet selskabets årsregnskaber påtegning uden forbehold. Dette må - trods selskabets mangelfulde økonomistyring - anses for berettiget, idet manglerne ved økonomistyringen ikke i denne periode forhindrede en opgørelse af Combust' samlede resultat som udtrykt i regnskabet.

Revisorerne har over for selskabets direktion givet udtryk for, at økonomistyringen på en række punkter burde forbedres. Revisorerne meddelelser herom i perioden 1996-1998 i revisionsprotokollen bestod kun i konstatering af visse forbedringer af økonomistyringen og en opfordring til fortsat at forbedre denne. I revisionsprotokollatet fra maj 1998 gjorde revisorerne klart opmærksom på manglerne ved økonomistyringen og budgetproceduren. Det havde været hensigtsmæssigt, at revisorerne tydeligere og tidligere have gjort bestyrelsen opmærksom på disse mangler, men det kan ikke antages, at revisorerne ved de givne meddelelser har handlet ansvarspådragende.

Combus' revisorer har ikke været inddraget i selskabets tilbudsgivning, i Billund-projektet, i driften af busområde International eller i selskabets virksomhedskøb. Revisorerne kan derfor ikke ifalde ansvar som følge af tab på disse aktiviteter.

Combus' revisorer i årene 1995-1997 har ikke foretaget den kontrol af selskabets anvendelse af hensættelsen til delvis dækning af merudgifter til tjenestemænd, som blev forudsat ved etableringen af hensættelsen. Som nævnt ovenfor har Combus' anvendelse af hensættelsen imidlertid ikke påført selskabet tab, og anvendelsen kan derfor ikke give grundlag for erstatningskrav over for revisorerne.

Der er ikke i forbindelse med granskningen fremkommet forhold vedrørende Combus' kapitalberedskab, der kan føre til erstatningsansvar for revisionen.

20.9 Kapitaltilførslen i maj 1999

20.9.1 Baggrunden for kapitaltilførslen

Det var i foråret 1999 nødvendigt at tilføre Combus ny kapital for at sikre selskabets fortsatte eksistens. Selskabet kunne efter gældsoptagelsen og tabene i 1998 ikke opfylde de krav om soliditet, der var indeholdt i aftalerne med selskabets långivere, og stod dermed over for en truende konkurs. Staten tilførte derfor i maj 1999 selskabet 300 mio. kr. i form af tegning af ny aktiekapital og ydelse af et ansvarligt lån.

Trafikministeriet havde allerede i maj 1998 på grundlag af Combus' årsregnskab for 1997 vurderet, at selskabet ikke havde styr på omkostningerne. I juni 1998 blev det i Trafikministeriet vurderet, at selskabets egenkapital kunne være tabt ved udgangen af 2001.

I et notat udarbejdet i Finansministeriet i oktober 1998 er anført, at der var betydelig risiko for, at Combus måtte gå i betalingsstandsning, og at staten derfor måtte vælge mellem at bidrage til en rekonstruktion eller lade selskabet gå konkurs. En rekonstruktion blev vurderet at ville kræve et betydeligt kapitalindskud. I notatet er anført, at det blev vurderet som usandsynligt, at selskabets styringsmæssige problemer kunne løses uden medvirken af en strategisk partner, og at en rekonstruktion ville indebære yderligere tab for staten.

I Finansministeriets notat fra oktober 1998 redegøres for tjenestemandspøblemstillingen, som skulle løses, for at selskabet kunne sælges. Det fremgår, at der var indgået aftale om tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse. Efter aftalen skulle der til tjenestemændene betales en samlet kompensation på 100 mio. kr. Hvis staten stillede disse midler til rådighed, og Combus efterfølgende gik konkurs, ville midlerne være tabt, men staten ville dog ifølge

notatet spare 500 mio. kr. til rådighedsløn og pensionsbidrag, som skulle udbetales i forbindelse med selskabets konkurs, hvis selskabet fortsat beskæftigede tjenestemænd.

I notatet nævnes, at det ville indebære et politisk problem, hvis selskabet gik konkurs efter tjenestemændenes overgang til overenskomstansættelse, idet staten kunne blive anklaget for at have lokket tjenestemændene over på overenskomstvilkår.

I en finanslovsaftale af 25. november 1998 mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti er anført, at statens aktier i Combus skulle søges afhændet i 1999, og at de fra DSB til selskabet udlånte tjenestemænd skulle have et tilbud om en éngangsydelse for overgang til overenskomstansættelse.

Den investeringsbank, der bistod staten med at søge at sælge aktier i selskabet, gav i slutningen af november 1998 over for Trafikministeriet og Finansministeriet udtryk for, at en rekonstruktion af selskabet ville kræve et indskud på et trecifret millionbeløb, at rekonstruktionen ville være behæftet med en væsentlig risiko, og at der ikke var garanti for et positivt afkast af statens investering.

Trafikministeren fremsatte den 2. december 1998 forslag til den lov, der skulle udmønte finanslovsaftalen. Efter lovforlaget skulle DSB betale engangsvederlaget til de tjenestemænd, der valgte at overgå til overenskomstansættelse i Combus. Lovforslaget blev vedtaget, og den 31. december 1998 havde 452 tjenestemandsansatte chauffører taget mod tilbuddet om ansættelse i selskabet pr. 1. april 1999 på overenskomstvilkår.

20.9.2 Grundlaget for kapitaltilførslen

I forbindelse med overvejelserne i foråret 1999 om en rekonstruktion af Combus ønskede staten at få oplysning om lønsomheden af selskabets indgåede kørselskontrakter. Der blev derfor iværksat en gennemgang af et repræsentativt udsnit af selskabets kørselskontrakter. Gennemgangen blev udført af KPMG og var baseret på Combus' budgetter. KPMG redegjorde i et notat af 18. maj 1999 for resultatet af gennemgangen. Det blev i notatet oplyst, at Combus ville udarbejde et nyt budget. På baggrund af gennemgangen blev der i årsregnskabet for 1998 hensat 65 mio. kr. til dækning af fremtidige tab på selskabets kontrakter i HT-området.

Combus stillede i maj 1999 KPMG's notat af 18. maj 1999 til rådighed for statens beslutning om kapitaltilførsel til selskabet.

Den 27. maj 1999 opnåede Trafikministeriet tilsagn fra Folketingets Finansudvalg om tilførsel af 300 mio. kr. til Combus. Selskabet og dets revisorer blev den 28. maj 1999 orienteret herom. Herefter blev selskabets årsregnskab for 1998 færdiggjort.

Kapitaltilførslen blev gennemført på Combus' generalforsamling den 31. maj 1999, hvor også regnskabet for 1998 blev behandlet. Staten modtog kort før generalforsamlingen - og efter behandlingen i Finansudvalget den 27. maj 1999 og tilsagnet over for selskabet den 28. maj 1999 - årsregnskabet. Statens repræsentant i bestyrelsen modtog endvidere et revisionsprotokollat af 30. maj 1999.

Årsregnskabet indeholdt hensættelsen på 65 mio. kr. til tab på indgåede kontrakter i HT-området. Combus anførte i årsregnskabet for 1998, at fremtidig rentabilitet i selskabet var betinget af, at de planlagte effektiviseringstiltag blev gennemført. Det blev særligt om København anført, at tilstrækkeligheden af hensættelsen på 65 mio. kr. forudsatte, at effektiviseringsgevinsterne blev opnået inden for den forudsatte tidsplan, og at der i modsat fald kunne opstå behov for yderligere hensættelser.

Tabene på indgåede kontrakter har efterfølgende vist sig at blive væsentligt større end forventet ved aflæggelsen af årsregnskabet for 1998.

På grundlag af resultatet for de første 5 måneder af 1999 og selskabets nye budgettal, der forelå medio august 1998, blev der i halvårsregnskabet for 1. halvår 1999 hensat yderligere 70 mio. kr. til imødegåelse af fremtidige tab i og uden for region København samt til omstrukturering.

I Combus' halvårsmeddelelse af 27. august 1999 blev som begrundelse for den forøgede hensættelse anført, at den beløbsmæssige størrelse af fremtidige effektiviseringer var usikker, og at ledelsen havde besluttet kun i begrænset omfang at indregne effekten af sådanne effektiviseringer. Denne begrundelse var ikke dækkende. Materiale modtaget fra selskabet viser, at forøgelsen af hensættelsen ikke skyldtes en mere pessimistisk vurdering af muligheden for at opnå de forudsatte effektiviseringsgevinster, men en ændret vurdering af tabene på løbende kontrakter i og uden for København. Der forelå ikke i det materiale, der lå til grund for hensættelsen i halvårsregnskabet, oplysninger om forventede udgifter til omstrukturering.

Halvårsmeddelelsens ikke dækkende begrundelse for forøgelsen af hensættelsen har givet anledning til at undersøge, om direktionen i august 1999 ønskede at skjule, at man allerede i maj 1999 vidste, at tabene i de løbende kontrakter oversteg hensættelsen på 65 mio. kr.

På grundlag af de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med granskningen, er der ikke grundlag for at antage, at selskabets direktion, bestyrelse eller revision allerede i maj 1999 vidste, at tabene ville overstige hensættelsen. Der foreligger heller ikke oplysninger, der viser, at selskabets ledelse og revision kunne have opgjort hensættelsen mere præcist.

På grund af de mangler ved selskabets økonomirapportering, der endnu ikke var afhjulpet, var der knyttet en betydelig usikkerhed til grundlaget for opgørelsen af de forventede tab på de løbende kontrakter i HT-området. Denne usikkerhed fremgik ikke af notatet af 18. maj 1999. Usikkerheden burde klarere have fremgået af det materiale, som selskabet stillede til rådighed for statens beslutning om at tilføre selskabet kapital. Grundlaget for kapitaltilførslen kan derfor ikke anses for tilstrækkeligt.

20.9.3 Erstatningsansvar for kapitaltilførslen i maj 1999

20.9.3.1 Ledelsen

Det utilstrækkelige grundlag for kapitaltilførslen i maj 1999 giver anledning til at undersøge, om ledelsen er erstatningsansvarlig for det tab, staten kan have lidt ved at tilføre Combus 300 mio. kr.

Ledelsen burde over for staten have gjort udtrykkelig opmærksom på den betydelige usikkerhed, der var knyttet til opgørelsen af tabene på indgåede kontrakter.

Af Combus' årsregnskab for 1998 fremgik, at selskabets fremtid var usikker. Staten modtog imidlertid først årsregnskabet efter, at Finansudvalget den 27. maj 1999 havde tilsluttet sig Trafikministeriets indstilling om, at staten skulle tilføre selskabet yderligere kapital.

Det er som udgangspunkt ansvarspådragende, hvis ledelsen undlader at meddele tilstrækkelige oplysninger til brug for en investors beslutning om at tilføre selskabet kapital.

Som nævnt ovenfor fremgår det af notater udarbejdet i Trafikministeriet og Finansministeriet, at staten havde et betydeligt kendskab til vanskelighederne i Combus. Staten var endvidere af sin finansielle rådgiver blevet gjort opmærksom på risikoen ved at søge at gennemføre en rekonstruktion af selskabet. Kort før tilførslen af yderligere kapital til Combus modtog staten selskabets årsregnskab for 1998, hvoraf det fremgik, at selskabets fremtid var usikker. Staten havde også herudover kendskab til selskabets forhold. Staten havde fra Combus' stiftelse en repræsentant i selskabets bestyrelse, staten havde deltaget i bestræbelserne på at sælge selskabet, og statens repræsentanter deltog i arbejdet med at gennemføre en rekonstruktion af selskabet.

Det er på baggrund af oplysningerne om statens kendskab til selskabets situation min vurdering, at staten ikke kan gøre ansvar gældende over for Combust' ledelse.

Dertil kommer, at det er overvejende sandsynligt, at de sagsøgte under en eventuel retssag vil kunne komme igennem med det synspunkt, at staten ville have tilført Combust kapital, selvom det var blevet fremhævet, at der var betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af tabet på indgåede kontrakter. Staten havde med kendskab til selskabets økonomiske vanskeligheder medvirket til at formå en større gruppe tjenestemænd i selskabet til at overgå til overenskomstansættelse.

20.9.3.2 Revisionen

KPMG udarbejdede efter anmodning fra Combust et notat af 18. maj 1999 om lønsomheden af udvalgte kørselskontrakter for perioden 1999-2001. Notatet indeholder en budgetbaseret gennemgang af et udsnit af Combust' kørselskontrakter. Notatet indeholder oplysning om selskabets hensættelse af 65 mio. kr. til dækning af det forventede tab i København. Oplysningerne i notatet indgik i statens behandling af spørgsmålet om kapitaltilførsel.

KPMG anførte i notatet, at revisionsfirmaet ikke havde vurderet, om Combust' budget indeholdt alle de oplysninger, som var nødvendige for at foretage en selvstændig bedømmelse af selskabets forventede udvikling, eller om budgetterne var udtryk for den mest sandsynlige udvikling. Det fremgik tillige, at KPMG ikke havde efterprøvet ledelsens skøn over tabet på indgåede kontrakter. KPMG tog således væsentlige forbehold vedrørende notatets talmæssige oplysninger. Der er derfor ikke grundlag for at gøre ansvar gældende over for KPMG i anledning af, at tabene på selskabets kørselskontrakter har vist sig at blive væsentlig større end anført i notatet.

I Combust' årsregnskab for 1998 blev anført, at fremtidig rentabilitet i selskabet var betinget af, at de planlagte effektiviserings tiltag blev gennemført. Det blev særligt om København anført, at tilstrækkeligheden af hensættelsen på 65 mio. kr. forudsatte, at effektiviseringsgevinsterne blev opnået inden for den forudsatte tidsplan, og at der i modsat fald kunne opstå behov for yderligere hensættelser.

Revisorerne gav regnskabet påtegning uden forbehold, men henviste i et afsnit med supplerende oplysninger i revisionspåtegningens til årsregnskabets beskrivelse af usikkerheden ved selskabets fremtid.

Revisorerne kan ikke gøres ansvarlige for, at ledelsen ikke tilstrækkeligt klart over for staten fremhævede usikkerheden ved opgørelsen af hensættelsen på 65 mio. kr. til tab på indgåede kontrakter.

Der er heller ikke i øvrigt i forbindelse med granskningen fremkommet forhold, der giver grundlag for erstatningskrav mod revisorerne. Det er derfor min vurdering, at staten ikke i anledning af kapitaltilførslen i maj 1999 til Combus kan gøre erstatningsansvar gældende over for revisorerne.

Nøgletalsdefinitioner

| | |
|--------------------------------|--|
| Afkastningsgrad (%) | $\frac{\text{Resultat af primær drift + finansielle indtægter}}{\text{Gennemsnitlig balance}}$ |
| Aktivernes omsætningshastighed | $\frac{\text{Omsætning}}{\text{Gennemsnitlige aktiver}}$ |
| Bruttomargin (%) | $\frac{\text{Bruttoresultat}}{\text{Omsætning}}$ |
| Egenkapitalforrentning (%) | $\frac{\text{Resultat efter skat og minoriteter}}{\text{Gennemsnitlig egenkapital ekskl. minoritetsinteresser}}$ |
| Gældsandel (%) | $\frac{\text{Rentebærende gæld}}{\text{Balance}}$ |
| Overskudsgrad (%) | $\frac{\text{Resultat af primær drift}}{\text{Omsætning}}$ |
| Rentebærende gæld | Den del af gælden, hvorpå der betales rente |
| Rentebærende nettogæld | Rentebærende gæld efter fradrag af likvide beholdninger |
| Soliditetsgrad (%) | $\frac{\text{Egenkapital}}{\text{Balance}}$ |

Bilag

Bilag 1 Konkurrent sammenligning udarbejdet af Deloitte & Touche Statsautoriseret Revisionsaktieselskab

JONAS BRUUN

A D V O K A T F I R M A

ARNE MADSEN
KAI MICHELSEN
PER MAGID
CLAUS HØEG MADSEN
JEPPE SKADHAUGE LL.M.
MOGENS EBELING
POUL HEIDMANN
CHRISTIAN SINDING
HENNING AASMUL-OLSEN LL.M.
HENRIK DAHL LL.M.

ELLEN SKODBORGGAARD
METTE RAVN STEENSTRUP
OLAF KOKTVEDGAARD LL.M.
HENRIK SAUER
SØREN HOLM SEERUP
JAKOB GRØNDAHL M.C.J.
TINA BRØGGER SØRENSEN
CHRISTIAN GREGERSEN
MAJBRIIT PEROTTI
MOGENS THORNINGER
HENRIK JOHNSEN

BREDGADE 38
1260 KØBENHAVN K

TELEFON 33 47 88 00
TELEFAX 33 47 88 88

Combus a/s
Forbindelsesvej 3
2100 København Ø

29. april 2001

Granskning af Combus a/s

Vedlagt overbringes beretning om granskningen af Combus a/s.

Konklusionen på granskningen findes i beretningens kapitel 17-19. En sammenfatning af konklusionen findes i kapitel 20. Konklusionen er i forenklet form følgende:

Selskabets drift

Combus' dårlige regnskabsresultater skyldes flere forhold.

Selskabet blev etableret med et spinkelt kapitalgrundlag. Pligten til at beskæftige tjenestemænd påførte selskabet højere omkostninger end konkurrenterne. Selskabet blev kun delvist kompenseret for disse merudgifter. Det blev ved etableringen forudsat, at selskabet ved stor-driftsfordele kunne overvinde denne konkurrencemæssige byrde. Denne forudsætning forekommer ikke realistisk.

Combus havde en politisk sammensat bestyrelse. Bestyrelsen havde kun i begrænset omfang erfaring med ledelse af selskaber, der konkurrerer på markedsvilkår.

Selskabet anlagde en ekspansiv strategi, der medførte en betydelig gældsoptagelse. Markedet for buskørsel på kontrakt var præget af hård konkurrence og faldende priser. Selskabet havde ikke den kompetence, der var nødvendig for at gennemføre en rentabel drift af virksomheden.

Størstedelen af Combustab skyldes kørselskontrakter vundet ved licitation. De alvorligste tab skyldes selskabets bud ved 6. og 7. udbud i HT-området. Selskabet har foretaget betydelige fejlskøn ved beregningen af omkostninger i afgivne licitationsbud.

Combust har ved en række udbud ligget blandt de lavestbydende. Andre større busselskaber har også generelt budt lavt, og Combust har ikke konsekvent været lavestbydende. Det har ikke kunnet konstateres, at selskabet har afgivet bud, som ledelsen allerede ved afgivelsen måtte indse var tabgivende (underbud).

Combusts økonomistyring, økonomirapportering og budgetprocedure var utilstrækkelig. Ledelsen havde derfor ikke det nødvendige overblik over selskabets økonomiske situation. Combusts revisorer har først over for direktionen og senere over for bestyrelsen påpeget en række mangler ved selskabets økonomistyring og budgetlægning. Der blev for sent reageret på revisorerens bemærkninger.

Der blev ved stiftelsen af Combust etableret en hensættelse på 140 mio. kr. til delvis dækning af visse merudgifter til pension og rådighedsløn til tjenestemænd. Selskabet har i et vist omfang anvendt hensættelsen i strid med formålet. Den uberettigede anvendelse af hensættelsen vedrørte merudgifter, som beskæftigelsen af tjenestemænd påførte selskabet. Hensættelsen er ikke anvendt på en måde, der har påført Combust tab.

Der er ved granskningen konstateret en række forhold vedrørende selskabets drift, der giver grundlag for kritik af Combusts direktion, bestyrelse og revision.

Vurderingen af, om direktionen eller bestyrelsen som følge af disse forhold har pådraget sig erstatningsansvar over for staten, giver anledning til tvivl. Der er i granskningsberetningen foretaget en ansvarsvurdering af de enkelte forhold. Sammenfattende er det efter min vurdering mest sandsynligt, at de kritiserede forhold ikke giver staten grundlag for at gennemføre erstatningskrav mod direktion eller bestyrelse.

Combusts revision har ikke i forbindelse med de kritiserede forhold handlet på en måde, der kan antages at give staten grundlag for at gennemføre erstatningskrav mod revisionen.

Kapitaltilførslen i maj 1999

På grund af Combust' økonomiske krise besluttede staten i maj 1999 at tilføre selskabet 300 mio. kr. I grundlaget for statens beslutning om tilførsel af kapital indgik en vurdering af det forventede tab på selskabets indgåede kontrakter. Tabet har vist sig væsentligt at overstige det tab, der var forventet ved kapitaltilførslen.

Som følge af manglerne ved Combust' økonomistyring var opgørelsen af det forventede tab behæftet med betydelig usikkerhed. Denne usikkerhed fremgik ikke tilstrækkelig klart af det materiale, som Combust' ledelse stillede til rådighed for statens beslutning om kapitaltilførslen.

Staten havde betydelig indsigt i Combust' forhold, herunder i selskabets mangelfulde økonomistyring. Hertil kommer, at de tjenestemænd, DSB havde udlånt til Combust, pr. 1. april 1999 var overgået til overenskomstansættelse i selskabet. Det må derfor antages at have været væsentligt for staten at undgå, at Combust gik konkurs. Af disse grunde anser jeg det for overvejende sandsynligt, at staten ikke kan gennemføre erstatningskrav mod Combust' ledelse, selvom usikkerheden ved opgørelsen af det forventede tab på indgåede kontrakter ikke var tilstrækkelig klart oplyst.

Combust' revision findes ikke i forbindelse med kapitaltilførslen at have udvist ansvarspådragende adfærd.

Med venlig hilsen

Per Magid

Bilag 1: Konkurrent sammenligning

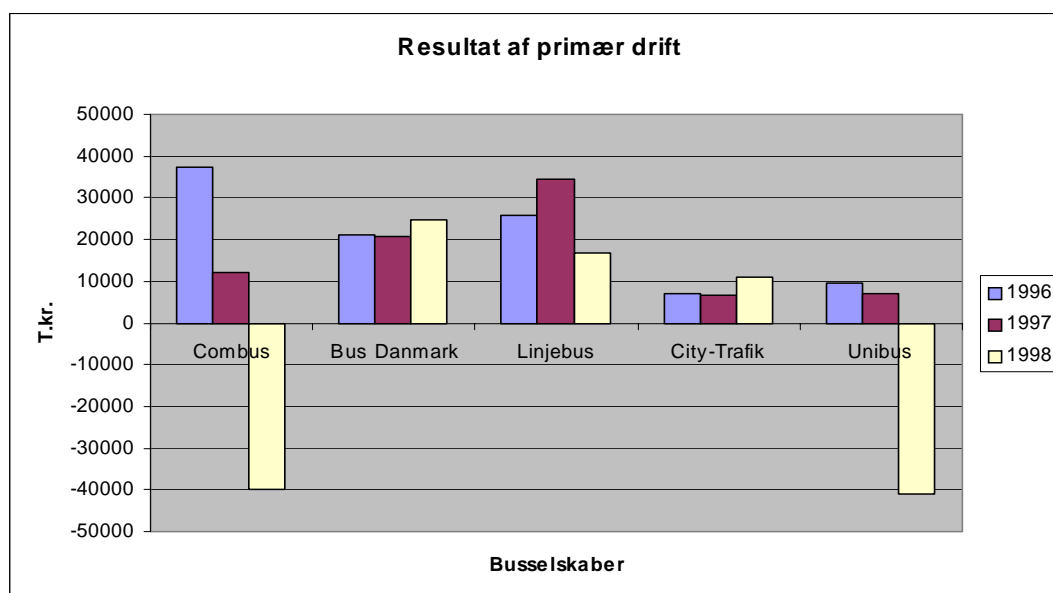
1. KONKURRENT SAMMENLIGNING

Vi har ud fra offentlig tilgængelig information foretaget en sammenligning mellem Combus og de andre busoperatører.

1.1. Sammenfatning

City-Trafik A/S og Combus har gennemlevet den kraftigste vækst, hvor Combus har haft den største stigning i omsætningen (absolutte tal) i perioden fra 1996 til 1998 på 364 mio.kr.

Bus Danmark A/S har stort set haft en uændret omsætning i perioden med en overskudsgrad på et forholdsvis stabilt niveau. Ifølge ledelsen i Combus vil Bus Danmark A/S blive presset på indtjeningen i takt med, at deres standardkontrakter udløber, og ruterne dermed kommer i offentlig licitation med deraf følgende lavere priser.



Ledelsen i Combus har overfor os oplyst, at forskellen i indtjeningen mellem Combus og Bus Danmark A/S for en væsentlig del kan henføres til forskellen i andelen af licitationskontrakter for Combus (ca. 80%) og Bus Danmark andel (ca. 54%).

Selskaberne har i alle perioden haft stigende gældsandel. Det er dog bemærkelsesværdigt, at Bus Danmark A/S' har en lavere balance og en mindre gældsandel end de nærmeste konkurrenter. For nærmere analyse henvises til tabel 6.3. Combus' forholdsvis store gældsandel stiller særlige krav til indtjeningen, hvis der fortsat skal være plads til at betale renterne. Ledelsen har oplyst, at grunden til Bus Danmarks relativt lave gældsandel skyldes en ældre buspark samt forholdet at deres anlæg typisk har været afskrevet over en årrække.

Bilag 1: Konkurrent sammenligning

Combus og Unibus Rutetrafik A/S har haft negative resultater på den primære drift. Combus' ledelse mener, at det også kan blive en konsekvens for konkurrenterne i de kommende år. Combus' ledelse mener imidlertid, at priserne nu er stigende, hvilket vil betyde bedre økonomi i ruterne, men da kontrakterne typisk har en løbetid på ca. 5 år, vil der forløbe en årrække, før de stigende priser medfører bedre resultater i busselskabernes årsregnskaber.

1.2. Indledning

Benchmark-analysen har taget udgangspunkt i selskabernes indtjening- og kapitalstruktur og omfatter følgende selskaber:

- Bus Danmark A/S
- Linjebus A/S
- City-Trafik A/S
- Unibus Rutetrafik A/S

Bilag 1: Konkurrent sammenligning**Tabel 1.1¹****Konkurrent sammenligning 1995/96**

| t.kr. | Bus Dan- mark A/S 1996 | Combus A/S 1996 | Linjebus A/S 1996 | Unibus A/S 1995/96 | City-Trafik A/S 1995/96 |
|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Omsætning | 805.845 | 686.123 | 336.068 | 122.287 | 122.040 |
| Resultat af primær drift | 21.091 | 37.423 | 25.879 | 9.737 | 7.119 |
| Årets resultat | 22.775 | 29.899 | 10.326 | 615 | 4.491 |
| Overskudsgrad (%) | 2,6% | 5,5% | 7,7% | 8,0% | 5,8% |
| Afkastningsgrad (%) | 5,1% | 6,2% | 11,1% | 6,9% | 3,5% |
| | | | | | |
| Aktiver i alt | 424.631 | 682.225 | 236.636 | 155.507 | 214.740 |
| Aktivernes oms.hastighed | 1,90 | 1,01 | 1,42 | 0,79 | 0,57 |
| | | | | | |
| Egenkapital | 124.019 | 178.373 | 36.524 | 5.721 | 32.463 |
| Hensættelser | 48.819 | 120.162 | 17.415 | 10.100 | 18.568 |
| Rentebærende gæld | 108.500 | 212.999 | 114.717 | 112.560 | 114.869 |
| Gældsandel | 25,6% | 31,2% | 48,5% | 72,4% | 53,5% |
| Egenkapitelens forr. (%) | 18,4% | 16,0% | 28,3% | 10,7% | 13,8% |

Kilde: Eksterne årsregnskaber

Note: Analysen er foretaget ud fra offentligt tilgængelig information for ovennævnte selskaber og ud fra vores kendskab til Combus, hvilket begrænser analysens omfang.

Det skal endvidere bemærkes, at vi ikke i detaljer har gennemgået selskabernes regnskabspraksis, for at se hvorvidt årsregnskaberne er aflagt efter samme principper. Der vil således kunne forekomme "støj" i de beregnede nøgletal, men det er dog umiddelbart vores vurdering, at regnskaberne i al væsentlighed er aflagt efter samme regnskabsprincipper.

Forrest i rapporten er definitionerne på de beregnede nøgletal beskrevet.

¹ Tabellerne 1.1, 1.2 og 1.3 indeholder for Combus A/S koncerntal.

Bilag 1: Konkurrent sammenligning**Tabel 1.2****Konkurrent sammenligning 1996/97**

| t.kr. | Bus Dan- mark A/S 1997 | Combus A/S 1997 | Linjebus A/S 1997 | City-Trafik A/S 1996/97 | Unibus A/S 1996/97 |
|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--|-----------------------------------|
| Omsætning | 864.424 | 763.432 | 303.748 | 250.000 | 137.222 |
| Resultat af primær drift | 20.609 | 12.227 | 34.555 | 6.827 | 6.944 |
| Årets resultat | 12.485 | 7.684 | 18.517 | 1.761 | -662 |
| Overskudsgrad (%) | 2,4% | 1,6% | 11,4% | 2,7% | 5,1% |
| Afkastningsgrad (%) | 4,3% | 1,9% | 14,9% | 3,3% | 5,5% |
| Aktiver i alt | 545.741 | 996.507 | 246.138 | 277.952 | 143.501 |
| Aktivernes oms.hastighed | 1,78 | 0,91 | 1,26 | 1,01 | 0,92 |
| Egenkapital | 128.996 | 185.962 | 46.041 | 32.767 | 5.201 |
| Hensættelser | 48.717 | 93.424 | 20.597 | 13.027 | 8.642 |
| Rentebærende gæld | 222.358 | 525.276 | 93.584 | 195.430 | 96.971 |
| Gældsandel | 40,7% | 54,3% | 38,0% | 70,3% | 67,6% |
| Egenkapitelens forr. (%) | 9,9% | 4,2% | 44,9% | 5,4% | -12,1% |

Kilde: Eksterne årsregnskaber

Bilag 1: Konkurrent sammenligning**Tabel 1.3****Konkurrent sammenligning 1997/98**

| t.kr. | Combus A/S 1998 | Bus Dan- mark A/S 1998 | Linjebus A/S 1998 | City-Trafik A/S 1997/98 | Unibus A/S 1997/98 |
|--------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Omsætning | 1.049.789 | 930.462 | 257.505 | 251.899 | 161.864 |
| Resultat af primær drift | (40.029) | 24.672 | 16.867 | 10.950 | (41.062) |
| Årets resultat | (141.023) | 9.986 | 6.897 | (404) | (50.609) |
| Overskudsgrad (%) | -3,8% | 2,7% | 6,6% | 4,3% | -25,4% |
| Afkastningsgrad (%) | -3,1% | 4,3% | 6,3% | 4,9% | -36,3% |
| Aktiver i alt | 1.244.226 | 606.778 | 323.721 | 252.893 | 75.935 |
| Aktivernes oms.hastighed | 0,94 | 1,61 | 0,90 | 0,95 | 1,48 |
| Egenkapital | 46.832 | 138.897 | 52.938 | 31.322 | (44.383) |
| Hensættelser | 116.082 | 48.021 | 20.335 | 13.728 | 18.110 |
| Rentebærende gæld | 869.158 | 277.725 | 215.925 | 175.200 | 84.773 |
| Gældsandel | 69,9% | 45,8% | 66,7% | 69,3% | 111,6% |
| Egenkapitelens forr. (%) | -119,5% | 7,5% | 13,9% | -1,3% | - |

Kilde: Eksterne årsregnskaber

Tabel 1.4**Konkurrent sammenligning på effektivitetsnøgletal (moderselskab)**

| t.kr. | Combus 1998 | Bus Danmark 1998 | Combus 1997 | Bus Danmark 1997 |
|-------------------------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|
| Gns. antal medarbejdere | 2.773 | 2.127 | 1.848 | 2.098 |
| Gns. antal busser | 1.004 | 653 | 806 | 598 |
| Køreplantimer | 2.615.595 | 2.112.659 | 1.708.843 | 1.995.602 |
| Omsætning pr. køreplantime | 363,00 | 395,13 | 362,92 | 394,09 |
| Gns. antal medarbejdere pr. bus | 2,76 | 3,26 | 2,29 | 3,51 |
| Antal køreplantimer pr. bus | 2.605 | 3.235 | 2.120 | 3.337 |
| Antal køreplantimer pr. gns. medarb | 943 | 993 | 925 | 951 |

Kilde: Eksterne årsregnskaber

Note: Omsætning pr. køreplantime er beregnet på baggrund af omsætningen i moderselskaberne

Bilag 1: Konkurrent sammenligning

Det er ikke alle busområderne, der opererer med køreplantimer, idet busområde Billund og International udfører kørsel for egen regning og risiko. Administrationen og busbanken vedrører ligeledes ikke antallet af køreplantimer, men de indgår i gennemsnitligt antal ansatte. Derfor vil der forekomme støj i de beregnede nøgletal.

Tallene for Bus Danmark er for moderselskabet, som udelukkende udfører kontraktkørsel, hvorfor der ikke burde være støj i tallene, bortset fra deres administration.

Inden der foretages en sammenligning med Combus, har vi kort opridset udviklingen i de udvalgte selskaber. Alle bemærkninger er taget fra de officielle årsregnskaber.

Bus Danmark A/S

Den faldende afkastningsgrad for 1997 er ifølge årsregnskabet for 1997 påvirket af de store prisfald, som ikke mindst har præget Hovedstadsområdet.

Den faldende afkastningsgrad for 1998 er ifølge årsregnskabet for 1998 hovedsageligt påvirket af, at ældre kontrakter er blevet udskiftet med nye kontrakter, hvor priserne er lavere som følge af den generelle udvikling i licitationspriserne.

Linjebus A/S

Den stigende afkastningsgrad for 1997 er ifølge årsregnskabet for 1997 påvirket af en gunstig indeksudvikling af kontraktindtægterne samt en stram omkostningsstyring.

Den faldende afkastningsgrad for 1998 skyldes hovedsageligt et fald i bruttofortjeningen, som er påvirket af HT's 7. udbud, hvor selskabet bibeholdt 37 ud af i alt 188 busser ifølge årsregnskabet for 1998 og dermed stod med ca. 150 ledige busser.

Unibus Rutetrafik A/S

Den faldende afkastningsgrad for 1996/97 er ifølge årsregnskabet for 1996/97 påvirket af en del ekstraomkostninger i forbindelse med at forbedre bussernes vedligeholdelsesstandard.

Den faldende afkastningsgrad for 1997/98 er ifølge årsregnskabet for 1997/98 hovedsageligt påvirket af HT's 7. udbud, hvor Unibus Rutetrafik A/S ikke genvandt 4. udbuds kontraktmasse samt hensættelser til tabsgivende kontrakter og nedskrivninger af leasede busser.

City-Trafik A/S

Den stigende afkastningsgrad for 1997 er ifølge årsregnskabet for 1996/97 præget af den meget hårde konkurrence inden for kollektiv busstrafik og en række engangsudgifter som følge af koncernens fortsatte ekspansion.

Der er ikke angivet nogle årsager til den stigende afkastningsgrad for 1997/98 i årsregnskabet for 1997/98.

1.3. Sammenligning med Combus

Combus har generelt været dårligere til at forrente den investerede kapital, målt ud fra afkastningsgraden end de nærmeste konkurrenter. Combus er det eneste selskab, bortset fra Unibus Rutetrafik A/S, som har haft underskud på den primære drift.

Bilag 1: Konkurrent sammenligning

Den generelle udvikling for selskaberne har været faldende afkastningsgrader, hvilket ifølge årsregnskaberne hovedsageligt kan henføres til udskiftningen af ældre kontrakter med nye kontrakter, hvor priserne er lavere.

Hensættelser til tabsgivende kontrakter er ikke udelukkende et fænomen i Combus, idet Unibus Rutetrafik A/S ligeledes har måttet hensætte til tabsgivende kontrakter i Hovedstadsområdet.

Omsætningen pr. køreplantime er højere i Bus Danmark end i Combus. Dette skyldes højst sandsynligt, at en væsentlig større del af Bus Danmarks omsætning i følge ledelsen stammer fra standardentreprenørkontrakter.

Bus Danmark anvender i 1997 og 1998 i gennemsnit 1,39 og 0,56 flere medarbejdere pr. bus end Combus. Forklaringen skal formodentligt ses i lyset af Bus Danmarks store kørsel i Hovedstadsområdet. Busserne i Hovedstadsområdet kører ca. 18 timer om dagen og der arbejdes i tre-holdsskift. Antallet af medarbejdere pr. bus i landområderne er mindre, idet de ikke kører lige så mange timer. Combus' gennemsnitlige antal medarbejdere pr. bus stiger i 1998, hvilket kan henføres til HT's 7. udbud, hvor Combus vandt 105 busser.

Antallet af køreplantimer pr. bus er højere i Bus Danmark end Combus, hvilket også kan henføres til Bus Danmarks større volumen i Hovedstadsområdet, hvor busserne kører flere timer om dagen end i provinsen.

Køreplantimer pr. gennemsnitlig antal medarbejdere er højere i Bus Danmark end i Combus, hvilket ligeledes kan henføres til ovenstående.