

# Farumkommissionens beretning – har det nyttet noget?

*Farumkommissionen blev nedsat på baggrund af ”Farum-sagen”, som handlede om afsløringen af en borgmesters årelange forbrug af dyre rødvine og middage på kommunens regning. Det satte gang i en livlig debat om magtmisbrug og moral. Professor Carsten Henrichsen reflekterer cirka et år efter beretningens færdiggørelse over følgevirkningerne af undersøgelsesarbejdet.*

**AF CARSTEN HENRICHSEN, PROFESSOR,  
DR. JUR., DET JURIDISKE FAKULTET,  
KØBENHAVNS UNIVERSITET**

Farumkommissionen afgav beretning sidste år (9. februar 2012). Efter en kortvarig mediebevågenhed har denne beretning imidlertid ikke påkaldt sig større opmærksomhed. I den offentlige debat hæftede man sig mere ved beretningens omfang (ca. 13.000 sider inkl. bilag, fordelt på 16 bd.), den lange tid, den havde været undervejs (kommissionen blev nedsat i 2003), og de store udgifter, der havde været forbundet med kommissionsarbejdet (af Justitsministeriet opgjort til 58 mio. kr.). Ligeledes noteredes det, at regeringen reagerede meget hurtigt på de forslag til en styrkelse af det kommunalpolitiske system, som kommissionen stillede (pressemeldelse 12/4 2012) – og så var der egentlig ikke så meget mere debatstof i den sag.

Det meget store undersøgelsesarbejde, som Farumkommissionen havde udført, har således ikke været genstand for nærmere granskning og debat. [M2] Af samme grund har der heller ikke været anledning til at overveje, om regeringens behandling af sagen har været fuldt tilstrækkelig. Det er disse spørgsmål, der tages op her. Nærmere bestemt som spørgsmål om, hvordan kommissionen har løst sin opgave, og hvordan regeringen har reageret på kommissionens beretning.

## **Om kommissionen**

Farumkommissionen tilhører den særlige kategori af faktaudredende undersøgelseskommissioner. Den har skullet finde ud af, hvad der var op og ned i den vidtforenede sag, som Farumsagen var, men uden at statuere et ansvar for eventuelle retsbrud, idet denne side af sagen i det væsentlige var afgjort med de straffesager, der tidligere var blevet rejst mod borgmesteren i Farum kommune, og som havde ført til domfældelser i de mellemliggende år. Hovedformålet var i

stedet det mere fremadrettede, at efterspore, hvad der i kommissoriet betegnes som mulige ”systemfejl”, herunder fejl eller mangler i reguleringen af kommunestyret, set i lyset af de erfaringer, som man havde gjort sig med mere end ti års misregimente i Farum kommune.

## **Resultater**

Forventningerne til, hvad der kunne komme ud af et sådant undersøgelsesarbejde, måtte dog på forhånd nedtones en del. I de knap ti år kommissionen virkede, var der allerede med en række lovinitiativer taget hånd om i hvert fald en del af de problemer, som Farumsagen havde afdækket. Det såkaldte Ekspertudvalg afgav betænkning i 2002 (nr. 1425) om mulighederne for at skaffe kommunalbestyrelsen øget indsigt i borgmesterens og forvaltningens virksomhed, og det var der blevet fulgt op på med ændringer af styrelsesloven, ligesom kravene i denne lov til revision af kommunernes regnskaber var blevet skærpet (bet. 1487/2006). En tilsynsreform i 2004 førte endvidere efter forslag fra Klagerreformudvalget (bet. 1395/2000) til en afpolitisering af det regionale tilsyn med kommunerne ved en fjernelse af de tilsynsråd, som også havde stået for skud i Farumsagen. Det kunne også nævnes, at kommunalreformen i 2007 havde medført større og administrativt mere selvhjulpne kommuner, hvor det kan være lidt vanskeligere at forestille sig, at en egenrådig borgmester kan skalte og valte med kommunekassen, som det var tilfældet i Farum kommune.

Så der var ikke meget tilbage for Farumkommissionen at gøre godt med, når det gælder eftersporning af mulige systemfejl i den kommunale lovgivning. Et enkelt, men iøjnefaldende problem, stod dog tilbage – de uklare regler om afsættelse af en borgmester, der misrøgter sit hverv (styrelseslovens § 66). Kommissionen foreslår en klargørelse af disse regler, og det har Økonomi- og Indenrigs-



» **Det meget store undersøgelsesarbejde, som Farumkommissionen havde udført, har således ikke været genstand for nærmere granskning og debat.**

» **Det er således påfaldende, at der skulle gå mere end 10 år, førend en embedsmand anonymt lækkede de oplysninger, som førte til borgmesterens fald i Farum kommune.**

ministeriet fulgt op på med nedsættelsen af et ”lovforberedende udvalg”, som skal afgive betænkning i år. Det kan blot undre, at denne uklarhed, som havde hensat kommunalbestyrelsen i Farum kommune i stærk vildrede om, hvordan man kunne slippe af med sin borgmester, ikke var blevet taget op for længst, f.eks. ved inddragelse af spørgsmålet i kommissoriet for det omtalte Ekspertudvalg. Men det var der måske en grund til, siden reglerne skulle stå deres prøve i en sag for domstolene på et grundlag, som måske ikke helt opfyldte lovens krav til afsættelse af borgmesteren.

Men derudover er der ikke så meget at hente i beretningen på det kommunalretlige område. En skærpelse af reglerne for udsendelse af dagsordner til kommunalbestyrelsens møder er alt, hvad der bliver stillet forslag om. Og det skal ses i lyset af en praksis i Farum kommune, hvor antallet af møder i kommunalbestyrelsen blev reduceret væsentligt og også under de lovmæssige krav, foruden at møderne blev indskrænket tidsmæssigt, samtidig med at de blev indkaldt med kort varsel, ofte som ekstraordinære møder, og typisk således, at fornødent sagsmateriale først blev fremlagt under møderne. Men her taler vi om regelrette og massive retsbrud (styrelseslovens § 8), som ikke kan tilskrives systemfejl af nogen art.

#### **Behov for yderligere klargørelser?**

Til gengæld kan det undre, at kommissionen ikke selv tager hårdere fat om en række andre problemer, som bliver taget op under behandlingen af denne sag, men som altså ikke udmønter sig i egentlige anbefalinger om ændringer eller præciseringer af retstilstanden. Kommunalbestyrelsen i Farum kommune svævede åbenbart i den vildfarelse, at et simpelt flertal kunne bemyndige borgmesteren til at ordne sagerne. Intet kunne være mere forkert, men det kan man ikke læse ud af styrelsesloven. Kommunalbestyrelsen accepterede også, at borgmesteren uden videre opprioriterede sager til hastesager med den virkning, at han selv kunne afgøre dem – det er der udtrykkelig hjemmel for i styrelsesloven (§ 31, stk. 1), om end uden præcisering af det ikke uvæsentlige forbehold for opprioriteringens saglighed. Ydermere havde borgmesteren indsat sig selv som formand for en kommunalt ejet virksomhed med den virkning, at han vanskeligt kunne opfylde sine forpligtelser som borgmester til at føre tilsyn med selvsamme virksomhed, men uden at det gav anledning til ophævelser i kommunal-

bestyrelsen, som heller ikke på det punkt kunne finde vejledning i styrelsesloven. Selv om retstilstanden på disse områder er klar nok set med juridiske briller, kunne det have været nyttigt at overveje mulighederne for yderligere klargørelser i den kommunale styrelseslov, men det ligger i hvert fald uden for kommissoriet for det lovforberedende udvalg at tage op.

Farumkommissionen blev nedsat uden om den daværende regering, efter at der fra politisk side var blevet rejst stærk kritik af tilsynsmyndighederne for ikke at have skredet tilstrækkelig håndfast ind over for uregelmæssighederne i Farum kommune. Kommissionens behandling af denne side af sagen måtte derfor imødeses med en vis spænding. Her er det kommissionens vurdering, at tilsynsrådets virksomhed i nogen grad hæmmedes af ressourcemangel i forhold til de mange og store sager, som Farum kommune gav anledning til. Endvidere stod den daværende borgmester – med beretningens ord – for en ”usædvanlig kritisk, uvillig og konfrontatorisk linje”, som udmøntede sig i trænering af sagerne ved forsinkede eller ufyldstgørende svar på rådets henvendelser. På den baggrund finder kommissionen ikke, at tilsynsrådet kunne klandres for at have ”siddet på hænderne”.

Anderledes med den centrale tilsynsmyndighed, Indenrigsministeriet. Her finder kommissionen, at den meget betydelige gældsætning af kommunen kunne have været begrænset, hvis ministeriet havde skredet mere konsekvent ind over for finansieringen af visse anlægsarbejder i strid med depeneringsreglerne. Men denne forsømmelighed måtte i vid udstrækning tilskrives ministeren (Karen Jespersen), som også var en partifælle til borgmesteren i Farum kommune. Sagen illustrerede for så vidt de svagheder ved et politisk præget overtilsyn, som klagereformudvalget også havde peget på. Heller ikke embedsmændene går dog ram forbi i den forbindelse, selv om man skal langt ind i beretningen for at finde noget, der ligner en næse til ministeriet. Det sker da med en lakonisk bemærkning om, at vidneudsagnene fra visse embedsmænd ikke korresponderer med det faktiske forløb i sagen.

Politiseringen af det ministerielle tilsyn med kommunerne kunne nok henregnes som en systemfejl. Men det er forstæeligt at kommissionen afstår fra at gøre det i betragtning af, at fastholdelsen af Indenrigsministeriet som overtilsynsmyndighed skete på trods af en

enstemmig indstilling fra Klagereformudvalget om henlæggelse af opgaven til et uafhængigt tilsynsnavn. Konstruktionen beror således på et helt bevist politisk valg, som det næppe tilkommer en Undersøgelseskommission at anfægte hensigtsmæssigheden af. Hvilket naturligvis ikke skal forhindre andre i at gøre det.

Regeringen kunne også selv af egen drift have taget dette spørgsmål op som en del af det lovforberedende udvalgs kommissorium. Partierne bag denne – nye – (SRSF-)regering var selv blandt de stærkeste kritikere af den tidligere (VK-)regerings behandling af Farumsagen. Men regeringen har tydeligvis valgt en minimumsmodel for de spørgsmål, der skal tages op til nærmere overvejelse. Det gælder også på andre og i virkeligheden langt mere betydningsfulde punkter, hvor man ligefrem har negligeret kommissionens anbefalinger. Det er særligt tilfældet på to områder – begge af stor principiel og praktisk betydning. Det ene er reglerne om ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Det andet er den ansættelsesretlige beskyttelse for ansatte, som drister sig til at kritisere ledelsens dispositioner på deres arbejdssted.

Det er således påfaldende, at der skulle gå mere end 10 år, førend en embedsmand anonymt lakkede de oplysninger, som førte til borgmesterens fald i Farum kommune. Men det kunne der være gode grunde til. I denne kommune skete det sjældent, at kritik blev mødt med direkte ansættelsesmæssige reaktioner i form af advarsel eller afskedigelse. I stedet blev den formastelige sat i skamsekrogen ved tildeling af arbejde langt under vedkommendes charge. Så var man effektivt isoleret, uden den støtte som man muligvis ville have kunnet mønstre fra sin personaleorganisation i en mere direkte konflikt. Til overmål havde borgmesteren også garderet sig med en såkaldt ”flad struktur”, hvor ansvaret for kommunens forvaltning var henlagt til en række tjenestegrenschefer, som hver især refererede direkte til borgmesteren – en organisationsform, som – uden en kommunaldirektør som samlende, ansvarlig, tophemdsmand – var særligt egnet til at spærre for kritisk modsigelse.

### **Negligerede systemfejl**

Under sådanne forhold er det ikke nok at appellere til de ansattes civilcourage. De må også bakkes op af så vidt muligt klare regler for, hvordan og hvornår de kan meddele sig til omverden, og der må ligeledes være et betryggende værn mod ledelsesmæssige over-

greb mod ansatte, der kritiserer ulovlige dispositioner på deres arbejdssted. Det er dog ikke kommissionens opfattelse.

Den vejledning om ”Ytringsfrihed og meddeleret”, som Justitsministeriet har udsendt efter anbefaling fra et udvalgfertal i en betænkning fra 2006 (nr. 1472), er ikke egnet til med tilstrækkelig vægt at markere de hensyn til ledelsens ansvarlighed og de ansattes retssikkerhed, som er på spil her. Kommissionen lægger derfor op til et lovgivningsinitiativ, som det også havde været mindretallets forslag i det pågældende udvalg. Hvad angår den ansættelsesretlige beskyttelse foreslår kommissionen endvidere en styrkelse af det erstatningsretlige værn mod uberettigede afskedigelser. Det kan man måske have sine tvivl om er nok, men kommissionen peger i hvert fald her på nogle systemfejl, som kunne fortjene en nærmere overvejelse, men som regeringen altså har valgt at negligere, og som heller ingen andre – hverken presse eller politikere – har fulgt op på.

### **Høj pris for allerede kendt viden**

Når boet skal gøres op efter Farumkommissionen, kan det unægtelig forekomme at være meget lidt, der er kommet ud af denne undersøgelse. På nogle områder kunne kommissionen måske også have gået mere til bidet, men på andre områder, og det er de fleste, blev den overhalet af en udvikling, som gjorde, at problemerne blev adresseret andetsteds, bl.a. af det såkaldte Ekspertudvalg og Klagereformudvalget.

Hvis kommissionen overhovedet har gjort en mærkbar forskel, er det ved at påpege uklarhederne i reglerne om afsættelse af en borgmester. Men det var jo ikke nyt, og det kan måske være lidt meget at betale 58 mio. kr. for at få noget at vide, som man godt vidste i forvejen.

Til gengæld er det ikke Farumkommissionens ansvar, at regeringen har valgt at negligere de meget væsentlige systemfejl, som den påpeger i forhold til embedsmænds meddeleret og ansættelsesbeskyttelse. Disse anbefalinger kan dårligt gøres op i penge, og der hviler et tungt ansvar på regeringen for at sidde dem overhørigt. Så det er altså regeringens ansvar, at vi ikke får fuld valuta for de mange penge, der er spenderet på denne sag. ■