

FARUMSAGEN

- FORHISTORIEN, SAGERNE OG LÆREN AF SKANDALEN

AF ROGER BUCH

Farumsagen optog meget plads i medierne i løbet af sommeren. Men hvad var baggrunden for de forskellige skandalesager? Forfatteren fortæller forhistorien til sagen, hvilke elementer skandalesagen indeholdt og hvilke principielle problemer sagen umiddelbart rejser for det lokale selvstyre. Han konkluderer på det sidste punkt, at der med sikkerhed i fremtiden vil dukke nye alvorlige skandaler op jævnligt.

Farumskandalen eller farumsagen udløstes den 6. februar 2002, da dagbladet BT efter måneders research, startede en lang række af artikler om forholdene i Farum Kommune. Afsløringen handlede i første omgang om ualmindeligt store vin- og restaurationsregninger, men fulgtes op med oplysninger om sammenblanding af kommunens og Farum Boldklubs økonomi, manglende depoteringer i forbindelse med salg-og-lej-tilbageaftaler, borgmesterens store alkoholforbrug, hemmelige lån, returkommission og vennetjenester samt generel ubalance i kommunens økonomi. Med en uafsluttet politiefterforskning, en advokatundersøgelse bestilt af Farum Kommune selv, tilsynsrådets undersøgelser,

et udvalgsarbejde initieret af Indenrigsministeriet samt en undersøgelse undervejs på initiativ af oppositionen i Folketinget, er Farumsagen på ingen måde afsluttet, og vil næppe være det for om 2-3 år, så denne artikel indsnævrer sig til tre simple spørgsmål: Hvad var forhistorien til sagen? Hvilke elementer indeholdt skandalesagen, som den blev belyst af medierne i foråret 2002?, og hvilke principielle problemer rejser sagen umiddelbart for det lokale selvstyre?

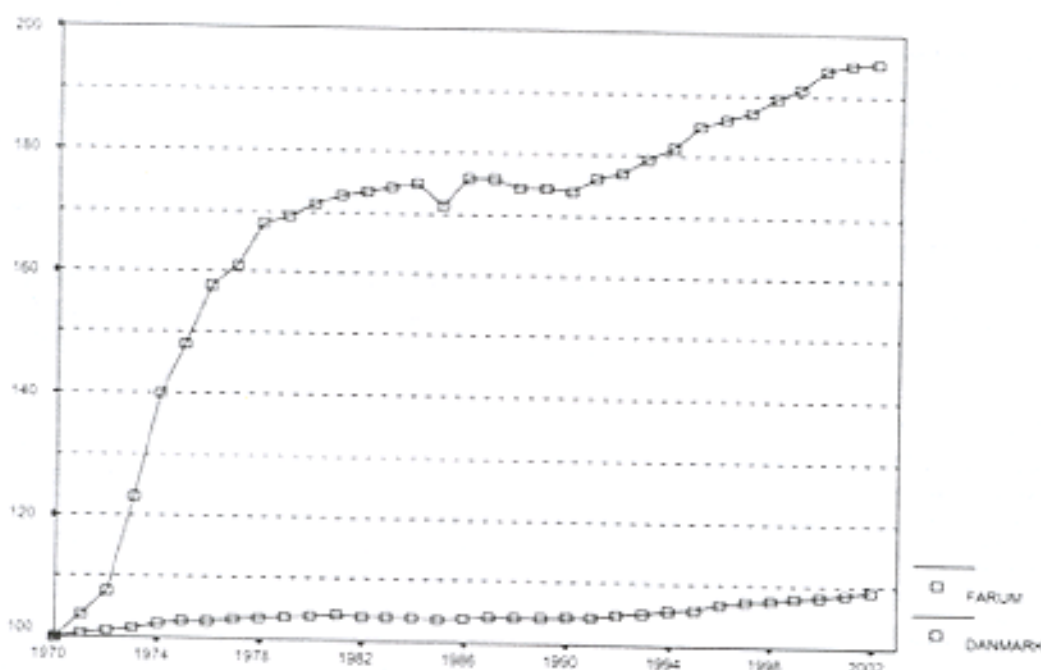
Forhistorien

Hvad er forhistorie til Farumsagen? Nøgleordet i forhistorien er forvandling, men starter faktisk med, at Farum var meget lidt berørt af en af de vigtigste kommunale forandringer: Kommunalreformen i 1970. Farum blev ikke sammenlagt med nogle af nabokommunerne, fordi kommunen var i kraftig befolkningsmæssig vækst og var på vej imod den størrelse på 10.000 indbyggere, som blev vurderet som ideel af Kommunalreformkommissionen (Rieper, 1993: 194), men blev selvfølgelig påvirket fuldt ud af de øvrige elementer i kommunalreformen: flere opgaver, finansieringsreform osv. Befolkningsgrundlaget i Farum steg eksplosivt - indbyggertallet voksede med 9.200 fra 9.654 i 1970 til 18.854 i 2002, men som det fremgår af figur 1 skete den

primære stigning før 1978, hvor befolkningen på otte år voksede med hele 70 procent, i de følgende år steg indbyggertallet kun langsomt, for fra 1986 at gå helt i stå og faktisk være svagt faldende i flere år, frem til 1990, hvor en ny vækstperiode startede. Fra 1990 til 2002 steg antallet af indbyggere med 12,4 procent, langt

under vækstraterne fra 1970'erne, men stadig tre gange større vækst end på landsplan, hvor befolkningstallet steg med 4,5 procent fra 1990 til 2002. I perioden siden kommunalreformen har Farum Kommune næsten fordoblet indbyggertallet, mens befolkningstallet i hele Danmark kun er steget med ni procent.

Figur 1. Befolkningsudviklingen i Farum Kommune og Danmark målt ved indeks over befolkningstal pr. 1. januar 1970-2002 (befolkningstal 1970 er lig 100)



Kilde: Danmarks Statistik: *Befolkningen i kommunerne, diverse årgange.*

Byrådspolitisk blev Farum fra 1985 forvandlet fra en kommunalbestyrelse med en blandet sammensætning og en socialdemokratisk borgmester til en kommune ledet af en venstreborgmester med absolut flertal til sit parti i ryggen, jf. tabel 1 og tabel 2. Efter at Venstre i 1970 fik borgmesterposten, lykkedes det Socialdemokratiet med kun 2 mandater at erobre borgmesterposten i 1974 baseret på

støtte fra de to indvalgte lokallister og SF. Dette gav en kraftig vælgermæssig fremgang for Socialdemokratiet og det lykkedes at fastholde borgmesterposten i tre valgperioder frem til 1985. Herefter blev kommunalbestyrelsen ikke blot koncentreret ved, at Venstre voksede, med også ved at antallet af indvalgte partier faldt fra syv i slutningen af 1970'erne til tre-fire i 1990'erne.

Tabel 1. Relativ stemmefordeling og stemmeprocent ved kommunalfolket 1970-2001. Procent

	1970	1974	1978	1981	1985	1989	1993	1997	2001
Arbejderpartiet KAP	-	-	-	0,9	0,2	-	-	-	-
Danmarks Kommunistiske Parti	2,1	4,8	4,2	5,4	5,3	5,6	-	-	-
Venstresocialisterne	-	-	7,0	-	-	-	-	-	-
Socialistisk Folkeparti	-	6,8	2,0	6,5	16,1	10,3	13,9	18,8	19,4
Socialdemokratiet	26,1	17,6	27,0	21,9	22,0	15,3	12,6	15,3	9,7
Fælles Kurs	-	-	-	-	-	0,4	-	-	-
De Grønne	-	-	-	-	-	2,3	-	-	-
Det Humanistiske Parti	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-
CD	-	3,5	2,9	-	-	-	0,8	1,0	0,6
Det Radikale Venstre	6,5	6,2	2,2	1,0	2,8	1,8	5,6	2,9	2,4
Kristeligt Folkeparti	-	-	-	-	-	-	0,2	0,3	-
Det Konservative Folkeparti	16,7	17,1	15,4	20,4	29,2	9,2	5,0	5,8	3,6
Venstre	9,8	11,4	11,2	18,0	22,3	53,2	55,0	51,1	52,5
Fremstridspartiet	-	6,7	6,9	5,4	-	-	-	-	-
Dansk Folkeparti	-	-	-	-	-	-	-	3,6	1,8
Lokallister	19,8	21,6	20,4	14,5	2,1	1,8	12,7	-	0,2
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Stemmeprocent	77,5	68,5	78,6	80,7	-	-	60,0	78,1	88,2
Personlig stemmeprocent	72,7	73,1	78,4	75,9	74,2	85,6	84,8	83,7	-

Kilde: Beregninger ud fra Statistiske Efterretninger, diverse år. Lokallister: 1970: Borgerlisten; 1974: Borgerlisten; 1978: Fri-
Socialister; Miljølisten i Farum, De tværpolitiske; 1981: Miljølisten; Farum, Stig's Liste; 1985: Midtpunktlisten; 1989: Internationale Social-
ister og Liste L; 1993: Kommunalisten, Uafhængig Liberal; 2001: Borgerlig Liberal Farundliste, Lokallisten og Borgerlisten.

	1970	1974	1978	1981	1985	1989	1993	1997	2001
Arbejderpartiet KAP	-	-	-	0	0	-	-	-	-
Danmarks Kommunistiske Parti	0	0	1	1	1	1	-	-	-
Venstresocialisterne	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Socialistisk Folkeparti	-	1	0	1	4	2	3	4	4
Socialdemokratiet	3	2	5	7	5	4	2	3	2
Fælles Kurs	-	-	-	-	-	0	-	-	-
De Grønne	-	-	-	-	-	0	-	-	-
Det Humanistiske Parti	-	-	-	-	-	0	-	-	-
CD	-	0	0	-	-	-	0	0	0
Det Radikale Venstre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kristeligt Folkeparti	-	-	-	-	-	-	0	0	-
Det Konservative Folkeparti	5	2	2	3	6	2	0	1	1
Venstre	1	2	2	4	5	13	10	11	11
Fremstridspartiet	-	1	1	0	-	-	-	-	-
Dansk Folkeparti	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Lokallister	2	3	3	6	0	0	0	-	1
I alt	11	11	15	21	21	21	15	19	19
Antal:									
- opstillende partier	6	10	12	10	8	11	13	6	10
- indvalgte partier	4	7	7	6	5	5	5	6	5
Borgmesterparti	V	SD	SD	SD	V	V	V	V	V

Kilde: Beregninger ud fra Statistiske Efterretninger, diverse år. Lokallister: 1970: Borgerlisten; 1974: Borgerlisten; 1978: Fri-
Socialister; Miljølisten i Farum, De tværpolitiske; 1981: Miljølisten; Farum, Stig's Liste; 1985: Midtpunktlisten; 1989: Internationale Social-
ister og Liste L; 1993: Kommunalisten, Uafhængig Liberal; 2001: Borgerlig Liberal Farundliste, Lokallisten og Borgerlisten.

Det politiske magtskifte førte til og blev underbygget af markante politiske sporskifter, på alle de tre dimensioner i det kommunale selvstyre: skat, service og organiseringen af kommunen. Visionen for kommunen blev i august 1994 beskrevet fra borgmesterens side i en pressemeddelelse på følgende måde:

»Holder Farum sin politiske linie, kan et højt serviceniveau i år 2004 forenes med nul gæld - heller ikke til kloakfonden - en kassebeholdning på knap 400 mio. kr. og en indkomstskat på 13 pct. - landets laveste.«

(Citeret i Rieper, 1995: 196)

Borgmesterens politiske visioner, for kommunen såvel som Danmark som helhed, er regelmæssigt beskrevet i en række bøger (Brixtofte: 1991, 1995, 1997a, 1997b, 1999, 2000).

På indtægtssiden var kommunen blevet en af landets dyreste kommuner på grund af økonomiske problemer med store budgetoverskridelser i starten af 1980'erne som betød, at kommunen en overgang var sat under administration af Indenrigsministeriet, og at kommuneskatten i 1984 blev sat op til 21,3 procent (Ellingsgaard & Nielsen, 2002:59). I de følgende tolv år i træk blev skatten sat ned til bunden blev nået i 1996 med en udskrivningsprocent på 17,2. Herefter steg skatten til 18,9 i 1997 og

yderligere i 2000 til 19,9 procent og for i 2002 igen at falde lidt til 19,6 procent.

På udgiftssiden blev servicen for borgerne i Farum kraftigt udvidet og kommunen blev landskendt for konkrete politikker, som gratis ferierejser for pensionister, gratis computere til skoleeleverne, men også kommunens integrations- og aktiveringspolitik blev fremhævet som effektiv. Det var dog kommunens service over en bred front, som i 2001 placerede kommunen, som den kommune, der leverede mest service og mest service i forhold til skatten, jf. tabel 3.

Ikke blot på skat og service blev Farum forvandlet, men også i den måde kommunen var organiseret på skete markante skift. Store dele af kommunens serviceproduktion og forvaltning blev udliciteret og opgaveløsningen overtaget af private firmaer, ligesom store dele af kommunens ejendomme m.m. blev solgt og lejet tilbage på mangeårige kontrakter efter den såkaldte Farum-model, hvor ideen var at lade private firmaer stå for driften af eksempelvis skolebygninger, og samtidig skabe billig likviditet til nogle af de mange ekspansionsplaner for kommunen, hvor eksempelvis køb og byggemodning af byggegrund til private boliger, til et presset boligmarked i hovedstadsområdet, var et centralt element i at tiltrække nye indbyggere til kommunen.

Tabel 3. Diverse oplysninger om skat/service og udgifter - højeste, laveste og gennemsnitsværdier i 273 kommuner (eksklusive København og Frederiksberg Kommuner) - samt værdierne for Farum Kommune 2001

		Gennemsnit	Højest	Farum
Nettoudgiftsgrad	21.570	27.834	58.199	35.766
Samlende pensionsgodtgifter pr. 0-10 årige	19.761	21.821	40.474	26.390
Udgifter til folkeskolen pr. elev	29.723	39.253	53.261	36.125
Åldersudgifter pr. ældre over 67 år	25.289	36.885	48.824	27.471
Udgifter til sport og fritid pr. indbygger	271	1.055	2.537	2.537
Biblioteksudgifter pr. indbygger	73	425	998	447
Øvrige kulturudgifter pr. indbygger	9	354	983	808
Personaleforbrug pr. 100 indbyggere	4,1	7,2	9,1	5,5
Udskrivningsprocent	15,5	20,7	23,2	19,9
Grundskyldspromille	6,0	13,4	24,0	6,0
Serviceindeks	0,88	1,00	1,20	1,20
Service/skat indeks	0,78	1,00	1,16	0,78

Kilde: Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal.

Reformerne i kommunen gjorde Farum Kommune ikke blot landskendt, men internationalt kendt som en reformkommune, der modtog talrige udenlandske delegationer, som både søgte kendskab til kommunen som helhed, og til mere konkrete politikområder. Farum blev i 1993 nomineret som én blandt ti kommuner, som konkurrerede om at få prisen som "verdens bedst ledede kommune" eller som det mere formelt hed "The Carl Bertelsmann Prize for Democracy and Efficiency in Local Government". Farum vandt ikke prisen, som blev uddelt af en fond udsprunget af den tyske mediekoncern Bertelsmann, men deltog siden i netværket "Cities of Tomorrow", som var et forsatsamarbejde mellem de nominerede kommuner. Så sent som i november 2001 holdt netværket en større konference i Farum, men den 15. maj 2002 blev Farum Kommune ekskluderet som medlem af netværket. Farum blev også gennem årene fremhævet af partiet Venstre som et eksempel på, at der kunne brydes med vanetænkning og findes nye løsninger. Under valgkampen i november 2001 og så sent som i januar 2002 blev Farum fremhævet af Venstre og den nye regering i forbindelse med det såkaldte frihedsbrev til kommunerne, som opfordrede til reformer og nytænkning i kommunerne.

Kommunen blev dog også løbende kritiseret. Første større runde af kritik kom i foråret 1990 i en artikelserie i Ekstra Bladet, hvor blandt andet påståede vennetjenester, kraftigt stigende udgifter til repræsentation, samt overskredne repræsentationsbudgetter blev kritiseret (Ellingsgaard & Nielsen, 2002: 75-86). Når der i ovenstående citat om visionen for kommunen, omtales noget så specifikt som kloakfonden, skyldes dette, at der på det tidspunkt var en kritik af, at kommunen anvendte disse opsparede midler som kassekredit. I 1992-93 blev kommunens organisering af aktiveringsindsatsen og behandlingen af de ledige kritiseret. I 1998 blev en ulovlig fyring og medarbejdernes ytringsfrihed eller mangel på samme kritiseret. Borgmesteren og kom-

munen blev gennem årene også involveret i en meget lang række klager til tilsynsrådet, hvilket har fået borgmesteren til at kalde tilsynsrådene »et levn fra enevælden«, »tåbeligt og centralistisk« og foreslå dem nedlagt (Brixtofte, 2000: 32-33).

»Den store popularitet blandt borgerne og den store magt til borgmesteren både i forhold til den politiske arena og den administrative arena, er tre centrale forudsætninger for sagen«

Uden at der skal foretages en nærmere diskussion af hele forløbet af forandringsprocesserne og aktørerne i beslutningsprocesserne i Farum Kommune, er det indiskutabelt, at den politiske, skatte- og servicemæssige samt organisatoriske forvandling af kommunen havde borgmesteren Peter Brixtofte som det centrale omdrejningspunkt. Brixtofte startede sin karriere som folkevalgt ved folketingsvalget i 1973, mistede posten i 1977, hvilket blev anledning til påbegyndelsen af en kommunalpolitisk karriere, som på ingen måde var planlagt. Folketingspolitikken blev ikke lagt på hylden. Brixtofte var folketingsmedlem igen 1979-1981 og fra 1990, samt skatteminister i to måneder fra november 1992, hvilket betød en kortvarig afbrydelse af rollen som borgmester frem til 10. marts 1993.

Efter en intern magtkamp i Venstre i Farum begyndte den eksterne kamp, hvor det med støtte fra Socialdemokratiet og DKP lykkedes Brixtofte at blive borgmester i 1985 (Rieper, 1995: 196-198). Efter jordskredsvalget i 1989 havde Venstre absolut flertal i Farum Byråd og den kraftigt stigende personlige stemmeprocent fra 74 til 84 procent (se tabel 1) skyldes primært stemmer på borgmesteren, som alene fik 90 procent af Venstres personlige stemmer (Rieper, 1995: 198), hvilket ved dette og efter-

følgende valg betød, at mange - nogle gange alle - byrådsmedlemmer for Venstre blev valgt på »borgmesterens stemmer« - hvilket borgmesteren gennem årene heller ikke har undladt at påpege (som efter skandalesagen begyndte i 2002), eller direkte udnytte til at presse politiske beslutninger igennem (som ved konstitueringen efter kommunalvalget i 1997 (Ellingsgaard & Nielsen, 2002: 151-152). Allerede før han blev borgmester var Brixtofte i 1985 topscorer i personlige stemmer i Farum med næsten 900 stemmer. Ved det første valg som borgmester i 1989 fik Brixtofte cirka 4.200 stemmer, hvilket var mere end en tredjedel af samtlige stemmer i kommunen (Ellingsgaard & Nielsen, 2002: 74), og han blev kun overgået på landsplan af Ishøjs borgmester Per Madsen, som fik 50,1 procent af samtlige stemmer. Ved valget i 1993 fik Brixtofte 37,8 procent af samtlige afgivne stemmer i Farum og var nummer fire på topscorerlisten blandt borgmestrene (Mouritzen, 1997: 279). I 1997 var tallet kun faldet til 33,6 procent og i 2001 til 33,3 procent af samtlige stemmer i Farum Kommune. Den store popularitet betød at borgmesteren på den politiske front stod meget stærkt både i forhold til hans egen venstregruppe og i forhold til oppositionen. Denne magtposition blev underbygget af, at partier eller personer, som kom på tværs af borgmesteren, blev modarbejdet kraftigt (Ellingsgaard & Nielsen, 2002: 64-68, 97-99, 208-209), mens partier og personer som støttede borgmesteren fik magt, poster og indflydelse til gengæld (Rieper, 1995: 204-206). I den forbindelse virker den særlige udvalgsreform efter kommunalvalget i 1997 påfaldende. Farum Kommune fordoblede antallet af politiske udvalg fra seks til tretten, hvilket betød, at kommunen formentlig satte danmarkrekord i antal politiske udvalg, samt at samtlige indvalgte venstrefolk og andre politiske allierede kunne tildeles poster som udvalgsformænd. Ligeledes styrkede det

magtpositionen, at den kraftige fremgang for Venstre førte til valg af en række uerfarne kommunalpolitikere, samtidig med at flere af de erfarne blev kørt ud på et sidespor (Ellingsgaard & Nielsen, 2002: 82-84). De omfattende politiske kursændringer og ikke mindst den gennemgribende reorganisering af kommunen, skabte en ikke mindre stærk magtposition for borgmesteren i forhold til de ledende embedsmænd og forvaltningen. Ledelsesstilen, som af nogle er beskrevet som management by fear, førte til fyring eller omplacering af embedsmænd, som borgmesteren var utilfreds med. Allerede i den første valgperiode som borgmester, skiftede Farum kommunaldirektør to gange (Ellingsgaard & Nielsen, 2002: 65), og siden fulgte flere skift på denne post og andre administrative ledelsesposter. Mange medarbejdere har ligeledes frivilligt forladt kommunen og stilen er af borgmesteren selv beskrevet på følgende måde:

»Når jeg er på rådhuset, er det mig, der er kommunaldirektør. Det kan jeg godt forstå, at den »anden« kommunaldirektør ind i mellem kan have det svært med.«

(Citeret i Rieper, 1995: 212)

Den store popularitet blandt borgerne og den store magt til borgmesteren både i forhold til den politiske arena og den administrative arena, er tre centrale forudsætninger for sagen.

Historien - historierne

Efter beskrivelsen af baggrunden for Farum-sagen, skal selve sagerne som kom frem efter dagbladet BT's afsløringer opsummeres, men indledningsvis skal der kort redegøres for det tidsmæssige forløb af skandalen, som den udviklede sig i foråret 2002. Begivenhederne er opsummeret i nedenstående kronologi.

6. februar	BT starter artiklerne om Farum
7. februar	Brixtofte politianmeldelse af SF i Farum og ligeledes af Farum kommunes tidligere tekniske direktør. Brixtofte ønsker tre måneders sygeorlov og rejser herefter til Lanzarote
9. februar	Farum Rådhus og borgmesterens private bopæl ransages af politiet
10. februar	Sagmandspolitiet går ind i sagen
12. februar	Brixtofte meddeler fra udlandet, at han vil afbryde sygeorloven og genindtage borgmesterstolen
14. februar	Økonomiudvalget i Farum beslutter at igangsætte en uvildig undersøgelse af sagen Brixtofte vender tilbage fra udlandet
19. februar	Farum Kommune sættes under administration af Indenrigsministeriet, udarbejdelse af genopretningsplan påbegyndes
20. marts	Flertallet (oppositionen + to venstremænd) i Farum byråd indstiller Brixtofte til suspension med henvisning til den kommunale styrelseslovs § 66, mens Brixtofte, venstregruppen og den enlige repræsentant for Borgerlisten, vælger sidstnævnte, Poul Wachtell, som fungerende borgmester, indtil Indenrigsministeriet har taget stilling til indstillingen
24. april	Indenrigsministeriet godkender økonomisk genopretningsplan for Farum, der indebærer, at kommunen skal være under administration fra Indenrigsministeriet i otte år
6. maj	Indenrigsministeriet oplyser, at man agter at følge byrådets indstilling om suspension af Brixtofte
8. maj	Bilag fra Farum Kommunes repræsentationskonto for 2000 og 2001 offentliggøres
13. maj	Brixtofte udtreder frivilligt af Farum byråd og Lars Carpens, Venstre vælges som ny borgmester, med støtte fra ti byrådsmedlemmer fra Venstre og en fra Det Konservative Folkeparti
14. maj	Brixtofte ekskluderes som medlem af Venstres Folketingsgruppe
4. juni	Brixtofte ekskluderes som medlem af Venstre i Farum
1. august	Enighed i oppositionen i Folketinget om kommissorium for undersøgelse af Farumsagen

Farumskandalen er ikke blot en sag om et enkelt forhold, men om en lang række sager, som er blevet problematiseret, i det følgende fremhæves fire delsager.

Repræsentationskontosagen

Som nævnt tog dagbladet BT's artikler udgangspunkt i Farum Kommunes repræsentationskonto, som var overskredet væsentligt og hvor enkelte regninger var meget store pr. deltagende person, og hvor disse angiveligt i visse tilfælde var omfaktureret til flere deltagere og længere møder end der reelt var tale om. Et aspekt af denne sag er også borgmesterens angivelige alkoholproblem, som efter borgmesterens afgang førte til, at han påbegyndte en alkoholafvænning.

Byggegrundssagen

Borgmesteren har angiveligt direkte beordret kommunens tekniske direktør til for sen indbetaling - én dag - for køb af en byggegrund, hvilket påførte kommunen en strafrente på 325.000 kr. til sælgeren, som var en ven af borgmesteren.

Sportsstøttesagen

Forskellige firmaer skulle angiveligt have fået kontrakter og overpriser fra Farum Kommune på diverse varekøb og serviceopgaver, mod til gengæld at støtte Farum Boldklub A/S og Farum Håndboldklub med sponsorater o.l. En yderlige støtte er givet til sportsklubber og Farum Park og Arena ved, at kommunen har betalt regninger i forbindelse med sportsarrangementer, lønninger, elregninger m.m.

Lånesagen

Borgmesteren skulle angiveligt have optaget et lån på 250 millioner kroner uden at byrådet havde godkendt eller fået oplysninger om dette.

Økonomisk ubalance

En del af baggrunden for hemmelige lån var angiveligt en kommunal økonomi, der var kraftigt ude af balance. Efter skandalens start viste analyser fra både Indenrigsministeriet og kommunen selv, at kommunens udgifter årligt lå 80-85 mio. kr. over indtægterne, hvilket ikke mindst skyldes lejen til de mange salg-og-lej-tilbage-arrangementer. Oven i dette skal lægges de manglende deponeringer i forbindelse med salg-og-lej-tilbage-arrangementer, hvoraf en del af indtægterne var brugt til drift og investeringer, samt manglende deponeringer i forbindelse med bygningen af Farum Park og Farum Arena.

Farumsagen er blevet kaldt danmarkshistoriens største kommunale skandalesag, hvilket kan være rigtigt, men bl.a. også afspejler, at der har været færre kommunale skandalesager end nationale skandalesager. Hvor der i perioden 1980-1993 kan opregnes mere end 20 dommerundersøgelser af den ene eller anden art af i alt 16 sager, er der i den samme periode ingen undersøgelser af kommunale sager. Antallet af nationale dommerundersøgelser var i denne periode meget højt sammenlignet med kun syv undersøgelser i perioden 1960-1980, hvilket førte til betænkelighed fra dommerstanden udtrykt af Højesterets præsident, hvorefter der kom et stop for undersøgelser og et udvalgsarbejde (Christensen, 1996: 258; Betænkning, 1996). Grunden til, at der øjensynligt er færre kommunale sager, er ikke nødvendigvis mindre problematisk forvaltning og politisk styring i kommunerne, men måske også at færre sager opdages, blandt andet på grund af mindre opmærksomhed på kommunalpolitik som følge af ringere mediedækning (Buch Jensen & Frandsen, 1997), samt den udbredte konsensuspolitik i lokalpolitikken, hvor ansvaret deles og hvor problemer løses

i mindelighed. Større kommunale skandaler findes dog. I 1981 måtte Aalborgs socialdemokratiske borgmester Marius Andersen gå af og han blev efterfølgende dømt for at have modtaget blandt andet et gratis badeværelse af en lokal entreprenør. Yderligere en politiker og flere embedsmænd blev dømt i bestikkelsessagen. Marius Andersen stillede ved kommunalvalget i 1985 op på sin egen lokalliste, og blev valgt til byrådet igen - sammen med yderligere 5 mandater til listen! I slutningen af 1990'erne påkaldte en anden sag sig stor opmærksomhed, nemlig en sag om fyringer i Randers Kommune. Randerssagen er kort opsummeret i boks 1.

Boks 1. Randerssagen:

Randerssagen startede i efteråret 1998, da kommunalbestyrelsesmedlemmet Bjarne Overmark, Beboerlisten tilfældigt fik kendskab til en konkret afskedigelsessag, hvor kommunen efterfølgende blev pålagt at betale en stor erstatning for uberettiget fyring. Ved at undersøge denne sag nærmere afdækkede Overmark, at der også i en række andre sager var begået fejl, hvilket endte med, at kommunen bad Kommunernes Landsforening om at undersøge samtlige sager om afskedigelse i tidsrummet 1. januar 1994 til 30. juni 1998. Af de 136 sager som blev undersøgt blev der fundet større eller mindre fejl i næsten samtlige sager, blandt andet i form af manglende horing af de fyrede, manglende begrundelse af fyring eller bortvisning, bortvisning uden forudgående advarsler, manglende notater omkring møder og beslutninger osv. Borgmesteren hævdede, at han ikke havde haft kendskab til sagen, og at der alene var tale om fejl begået af administrationen og især personaleledelsen. Personaledirektøren hævdede modsat, at såvel borgmester som kommunaldirektør havde fuldt kendskab til alle sager, var med til at træffe mange af beslutningerne, og at borgmesteren i visse sager selv havde taget initiativ i sagen. En formel ansvarsplacering i sagen har aldrig fundet sted, men kommunens kommunaldirektør og personalechef blev begge afskediget, dog med løn- og pensionsmæssig kompensation. Kommunens borgmester besluttede under sagen ikke at genopstille ved kommunalvalget i 2001, hvilket dog ikke hindrede en massiv vælgermæssig tilbagegang for Socialdemokratiet og tab af borgmesterposten, som partiet havde haft siden 1930'erne og ofte med absolut flertal i kommunalbestyrelsen.

Der kan læses mere om Randerssagen i Magtens Bog (Dahlin m.fl., 2002) og i undersøgelsen fra Kommunernes Landsforening af sagen (KL, 1999).

Efterskriftet - hvad kan vi lære af Farum-sagen?

Hvilke principielle problemstillinger rejser Farumsagen? Det er for tidligt endegyldigt at fastslå hvad politikere, embedsmænd, tilsynsmyndigheder og det politiske system som helhed kan lære af Farumskandalen, da sagen på ingen måde er slut eller bare i nærheden af en afslutning, på trods af en række igangsatte undersøgelser af sagen.

I kølvandet på oplysningerne fra BT og andre dagblade, blev borgmester Peter Brixtofte i flere omgang af både byrådspolitikere og borgere fra Farum politianmeldt, hvilket førte til ransagninger af Farum Kommune, borgmesterens og ledende embedsmænds private bopæle, at bagmandspolitiet overtog efterforskningen og til det foreløbige slutpunkt, at Brixtofte blev sigtet i sagen. Sigtelsens indhold er angiveligt mandatsvig og efterforskningen forventes at kunne blive langvarig. Sideløbende med politiets efterforskning har Farum Kommune igangsat sin egen undersøgelse, som gennemføres af en advokat. Indenrigsministeriet har nedsat et ekspertudvalg, som bl.a. skal undersøge eventuelle implikationer for kommunalpolitikere og embedsmænds ansvar. Endelig udtrykte oppositionen i Folketinget i forsommeren 2002 ønske om en kommissionsundersøgelse af sagen, og 1. august 2002 oplyste dagbladet Politiken, at et flertal i Folketinget uden om regeringen var blevet enige om et kommissorium for en kommissionsundersøgelse, som muligvis vil standse Farum Kommunes egen undersøgelse.

Som ofte i politiske skandalesager adskiller de politiske rationaler sig fra de juridiske rationaler, ligesom de politiske processer løber hurtigere end de juridiske processer. Nogle gange sænkes de politiske processers tempo til at være lig med de juridiske processer, som eksempelvis i Tamil-sagen, hvor den endelige politiske konklusion, med statsminister Poul Schlüters afgang, først blev fundet efter offentliggørelsen af Højesteretsdommer

Hornslets juridiske vurderinger, og i sagen om kreativ bogføring i skatteministeriet, hvor økonomi- og skatteministeren Anders Fogh Rasmussen, først trådte tilbage 1½ år efter sagens start, da kommissionsdomstolens rapport om sagen blev offentliggjort - hvilket i øvrigt førte til Brixtoftes korte periode som skatteminister. Ofte træffes de politiske konklusioner imidlertid længe inden de juridiske konklusioner - og nogle gang i sager, hvor et juridisk ansvar næppe ville kunne være fastslået - de mest kendte eksempler på dette er nok Arne Melchoirs afgang som skatteminister i 1986, og Ritt Bjerregaards afgang som undervisningsminister i 1978, i begge tilfælde på grund af forhold omkring repræsentationsudgifter, ligesom flere af de øvrige involverede i Tamil-sagen blev ramt af politiske konsekvenser tidligt i sagen.

I Farumsagen blev de første politiske konklusioner formelt truffet, da sagen var cirka tre måneder gammel, ved at Venstres folketingsgruppe ekskluderede Brixtofte fra gruppen, og nogle uger senere blev Brixtofte af den lokale vælgerforenings bestyrelse ekskluderet som medlem af partiet Venstre.

Vurderingen af et politisk og administrativt ansvar sker ofte ud fra kriterier, som kan opsummeres som en politisk-administrativ ansvarspyramide, som indeholder tre elementer i vurderingen af et ansvar: Om aktøren havde kendskab til beslutningen, om aktøren selv er beslutningstager til beslutningen og om aktøren selv er initiativtager til beslutningen. Et ansvar kan være gældende uanset at en aktør ikke har haft kendskab til problematiske forhold. Dette er vigtigt i forhold til en offentlig sektor, som er meget omfangsrig, løser mange opgaver og har mange ansatte, som hver dag træffer mange beslutninger. Når beslutninger i et ministerium træffes »på ministerens vegne«, sker dette formelt på ministerens ansvar, men alene på grund af antallet af beslutninger kan der ikke rejses krav om, at en minister eller borgmester kontrollerer konkrete beslutninger, men derimod kan der være tale om et

Figur 2. Den politiske-administrative ansvarspyramide



ansvar for politiske og administrative chefer, hvis de (1) ikke sikrer at det administrative system indeholder procedurer, kontrolsystem m.m., som kan opfange fejl, (2) hvis de ikke selv kontrollerer helt overordnede forhold, eksempelvis overholdelse af budgetrammer og udgifter til større projekter (hvilket var et kritikpunkt mod Anders Fogh Rasmussen i sagen om kreativ bogføring), eller 3) hvis de ikke reagerer på advarsler, eksempelvis i form af enkelt-sager, som kan være tegn på alvorlige fejl, og undersøger sådanne sager til bunds (hvilket var et kritikpunkt imod Poul Schlüter i Tamil-sagen). Dette sidste peger også på, at når der tales om »beslutning« udelukker dette ikke, at en manglende beslutning - en non-decision i Bachrach og Baratz's terminologi (1970) - skaber et ansvar for et forløb. Undladelsessynder kan altså også være ansvarspådragende. Ansvarspyramiden giver mening i forhold til ansvar i både juridisk og i politisk forstand, da graden af ansvar i begge tilfælde er stigende med 1) kendskab til beslutningen, 2) egen deltagelse i beslutningen og 3) ved eget initiativ til beslutningen. Endelig er ansvarspyramiden gældende for alle aktører involveret i en beslutning, eksempelvis både embedsmænd og politikere.

Under Farumsagen er ansvar blevet diskuteret i forhold til både borgmesteren, byrådsflertallet (Venstre), det samlede byråd, embedsmændene og tilsynsmyndighederne (tilsynsråd og Indenrigsministeriet), hvor seks forhold skal trækkes frem. For det første sker

ansvarsdiskussionen i Farumsagen omkring fire akser:

Ledende politikere	...	Ledende embedsmænd
Flertallet i byrådet	...	Oppositionen
Ledelsen af flertallet i byrådet	...	Menige politikere i flertalsgruppen
Kommunen	...	Tilsynsmyndighederne

Det er indenfor disse fire akser, at diskussionen foregår om 1) ansvaret for problemerne og 2) ansvaret for, at sagen ikke er opdaget og standset tidligere. Der er langt til en endelig placering af ansvaret for de to forhold, men det er næsten givet, at sagen ikke kan ende med en konstatering af, at alene borgmesteren var ansvarlig, dertil er tidsforløbet for langtrukket og sagerne for talrige.

For det andet gør det sig gældende i en række af sagerne, at beslutningstagerne var borgmesteren og en eller flere ledende embedsmænd, jf. også den ovenfor omtalte ledelsesstil. Dette betyder, at kendskabet til sagerne i mange tilfælde har været i en meget lille kreds, hvilket er afgørende for vurdering af andre aktørers ansvar.

For det andet gælder det for flere sager, at kendskabet til problematiske forhold, kræver adgang til kontrakter, vinregninger, lønoplysninger m.m. og i flere tilfælde endog detaljer i disse. Visse oplysninger i disse bilag skulle angiveligt desuden være bogført som andet end der reelt var tale om, og eksempelvis med flere deltagere og måltider ved bespisninger end der reelt var tale om - eksempelvis frokoster bogført som dagsarrangementer. Alle disse forhold gør, at det har været meget vanskeligt for andre aktører, at opdage problemerne.

For det tredje er der rejst kritik imod forskellige aktører - bl.a. kommunalbestyrelsen, tilsynsråd, Indenrigsministeriet, kommunens revisor - for ikke at have opdaget og reageret på problemerne hurtigt og kraftigt nok. Eksempelvis er tilsynsrådet blevet kritiseret for ikke, at have fået mistanke om et mere fundamentalt problem i kommunen ved de talrige klagesager over Farum Kommune, og for ikke at have bragt skrappe magtmidler i anvendelse. Til det sidste kan det bemærkes, at tilsynsrådet efter afsløringerne tog alvorlige sanktioner i brug, ved at true kommunalbestyrelsesmedlemmerne i Farum med dagbøder, hvis de ikke sørgede for at kommunen tilvejebragte de oplysninger, som tilsynsrådet ønskede. Dette kan ses som udtryk for, at det måske ikke er mangel på magtmidler, som er problemet, men måske nærmere praksis for anvendelsen af magtmidlerne. Spørgsmålet om magtmidler handler imidlertid også om det almindelige forvaltningsretlige princip - proportionalitetsprincippet - som fordrer en balance mellem det man vil opnå og de magtmidler man bringer i anvendelse. Det er let i bagklogskabens krystalklare lys at påpege, at langt stærkere magtmidler kunne være brugt over for Farum Kommune, men det er mere tvivlsomt, om dette var lige så åbenlyst før skandalen rullede i foråret 2002, og der bør derfor udvises forsigtighed i vurderingen af såvel tilsynsråd, Indenrigsministerium og kommunalbestyrelse. Desuden bør det ikke

oversees, at der foregår en kamp mellem netop disse tre aktører, i forhold til at minimere deres del af ansvaret for, at problemerne ikke blev opdaget og standset tidligere.

Denne kamp om at undgå at blive gjort ansvarlig - i en tidligere skandalesag omtalt som kampen om at undgå at sidde tilbage med aben - afspejler, at ansvarsdiskussionen især sker inden for en ramme, hvor forudsætningen er, at det er fejl hos aktører, som skaber skandalen og at det derimod ikke er de juridiske, organisatoriske rammer der er årsagerne til fejlene. En udgang på denne kamp om at sidde tilbage med aben, kan derfor være at pege på, at det i virkeligheden ikke er aktørerne, men rammerne, der er noget galt med. Dette kan selvfølgelig være den reelle forklaring, men det kan også være en behagelig afslutning af spillet om aben. I forlængelse af Farumsagen er det derfor også diskuteret om strukturelle forhold har spillet en rolle for sagen, og at lignende sager eventuelt kan undgås ved strukturelle ændringer. For det fjerde er det blevet problematiseret, at tilsynsråd generelt er for ressourcetsvage som modpart til store organisationer som de moderne kommuner, der har mange ressourcer i form af juridisk, økonomisk og forvaltningsmæssig ekspertise hos medarbejderne. En vrangvillig kommune har bl.a. derfor gode muligheder for at trække en sag i langdrag. En løsning kunne være at centralisere tilsynet i Indenrigsministeriet, men herved vil muligheden for prøvelse i to instanser forsvinde, da Indenrigsministeriet i dag fungerer som ankeinstans i forhold til tilsynsrådene, og dette vil være en svækkelse af retssikkerheden for både kommunerne og klagerne, som indbringer sager for tilsynsrådene. En oprustning af tilsynsrådene med flere økonomisk, juridisk og forvaltningskyndige medarbejdere forekommer i forhold til Farumsagen som en oplagt løsningsmulighed, men er knap så åbenbar i forhold til langt hovedparten - måske alle - landets øvrige kommuner. Et klage- og ankesystem kan sjældent designes i forhold til den

værst tænkelige situation, da det vil være for omkostningsfuldt. Løsningen kan derimod ofte være en løsning med prøvelse ved flere instanser, hvor der i andet led sikres de nødvendige ressourcer til selv de værst tænkelige sager. Spørgsmålet er derfor om en styrkelse af tilsynsrådene blot vil blive en styrkelse til løsningen af sager og kommuner, som ikke vil blive set i årtier, fordi Farumsagen har sendt en chokbølge gennem landets øvrige kommuner, som formentlig vil forhindre, at en lignende sag kan opstå mange år frem. Følgespørgsmålet er derfor om en oprustning af tilsynsrådene vil være omkostningerne værd? Endelig er det problematiseret, at der i tilsynsrådene sidder amtsfolk, som ofte vil være partifæller med borgmestrene i de kommuner, som der klages over. Indenrigsministeren har allerede meddelt, at der i efteråret 2002 vil blive stillet forslag om at fjerne de politiske repræsentanter i tilsynsrådene, som derved får en mere ren juridisk indgangsvinkel på tilsynet.

Et sjette forhold er påpegningsen af den manglende parlamentarisme i kommunalpolitik i modsætning til landspolitik. Allerede i forbindelse med Randerssagen behandlede Folketinget forslag om, at borgmestre skulle kunne afsættes i valgperioden fra SF i 1998 og 1999 (Forslag til folketingsbeslutning B113), samt Dansk Folkeparti i 1999 (Forslag til folketingsbeslutning B131) i alle tilfælde med afvisning fra såvel regering, som Folketingets flertal. Parlamentarismen er princippet om, at regeringen (borgmesteren) skal være i overensstemmelse med parlamentet (byrådet), enten i den positive variant, hvor regeringen skal have et flertal i parlamentet bag sig ved sin tiltræden (som i den svenske landspolitik), eller i den negative variant, hvor der blot ikke må være flertal imod regeringen ved dens tiltræden (som i dansk landspolitik). En mulighed for at afsætte borgmesteren i valgperioden, vil styrke kommunalbestyrelsens magt i forhold til borgmesteren, men det vil være et mindre effektivt magtinstrument, hvis borgmesteren har absolut flertal til sit eget parti, ligesom det

kan bemærkes, at parlamentarisme på ingen måde har været en garanti imod skandalesager i landspolitikken i Danmark, hvor der i 1980'erne og 1990'erne var mange og alvorlige sager (Christensen, 1995/1996).

“Men som ved de fleste vaccinationer gælder det også for skandalevaccinationer, at det ikke er givet at en vaccination virker evigt, tværtimod vil der med sikkerhed i fremtiden dukke nye om ikke identiske, så dog alvorlige skandaler op jævnligt - i lokalpolitikken, såvel som i landspolitikken, i den offentlige sektor såvel som i den private sektor. Dette fordi alle organisationer i sidste instans består af individer, mennesker, som bevidst eller ubevidst af ond eller god vilje begår fejl eller forbrydelser, og fordi det er umuligt at designe organisationer eller systemer, som fuldstændigt forhindrer dette”

Konklusion

Farumsagen startede med dagbladet BT's afsløringer af store restaurationsregninger og køb af dyre vine, og endte med afdækningen af en kommune i dyb økonomisk ubalance, som måtte skære kraftigt ned på den kommunale service, øge skatten og finde sig i en lang årrække, at være under administration af Indenrigsministeriet.

Baggrunden for sagen var en politisk, service- og skattemæssig, samt organisatorisk transformation af Farum Kommune,

som skabte en meget stærk magtposition for borgmesteren, som var den centrale aktør i skandalens mange delsager om repræsentationskontoen, byggegrunde, sportsstøtte, hemmelige lån og økonomisk ubalance.

Som påpeget flere gange i artiklen er Farumsagen på ingen måde slut. Et halvt år efter de første oplysninger kommer der stadig nye afsløringer om forholdene i Farum Kommune, og ansvarsplaceringen er blot i en begyndende fase - om og hvem som i givet fald står til et strafferetligt eller økonomisk ansvar er uafklaret. Fire centrale problemfelter er blevet accentueret af sagen:

- 1) Forholdet mellem ledende politikere og ledende embedsmænd
- 2) Forholdet mellem flertal og opposition
- 3) Ledelsen af flertalsgrupper og menige medlemmer af flertalsgrupper
- 4) Forholdet mellem kommuner og tilsynsmyndigheder

Det er ikke givet, at sagen vil føre til nye erkendelser i forhold til de fire problemfelter, men måske derimod blot kommer til at fungere som en repetition eller genopdagelse af gammel visdom (Christensen, 1997; DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993; Finansministeriet, 2000), men hermed har Farumskandalen haft samme funktion, som de fleste andre nationale såvel som lokale skandalesager: De vaccinerer imod lignende sager. På samme måde som fyringsskandalerne i Randers Kommune (se boks 1) betød, at man i mange af landets kommuner kontrollerede, at man fulgte reglerne i fyringssager, betyder Farumsagen uden tvivl, at mange dele af den kommunale forvaltning efterses i andre af landets kommuner - eksempelvis repræsentationspraksis og holdningen til alkohol ved politiske møder. Men som ved de fleste vaccinationer gælder det også for skandalevaccinationer, at det ikke

er givet at en vaccination virker evigt, tværtimod vil der med sikkerhed i fremtiden dukke nye om ikke identiske, så dog alvorlige skandaler op jævnlige - i lokalpolitikken, såvel som i landspolitikken, i den offentlige sektor såvel som i den private sektor. Dette fordi alle organisationer i sidste instans består af individer, mennesker, som bevidst eller ubevidst af ond eller god vilje begår fejl eller forbrydelser, og fordi det er umuligt at designe organisationer eller systemer, som fuldstændigt forhindrer dette. Men enhver skandale fører til en analyse af om systemerne kan forbedres, og det er en ubetinget god effekt af skandaler, når de nu ikke kan undgås.

LITTERATUR

- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1970). "Two Faces of Power" i William E. Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, New York: Atherton Press.
- Buch Jensen, Roger & Annie Gaardsted Frandsen (1997). "Mediestrukturen, mediernes og vælgerne" i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red) *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Betænkning (1996). Betænkning om undersøgelsesorganer, Betænkning nr. 1315 afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, København.
- Brixtofte, Peter (1991). *Nye tanker uden skranker - en debatbog om opgøret med fordommene i den offentlige sektor*, København: Børsens Bøger.
- Brixtofte, Peter (1995). *Forandring kræver mod*, København: Gyldendal.
- Brixtofte, Peter (1997a). *Fremtidens kommune*, København: Børsens Bøger.
- Brixtofte, Peter (1997b). *På borgernes side - Liberal kommunalpolitik i praksis*, København: Headline.
- Brixtofte, Peter (1999). *Fremtidens Kommune*, København: Børsens Bøger.
- Brixtofte, Peter (2000). *Et opgør med 13 tabuer. En handlingsplan for Danmark*, Viby: JP Bøger.
- Christensen, Jens Peter (1995). »Ministeransvar«, *Politica*, 27. årgang, nr. 4, pp. 451-463.
- Christensen, Jens Peter (1996). »Skandalesager og embedsmandsansvar«, *Politica*, 28. årgang, nr. 3, pp. 255-270.
- Christensen, Jens Peter (1997). »Samspillet mellem politikere

- og embedsmænd» i Jens Peter Christensen, Johannes Due, Tim Knudsen & Ditlev Tamm, Politikere og embedsmænd, 2. udgave, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Dahlin, Ulrik, Arne Gaardmand, Peter Johannes Schjødt & Erik Valeur (red.) (2002). *Magtens bog*, København: Aschehough.
- DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, København: DJØF.
- Ellingsgaard, Tórun & Jaku-Lina Elbøl Nielsen (2002). *Brixtofte. Spillet om magten*, København: Aschehough Dansk Forlag A/S.
- Finansministeriet (2000). *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- KL (1999). *Rapport over gennemgang af afskedigelses-sager for perioden 1. januar 1994-30. juni 1998 i Randers Kommune*.
- Mouritzen, Poul Erik (1997). »Den personlige stemmeafgivning« i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.) *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Rieper, Mads (1995). »Farum: »Peter's by« i Jørgen Elklit & Mogens N. Pedersen (red.), *Kampen om kommunen. Ni fortællinger om kommunalvalget i 1993*, Odense: Odense Universitetsforlag.