



Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 8. maj 2013

Beretning

om

Farum-kommissionens beretning

1. Indledning

Undersøgelseskommissionen vedrørende forholdene i Farum i perioden fra 1990 til 2003, den såkaldte Farum-kommission, afgav sin beretning den 12. april 2012.

Punkt 6 nedenfor indeholder en gennemgang af Farum-kommissionens konklusioner.

Efter § 56, 1. pkt., i Folketingets forretningsorden skal alle beretninger fra undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres, herunder afgående ministres, forhold, behandles af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen med henblik på eventuelt indstilling om ansvarsspørgsmålet.

2. Politiske bemærkninger

2.1

Udvalget skal indledningsvis bemærke, at Farum-kommissionens beretning ud over en gennemgang af forholdene i Farum Kommune også indeholder en række anbefalinger til det generelle kommissionsarbejde og lov om undersøgelseskommissioner. Udvalget vil derfor både kommentere på kommissionens anbefalinger i forhold til kommissionsarbejdet og lov om undersøgelseskommissioner samt komme med udvalgets bemærkninger til de lovgivningsmæssige tiltag, som allerede er vedtaget, og de planlagte lovgivningsmæssige tiltag.

Udvalget konstaterer, at Farum-kommissionens beretning har afdækket en lang række kritisable forhold i Farum Kommune. Efter udvalgets opfattelse var det nødvendigt at få undersøgt forholdene i Farum Kommune grundigt, og udvalget kan positivt notere, at Farum-kommissionen har lavet en dybdegående og gennemgribende undersøgelse af Farum Kommune. Udvalget finder, at tilstanden i Farum Kommune var udtryk for en usund og afsporet kultur såvel politisk som i forvaltningen, men også udtryk for en helt særegen kultur, som ikke er set lignende i andre kommuner. Det er derfor også væsentligt at understrege, at samtidig med at Folketin-

get skal lade erfaringerne fra Farum Kommune indgå i de overvejelser, der vedrører, hvordan det kommunale styre indrettes, må enkeltstående sager, som Farum Kommune er udtryk for, ikke medføre, at lovgivningen indrettes på en for kommunerne eller regionerne uhensigtsmæssig måde.

2.2

Farum-kommissionen blev nedsat af justitsministeren den 6. august 2003 og afleverede den 12. april 2012 sin beretning til justitsministeren, der samme dag sendte den videre til Folketinget. Dermed brugte kommissionen næsten 9 år på at afdække forholdene i Farum Kommune. Det er udvalgets opfattelse, at kommissionsundersøgelser i fremtiden ikke skal strække sig over så lang tid. Det er væsentligt, hvis kommissionerne skal have den rolle, som de er tiltænkt, at konklusionerne ikke kommer, adskillige år efter at hændelserne har fundet sted, men at der hurtigt kan komme en eventuel reaktion og de eventuelle nødvendige lovgivningsmæssige tiltag. Herudover er der også det økonomiske spørgsmål. Det er udvalgets opfattelse, at økonomien ikke skal hindre en tilbunds gående undersøgelse, men der skal samtidig være rimelighed i omkostningsniveauet. Udvalget bakker op om kommissionens forslag om, at der forud for beslutningen om at nedsætte en langvarig kommissionsundersøgelse er foretaget overvejelser om både den forventede ressourceanvendelse og tidsanvendelse, og at dette tilkendes offentlig og over for de personer, som forventes udpeget som kommissionsmedlemmer og udspørger, og udvalget kan med tilfredshed konstatere, at dette allerede efterlevs i praksis. I kommissorierne for de seneste undersøgelseskommissioner (Statsløsekommissionen, Skattesagskommissionen, Irak- og Afghanistankommissionen, Blekingegadekommissionen) har man – i modsætning til i kommissorierne for Skattefradragskommissionen, Dan Lyng-kommissionen og Farum-kommissionen – indsat bemærkninger i kommissorierne om, hvornår beretningen bør afgives. Det er anført, at kommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at

den så vidt muligt kan afgive beretning, senest et nærmere angivet antal år efter at kommissionen er endeligt nedsat. Det er endvidere indsat, at kommissionen anmodes om at orientere justitsministeren skriftligt, hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden for det nævnte tidspunkt, og i den forbindelse orientere om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive beretning. Det er efter udvalgets opfattelse væsentligt, at denne praksis opretholdes også fremover. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at justitsministeren i forbindelse med den nedenfor nævnte justering af lov om undersøgelseskommissioner bør overveje at lovfæste den nuværende praksis vedrørende tidsmæssige angivelser i kommissorier og opfølgning på overholdelsen heraf. Udvalget er samtidig af den opfattelse, at det må tilstræbes ved udarbejdelsen af fremtidige kommissorier, at disse udformes så skarpt og præcist, at de ikke medvirker til, at kommissionsarbejdet strækker sig længere end nødvendigt eller koster mere end nødvendigt.

Farum-kommissionens nedsættelse var unik, idet der sideløbende med undersøgelsen verserede strafferetlig efterforskning og domstolsbehandling. En situation, som man ikke tidligere havde oplevet, og som der ikke er taget højde for i lov om undersøgelseskommissioner. Problemstillingen fyldte derfor også en væsentlig del under behandlingen i Folketingssalen af beslutningsforslaget, som pålagde regeringen at nedsætte kommissionen. Det er udvalgets opfattelse, at denne unikke situation er en del af årsagen til, at Farum-kommissionen måtte bruge ekstra lang tid, da kommissionen i forhold til visse dele af undersøgelsen måtte afvente straffesagen, som blev afsluttet ved Østre Landsret den 6. oktober 2009.

Udvalget har herudover noteret sig, at kommissionen foreslår, at der indføres en adgang for medarbejdere i kommissionens sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et muligt vidne med spørgsmål til belysning af, om det er relevant at indkalde et vidne til afhøring i et kommissionsmøde. Udvalget finder på linje med justitsministeren, jf. UUF alm. del – svar på spørgsmål 3 (2011-12), at det giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder at indføre en ordning som foreslået. Desuden finder udvalget den screeningsprocedure, som allerede finder sted i dag, jf. UUF alm. del – svar på spørgsmål 2, tilstrækkelig til at sikre, at kun de relevante vidner indkaldes.

Endelig har udvalget taget til efterretning, at kommissionen problematiserer Østre Landsrets kendelse af 20. december 2007, som medfører, at det er overladt til Justitsministeriet som den myndighed, der har nedsat kommissionen, under en verserende kommissionsundersøgelse at tage stilling til, om kommissionen og den person, hvis forhold undersøges, kan videregive oplysninger. Udvalget deler kommissionens bekymring for, at denne rollefordeling i visse situationer kan give anledning til habilitetsproblemer for justitsministeren. Justitsministeriet har til udvalgets tilfredsstillelse efterfølgende i UUF alm. del – svar på spørgsmål 1, oplyst, at ministeriet vil overveje at foretage en justering af lov om undersøgelseskommissioner på det nævnte område ved førstkommande lejlighed.

2.3

Udvalget har med tilfredshed konstateret, at der allerede kort efter nedsættelsen af Farum-kommissionen fandt lovgivningsmæssige tiltag sted, bl.a. som følge af forslag fra Ekspertgruppen ledet af Jens Peter Christensen. Økonomi- og indenrigsministeren har i UUF alm. del – svar på spørgsmål 6 (2011-12) orienteret udvalget om de lovgivningsmæssige tiltag, som vedrørte:

- Forbedring af kommunalbestyrelsesmedlemmers muligheder for indsigt i den kommunale administration, herunder om økonomiske forhold og likviditet (vedtaget som lov nr. 381 af 28. maj 2003, der trådte i kraft den 1. januar 2004).
 - øget adgang for kommunalbestyrelsens medlemmer til at gennemse sagsmateriale i forvaltningen (§ 9)
 - borgmesterens pligt til at orientere kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet på kommunalbestyrelsens vegne (§ 31, stk. 2)
 - kommunalbestyrelsens godkendelse af særlige grupper af leje- og leasingaftaler (§ 41, stk. 2)
 - udsendelse af revisionens beretninger til kommunalbestyrelsen (§ 42 b)
 - revisionens adgang til at forelægge beretninger for kommunalbestyrelsen (§ 42 c)
 - udarbejdelse af oplysninger til kommunalbestyrelsen om kommunens økonomiske forhold (§ 46, stk. 2)
 - Tilsynsreform (vedtaget som lov nr. 381 af 28. maj 2003, der trådte i kraft 1. januar 2004).
 - Øgede krav til den kommunale og regionale revisions sagkundskab og uafhængighed (vedtaget som lov nr. 510 af 6. juni 2007, men først trådt i kraft den 1. januar 2012) (§ 42).

2.4

Udvalget kan som nævnt ovenfor med tilfredshed konstatere, at mange og nødvendige lovgivningsmæssige initiativer allerede er taget.

Enkelte udestår imidlertid, hvilket også påpeges af kommissionen. Dette gælder en styrkelse af byrådsmedlemmerne gennem bedre uddannelse og information, en tydeliggørelse af, hvornår en borgmester kan afsættes, samt endelig behovet for lovgivning om meddelelser.

Udvalget bakker op om kommissionens betragtninger. Det er udvalgets opfattelse, at en del af problemerne i Farum Kommune skyldtes manglende informering af byrådsmedlemmerne, hvilket medførte et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag. Dette gjorde det svært for byrådsmedlemmerne at sætte spørgsmålstejn ved borgmesterens dispositioner. Herudover er det væsentligt at se på reglerne omkring en borgmesters vægring mod at gå af. Endelig er det væsentligt for offentligt ansatte, at de har en mulighed for at ytre sig om kritisable forhold, herunder ikke mindst forhold, som er i strid med lovgivningen. Det er udvalgets opfattelse, at man måske havde undgået, at Farum-sagen nåede det omfang, som den gjorde, hvis der havde været bedre muligheder for at ytre sig om forholdene i kommunen.

Det er derfor med tilfredshed, at udvalget har noteret, at økonomi- og indenrigsministeren har nedsat et udvalg med Jens Peter Christensen i spidsen til at afdække de to første problemstillinger. Dette arbejde skal afsluttes medio 2013. Herudover vil justitsministeren se på behovet for lovgivning om meddeleret og – navnlig – ansættelsesretsligt værn og i den sammenhæng, om vejledninger og etiske regler rækker. Justitsministeren forventer at komme med et udspil medio 2013. Udvalget imødeser udspil fra begge ministre.

3. Lovgrundlaget for Farum-kommissionen og grundlaget for den politiske behandling af kommissionens beretning

Lovgrundlaget for nedsættelsen af Farum-kommissionen er lov om undersøgelseskommissioner, lov nr. 357 af 2. juni 1999.

Det følger af § 1, stk. 1, 2. pkt., i denne lov, at justitsministeren skal nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af alment vigtig betydning, hvis Folketinget vedtager beslutning herom.

Om Farum-kommissionens kommissorium henvises til punkt 5 nedenfor.

Grundlaget for den politiske behandling af kommissionens beretning findes i kapitel XVIII i Folketingets forretningsorden.

4. Baggrunden for nedsættelse af Farum-kommissionen

Justitsministeren nedsatte den 6. august 2003 Farum-kommissionen på baggrund af folketingsbeslutning af 5. december 2002.

Farum-kommissionen blev nedsat, da der i medierne og i den offentlige debat havde været påstande om og beskrivelser af, at forholdene i Farum Kommune i perioden 1990 til 2003 var kritisable.

Det på mange måder centrale forløb fra den 6. februar 2002 og frem vedrørende Peter Brixtoftes sygdomsmeddelelse, indledning af en politimæssig undersøgelse og indenrigsministerens indgriben, hvorefter kommunen fra den 19. februar 2002 blev »sat under administration«, er i almindelighed betegnet som tidspunktet for Farum-sagens start eller opkomst. Det var imidlertid langt fra den første kritiske medieomtale, men nok den første, som alle kunne have en mening om.

Beslutningsforslag nr. B 2 (2002-03), der var baggrunden for nedsættelsen af kommissionen, blev fremsat i forlængelse af beslutningsforslag nr. B 84, der blev fremsat i folketingsåret 2001-02, 2. samling, og den beretning, der af flertallet – S, DF, SF og EL – blev afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 28. august 2002. De indhentede udtalelser og det udførte arbejde i Folketinget vedrørende beslutningsforslag nr. B 84, der blev fremsat af medlemmer fra SF, indgik i behandlingen af beslutningsforslag nr. B 2.

Af beslutningsforslag nr. B 2 fremgår om baggrunden for ønsket om nedsættelse af en Farum-kommission følgende:

»Det fremgår bl.a. af en række klager, der er kommet fra en gruppe borgere i Farum Kommune, og af en række andre oplysninger, der er fremkommet, at mange borgere i Farum

Kommune har følt, at der åbenbart for Farum Kommune gjaldt særlige forhold, og at almindelige retsregler ikke gjaldt for Farum Kommune. Mange borgere har fået en opfattelse af, at Farum Kommune befandt sig i et retstomt rum, og at landets love og regler ikke gjaldt for Farum, hvilket kan sammenholdes med, at Farum Kommune ofte blev fremhævet som foregangskommune og mønsterkommune.

Uanset at forholdene i Farum Kommune har været unikke i forhold til andre kommuner, er det vigtigt at få afdækket, hvordan det har været muligt, at forholdene har kunnet udvikle sig, som tilfældet er, og hvordan så mange har kunnet blive involveret, f.eks. private virksomheder, samt hvorfor forskellige tilsynsmyndigheder ikke har grebet ind enten af sig selv eller på baggrund af klager.

Når en undersøgelse af Farum-sagen er af »almenvigtig betydning«, skyldes det også, at det er en af de største og måske den største skandalesag inden for det offentlige med udgangspunkt i en kommune, vi nogensinde har set i Danmark.

Fra alle sider af det politiske spekter er det blevet fremhævet, at »alle sten skal vendes« i Farum-sagen. Derfor er det vigtigt, at der iværksættes en undersøgelse, der sikrer, at alle sten bliver vendt. Ellers kan man risikere, at der breder sig en opfattelse af, at der gælder særlige regler, når politikere er involveret, og at politikere forsøger at dække over hinanden«.

Beslutningsforslag nr. B 2 blev som nævnt ovenfor vedtaget den 5. december 2002 af et flertal bestående af S, DF, SF og EL. Imod stemte V, KF, RV og KRF med begrundelsen, at en beslutning om en kommissionsundersøgelse efter deres opfattelse skulle afvente den iværksatte strafferetlige efterforskning og eventuelle domstolsbehandling.

5. Kommissoriet for Farum-kommissionen

Efter kommissoriet havde kommissionen »til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til de beskrivelser og påstande, der er fremkommet i medierne og den offentlige debat, om en lang række kritisable forhold vedrørende Farum Kommune«. Kommissionen kunne også medtage »andre forhold, som er af sådan karakter, at de må anses for at høre med i en redegørelse om forholdene vedrørende Farum Kommune« i deres beretning.

Af punkt 1.2 i kommissoriet for Farum-kommissionen fremgår følgende:

- Borgmesterens varetagelse af sine opgaver som øverste daglige leder af administrationen, formand for økonomiudvalget og formand for kommunalbestyrelsen.
- Kommunalbestyrelsesmedlemmernes varetagelse af deres opgaver.
- De kommunale embedsmænds varetagelse af deres opgaver.
- Samarbejdet mellem kommunalpolitikere og de kommunale embedsmænd.
- Den kommunale revisions varetagelse af sine opgaver.

- Farum Kommunes aftaler med organisationer og private virksomheder, herunder sportsklubber og finansieringsinstitutter.

- Dispositioner foretaget af Farum Kommune, som har været til gavn for bestemte politiske partier eller personer, f.eks. i forbindelse med valgkampe.

- De forskellige tilsynsmyndigheders varetagelse af deres opgaver, herunder Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, Frederiksborgs Amtskommune, relevante ministerier samt Arbejdsmarkedsrådet.

- Hillerød Politis varetagelse af sine opgaver i forbindelse med anmeldelser af Farum Kommune.

Da der sideløbende med kommissionens arbejde verserede strafferetlig efterforskning vedrørende Farum Kommune, bemærker kommissoriet endvidere, at undersøgelseskommissionen ikke havde til opgave at undersøge og redegøre for de dele af det samlede begivenhedsforløb, der efter en eventuel tiltalerejsning ville blive omfattet af anklageskriftet. Såfremt der ville blive rejst tiltale mod en person, var det således ikke kommissionens opgave at undersøge og redegøre for, hvilken rolle den pågældende havde haft med hensyn til de forhold, der omfattedes af tiltalen mod vedkommende. Generelt foreskrev kommissoriet, at kommissionen ved tilrettelæggelsen af sit arbejde skulle tage hensyn til den strafferetlige efterforskning og eventuelle efterfølgende straffesager vedrørende Farum-sagen.

Endelig fremgår det af kommissoriet, at »Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner endvidere til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen af det samlede begivenhedsforløb kan begrunde«.

Kommissionens opgave var således at gennemføre en faktumundersøgelse af den rejste kritik og på den baggrund overveje behovet for fremadrettede forslag.

6. Farum-kommissionens konklusioner

Farum-kommissionens beretning rummer en meget detaljeret redegørelse af de forhold, der fremgår af kommissoriet.

Overvejelser om revision af lov om undersøgelseskommissioner

Farum-kommissionen anfører indledningsvis nogle betragtninger i forhold til selve kommissionsarbejdet.

Efter kommissionens opfattelse bør der forud for beslutningen om at nedsætte langvarige kommissionsundersøgelser være foretaget overvejelser om både den forventede ressourceanvendelse og tidsanvendelse, samt at dette tilkendes offentligt og over for de personer, som forventes udpeget som kommissionsmedlemmer og udspørger. Denne fremgangsmåde synes ifølge kommissionen at være praksis allerede nu, jf. kommissoriet for Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen.

Herudover bemærker kommissionen, at den finder, at det giver anledning til overvejelse, at Østre Landsret med sin kendelse af 20. december 2007 under en verserende kom-

missionsundersøgelse overlader det til Justitsministeriet som den myndighed, der har nedsat kommissionen, at tage stilling til, om kommissionen og den person, hvis forhold undersøges, kan videregive oplysninger. Kommissionen var af den opfattelse, at alene den havde kompetencen, mens undersøgelsen verserer. Landsrettens kendelse vil, efter kommissionens opfattelse, i situationer, hvor undersøgelser vedrører en minister i en siddende regering, kunne give Justitsministeriet habilitetsproblemer.

Kommissionen foreslår endelig i forhold til afhøringer, at det kan overvejes at indføre en adgang for medarbejdere i kommissionens sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et muligt vidne med spørgsmål til belysning af, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring i et kommissionsmøde. En sådan indledende afhøring vil ifølge kommissionen typisk kunne ske pr. telefon og bør være forbundet med notatpligt om forløbet.

Sammenfatning af kommissionens undersøgelse

Af særlig interesse for Udvalget for Forretningsordenen og dets underudvalg er redegørelsen omkring forløbet vedrørende Indenrigsministeriets rolle i forhold til de sale and lease back-arrangementer, som Farum Kommune indgik. Det fremgår heraf, at kommissionen vedrørende »Farummodellen« – de såkaldte sale and lease back-arrangementer – har lagt til grund, at den(ne) meget betydelige yderligere gældsætning af kommunen kunne være blevet begrænset, hvis Indenrigs- og Sundhedsministeriet som overordnet ressortansvarlig for kommunernes låntagning i foråret 2000 var gået ind i sagen på samme måde, som det tidligere var sket vedrørende Farum Kommunes dispositioner med hensyn til rensningsanlægget.

Baggrunden for denne konklusion var to sager, som blev varetaget af to på hinanden følgende indenrigsministre. Efter presseomtale tog Indenrigsministeriet i kraft af sit ressortbetingede overtilsyn med overholdelsen af lånebekendtgørelsen sagen vedrørende Farum Kommunes dispositioner vedrørende rensningsanlæg m.v. op. Da ministeriet – efter noget tovtrækkeri med Farum Kommune – havde fået udleveret de indgåede kontrakter, udtalte den daværende indenrigsminister på grundlag af en indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten, at der reelt var tale om låneoptagelse hos FIH i strid med lånebekendtgørelsen, og at lånet som udgangspunkt skulle indfries. Da Farum Kommune bestred dette, var embedsværkets indstilling til ministeren, at ministeriet anlagde retssag imod kommunen for at opnå, at kommunen med retligt bindende virkning blev tilpligtet at anerkende ministeriets retsopfattelse. Det blev dog samtidig bl.a. ud fra mediemæssige overvejelser indstillet, at ministeriet imødekom kommunens ønske om et møde om sagen. Sagen endte med at blive forligt, idet ministeriet frafaldt indfrielse af engagementet med FIH mod, at kommunen dels indfrie hele sin øvrige langfristede gæld, opgjort til ca. 200 mio. kr., dels deponerede et beløb på 140 mio. kr. Forliget indebar på den ene side, at ministeriets principielle holdning kunne hævdes at være fastholdt, og på den anden side stillede forliget kommunen væsentlig mere fordelagtigt, end en indfrielse af engagementet eller deponering af det samlede provenu ville

have gjort. Ministeren ønskede med sin kommunale baggrund ikke en langvarig retssag med en højtprofileret og populær borgmester som modpart.

Den efterfølgende indenrigsminister fandt derimod ikke anledning til i foråret 2000 at gå ind i sagen om FIH's finansiering af Farum Park, selv om ministeriet i et notat af 16. februar 2000 havde vurderet, at kommunens dispositioner udløste pligt til deponering af et beløb, der af ministeriet da blev skønnet i størrelsesordenen 200 mio. kr. I et svar til Folketingets Kommunaludvalg den 2. marts 2000 udtalte ministeren, der netop var tiltrådt, at sagen blev undersøgt af Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, og at hun derfor ikke kunne udtale sig om arrangementets lovlighed i forhold til lånereglerne. Indenrigsministeren fandt ikke anledning til på grundlag af ministeriets ressortbetingede overtilsyn med overholdelsen af lånebekendtgørelsen at gå ind i sagen på daværende tidspunkt. I løbet af det følgende cirka halvandet år fik Farum Kommune udbetalt i alt ca. 850 mio. kr. i henhold til de aftaler, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet i april 2002 fastslog – på samme måde som aftalen vedrørende rensningsanlægget – måtte sidestilles med låntagning.

Som nævnt indledningsvis, så konkluderer kommissionen ud fra de to sager, at det må lægges til grund, at denne meget betydelige gældsætning af kommunen kunne være blevet begrænset, hvis Indenrigsministeriet som overordnet ressortansvarlig for kommunernes låntagning i februar 2000 var gået ind i sagen på samme måde, som det tidligere var sket vedrørende Farum Kommunes dispositioner med hensyn til rensningsanlægget.

Sale and lease back-arrangementer har siden en ændring af lånebekendtgørelsen den 7. juni 2000 ikke kunnet indgås uden indenrigsministerens godkendelse. Efter undersøgelsesperioden er der endvidere med hjemmel i den bemyndigelse, der ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 blev indsat i kommunestyrelseslovens § 41, stk. 2, indsat en bestemmelse i lånebekendtgørelsens § 15, stk. 4, hvorefter beslutning om indgåelse af leje- og leasingaftaler, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave, skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde. Kommissionen finder ikke anledning til at stille forslag om andre regelændringer på området. Forløbet har dog givet kommissionen anledning til at påpege, at kommuner, der indgår leje- og leasingaftaler, bør have fastlagt forretningsgange, der sikrer entydige ansvarsplaceringer. Forretningsgangene skal sikre, at kommunen bliver i stand til at udarbejde en oversigt over forpligtelserne til årsregnskabet. Oversigten skal udarbejdes i overensstemmelse med gældende krav, herunder de bestemmelser, som fremgår af lånebekendtgørelsen om leje og leasing.

Herudover konkluderer kommissionen vedrørende Farum-sagens opkomst, at kommissionen har fundet det af væsentlig betydning for eftertidens bedømmelse af forløbet, at mediebilledet før Farum-sagens opkomst gentegnes med opregning af både positive og negative momenter. Kommissionen konkluderer, at Farum Kommune gennem undersøgelsesperioden ofte var genstand for omtale i de landsdækkende medier, såvel positiv omtale som negativ kritik, bl.a. vedrørende risikomomenterne i Farum-modellen og vedrørende rela-

tionerne mellem kommunen og Farum Boldklub A/S. Efter kommissionens opfattelse er det ikke antageligt og ej heller gjort gældende, at byrådsmedlemmerne savnede kendskab til kritikken, men de havde vanskeligt ved at forholde sig kvalificeret til den, hvorfor kritikken ikke fik nogen større gennemslagskraft hverken i byråd eller i offentligheden. Samtidig mener kommissionen dog, at omtalen og kritikken skabte en opmærksomhed hos myndighederne – både i faktiske handlinger og ved registrering i form af avisudklip på tilsynssagerne.

Kommissionen konkluderer i forhold til byrådet, at det må anbefales, at der sættes fokus på målrettet information og uddannelse af byrådsmedlemmer, herunder i form af relevante vejledninger om kommunal jura og økonomi, men understreger samtidig, at hvervet som medlem af en kommunalbestyrelse besættes af vælgerne efter politiske anskuelser og bør kunne besættes af personer uden særlige uddannelsesmæssige forudsætninger. Endvidere bemærker kommissionen i forhold til udsendelse af dagsorden og mødemateriale, at det må anbefales, at tidsfristerne for udsendelse af dagsorden og mødemateriale kun kan fraviges, såfremt samtlige mødedeltagere er enige herom eller borgmesteren finder det åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller borgmesteren ikke finder, at sagen kan tåle udsættelse, hvilket vil kræve en nærmere begrundelse. Kommissionen foreslår endvidere helt konkret, at det må overvejes at gøre tidsfristerne i styrelseslovens § 8, stk. 4, for udsendelse af dagsorden m.v. ufravigelige, når byrådet skal træffe afgørelser om bevillinger (af nogen rækkevidde), således at behandling i økonomiudvalget i sådanne sager skal ske senest 4 hverdage før behandlingen i byrådet. Samtidig foreslår kommissionen, at styrelseslovens § 8, stk. 5, kunne ændres således, at materialet i disse sager skal sendes til byrådsmedlemmerne sammen med dagsordenen. Kommissionen konkluderer samlet om byrådets arbejde, at grundlæggende forudsætninger for en tilstrækkelig sagsforberedelse i administrationen ikke har været til stede i den sidste del af undersøgelsesperioden, samt at kommissionen finder grundlag for at betegne beslutningsgrundlaget som »tyndt«, og således, at dette må betegnes som en systemfejl ved tilrettelæggelsen af byrådsarbejdet. Kommissionen anfører i relation til dette afslutningsvis, at den finder, at de gældende regler er tilstrækkelige, herunder efter den skete lovændring pr. 1. januar 2004 om udvidet adgang for byrådsmedlemmerne til sagsindsigt.

Vedrørende borgmesteren og administrationen bemærker kommissionen i forhold til borgmesterens habilitet, at Peter Brixtofte i en række tilfælde, hvor han erklærede sig inhabil ved byrådets behandling på grund af sit hverv som formand for Farum Boldklub via sit virke som kommunens øverste leder påvirkede den forudgående sagsforberedelse i kommunen, samt at hans samtidige bestridelse af hvervene som henholdsvis borgmester og formand for bestyrelsen i Farum Boldklub A/S giver anledning til overvejelser om generel inhabilitet, således at det må overvejes, om disse habilitetsproblemer reelt alene kunne afbødes, ved at Peter Brixtofte måtte træffe et valg i forhold til, hvilket af hvervene han øn-

skede at bestride. Endelig udtaler kommissionen i relation til inhabilitet som følge af byrådsmedlemmers besiddelse af aktieposter i Farum Boldklub A/S og Farum Boldklub Holding A/S, at et kommunalbestyrelsesmedlem efter kommissionens opfattelse altid bør underrette kommunalbestyrelsen om sådanne investeringer med henblik på kommunalbestyrelsens afgørelse af habilitetsspørgsmålet, jf. den kommunale styrelseslov § 14, stk. 1 og 2. I forhold til strukturændringer i kommunen konkluderer kommissionen, at der efter kommissionens opfattelse lige så lidt som for en departementschef i forhold til en minister bør opstilles lovregler for kommunaldirektørens beføjelser i forhold til den politisk ansvarlige chef.

Vedrørende personaleforhold påpeger kommissionen, at forløbet i Farum-sagen kan give anledning til genovervejelse af behovet for lovgivning om meddelelse og – navnlig – ansættelsesretligt værn og i den sammenhæng om vejledninger og etiske regler rækker.

Herudover finder kommissionen det bevismæssigt godtgjort, at der er sket en favorisering af idrætsfolk i forbindelse med kommunale ansættelser. En kommune har som offentlig ansættelsesmyndighed pligt til at overholde det forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip. Kommissionen finder det endvidere godtgjort, at almindelige ansættelsesretlige procedurer er fraveget, herunder med en direkte involvering fra borgmesterens side som øverste daglige leder af administrationen, der ligger ud over den for en borgmester sædvanlige ved besættelse af stillinger i en kommune. Fodboldspillere havde således i den periode, hvor deres kontrakter med boldklubben ikke gav dem et fyldestgørende indtægtsgrundlag, adgang til kommunal ansættelse uden om de normale ansættelsesprocedurer. Kommissionen finder det endelig bevismæssigt ubetænkeligt at lægge til grund, at tilbud om kommunal ansættelse blev benyttet for at sikre tilgangen af kvalificerede fodboldspillere til førsteholdet og i øvrigt med vidtstrakt hensyn til træning m.v.

I forbindelse med udlicitering af kommunale opgaver anfører kommissionen, at Farum Kommune bl.a. blev kritiseret for manglende overholdelse af udbudsreglerne (spildevandsrensning, plejehjem og administrative opgaver), behandlingen af ansatte, hvis opgaver skulle udliciteres (driftsafdelingen), kvaliteten af ydelser efter udlicitering (plejehjemmet), manglende hjemmel til udlicitering (skatteområdet) og udlicitering som camoufleret støtte til Farum Boldklub (daginstitutioner). Forløbene med de forskellige kommunale udliciteringer giver imidlertid ikke kommissionen anledning til at foreslå ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis.

I relation til Farum Kommunes initiativer i forbindelse med idrætsfremme bemærker kommissionen, at der i forhold til ordningen med idrætsambassadører ikke forelå politisk beslutning om etablering af ordningen eller bevilling hertil, hvorved kommunestyrelseslovens § 31, stk. 2 (nu stk. 3), og § 40, stk. 2, blev overtrådt. Endvidere bemærker kommissionen, at etablering af professionelle sportsklubber ikke anses for en kommunal opgave. Kommunens betaling af udgifter hertil måtte derfor betragtes som ulovlig støtte til privat

virksomhed i strid med kommunalfuldmagten. I forhold til idrætsbyggerierne fremgår det af beretningen, at forløbet ikke giver kommissionen anledning til forslag om ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis. Vedrørende reklame- og sponsoraftaler er det kun i sagen vedrørende Skanska Danmark A/S, at kommissionen mener, at der kan dokumenteres en kritisabel sammenhæng imellem sponsoraftaler indgået af kommunens leverandører med sportsklubber i kommunen og de pågældende leverandørvirksomheders aftalevilkår med kommunen, herunder navnlig en kritisabel sammenhæng mellem en kontraktsum i overkanten af markedsværdien og sponsoratets værdi. Denne sag var også genstand for strafferetlig behandling, der førte til, at Peter Brixtofte og Leif Frimand Jensen samt to direktører i Skanska Danmark A/S blev kendt skyldige i mandatsvig af særlig grov beskaffenhed henholdsvis medvirken hertil.

Vedrørende kommunale ejendomme finder kommissionen i forhold til Farum Kommunes køb af Farum Kaserne i 2001, at købet påførte kommunen en i forhold til dens størrelse særdeles omfattende økonomisk risiko, som ikke blev nærmere belyst i forbindelse med byrådets behandling af sagen. Endvidere konstaterer kommissionen, at der i flere tilfælde med køb og salg af ejendomme ikke har foreligget fornøden bevilling, jf. kommunestyrelseslovens § 40, stk. 2. Bevillinger er dog efterfølgende blevet meddelt af Farum Byråd i 2005. Herudover blev der i en række tilfælde truffet beslutning om bevillingskrævende foranstaltninger uden forudgående bevilling.

På området for informationsteknologi forsøgte Farum Kommune i samarbejde med Columbus IT Partner A/S at udvikle en it-plattform til kommunalt brug. Kommissionen bemærker bl.a. følgende om projektet:

- Gennemførelsen af projektet var urealistisk.
- Bortset fra borgmesteren var det politiske niveau kun inddraget i ringe omfang og først sent med orientering om problemerne i projektet.
- Under selve forløbet ville det næppe have været muligt for udenforstående som tilsynsråd at gribe ind i projektet, ligesom revisionen først efterfølgende har kunnet gøre opmærksom på konsekvenserne af de manglende og mangelfulde it-løsninger.

Kommissionen anfører vedrørende beskæftigelsesindsats m.v. afslutningsvis, at på baggrund af de ændringer, der er sket på området under og efter undersøgelsesperioden, giver kommissionens undersøgelse af det faktiske forløb ikke anledning til forslag om regelændringer.

Vedrørende rejser og repræsentation m.v. finder kommissionen i forhold til Farum Kommunes pensionistrejser, for så vidt angår spørgsmålet om de såkaldte Farumværter deltagelse i rejserne på kommunens regning og med diæter fra kommunen, henset til målgruppen af ældre og til dels svage lige borgere ikke grundlag for at tilsidesætte en vurdering, hvorefter værternes deltagelse var om ikke nødvendig så i hvert fald hensigtsmæssig. Forløbet giver i øvrigt ikke kommissionen anledning til bemærkninger. For så vidt angår udgifter til rejser og repræsentation, anfører kommissionen, at

det efter kommissionens opfattelse kan udtrykkes enkelt: Det, der er ulovligt, kan ikke gøres lovligt selv ved en enstemmig byrådsbeslutning. Herudover finder kommissionen, at det i forhold til kommissionens undersøgelse navnlig har interesse, at det heller ikke med Østre Landsrets dom af 6. oktober 2009 er anfægtet, at et godt samarbejde med erhvervslivet om bl.a. beskæftigelsesindsatsen er et væsentligt kommunalt formål, men at der er grænser for, hvilke udgifter en kommune i den anledning kan postulere har et kommunalt formål. Der er således efter kommissionens opfattelse ikke noget til hinder for, at en kommune påskønner f.eks. en virksomheds medvirken til at fremme kommunens indsats vedrørende beskæftigelse, men indebærer det udgifter, skal kommunen være påpasselig, og i det konkrete tilfælde var grænsen så klart overskredet, at det medførte strafansvar for de tiltalte. Der gælder et krav om proportionalitet. Vurderingen af proportionalitet i forhold til det kommunale formål blev foretaget i forhold til både den afholdte udgift og rejsens rekreative elementer. Kommissionen bemærker afslutningsvis, at en fare på området rejser og repræsentation navnlig kan være, hvis »alle spiser med«, således at normalbilledet af, hvad der er tilladeligt i en dansk kommune, forrykkes. En eventuel tankegang om, at der ved rejser og repræsentation kan ydes kompensation for et lavt honoreret borgerligt ombud, er udtryk for en ulovlig tag selv-tankegang.

Vedrørende journalisering og arkivering i personsager og andre borgerrelaterede sager i Farum Kommune (offentlig information og indsigt) lægger kommissionen til grund, at kommunen som udgangspunkt har fulgt et sædvanligt mønster. For øvrige sager, navnlig generelle sager om kommunens dispositioner, synes journalisering og opbevaring/arkivering ikke at have været konsekvent.

Herudover bemærker kommissionen i forhold til aktindsigt og informationer til offentligheden, at flere vidneforklaringer understøtter, at der fra kommunens side blev lagt en relativt stram kurs vedrørende aktindsigt. Kommissionen konstaterer videre, at kommunens afslag på aktindsigt i flere tilfælde blev underkendt af tilsynsmyndighederne, og at kommunen derpå efterkom tilsynsmyndighedernes afgørelser og meddelte aktindsigt. Endelig skriver kommissionen, at hensynet til kommunens og navnlig forretningsforbindelsers økonomiske interesser er påberåbt i flere sager. Kommunens pligt efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, til at overveje, hvorvidt der kan gives aktindsigt efter udskillelse af den del af dokumenternes indhold, som ikke faldt under undtagelsesbestemmelserne til aktindsigt, synes generelt ikke at være blevet iagttaget. Kommissionen bemærker, at de praktiske konsekvenser af indkøbsbekendtgørelsen, som de viste sig i Farum, blev bragt til ministerens kendskab, og at indkøbsbekendtgørelsen bl.a. på den baggrund blev ophævet.

Kommissionen bemærker vedrørende finansiering og økonomistyring i forhold til den såkaldte kassekreditregel, at der nu er fastsat regler om udarbejdelse og udsendelse af oplysninger til kommunalbestyrelsen om kommunens økonomiske forhold, hvorfor forløbet ikke giver kommissionen

anledning til at fremkomme med forslag om andre regelændringer. I relation til kommunal lånoptagelse bemærker kommissionen, at Peter Brixtofte og Leif Frimand Jensen som ansvarlige for to ubevilligede lånoptagelser begge blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 155, og at forløbet ikke giver kommissionen anledning til at fremkomme med forslag til regelændringer eller bemærkninger i øvrigt. Endelig skriver kommissionen i forhold til budget- og bevillingskontrol, at Folketinget allerede året efter Farum-sagens opkomst vedtog en række ændringer af kommunestyrelsesloven, med henblik på at såvel det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem som revisionen, de kommunale tilsynsmyndigheder og Indenrigs- og Sundhedsministeriet kunne få forbedret mulighederne for indsigt i den kommunale administration og i kommunernes økonomiske forhold. De gennemførte ændringer vurderes af kommissionen som velbegrundede og hensigtsmæssige, og forløbet, som det nu er afsluttet, giver ikke kommissionen anledning til at foreslå yderligere ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis.

I relation til kommunens revision bemærker kommissionen, at uagtet at kommissionen er enig i, at Kommunernes Revision har anført væsentlige kritiske bemærkninger i revisionsberetningen, og at disse kritiske bemærkninger derfor er meddelt kommunalbestyrelsen, tilsynsmyndighederne og borgerne, er det dog kommissionens opfattelse, at Kommunernes Revisions udstrakte anvendelse af blanke revisionspåtegninger udformet i det væsentligste som tilsvarende revisionspåtegninger i den private sektor kan have medvirket til at give regnskabsbrugerne et indtryk af, at de aflagte regnskaber var retvisende, lovmedholdelige og uden væsentlige fejl og mangler. Dette indtryk er bekræftet af en række af de byrådsmedlemmer og embedsmænd, der har afgivet vidneforklaringer for kommissionen og i straffesagerne. Kommissionen er derfor enig i kritikken fra HLB Mortensen og Beierholm, statsautoriseret revisionsaktieselskab, nu Beierholm, statsautoriseret revisionspartnerselskab, gående på, at Kommunernes Revision ikke har fulgt gældende revisionsstandarder vedrørende eksempelvis indhentelse af ledelseserklæringer og engagementsforespørgsler. Kommunernes Revision burde efter kommissionens opfattelse i sine påtegninger eller på anden måde have tydeliggjort, hvor Kommunernes Revision havde valgt at afvige fra almindeligt anerkendte revisionsprincipper. Kommissionen har herved ikke taget stilling til, om Kommunernes Revision med henvisning til de for kommunerevisionen gældende særlige forhold kunne vælge at se bort fra disse standarder, men alene, at Kommunernes Revision ved sin formulering af revisionspåtegningerne har givet regnskabslæserne det indtryk, at revisionen faktisk er udført i overensstemmelse med disse standarder. Med virkning fra den 1. januar 2012 skal alle kommuner revideres af statsautoriserede eller registrerede revisorer, og revision af kommuner omfattes herefter af revisorloven. På baggrund heraf er det kommissionens opfattelse, at der ikke er behov for yderligere ændringer af reglerne om den kommunale revision.

I forhold til efterforløbet bemærker kommissionen, at forløbet viser, at Indenrigsministeriet gik aktivt ind i tilvejebringelse af en genopretningsplan og også fulgte op på, at vilkårene for den meddelte dispensation blev overholdt. Herudover finder kommissionen, at der intet belæg er for at antage, at ministeriet ved fastsættelsen af dispensationsvilkårene den 17. juni 2002 og ved den reviderede dispensation af 25. juni 2003 har varetaget usaglige hensyn. Både ministeriets korrespondance, interne sagsakter og de afgivne vidneforklaringer dokumenterer derimod en grundig og saglig administration ifølge kommissionen. I forhold til Peter Brixtoftes frivillige fratræden, der medførte, at der aldrig kom en endelig afgørelse fra ministeriet i suspensionssagen, bemærker kommissionen, at forløbet giver det indtryk, at byrådsmedlemmerne i høj grad stod usikre og til dels famlende over for den helt ekstraordinære situation, de befandt sig i. På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der er god grund til at overveje, om styrelseslovens § 66 vedrørende borgmesterens »vægning« kan og bør tydeliggøres. Overskriften er fortsat både hensynet til det kommunale folkestyre og borgmesterens retssikkerhed. I den forbindelse kan der være grund til at overveje, hvorledes byrådet kan sikres den fornødne og passende juridiske bistand, herunder eventuel ekstern bistand.

Endelig skriver kommissionen omkring tilsyn, politi og domstole, at der vedrørende det kommunale tilsyn ikke kan bortses fra, at en skærpelse på et tidligere tidspunkt af tilsynsrådets praksis med hensyn til svarfrister over for Farum Kommune kunne have afkortet rådets sagsbehandlingstid også i de store og væsentlige sager, der blev indledt i 2000, herunder sagen vedrørende FIH's finansiering af idrætsbyggerierne. 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. Også Indenrigsministeriet har i nogle sager haft en sagsbehandlingstid af en længde, der ikke umiddelbart lader sig forklare ud fra sagernes indhold. Såvel tilsynsrådet som ministeriet har da også i flere tilfælde beklaget lang sagsbehandlingstid. Tilsynsrådets og Indenrigsministeriets sagsbehandling i forbindelse med de i beretningen omtalte tilsynssager giver ikke i øvrigt kommissionen anledning til generelle bemærkninger. Som omtalt tidligere trådte en reform af tilsynsreglerne i kraft den 1. januar 2004. Forløbet giver ikke kommissionen anledning til at fremkomme med forslag om yderligere lovændringer eller om ændringer af administrative bestemmelser eller administrativ praksis. Vedrørende samarbejdet mellem Farum Kommune og Hillerød Politi lægger kommissionen på baggrund af det fremlagte materiale til grund, at der ikke har foreligget omstændigheder, der, for så vidt angår ledelsen i Hillerød Politi, kunne medføre inhabilitet ved politiets behandling af sager med til-

knytning til Farum Kommune, som det ellers har været antyd-

et. For så vidt angår spørgsmålet om mulig indblanding fra det politiske system i politiets efterforskning, er det gjort gældende, at efterforskningen i realiteten var iværksat på regeringens initiativ eller i hvert fald understøttet derfra på samme måde som den senere afgørelse om at rejse tiltale. Kommissionen fastslår imidlertid, at der ikke i afhøringerne eller det skriftlige materiale er holdepunkter for, at Justitsministeriet eller andre ministerier skulle have været involveret i de trufne beslutninger eller på anden måde skulle have påvirket politiets efterforskning i forbindelse med Farum-sagen.

7. Udvalget for Forretningsordenens og dets underudvalgs arbejde

Efter § 59 i Folketingets forretningsorden nedsætter Udvalget for Forretningsordenen et permanent underudvalg til forberedende behandling af opgaver efter forretningsordenens kapitel XVIII, således at underudvalget afgiver udtalelse til Udvalget for Forretningsordenen til brug for dets beretning eller betænkning til Folketinget.

Underudvalget under Udvalget for Forretningsordenen har efter afgivelsen af Farum-kommissionens beretning behandlet sagen i 5 møder.

Underudvalget har ikke fundet anledning til at foretage nogen undersøgelseskridt til supplerende af de oplysninger og vurderinger, der er fremkommet i Farum-kommissionens beretning.

Underudvalget har overvejet, hvorvidt og i hvilket omfang det er påkrævet eller hensigtsmæssigt som led i underudvalgets behandling af sagen at give personer, der fungerede som indenrigsministre i den undersøgte periode, lejlighed til at kommentere kommissionsberetningens konklusioner, jf. §§ 56 og 58 i Folketingets forretningsorden.

Det fremgår af Farum-kommissionens beretning, at kommissionen har foretaget høring af tidligere indenrigsministre, såfremt det har været relevant.

Justitsministeriet har endvidere oplyst over for udvalget, at de pågældende tidligere ministre har fået beretningen tilsendt.

I lyset af ovenstående og i lyset af, at udvalget ikke har fundet grundlag for at drage nogen til ansvar, har udvalget fundet det upåkrævet at anvende de principper for høring, der fremgår af forretningsordenens kapitel XVIII.

P.u.v.

Mogens Lykketoft

formand