

# Farumkommissionens beretning – var den pengene værd?

Af Carsten Henrichsen

Professor, dr.jur., Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet

## 1. Farum-sagens baggrund

Farum-sagen har sin baggrund i et kommunalt misregimente, som næppe har noget sidestykke i Danmarkshistorien. Afsløringen af en borgmesters årelange umådeholdne forbrug af kostbare rødvine og kulinariske traktementer på kommunens regning satte gang i en strafferetlig efterforskning, som også bragte mange andre – og langt alvorligere – forhold for dagen, herunder systematisk negligering af styrelsesretlige regler til sikring af en åben, demokratisk proces, grove tilsidesættelser af kommunale regler for låneoptagelse, overtrædelser af kommunalfuldmagtens regler og – i forbindelse hermed – indgåelse af hemmelige, ulovlige aftaler om privat sponsorering af en i kommunen hjemhørende professionel fodboldklub mod overfakturering af arbejder, der blev udført for kommunen.

Disse forhold, der havde stået på gennem en tiårig periode, havde allerede givet anledning til en lang række sager, der var blevet rejst for – eller taget op af egen drift af – de stedlige tilsynsmyndigheder, ligesom også Indenrigsministeriet som klage- og overtilsynsmyndighed havde været involveret i en række sager. Ligeledes havde ombudsmanden i flere tilfælde afgivet udtalelser om kommunens dispositioner. Nogle af disse sager blev rent faktisk vundet af kommunen, men i langt de fleste tilfælde blev der udtalt kritik af kommunens dispositioner – en kritik, som kommunen i nogle tilfælde valgte at indbringe for domstolene, og i andre tilfælde blot ignorerede. I alle tilfælde skete det efter en langstrakt sagsbehandling, bl.a. som følge af kommunens vægring mod at udlevere relevante sagsakter og en langmodig behandling fra tilsynsmyndighedernes side.

At alt dette har kunnet stå på gennem en så relativt lang periode, skal ses i lyset af, at borgmesteren både lokalt og på landsplan indtog en meget stærk position. I kommunalbestyrelsen blev han fra sit valg til borgmester i 1985 støttet af et solidt flertal, bekræftet gennem flere kommunalvalg, hvor lokalbefolkningen for en stor del bakkede op omkring borgmesterens til tider spektakulære politiske initiativer til fremme af bl.a. beskæftigelse, idræt og ældreomsorg, herunder med iværksættelse af eget kommunalt ”produktionshus”, en sportsarena med en tilskuerkapacitet, der oversteg kommunens indbyggertal, og pensionistrejser til Spanien. Landspolitisk havde borgmesteren tidligere været skatteminister, og han aspirerede til formandsposten i sit parti og dermed som statsministerkandidat for et af landets største partier, alt i mens hans nærmeste konkurrent som indenrigsminister rejste landet rundt for at promovere ”Farum-modellen” som et fremsynet bud på en borgernær og effektiv kommune.

Alt dette fik en brat afslutning med de første afsløringer af borgmesterens magtmisbrug i 2002. Kommunalbestyrelsen indledte en sag til suspension af borgmesteren, hvorefter denne valgte at trække sig frivilligt fra embedet. Den første straffesag blev rejst i 2004, og to år efter blev borgmesteren idømt to års fængsel for mandatsvig i sagen om de ulovlige sponsorkontrakter, en

dom som senere blev stadfæstet af først landsretten i 2006 og siden – efter 3.-instansbevilling – Højesteret i 2008. I mellemtiden var borgmesteren blevet idømt yderligere to års fængsel i ”hovedsagen” om sit misbrug af embedet ved afholdelse af eksorbitante repræsentationsudgifter, optagelse af ulovlige lån og tilbageholdelse af oplysninger om kommunens økonomi over for kommunalbestyrelsen. For medvirken til de to forhold under ét blev kommunaldirektøren endvidere idømt en samlet straf på 2 års fængsel. Disse sager blev afgjort endeligt af landsretten i 2009.

Trods verserende retssager blev den tidligere borgmester indvalgt i den nye Furesø Kommune, som efter strukturreformen i 2007 var blevet dannet efter sammenlægning af Farum og Værløse Kommuner. Da hans eget parti havde nægtet ham opstilling, stiftede han sit eget parti, som han stillede op for. Allerede året efter, og efter at Højesteret havde truffet endelig afgørelse i hovedsagen i 2008, besluttede valgbarhedsnævnet imidlertid, at den tidligere borgmester ikke længere var værdig til at sidde i byrådet. Hermed var den tidligere – højt profilerede – borgmester definitivt sat uden for dansk kommunalpolitik.

## **2. Farumkommissionen**

Sideløbende med indledning af den strafferetlige efterforskning mod borgmesteren blev der i august 2003 nedsat en kommission for at undersøge ”muligt kritisable forhold” i den tidligere borgmesters bystyre i Farum Kommune.

Kommissionen blev nedsat af et folketingsflertal uden om den daværende V-K regering, som ville foretrække at afvente udfaldet af de igangværende straffesager. Flertallet var for så vidt enig i, at der måtte foretages en afgrænsning af undersøgelseskommissionens arbejde i forhold til den strafferetlige efterforskning, men fandt i øvrigt, at der ville være nok at tage fat på for at få afdækket alle de forhold, som ledte frem til borgmesterens afgang. Til det formål nedsattes kommissionen efter reglerne om undersøgelseskommissioner med henblik på at foretage en såkaldt faktumundersøgelse, dvs. en undersøgelse af det begivenhedsforløb, som havde givet anledning til kritik i perioden fra 1990 til 2003.

Positivt skulle denne undersøgelse særligt tage sigte på at identificere ”systemfejl” og på at overveje et eventuelt behov for ændringer af retstilstanden. Negativt skulle kommissionen derimod afstå fra at foretage retlige vurderinger af ansvarsforhold, ligesom kommissionen heller ikke skulle efterprøve allerede foreliggende myndigheds- og domstolsafgørelser. Ydermere skulle kommissionens bevisvurderinger foretages ”med den forsigtighed undersøgelsesformen tilsiger”. Kommissionen fik en landsdommer (John Mosegaard) som formand og bestod derudover af en tidligere amtskommunaldirektør (Finn Hansen) og en statsautoriseret revisor (Carsten Gerner).

Kommissionen skulle i første omgang være kommet med sin beretning i 2007, men måtte flere gange udskyde processen p.g.a. verserende retssager. Beretningen blev derfor først afgivet februar 2012. På det tidspunkt var kommissionens afhøringer af de i alt 220 personer, som skulle afgive forklaring, for længst afsluttet, idet den tidligere borgmester som den sidste blev afhørt i 2009. Beretningen er på 4837 sider, fordelt på 16 bind, hvortil kommer en bilagsdel på 7709 sider<sup>1</sup>. Resultaterne af kommissionens arbejde er sammenfattet i beretningens bind 1 (158 sider). Hele

---

<sup>1</sup> Se beretningen: <http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/farum/index.html>.

arbejdet blev i 2009 estimeret til at koste ca. 40 mio.kr. De samlede omkostninger ligger dog betydeligt over dette beløb, ifølge Justitsministeriet har de beløbet de sig til 58 mio. kr.

Kommissionen kommer med to anbefalinger om lovændringer på Økonomi- og Indenrigsministeriets område:

1. For det første bør det overvejes, om reglerne for, hvornår en borgmester kan suspenderes, kan blive mere tydelige.
2. For det andet bør der indføres mere ufravigelige frister for, hvornår dagsordner og bilag skal sendes til kommunalbestyrelsesmedlemmerne forud for møder i kommunalbestyrelsen.

På Justitsministeriets område fremsætter kommissionen ligeledes to anbefalinger:

3. Der bør – i hvert fald ved iværksættelse af langvarige kommissionsundersøgelser – foretages overvejelser om forventet ressourceanvendelse og tidsanvendelse, herunder ikke mindst til orientering for Folketinget og de personer, der agtes udpeget som kommissionsmedlemmer.
4. For det andet finder kommissionen, at ”forløbet i Farum-sagen kan give anledning til genovervejelse af behovet for lovgivning om meddeleret og – navnlig – ansættelsesretligt værn og i den sammenhæng om vejledninger og etiske regler rækker”.

### **3. Det lovforberedende udvalg**

Allerede ved modtagelsen af beretningen bebudede Justitsministeren og Økonomi- og Indenrigsministeren, som de to ministre, der har ansvaret for hhv. kommissionens nedsættelse og den kommunalretlige lovgivning, at regeringen havde besluttet at nedsætte et lovforberedende udvalg til at følge op på kommissionens anbefalinger. Udvalgets kommissorium adresserer dog alene de kommunalretlige spørgsmål, som kommissionen rejste. Efter kommissoriet skal udvalget således vurdere:

- Om der er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for og sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder.
- Om der er behov for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes, ad hoc eller generelt, og eventuelt afsættes, samt hvorvidt proceduren herfor bør ændres.
- Om der i øvrigt er behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester, der er sigtet for et strafbart forhold, samt i givet fald proceduren herfor.

Udvalget er nedsat af økonomi- og indenrigsministeren i efteråret 2012, og den korte frist for færdiggørelse af arbejdet (medio 2013) tyder ikke på, at der forventes et omfattende lovforberedende arbejde. Udvalget har fået en højesteretsdommer som formand og består derudover af repræsentanter for de to nævnte ministerier samt de kommunale organisationer (KL og Danske Regioner).

Der foreligger ikke nogen oplysninger om, hvorvidt regeringen agter at tage de øvrige problemer op, som kommissionen havde anført i forhold til Justitsministeriets område. Det ene af disse problemer – spørgsmålet om tidsbegrænsning mv. af kommissionsundersøgelser – kræver for så

vidt heller ikke nødvendigvis lovændringer. Det gør derimod kommissionens andet – ganske markante – forslag om en lovmæssig regulering af ansattes meddeleret og ansættelsesbeskyttelse.

Dette sidstnævnte forslag skal ses i lyset af, at den foreliggende regulering af dette område beror på anbefalinger fra et af justitsministeren nedsat udvalg, som afgav betænkning i 2006<sup>2</sup>, her med en anbefaling af, at den eksisterende praksis blev søgt klargjort i en vejledning, men uden at der i øvrigt blev taget skridt til at forbedre de ansattes ansættelsesretlige stilling. Denne vejledning, som blev affattet efter udvalgets anvisninger, har imidlertid – som det måtte forventes – ikke haft nogen større praktisk betydning, idet problemerne omkring offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret fortsat eksisterer.

I Farum-sagen gav dette sig udslag i borgmesterens stærke repressalier mod kritiske embedsmænd og opbygning af en tavshedskultur i forhold til dennes mange udskejelser, som bevirkede, at der ikke blev taget fat om problemerne, førend en embedsmand lækkede oplysningerne om borgmesterens repræsentationsudgifter til pressen. Også den gang var reglerne velbeskrevet i litteraturen, hvilket ikke er det samme som, at de var eller er klare og umisforståelige. Tværtimod er hele det uskrevne regelsæt om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret præget af en grundlæggende inkonsistens, som har nær sammenhæng med de bagved liggende modstridende hensyn, der knytter sig til denne problematik, og som bevirker, at de ansattes retsstilling gennemgående er svag. Det har en vejledning, som blot udstiller disse svagheder, ikke kunnet ændre ved.

---

<sup>2</sup> Bet. 1472, *Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte*.

#### **4. Kommissionens anbefalinger**

##### ***Fristangivelser***

Anbefalingerne om en opstramning af de tidsmæssige frister for udsendelse af dagsordner mv. til kommunalbestyrelsens møder har baggrund i en praksis, dikteret af den daværende borgmester, som indebar, at antallet af møder blev reduceret væsentligt, 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. Ydermere blev møderne fra borgmesteren og hans partifællers side holdt i en hård, konfrontatorisk tone med konsekvent afvisning af oppositionens forsøg på at trænge til bunds i sagerne.

Set i dette lys kan det forekomme at være et beskedent bidrag til fremme af en konstruktiv mødekultur i kommunerne, når kommissionen anbefaler en overvejelse af fristangivelserne i den kommunale styrelseslov, som udmærker sig ved på én gang at være ganske korte – 3-4 dage – og nok så vage med formuleringer som ”så vidt muligt” (§ 8, stk. 4, 1. pkt., og stk. 5).

Med det formål at sikre byrådsmedlemmerne forsvarlige arbejdsbetingelser anbefaler kommissionen ”en regel, hvorefter tidsfristerne for udsendelse af dagsorden og mødemateriale kun kan fraviges, såfremt samtlige mødedeltagere er enige herom, eller at borgmesteren finder det åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller at borgmesteren ikke finder, sagen kan tåle udsættelse”. Med en sådan regel gives byrådsmedlemmerne allerede efter dagsordenudkastet anledning til at overveje, om de vil gøre indsigelse mod, at dagsordenpunktet behandles i mødet. Specielt for bevillingssagers vedkommende foreslår kommissionen endvidere visse yderligere præciseringer af fristangivelserne.

##### ***Suspensionsreglen***

Med hensyn til kommunestyrelseslovens § 66 om suspension af borgmesteren er det kommissionens opfattelse, at der er grund til at overveje, om bestemmelsen vedrørende borgmesterens ”vægning” kan og bør tydeliggøres. I den forbindelse bør det efter kommissionens opfattelse tillige overvejes, hvorledes kommunalbestyrelsen kan sikres den fornødne og passende juridiske bistand, herunder eventuel ekstern bistand. For så vidt angår spørgsmålet om midlertidig suspension, mens en borgmesters forhold undersøges, finder kommissionen endvidere, ”at overvejelser om gennemførelse af sådanne meget vidtrækkende forslag i forhold til det kommunale selvstyre og dets virkemåde” bør afvente evt. sagkyndigt lovforberedende arbejde.”

Den førstnævnte anbefaling må ses i lyset af, at der som anført af Steen Rønsholdt<sup>3</sup> ”i den kommunalretlige teori blev hævdet forskellige, modstridende, opfattelser om rækkevidden af styrelseslovens suspensionsbestemmelser i forhold til netop Farum-sagen”. Den kommunalretlige ekspertise var således på tidspunktet for kommunalbestyrelsens beslutning delt i spørgsmålet om, hvorvidt § 66, stk. 2, i det foreliggende tilfælde hjemlede adgang til at suspendere borgmesteren. Det antog Indenrigsministeriet ganske vist, og dette fortolkningsresultat forekommer da også holdbart, men altså ikke utvivlsomt. Usikkerheden knytter sig til styrelseslovens vægringsbegreb, der kan forstås snævert som en unkladelsesforseelse eller videregående som enhver form for pligtstridig handling eller unkladelse.

---

<sup>3</sup> *Styrelseslovgivning og Farum-sagen*, Juristen nr. 5, 2004 (18.11.2004).

Kommunalbestyrelsen traf – under stor usikkerhed – beslutning om at fjerne borgmesteren i medfør af styrelseslovens § 66, stk. 2. Forudsætningen om, at tilsynsmyndighederne kan sanktionere kommunalbestyrelsens anvendelse af denne bestemmelse som en pligt, må imidlertid – som anført af Rønsholdt<sup>4</sup> – forudsætte klarhed i retsgrundlaget. Under indtryk af indgrebets karakter vil domstolene formentlig – i forbindelse med den obligatoriske prøvelse efter § 66, stk. 4 – fordre klar hjemmel. Det er på denne baggrund så meget desto mere påfaldende, at en afklaring af suspensionsbestemmelsens rækkevidde ikke indgik i kommissoriet for den ”ekspertgruppe”, som blev nedsat efterfølgende med henblik på at overveje ændringer af styrelsesloven som en opfølgning på Farum-sagen.<sup>5</sup>

Den sidstnævnte anbefaling er ikke medtaget i kommissionens sammenfatning, og den fremstår heller ikke umiddelbart tilgængelig i den citerede form, som også er gengivet i kommissoriet for det lovforberedende udvalg. De ”meget vidtrækkende forslag”, der henvises til, er i beretningens bilag 10 præciseret som en række forslag, der har været behandlet i Folketinget, herunder i forbindelse med fremsættelse af forslag til ændring af den kommunale styrelseslov (fritagelse af borgmester for kommunale hverv under visse undersøgelser), forslag til folketingsbeslutning om ændring af den kommunale styrelseslov (mistillidsvotum til borgmester) og forslag til folketingsbeslutning om vælgernes ret til at kræve nyvalg til kommunalbestyrelsen.

## 5. Lovgivningspolitiske overvejelser

Kommissionen har imidlertid behandlet mange andre forhold, end de ovennævnte, herunder også spørgsmål af kritisk betydning for kommunestyrets processer, uden at dette har givet anledning til overvejelser eller forslag om lovgivningsmæssige tiltag. Det kan der også i mange tilfælde være gode grunde til at afstå fra. De retsstridige handlinger og undladelser, som Farum-sagen har været rig på, er ikke nødvendigvis udtryk for ”systemfejl”, der som sådan kalder på lovgivningsmæssige initiativer. Det klarhedskrav, der gælder for tilsynsmyndighedernes anvendelse af sanktioner (annullation og tvangsbøder), har imidlertid også en lovgivningspolitisk dimension på den måde, at centrale regler i styrelsesloven om rettigheder og pligter mv. så vidt muligt bør være udtømmende og umisforståelige. I det følgende omtales nogle spørgsmål, som kommissionen tager op, og som efter min opfattelse kunne give anledning til lovgivningspolitiske overvejelser ud fra dette synspunkt.

### *Bemyndigelse*<sup>6</sup>

Borgmesteren i Farum Kommune handlede i vid udstrækning efter bemyndigelse fra et flertal i kommunalbestyrelsen til at indgå aftaler om køb og salg af ejendomme mv. Herom anfører kommissionen imidlertid, at hvis et byråd vil bemyndige en borgmester ved delegation, kræves enstemmighed, og at blot ét byrådsmedlem kan kræve sagen forelagt i byrådet, inden endelig aftale indgås. Sådan behandling skal da finde sted alene med forbehold af borgmesterens begrænsede adgang til at træffe afgørelse efter styrelseslovens § 31, stk. 1 (utvivlsomme afgørelser og hastesager).

---

<sup>4</sup> A.st.

<sup>5</sup> Bet. 1425/2002 om Indsigt i den kommunale administration, jf. opfølgning med lov 381/2003.

<sup>6</sup> Kap. 5, s. 109 ff.

Det vil således efter kommissionens opfattelse ”være op til det enkelte byrådsmedlem at tage stilling til, om den bemyndigelse, der gives til borgmesteren, er tilstrækkelig klar og entydig, og om der er den fornødne tillid til, at borgmesteren uanset bemyndigelse vil vende tilbage til byrådet, hvis forudsætningerne for bemyndigelsen svigter eller brister som følge af senere indtrufne omstændigheder. I modsat fald kan bemyndigelsen begrænses således, at borgmesteren alene får et forhandlingsmandat til at indgå aftaler betinget af byrådets samtykke. Sådanne forudsætninger om ny forelæggelse kan kræves tilført beslutningsprotokollen. Også selvom der er givet en bemyndigelse til endeligt at indgå aftaler, bør det være det sædvanlige, at borgmesteren efterfølgende orienterer om faktisk aftaleindgåelse efter bemyndigelse”.

Der er ingen tvivl om, at kommissionens retsopfattelse svarer til, hvad der må betragtes som gældende ret. Men resultatet, der beror på en fortolkning af styrelseslovens regler om borgmesterens – begrænsede – afgørelseskompetence (reelt en modsætningslutning fra § 31), er tydeligvis ikke indlysende for enhver og har i hvert fald ikke været det for byrådets medlemmer i Farum Kommune. Det er derfor overraskende, at kommissionen ikke finder det påkrævet eller i øvrigt hensigtsmæssigt at lovfæste nærmere regler om, i hvilke tilfælde og under hvilke forudsætninger bemyndigelse, herunder delegation, til borgmesteren kan finde sted. Kommissionen konstaterer blot, at hensynet til mindretal og offentligheden er tilgodeset ved, at delegationen kræver enstemmighed. På den baggrund finder kommissionen ikke anledning til at foreslå ændringer i gældende ret.

### ***Hastesager***<sup>7</sup>

Borgmesteren behandlede og afgjorde endvidere en lang række sager som hastesager efter reglerne i styrelseslovens § 31, stk. 1, og ofte blev der kun underrettet sparsomt herom på de efterfølgende møder i kommunalbestyrelsen. Hertil konstaterer kommissionen nok så lakonisk, at ”en borgmester som øverste daglige leder af administrationen kan op- eller nedprioritere en sags behandling i forhold til andre sager og således eksempelvis gøre en konkret sag til en hastesag”.

Denne retsopfattelse er – selv med det nedennævnte forbehold for saglig forvaltning – næppe utvivlsom. Borgmesterens kompetence til at afgøre utvivlsomme sager og hastesager med efterfølgende orientering af kommunalbestyrelsen om de trufne afgørelser svarer til de for kollegiale organer sædvanligt gældende regler. Det har dog altid været forudsat, at sådanne formandsafgørelser hører til undtagelsen og forbeholdt sager, som efter deres karakter er enten utvivlsomme eller af særligt hastende karakter.

En relativisering af kategorien hastesager, som tillader en op- eller nedgradering af sagerne ud fra rent politiske hensyn, åbner op for et element af vilkårlighed, som ikke elimineres med kommissionens forudsætning om, at ”en sådan forskelsbehandling må være begrundet i forvaltningsretligt set saglige hensyn og dermed en sagligt begrundet fravigelse af det almindelige krav om ligebehandling i den offentlige forvaltning”.

Det afgørende er således ikke, om der finder en forskelsbehandling sted af de sager, der kommer til behandling, men at kommunalbestyrelsen – mindretallet – systematisk unddrages muligheden for at gøre sin indflydelse gældende ved behandlingen af de sager, som borgmesteren finder anledning til at tage op som hastesager. Dermed svigter også en væsentlig garanti for afgørelsernes lovlighed og

---

<sup>7</sup> Kap. 5, s. 131 ff.

– ikke mindst – rigtighed. Der kan derfor være al mulig grund til i det kommende lovforberedende arbejde at adressere den retsopfattelse, som kommissionen hermed lægger til grund.

### ***Inhabilitet***<sup>8</sup>

Med henvisning til tidligere tilsynssager konstaterer kommissionen, at der i en række tilfælde, der vedrører borgmesterens hverv som formand for Farum Boldklub A/S, har foreligget *speciel* inhabilitet hos borgmesteren, og at habilitetsreglerne er blevet tilsidesat i forbindelse med nogle af sagernes afgørelse. Tilsvarende gælder mht. enkelte byrådsmedlemmer, som havde aktier i boldklubben, og hvor tilsynsmyndighederne havde statueret inhabilitet for aktiebesiddelse af en vis størrelse.

Hertil bemærker kommissionen, at ”såvel det grundlæggende hensyn til at styrke tilliden til den offentlige forvaltning som hensynet til at have en klar og let praktisabel regel kunne tale for, at et byrådsmedlem, der har en umiddelbar økonomisk interesse i en sag som følge af aktiebesiddelse mv., uanset investeringens størrelse bør anses for at være inhabil i forbindelse med sagens behandling og afgørelse”. Kommissionen anlægger dermed en udvidende fortolkning af bestemmelserne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, om en ”særlig” interesse og § 3, stk. 2, om ”interessens karakter eller styrke”, idet man alene vil undtage ”en meget beskeden investering af symbolsk eller ideelt betonet karakter”, som forhold, der falder under grænsen for inhabilitet.

Endskønt denne retsopfattelse kan forekomme rimelig, er den ikke nødvendigvis fuldt dækkende for, hvad der kan betragtes som gældende ret, og i hvert fald tog ledende embedsmænd i Indenrigsministeriet forbehold over for kommissionens retsopfattelse på dette punkt i deres høringssvar til kommissionen. Selv om kommissionen ikke selv finder grundlag for en ændring af forvaltningslovens habilitetsregler eller indførelse af en særregel i den kommunale styrelseslov, bør spørgsmålet adresseres i det lovforberedende arbejde, således at der i hvert fald herfra markeres en retsopfattelse, der enten tilslutter sig eller modificerer kommissionens ovennævnte opfattelse

Borgmesterens samtidige bestridelse af hvervene som henholdsvis borgmester og formand for bestyrelsen i Farum Boldklub A/S giver endvidere kommissionen anledning til nogle overvejelser om *generel* inhabilitet af potentiel betydelig rækkevidde, da det langt fra er usædvanligt, at byrådsmedlemmer bestrider hverv som bestyrelsesmedlemmer i selskaber, som kommunen samarbejder med økonomisk og/eller ledelsesmæssigt.

Problemet er her ikke så meget det – relativt beskedne – antal sager, hvor borgmesteren som følge af sit hverv som bestyrelsesformand i Farum Boldklub A/S måtte anses for at være inhabil. Problemet var derimod efter kommissionens opfattelse det meget omfattende samarbejde mellem kommunen og boldklubben, som fandt sted gennem en længere periode, og som ”må give anledning til meget væsentlige betænkeligheder, idet dobbeltrollen udelukkede borgmesteren fra at udøve sin almindelige tilsynsforpligtelse i egenskab af administrativ leder af kommunen og formand for økonomiudvalget i relation til kommunens løbende økonomiske engagementer med boldklubben, jf. styrelseslovens §§ 18 og 31”.

Således som kommunens samarbejde med boldklubben udviklede sig med vidtgående behov for politisk stillingtagen finder kommissionen, ”at disse habilitetsproblemer reelt ikke kunne afbødes effektivt på anden måde end ved, at (borgmesteren) traf et valg med hensyn til hvilket af hvervene

---

<sup>8</sup> Kap. 5, s. 180 ff.



som henholdsvis borgmester og bestyrelsesformand i boldklubben, han ønskede at bestride". Denne retsopfattelse er utvivlsomt konsekvent, men vil kunne bestyrkes med en udtrykkelig bestemmelse i styrelsesloven om forbud mod påtagelse af generelt inhabilitetsbegrundende hverv i private selskaber, som kommunen samarbejder med.

### *Administrativ struktur*<sup>9</sup>

I forbindelse med konstateringen af, at Farum Kommune indtil 2002 havde haft en flad organisation med en række direktørstillinger, hvor direktørerne havde direkte reference til borgmesteren, rejser kommissionen spørgsmålet, om ikke hensynet til en lovlig forvaltning burde tilsige "en styrket – og muligt lovfæstet – rolle for kommunaldirektøren som øverste administrative chef efter den politisk valgte borgmester". Der henvises til, at det er embedsmændenes opgave med kommunaldirektøren i spidsen at advare, hvis der kan rejses tvivl om lovligheden af borgmesterens – eller byrådets – påtænkte beslutninger og helt at sige fra ved klart ulovlige beslutninger. Hertil kommer den rolle, som kommunaldirektøren har som "bolværk" for sine embedsmænd i forhold til det politiske system mod eventuel usaglig indblanding i myndighedsafgørelser.

Det er dog kommissionens samlede opfattelse, "at der lige så lidt som for en departementschef i forhold til en minister bør opstilles lovregler for kommunedirektørens beføjelser i forhold til den politisk ansvarlige chef". Hovedprincippet i den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 7, om, at det er kommunalbestyrelsen, der drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale, bør således efter kommissionens opfattelse ikke anfægtes. I stedet henviser kommissionen til det disciplinære og eventuelt strafferetlige ansvar som grænse for, hvornår en topembedsmand skal sige fra, og det tilføjes, at "topembedsmanden i øvrigt ikke bør blande sig i den politiske proces, medmindre sagkyndig bistand efterspørges af borgmesteren og/eller øvrige byrådsmedlemmer. Også det kommunale folkestyre er bedst tjent med loyale embedsmænd, der samtidig kender grænserne for loyalitet."

Selv om det for en dansk kommunalretlig synsvinkel forekommer naturligt at se det kommunale personale som et uselvstændigt og rent udførende led i den kommunale forvaltning, synes der alligevel – i lyset af Farum-sagen – at måtte kunne stilles spørgsmålstejn ved denne stilling. Udviklingen af det danske kommunestyre har længe gået i retning af, at de kommunale beslutninger i praksis træffes af embedsværket. Det gælder alle de daglige beslutninger, der træffes i medfør af lovgivningen, men det gælder også de mere principielle sager, som det tilkommer politikerne at træffe beslutning om, men som i reglen vil være forberedt i administrationen og forelagt politikerne med en indstilling fra embedsværket. Læren af Farum-sagen synes her at være, at den meget stærke stilling, som borgmesteren indtager i dansk kommunestyre, indebærer visse risikomomenter for en fordrejning eller manipulation af det kommunalpolitiske beslutningsgrundlag for sådanne sager af mere principiel eller vidtrækkende karakter.

Netop kombinationen af en stærk borgmester og et formelt set svagt embedsværk, der forventes at levere gennemarbejdede oplæg til de kommunalpolitiske beslutninger, rummer en risiko for, at disse oplæg påvirkes af usaglige hensyn, uagtet at det ikke tilkommer borgmesteren at blande sig i administrationens indstillinger. En kommunal embedsmand har udtrykt det på den måde, at der findes beslutninger, som er sagligt korrekte, men politisk umulige at gennemføre, og beslutninger,

---

<sup>9</sup> Kap. 6, s. 300 ff.

som er mindre korrekte, men politisk nødvendige<sup>10</sup>. Det er en logik, som meget vel kan afspejle den kommunaladministrative hverdag i nogle kommuner, men som formentlig ikke er tilnærmelsesvis så udbredt i den statslige administration, hvor topchefen trods alt kan støtte sig på hele den sagkundskab, som det enkelte ministerium repræsenterer, og hvor ministeren heller ikke uden videre kan regne med rygdækning fra Folketing og regering. Departementschefen står her i en helt anden og stærkere position, end kommunaldirektøren, som med rette anses som en svag aktør i det danske kommunestyre.

Det er heller ikke et naturgivent forhold, at den kommunale administration skal være hensat i en så uselvstændig position, som tilfældet er i Danmark. Til sammenligning har den norske *administrasjonssjef* (i daglig tale *rådmannen*), som svarer til en dansk kommunaldirektør, både møde- og taleret i de kommunalpolitiske organer, og der påhviler herved denne en særlig forpligtelse til at påse, at de sager, der lægges frem til politisk forhandling, er forsvarligt udredet i forhold til lovgivningens regler<sup>11</sup>. Indførelse af en lignende stilling for kommunaldirektøren betyder ikke i sig selv, at den kommunale administration selvstændiggøres i forhold til det kommunalpolitiske niveau, men det vil skabe en retssikkerhedsmæssig garanti for de kommunale beslutningers lovlighed og rigtighed, der også kan få betydning i forhold til det almindelige kommunaltilsyn, som i givet fald får bedre muligheder for at placere et ansvar for eventuelle ulovlige beslutninger, som kommunalbestyrelsen måtte træffe. Det er på den anden side også en ordening, som må være forbundet med særlige ansættelsesretlige garantier, hvis man ikke slet og ret vil gøre som i Norge, hvor rådmannen er placeret som øverste leder for den samlede kommunale forvaltning.

### ***Ytringsfrihed og meddeleret***<sup>12</sup>

Det sidste leder over til spørgsmålet om kommunalt ansattes embedsmænds stilling ved fremsættelse af kritik eller anklager for magtmisbrug, herunder ved udtalelser til offentligheden. Også dette spørgsmål har givet kommissionen anledning til bemærkninger. Kommissionens udgangspunkt er her, at embedsmanden bør kunne søge vejledning for den korrekte adfærd i justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, som blev fastsat efter anbefaling i den førnævnte betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Men det tilføjes, at der for den, der står frem, og som i bedste fald til sidst får rettens ord for sin troværdighed, kan være lang vej. Borgmesteren kan – med et solidt flertal i ryggen – skride til afskedigelse eller degradering, og i en eventuel retssag kan han eller hun risikere selv at blive hængt ud for fejl og mangler som led i et – i sig selv helt legitimt – forsvar for de trufne beslutninger.

Kommissionen anser det herved for ”en systemfejl, hvis de, der har haft informationerne og mulighederne, typisk vælger ikke at reagere”. I tilfælde af grove overtrædelser og i mangel af reaktion ved henvendelse til kommunalbestyrelsen anviser kommissionen, at der rettes henvendelse til revisionen og tilsynsmyndighederne, men understreger derpå, at ”det ansættelsesretlige værn for en sådan embedsmand bør være indrettet, så det giver et sikkerhedsnet også økonomisk set”, og at dette synspunkt ”bør veje tungt ved udmåling af godtgørelse eller erstatning”. Kommissionen finder derimod ikke grundlag for at anfægte (flertallets) konklusioner i den ovennævnte betænkning, men

---

<sup>10</sup> Politisk ledelse, KL 1997, s. 19.

<sup>11</sup> § 23 i lov nr. 107/1992 om kommuner og fylkeskommuner, jf. lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt & Oddvar Overå, Kommuneforlaget 2011, s. 185 ff (særligt s. 188).

<sup>12</sup> Kap. 7, s. 219 ff.

det anføres, at ”forløbet i Farum-sagen kan give anledning til genovervejelse af behovet for lovgivning om meddeleret og – navnlig – ansættelsesretligt værn”.

Selv om udgangspunktet må være, at embedsmanden kan forventes loyalt at udføre borgmesterens og kommunalbestyrelsens lovlige beslutninger, må reglerne tage højde for den – muligt ekstreme – situation, at en borgmester og en kommunaldirektør i forening gør sig skyldige i alvorlige strafbare forhold. Hertil kræves såvel et regelværk om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, som signalerer, at en (velbegrunnet) kritik fra de ansatte må tages alvorligt, som en ansættelsesretlig beskyttelse, der yder et effektivt værn mod sagligt uberettigede sanktioner mod de embedsmænd, som gør deres pligt ved at underrette rette vedkommende – og i yderste fald – offentligheden om kritisable forhold i kommunen.

Kravene kan i den forbindelse ikke stilles så højt, at beviserne for påstande om magtmisbrug skal kunne holde ved en eventuel retslig efterprøvelse. Det må være tilstrækkeligt, at embedsmanden kan godtgøre, at anklagerne er fremsat i god tro. Efterfølgende anvendelse af ”sanktioner” i form af afskedigelse eller degradering i medfør af den diskretionære ledelsesbeføjelse bør endvidere i sådanne tilfælde kun kunne finde sted på grundlag af en uvildig undersøgelse, der opfylder sædvanlige retssikkerhedsmæssige krav. Den nugældende praksis med at lade kommunernes egen interesseorganisation (Kommunernes Landsforening) forestå sådanne undersøgelser kan i hvert fald ikke anses for retssikkerhedsmæssigt betryggende.<sup>13</sup>

## 6. Tilsynsmyndighedernes sagsbehandling<sup>14</sup>

Kommissionen har herudover særligt hæftet sig ved tilsynsmyndighedernes behandling af en række sager fra Farum Kommune. Det oplyses herved, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt har behandlet et meget stort antal sager vedrørende denne kommune, og at de fleste af sagerne blev indledt efter Farum-sagens opkomst i februar 2002, men at der også i årene forinden havde været flere sager fra denne kommune end andre kommuner i amtet. Kommissionen har rekvireret og gennemgået mere end 300 sager, hvoraf ca. 100 er omtalt i beretningen. Også Indenrigsministeriet har i undersøgelsesperioden behandlet et relativt stort antal tilsynssager vedrørende Farum Kommune (16 sager + suspensionssagen). Der er helt overvejende tale om sager, hvor en afgørelse fra tilsynsrådet er blevet indbragt for ministeriet enten af kommunen eller af en borger, idet en række borgerhenvendelser til ministeriet er blevet videresendt til tilsynsrådet som rette myndighed.

Såvel Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt som Indenrigsministeriet blev efter Farum-sagens opkomst i begyndelsen af februar 2002 genstand for betydelig offentlig kritik. For så vidt angår tilsynsrådet vedrørte kritikken navnlig:

- At tilsynsrådet havde været for langmodig over for Farum Kommune og i for vidt omfang havde accepteret mangelfulde og/eller langsommelige svar fra kommunen.
- At tilsynsrådets egen sagsbehandling havde været langsommelig, og
- At tilsynsmyndighederne ved passivitet over for konstaterede ulovligheder havde pådraget sig et medansvar for ”Farum-skandalen”.

---

<sup>13</sup> Se f.eks. dknyt 27/9 og 30/11 2012 om afskedigelse af en kommunaldirektør i Vallensbæk Kommune, efter at KL havde fundet, at dennes beskyldninger mod borgmesteren for magtmisbrug var grundløse.

<sup>14</sup> Kap. 16, s. 29, 34.

Kommissionen anfører hertil<sup>15</sup>, ”at der ikke kan ses bort fra, at en skærpelse af tilsynsrådets praksis med hensyn til svarfrister over for kommunen kunne have afkortet sagsbehandlingstiden også i de store og væsentlige sager, der blev indledt i 2000”. Kommissionen ”finder det imidlertid tvivlsomt, om det herved ville have været muligt at fremskynde sagsbehandlingen i en sådan grad, at det på afgørende måde havde begrænset omfanget af de problemer, som kommunen endte med at have”. Det anføres i den forbindelse, at også Indenrigsministeriet i nogle sager har haft en sagsbehandlingstid af en længde, der ikke umiddelbart lader sig forklare ud fra sagernes indhold, mens tilsynsrådet – omvendt – for sit vedkommende momentvis var underbemandet i forhold til sagsantallet og sagernes omfang. Kommissionen finder således for en samlet betragtning, at tilsynsrådet ikke med rette kan kritiseres for at have ”siddet på hænderne”.

Mere bemærkelsesværdig er Indenrigsministeriets stilling som overtilsynsmyndighed i et par af de sager, som havde givet anledning til en massiv overbelåning i kommunen. Den ene af disse sager vedrørte kommunens dispositioner over rensningsanlæg, hvor den daværende indenrigsminister Thorkild Simonsen (S) på grundlag af en indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten konkluderede, at der reelt var tale om låneoptagelse hos FIH i strid med lånebekendtgørelsen, og at lånet som udgangspunkt skulle indfries. Da kommunen bestred dette, var embedsværkets indstilling til ministeren, at ministeriet anlagde retssag imod kommunen. Sagen endte imidlertid med at blive forliget, idet ministeriet frafaldt indfrielse af engagementet med FIH mod, at kommunen dels indfriede hele sin øvrige langfristede gæld opgjort til ca. 200 mio. kr., dels deponerede et beløb på 140 mio. kr. Ministeren forklarede til kommissionen, ”at han med sin kommunale baggrund ikke ønskede en langvarig retssag med en højtprofileret og populær borgmester som modpart”. En forklaring, som kommissionen med det givne – begrænsede – kommissorium, har taget til efterretning med konstatering af, at problemerne i Farum Kommune i det mindste blev adresseret i denne sag.

Anderledes med den efterfølgende sag om FIH's<sup>16</sup> finansiering af Farum Park, hvor den daværende indenrigsminister Karen Jespersen (V) ikke fandt anledning til at reagere, selv om ministeriet havde vurderet, at kommunens dispositioner udløste pligt til deponering af et beløb i størrelsesordenen 200 mio. kr. I sit svar på et spørgsmål om sagen fra Folketingets Kommunaludvalg henviste ministeren til, at sagen blev undersøgt af tilsynsrådet, og at hun derfor ikke kunne udtale sig om arrangementets lovlighed i forhold til lånereglerne. Denne forklaring tilsidesættes af kommissionen<sup>17</sup>, der afviser, at den anførte begrundelse har støtte i det faktiske sagsforløb, og som vurderer, at den meget betydelige yderligere gældsætning af kommunen kunne være blevet begrænset, hvis Indenrigsministeriet var gået ind i denne sag på samme måde, som det tidligere var sket vedrørende kommunens dispositioner med hensyn til rensningsanlægget som ovenfor nævnt.

Mens der ved tilsynsreformen i 2004 blev gjort op med det kommunalpolitiske islæt i kommunaltilsynet i første instans – ved at de blandede statsligt-kommunale tilsynsråd blev afskaffet til fordel for et rent embedstilsyn, som nu er overgået til statsforvaltningerne – fulgte man ikke klagereformudvalgets forslag om på lignende måde at henlægge Indenrigsministeriets kompetence som klage- og overtilsynsmyndighed til et uafhængigt tilsynsnavn<sup>18</sup>. Som begrundelse for at

---

<sup>15</sup> Kap. 4, s. 114.

<sup>16</sup> FinansieringsInstituttet for Industri og Håndværk A/S (Nu FIH Erhvervsbank A/S).

<sup>17</sup> Kap. 16, s. 196.

<sup>18</sup> Bet. 1395/2000, s. 272 ff.

modsatte sig dette forslag henviste ministeriet bl.a. til hensynet til at kunne gøre et parlamentarisk ansvar gældende.

Et sådant ansvar syntes dog ikke at have spillet nogen større rolle i de ovennævnte sager, hvor ministeren ved sin personlige indgriben eller mangel på samme – i strid med embedsværkets anbefalinger – demonstrerede svagheden ved denne placering af tilsynsmyndigheden. Der er ingen grund til at tro, at kommissionens beretning på dette punkt vil sætte sig nogen spor i den fremtidige organisering af tilsynet med kommunerne. Men politiseringen af overtilsynet, som der også er rejst kritik af i andre sammenhænge<sup>19</sup>, bestyrker – beklageligvis – indtrykket af Indenrigsministeriet som ”kommunernes ministerium”, snarere end som et neutralt organ for kontrollen med kommunernes virksomhed.

## 7. Vurdering af kommissionsarbejdet

Ved vurderingen af, om kommissionsarbejdet har været alle anstrengelserne værd, må det i hvert fald konstateres, at Farum-sagen allerede for længst har affødt en række ændringer af styrelsesloven, som skal forebygge gentagelser, specielt ved at styrke lovens mindretalsbeskyttelse på en række punkter. Også andre ændringer, der er kommet til efterfølgende på anden baggrund, har foregrebet lovgivningsmæssige overvejelser som opfølgning på Farum-sagen, således navnlig de nye regler om – en uafhængig og sagkyndig – revision af kommunale regnskaber<sup>20</sup>. Tilbage står endnu at rette op på de forhold, som kommissionen peger på: fristangivelserne for udsendelse af dagsorden mv. i § 8 og suspensionsbestemmelserne i § 66.

Det havde man dog ikke behøvet et kommissionsarbejde af denne art for at nå frem til. De løse og meget korte fristangivelser i styrelsesloven er en oplagt svaghed, der kan friste til misbrug, og som ret beset er en reminiscens fra en teknologisk mindre fremskreden tid. Svagheden i de sidstnævnte bestemmelser var også åbenlys ved nedsættelsen af den føromtalte arbejdsgruppe, som skulle sikre bedre indsigt i kommunestyrets forhold, men som – bl.a. af politiske grunde – ikke fik i opdrag at tage dette forhold op til overvejelse.

Kommissionens beretning lider dertil af nogle form- og indholdsmæssige svagheder. På det formmæssige plan er det en mangel, at der ikke – i tilgængelig oversigtlig – form er foretaget en klar opsummering af resultaterne af kommissionens overvejelser og herunder af dennes anbefalinger. En sammenfatning på mere end halvandet hundrede sider kan ikke gøre det ud for en sådan opsummering, rent bortset fra, at denne sammenfatning heller ikke udtømmer hele feltet af overvejelser, som kommissionen har gjort sig. Dette forhold svækker beretningens værdi som input til den politiske debat og beslutningsproces.

Indholdsmæssigt er det endvidere en svaghed, at kommissionen på flere punkter viger tilbage fra at konkludere mere håndfast på sine overvejelser eller helt undlader at adressere problemerne med fornøden styrke. Det gælder efter min opfattelse i forhold til spørgsmålet om delegation til borgmesteren, dennes behandling af sager som hastesager og inhabilitet ved deltagelse i ledelsen af selskaber, som kommunen samarbejder med. I disse tilfælde kunne kommissionen meget vel have

---

<sup>19</sup> Se Steen Rønsholdt, *Det politiske element i tilsynet med kommunerne*, Juristen 2009/2, side 50.

<sup>20</sup> L 510/2007, jf. bet. 1487/2006 om *kommunal og regional revision*.

anbefalet lovgivningsmæssige initiativer eller i det mindste en overvejelse af mulighederne for at adressere problemerne ved lovgivning eller på anden vis.

Af større principiel betydning er den fortsat stærke position, som borgmesteren indtager i dansk kommunestyre, og som er uden sidestykke i hvert fald i nordisk sammenhæng. Med denne stilling, som bl.a. indebærer, at borgmesteren er leder af den kommunale administration, hensættes det administrative personale og herunder den administrative top-ledelse i en meget svag position, når det gælder mulighederne for at gribe ind over for tilfælde af politisk magtmisbrug. De ansattes ytringsfrihed og meddeleret er med en sådan struktur ikke meget bevendt som en garanti for lovlig og rigtigt forvaltning af den simple grund, at få eller ingen tør bruge disse rettigheder.

Dette problem adresseres ikke i kommissionens beretning på anden måde end ved konstatering af, at den 'flade' organisation, som kommunen havde valgt, gav særligt gode muligheder for at dække over den ulovlige forvaltning i kommunen, idet det herudover anbefales at styrke ansættelsesbeskyttelsen for forvaltningens personale i forhold til udnyttelsen af deres ytringsfrihed og meddeleret. Efter min opfattelse stikker problemerne imidlertid dybere og rører ved selve grundstrukturen i det danske kommunestyre, nemlig placeringen af den kommunale administration som en énhedsforvaltning under kommunalbestyrelsens overordnede ledelse og med borgmesteren som daglig leder.

Denne grundstruktur kan der – af mange grunde – næppe gøres op med, men som et lille skridt af mulig stor praktisk betydning kunne det som nævnt overvejes at forlene embedet som administrativ top-leder med en ret og pligt til – af egen drift – at rådgive kommunalbestyrelsen om legaliteten eller manglen på samme af de beslutninger, som den står i begreb med at træffe, svarende til hvad der også kendes fra andre lande. Det er imidlertid ikke en tanke, som kommissionen er inde på, måske fordi den har manglet en kommunalretlig ekspertise, som rækker ud over de eksisterende grundstrukturer i det danske kommunestyre.

## **8. Afsluttende bemærkninger**

For en samlet vurdering af kommissionens arbejde bliver det således afgørende, *at* det er meget lidt, der er kommet ud af dette arbejde, målt på omfanget og indholdet af de anbefalede tiltag, *at* der i beretningen kunne synes at være stof til andre og mere fremadrettede overvejelser, *og at* man i øvrigt sidder tilbage med et indtryk af, at kommissionen ikke med fornøden styrke har adresseret de virkelige – både retssikkerheds- og demokratimæssige – problemer, der knytter sig til borgmesterens fortsat stærke stilling i det danske kommunestyre.

Det er på denne baggrund vanskeligt at sige, at arbejdet har været anstrengelserne og omkostningerne værd. Som faktum-undersøgelse er Farum-kommissionens beretning udtryk for et stort og gedigent arbejde, men uden større dristighed i kommissionens overvejelser af fremadrettet karakter, og ikke mindst uden en klar opsummering af de overvejelser, som kommissionen rent faktisk har gjort sig. Det lovforberedende udvalg, som nu er nedsat, tager afsæt i de anbefalinger, som kommissionen har fremsat på det specifikt kommunalretlige område. Heller ikke i den sammenhæng har man således fundet inspiration i beretningen til videregående overvejelser af lovgivningspolitisk art.

Hvad regeringen agter at foretage sig i anledning af kommissionens anbefalinger mv. på andre områder er derimod uvist. Det gælder således i forhold til kommissionsundersøgelsers omfang og afrapportering og de offentligt ansattes retsstilling ved udnyttelse af deres ytringsfrihed og meddelelser. Disse områder henhører under Justitsministeriet, uden at der herfra er afgivet melding om særlige initiativer som opfølgning på denne del af kommissionens beretning.