

**FESTSKRIFT TIL**

**ERIK HARDER**

**Undervisnings- og forskningschef, dr. jur.**

**19. september 1989**

**Redaktion**  
**Lektor, cand. jur.**  
**Inger Høedt-Rasmussen**

**Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag**



## Forord

Økonomi - jura - politik. Statsmagt og kommunale forhold. Retssikkerhed, styring og kontrol. Administrative forhold, embedsmænd og politikere. Pædagogiske og personlige betragtninger.

Det er den enstemmige spændvidde, der er følgen af en opfordring til en række teoretikere og praktikere om at bidrage til dette festskrift.

Det er med stor glæde, at Danmarks Forvaltningshøjskole udgiver et festskrift, der klart viser nødvendigheden af at inddrage mange forskellige faglige discipliner ved beskrivelsen af de emner, som har haft Erik Harders interesse gennem hans mangeårige virke. Det har også altid været en af målsætningerne i skolens arbejde, at forene det teoretiske med det praktiske.

Artiklerne bringes alfabetisk efter forfatternavn.

Festskriftet indledes med en artikel af Ole Asmussen om de økonomiske aspekter af det juridiske princip: "Hvile-i-sig-selv". Denne artikel har indholdsmæssig tæt sammenhæng med artiklen "Økonomi og jura i kommunalforvaltning" af Oluf Ingvarsen, der også fremdrager de retssikkerhedsmæssige sider af udviklingen i kommunalforvaltningen. Oluf Ingvarsen foreslår bl.a., at ombudsmandens kompetence udvides til også at omfatte amters og kommuners administration.

Netop spørgsmålet om legalitetskontrol er emnet for Erik Toftgaards artikel: "Tilsynsrådernes arbejde", hvor procedurerne gennemgås og hvor der gives en række konkrete eksempler på de sager, der typisk behandles i tilsynsrådene. En anden vigtig side af kontrollen med det kommunale selvstyre behandles i Mogens Moes artikel: "Det kommunale selvstyre og retsvæsenet", hvor der tages fat om de forståelsesmæssige barrierer, der kan være mellem på den ene side politi og domstole og på den anden side den politiske beslutningsproces, der ofte går forud for en politianmeldelse.

Forholdet mellem retten og den politiske beslutningsproces er også hovedspørgsmålet i Steen Rønsholdts artikel: "Ret og/eller demokrati i kommunerne", hvor det bl.a. fremføres, at en kommunalbestyrelse ud fra en snæver retssikkerhedssynsvinkel er en lidet hensigtsmæssig organtype.

Hvorledes kan demokratisk valgte kommunalpolitikere tumle disse problemer? Her kommer uddannelse ind i billedet, hvilket fører over til Jørgen Hahn og Knud Stenshøjs artikel: "Dygtiggørelse af kommunale politikere". I flere af festskriftets artikler behandles den betydningsfulde rolle Erik Harder har haft både på kurser for politikere og i uddannelsen af administrativt personale. Her kommer J. Friis Christensens artikel ind med historiske glimt fra pionertiden på Danmarks

Forvaltningshøjskole, der suppleres med Anni Walthers erindringer om årene som elev på det første hold, der tog Forvaltningsfaglig Afgangseksamen. Sidstnævnte artikel indeholder udover nogle uddannelsesmæssige betragtninger et portræt af Erik Harder som underviser. I umiddelbar forlængelse heraf er trykt Peter Aagaard Nielsens artikel: "Manden bag masken", som bl.a. indeholder en beskrivelse af Erik Harder som den personificerede kommunalfuldmagt.

Mogens Heide-Jørgensens grundige og meget systematiske gennemgang af Erik Harders forfatterskab overbeviser enhver om, hvorfor Harder blev "kommunalfuldmagten".

Inden ordet netværk blev moderne, må det konstateres, at Erik Harder fra sit kontor har haft utallige kontakter til den kommunale verden. I to artikler behandles nogle af de spørgsmål, som i dag er fremherskende, når der skal gøres en slags status over det kommunale selvstyre. Dons Christensen tager i sin artikel "Den kommunale verden set fra en amtslig synsvinkel" et historisk udgangspunkt, og fører dette frem til nogle spændende eksempler på den aktuelle opgave- og byrdefordeling mellem stat, amts- og primærkommuner. Denne artikel suppleres af Ingemann Olsens artikel: "Muligheder og begrænsninger i det kommunale selvstyre", hvor hovedvægten så afgjort lægges på mulighederne. Til disse to artikler knytter sig Erik Christiansens juridiske gennemgang af boligselskabernes rolle i forhold til det kommunale selvstyre, et samfundsmæssigt, betydningsfuldt emne, der hidtil ikke har været skrevet meget om.

Denne introduktion skal slutte med en varm tak til forfatterne, der ved en ihærdig indsats i sommerferien, har muliggjort festskriftets udgivelse.

Frederiksberg, august 1989  
Inger Høedt-Rasmussen

## Tabula Gratulatoria

Erik Albrechtsen, Lektor  
H. Als Andersen, Seniorchef  
Per Bødker Andersen, Borgmester  
H.C. Andersen, Sekretariatsleder  
Poul Andersen, Direktør  
Poul Andersen, Kommunaldirektør  
Peter Rygaard Andersen, Kommunaldirektør  
Marly Arnoldus, Fuldmægtig  
Ole Asmussen, Departementchef  
Britta Bach, Bibliotekar  
Hans Bech, Kommunaldirektør  
Jane Behrens, Fuldmægtig  
Niels Bentsen, Stiftamtmand  
Jens Chr. Birch, Kommunaldirektør  
Niels Borchersen, Kommunaldirektør  
Haakon Brandt, Amtskommunaldirektør  
Mogens Bundgaard-Nielsen, Dep.chef  
Bent Christensen, Professor  
C.H. Dons Christensen, Amtsdirektør  
Finn Christensen, Statsamtsfuldmægtig  
Jørgen Friis Christensen, Direktør  
K.J. Christensen, Stiftamtmand  
Søren Christensen, Departementschef  
Bent Christiansen, Kommunaldirektør  
Erik Christiansen, Juridisk konsulent  
Jens N. Christiansen, Økonomidirektør  
Anker Christoffersen, F.T.F.  
Kr. Christoffersen, Kommunaldirektør  
Jytte Clausen, Afdelingsleder  
Janne Damgaard, Kommunaldirektør  
Erland Denninger, Kommunaldirektør  
Palle Dinesen, Kommunaldirektør  
Karl Aage Drengsgaard, Kommunaldirektør  
Lis Elong, Forlagsredaktør  
Johan Erichsen, Statsamtmand  
Ejner Eriksen, Foreningen af FA-kandidater  
Preben Espersen, Departementschef  
Torben Busk Faarborg, Sekretariatschef  
Henning Fredsted  
Georg A. Frincke, Konsulent  
Hans Gammeltoft-Hansen, Ombudsmand  
Bernhard Gomard, Professor  
Holger Granhof, Udskrivningschef  
Allan Graversen, Kbh.s' Kom.ass.forening  
Mogens C. Green, Amtsskoleledere  
Kai Grynderup, Sekretariatschef  
Anders Guldhammer, Uddannelseskonsulent  
Jørgen Hahn, Rektor  
Jens Anton Hansen, Postinspektør  
Poul Erik Hansen, Lektor  
Finn Hansen, Amtsdirektør  
Peter Gorm Hansen, Adm. direktør  
Louis Anker Heegaard, Stiftamtmand  
M. Heide-Jørgensen, Kommunaldirektør  
Erik Hermansen, Kommunaldirektør  
Kurt Hollmann, Kommunaldirektør  
Henning Hummelose, Direktør  
Christian Hyltoft, Stiftamtmand  
Arne Hyttel, Borgmester  
Marius Ibsen, Kontorchef  
Oluf Ingvarsen, Forskningsleder  
Per Kristian Jansen, Chefkonsulent  
Anne Margrethe og Orla Friis Jensen  
Flemming Jensen, Kommunaldirektør  
Vagn H. Jensen, Kommunaldirektør  
Oluf Jensen, Kommunaldirektør  
Steen Leth Jeppesen, Direktør  
Bo Johansen, Amtsdirektør  
Lars Nørby Johansen, Direktør  
J. Krab Jørgensen, Kommunaldirektør  
Mogens Jørgensen, Forbundsformand  
Hans Otto Jørgensen, Vicekontorchef  
Steen Jørgensen, Fuldmægtig  
Kristian Knudsen, Stadsdirektør  
Morten Knudsen, Kommunaldirektør  
Lennart Konow, Kontorchef  
Svend Korterup, Kommunaldirektør  
Erling Krarup, Direktør  
Kim Kristensen, Kommunaldirektør  
Peter Kruckow, Lektor  
Jørgen Kvist, Kommunaldirektør  
Annie Larsen, Fuldmægtig  
Poul Juul Larsen, Kommunaldirektør  
Jørn Neergaard Larsen, Direktør  
Otto Larsen, Adm. Direktør  
Vibeke Larsen, Kontorchef  
Hans J. Lassen, Stiftamtmand  
Holger Lavesen, Bestyrelsesformand  
Joan Linnemann, Nordjyllands Statsamt  
Niels Lomholt, Direktør  
Erik Lorentzen, Kommunaldirektør  
Henning Lund-Sørensen, Depart.chefsekr.  
Svend Lundtorp, Kommunaldirektør  
Michael Lunn, Departementschef  
Grethe Lægstrup, Kst. kontorchef  
Henning Madsen, Amtsdirektør

Søren Lück Madsen, Sekretariatschef  
Emil Le Maire, Kontorchef  
Peter Mehilby, Direktør  
Mogens Moe, Kontorchef  
Villy Mogensen, Kommunaldirektør  
Henrik Moltke-Leth, Stiftamtmand  
Grethe Munk, Administrationschef  
Otto Møller, Direktør  
Peter Aagaard Nielsen, Konsulent  
Ehlert B. Nielsen, Kommunaldirektør  
Svend E. Nielsen, Kommunaldirektør  
Erik Nielsen, Kommunaldirektør  
Hans-Henrik Nielsen, Kommunaldirektør  
Ole Hesseldal Nielsen, Kommunaldirektør  
Børge Hvid Nielsen, Kommunaldirektør  
Peder Ivar Nielsen, Viceborgmester  
Kurt Nielsen, Fhv. juridisk direktør  
Viggo Nielsen, Kommunaldirektør  
Poul Nielson, Direktør  
Claes Nilas, Ministersekretær  
Lars Nordskov Nielsen, Professor  
Jørgen Norup, Kommunaldirektør  
Axel Nørgaard, Kommunaldirektør  
Ole Olesen, Konsulent  
Anny Olsen, Overassistent  
Ingemann Olsen, Kommunaldirektør  
Knud Olsen, Borgmester  
Thomas Opstrup, Statsamtmand  
Johan Kjelhede Overgaard, Landbr. attaché  
Estrid Vibeke Oxlund, Kontorchef  
Bodil Panild, Statsamtmand  
Bent Pedersen, Kæmner  
Mogens Pejtersen, Kommunaldirektør  
J.B. Pileborg, Amtsdirektør  
Alling Pjetursson, Kommunaldirektør  
Per Hard Poulsen, Kontorchef  
E. Udo Poulsen, Kontorchef  
Niels Preisler, Afdelingschef  
Viggo Kr. Ramm, Kommunaldirektør  
Bent Rasmussen, Lektor  
Ole Hvidesten Rasmussen, Kom.direktør  
Kjeld Rasmussen, Borgmester  
Max Rasmussen, Amtsdirektør  
Ole Rasmussen, Kontorchef  
Carsten Rentzmann, Fuldmægtig  
Bo Roswall, Kommunaldirektør  
Poul V. Rud, Kommunaldirektør  
Steen Rønsholdt, Professor  
Bo Røyen, Kommunaldirektør

Peter H. Schmidt, Kommunaldirektør  
Kim Simonsen, HK/Kommunal  
Vagn Smidt, Inspektør  
Søren Smith, Fuldmægtig  
Ann M. Snedker, Fuldmægtig  
Karsten Sperling, Fuldmægtig  
F.G.F. Støllfeld, Kommunaldirektør  
Bodil og Knud Stenshøj  
Signe Strand, Kontorchef  
Toni Strøbæk, Uddannelseschef  
Ejvind Svendsen, Kbhs' Kom. Kursuscenter  
Lilli Sørensen, Overassistent  
Søren Theilade, Kommunaldirektør  
Jesper Thumand, Statsamtsfuldmægtig  
Birgit Tjell, Sekretariatsleder  
Erik Toftgaard, Statsamtmand  
Knud Turnøe, Kommunaldirektør  
Claus Tønnesen  
Glen Varmer, Lektor  
Bjørn Voltzmann, Kontorchef  
Ernst Verwohlt, Amtsdirektør  
Hans Chr. Vestergaard, Kommunaldirektør  
Anni Walther, Administrationschef  
Ole Bay Wedebye, Kommunaldirektør  
Hans Westerberg, Skatte- og afgiftsdirektør  
Werner Willerslev-Olsen, Stiftamtmand  
Hanne Willum, Afdelingsleder  
Anette Wolthers, Konsulent  
Hans Henrik Østergaard, Adm. direktør  
Assens Kommune  
Brovst Kommune  
Dansk Kommunalkursus på Frederiksberg  
Dianalund Kommune  
Esbjerg Byråd  
Frederiksberg Kommune  
Holmegaard Kommune  
Kommuneforeningen i Fyns Amt  
Kommuneforeningen i Roskilde Amt  
Kommuneforeningen i Storstrøms Amt  
Kommuneforeningen i Vestsjællands Amt  
Kommunekredit  
Ribe Amtsråd  
Skærbæk Kommune  
Sydlangeland Kommune  
Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt  
Tilsynsrådet for Århus Amt  
Ullerslev Kommune  
Århus Amtskommune

## Indholdsfortegnelse

<b>Hvile-i-sig-selv-princippet</b> .....	1
Ole Asmussen	
<b>Den kommunale verden set fra en amtslig synsvinkel</b> .....	9
C.H. Dons Christensen	
<b>Dengang vi opbyggede Danmarks Forvaltningshøjskole</b> .....	21
J. Friis Christensen	
<b>Boligselskabernes rolle i forhold til det kommunale selvstyre</b> .....	25
Erik Christiansen	
<b>Et forfatterskab</b> .....	53
M. Heide-Jørgensen	
<b>Økonomi og jura i kommunalforvaltning</b> .....	69
Oluf Ingvarsen	
<b>Det kommunale selvstyre og retsvæsenet</b> .....	79
Mogens Moe	
<b>Manden bag masken - Tre betragtninger om Erik Harder, som jeg kender ham</b> .....	87
Peter Aagaard Nielsen	
<b>Muligheder og begrænsninger i det kommunale selvstyre</b> .....	95
Ingemann Olsen	
<b>Ret og/eller demokrati i kommunestyret</b> .....	101
Steen Rønsholdt	
<b>Dygtiggørelse af kommunale politikere</b> .....	109
Knud Stenshøj og Jørgen Hahn	
<b>Tilsynsrådenes arbejde</b> .....	115
Erik Toftgaard	
<b>Elev på det første FA-hold</b> .....	125
Anni Walther	

## Hvile-i-sig-selv-princippet

Departementschef Ole Asmussen

### 1. Indledning

Når jeg har valgt "hvile-i-sig-selv-princippet" som emne for mit bidrag til dette festskrift, skyldes det to forhold.

For det første mødte jeg første gang hvile-i-sig-selv-princippet i Harders disputats (1), hvor Harder i en bisætning nævner beslutning om en kommunal foranstaltning, der forudsættes økonomisk at kunne hvile-i-sig-selv. Siden har jeg fundet ud af, at hvile-i-sig-selv-princippet fortaber sig i Indenrigsministeriets fortid, hvorfra princippet, som det skal vises, har fået en efter min opfattelse uhensigtsmæssig placering som grundlæggende styringsprincip for en række forsyningsvirksomheder inden for det offentlige, især inden for det kommunale område.

For det andet har hvile-i-sig-selv-princippet en række dispositionsforvridende virkninger, som fører til dårlig økonomi inden for de områder, hvor princippet er gældende. Dette har mange økonomer i tidernes løb peget på (2), uden at det har fået nogen virkning på anvendelsen af princippet. Princippet's anvendelsesområde er udvidet med ekspansionen af den offentlige forsyningsvirksomhed, og der er gennemført mange administrative og bureaukratiske foranstaltninger for at sikre princippet's overholdelse.

En del udtalelser tyder endog på, at det er en almindelig opfattelse, at hvile-i-sig-selv-princippet sikrer en rimelig økonomi i den offentlige virksomhed. Men det skyldes formentlig, at hvile-i-sig-selv-princippet er udtryk for, at der ikke må ske en omfordeling mellem forsyningsområdet's indbyggere og de øvrige indbyggere i forbindelse med forsyningen. Der må hverken ske en beskatning eller en begunstiggelse af forsyningsområdet's indbyggere, uden at dette har en særlig begrundelse og normalt en særlig hjemmel.

Men at der ikke må ydes tilskud eller beskattes via forsyningsvirksomhederne, kan ikke udtrykkes ved at forsyningsvirksomhederne skal hvile-i-sig-selv, uden at dette får indflydelse på driftsøkonomien i virksomhederne. Derfor er hvile-i-sig-selv en dårlig formulering af ønsket om at udtrykke, at den offentlige forsyning af et delområde ikke må føre til økonomisk omfordeling mellem delområdet og den øvrige befolkning.

De seneste års diskussioner om brugerbetaling lader også formode, at hvile-i-sig-selv-princippet i den kommende tid vil blive udvidet fra de traditionelle kommunale forsyningsområder - el, gas, vand, varme og renovation - til nogle af de områder, der i dag skattefinansieres. F.eks. er synspunktet velkendt i forbindelse med indførelse af geby-



rer, hvor provenuet af gebyret indrettes, så det svarer til udgifterne ved myndighedens aktivitet. Der skal også henvises til forureningsdebatten, hvor forurenere-skal-betale-synspunktet er i familie med hvile-i-sig-selv-princippet, men princippet indeholder ikke de forbrugsforvridende virkninger, som hvile-i-sig-selv-princippet, fordi forurenere-skal-betale-princippet sikrer at omkostningerne hos forurenere medregnes i varens pris.

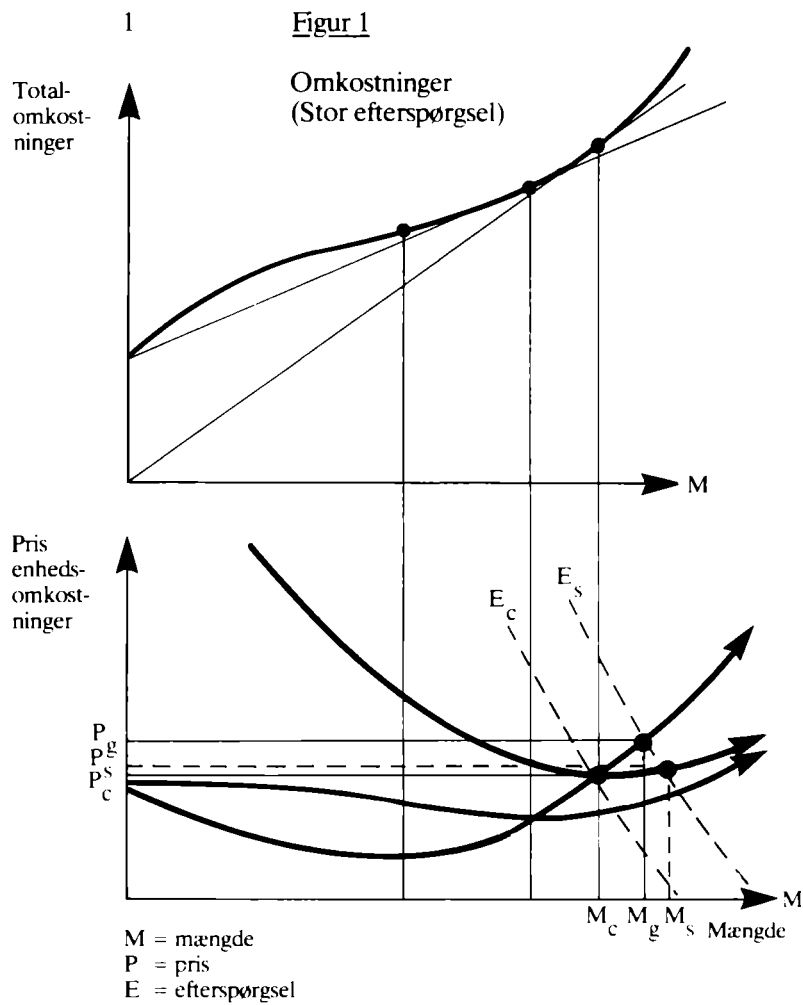
I det følgende vil jeg forsøge at konfrontere hvile-i-sig-selv-princippet med den økonomiske teori for derved at vise de grundlæggende ulemper i hvile-i-sig-selv-restriktionen. Derefter vil jeg forsøge at formulere en mere nuanceret målsætning for offentlige produktionsvirksomheder. Det er mit håb, at artiklen kan bidrage til en bedre forståelse for de økonomiske principper, og måske ligefrem starte en diskussion om andre og mere anvendelige styringskrav til de offentlige virksomheder, som i dag er omfattet af hvile-i-sig-selv-restriktionen.

Fremstillingen bygger på nogle almindelige kurver fra drifts- og velfærdsøkonomien, der ikke er særlig tilpasset til forsyningsområdet. Fremstillingen tager ikke hensyn til en lang række mere komplicerede produktionsformer og forbrugsmønstre, men behandler kun nogle grundproblemer ved forsyning af et normalt marked med et produkt.

## 2. Omkostninger og efterspørgsel

I driftsøkonomien fremstilles omkostningskurverne som oftest som i figur 1. En offentlig virksomhed må i planlægningsfasen på samme måde som en privat først undersøge, hvordan de samlede omkostninger kan dækkes. I plansituationen er det afgørende, at virksomheden kan få dækning for sine totale omkostninger, hvilket i figur 1 svarer til, at de totale enhedsomkostninger kan dækkes, og da virksomhedens udbudskurve endvidere må svare til grænseomkostningskurven, idet virksomheden må fremstille sine produkter så længe grænseomkostningerne kan dækkes, betyder det, at hvile-i-sig-selv-restriktionen og de almindelige driftsøkonomiske principper netop kan opfyldes ved prisen  $p_c$  og mængden  $m_c$ . Men det skal understreges, at det ville være et sært tilfælde, hvis efterspørgslen netop svarer til et produktionsomfang af den størrelse, jf. efterspørgselskurven  $E_c$  i figur 1.

Hvis efterspørgslen er større, hvilket i figuren er fremstillet ved efterspørgselskurven i  $E_s$ , fremgår det, at hvile-i-sig-selv-princippet fører til en større fremstillet mængde til en lavere pris end i det punkt, hvor prisen er lig med grænseomkostningerne. Dvs., at der forekommer et velfærdsmæssigt tab, som skyldes at mængden  $m_g - m_s$  ikke skulle fremstilles, fordi omkostningerne ved fremstillingen ved hver af disse enheder ikke kan dækkes af den pris, efterspørgeren er villig til at betale.



Hvile-i-sig-selv-restriktionen fører således i dette tilfælde til for stor produktion til for lav pris i forhold til det velfærdsmæssigt rigtige forhold mellem pris og mængde. Der vil med andre ord blive købt for mange rå- og hjælpestoffer og ansat for mange i virksomheden, hvis hvile-i-sig-selv-princippet forsøges tilgodeset ved en tilpasning af prisen til princippet. Disse produktionsfaktorer ville ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt være bedre anvendt, hvis de var blevet brugt til at fremstille et produkt, som aftagerne var villige til at betale.

Hvile-i-sig-selv-princippet tilskynder således til et samfundsøkonomisk spild i den skitserede situation.

Imidlertid kan hvile-i-sig-restriktionen sikres på en anden måde. Hvis omkostningerne forhøjes med henblik på at tilnærme de totale omkostninger til efterspørgselssituationen - dette kan ske ved både en udvidelse af de faste omkostninger f.eks. ved ansættelse af flere i ledelsen af virksomheden, og ved en forøgelse af de variable omkostninger, - kan der opnås ligevægt på et højere niveau. En sådan tilpasning af omkostningerne plejer sjældent at volde vanskeligheder. Det vil f.eks. være svært at forestille sig, at bestyrelsesmedlemmer modsætter sig, at bestyrelseshonorarerne forhøjes, eller at de ansatte modsætter sig at lønningerne forhøjes med henblik på at realisere hvile-i-sig-selv-princippet. Det er i hvert fald uheldigt, at hvile-i-sig-selv-princippet i sådanne situationer ligefrem tilskynder til forøgede omkostninger til skade for forbrugerne.

Naturligvis kan gas-, varme- og el-prisudvalgene afbøde ulemperne i et vist omfang, men en sådan løsning vil nemt føre til omfattende bureaukrati, og det forekommer uhensigtsmæssigt at løse omkostningsproblemerne uden for selskabernes ledelse.

Det ville være væsentligt mere hensigtsmæssigt at tillade virksomhederne at opsamle et overskud svarende til overskuddet ved en pris, der svarede til grænseomkostningerne ved det ønskede produktionsomfang:

$$0 = p_g \times m_g - p_t \times m_g,$$

Hvor 0 = Overskud

$m_g$  = Afsat mængde ved prisen  $p_g$

$p_g$  = Pris=grænseomkostningerne for den producerede mængde  $m_g$

$p_t$  = Pris=de totale enhedsomkostninger ved den producerede mængde  $m_g$ .

Dette overskud kunne så enten blive i virksomheden eller tilfalde kommune, amtskommune eller stat, eller overskuddet kunne, hvis man ønsker at holde forsyningsområdet økonomi adskilt fra den øvrige befolknings-økonomi, tilbageføres til forbrugerne.

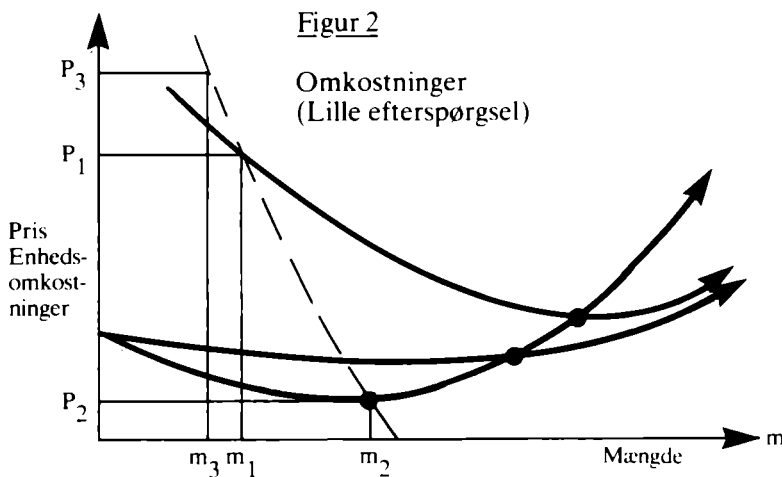
Som det er fremgået, kan tilbageførelsen ikke ske i form af prisændringer, idet prisændringer vil påvirke efterspørgslen, men tilbageførelsen kan ske efter et hvert tænkeligt kriterium, der ikke øver indflydelse på forbrugernes adfærd.

Tidligere forbrug kan heller ikke anvendes som grundlag for tilbageførelsen, selvom tidligere forbrug vil være bedre egnet end en prisændring på det fremtidige salg, for en forventning om fremtidig dividende som følge af overskud kan øve samme uønskede indflydelse på aftagernes dispositioner som en direkte prisændring. Hvis man forestiller sig, at forbrugerne har de helt rigtige forventninger til den endelige afregningspris vil fortidigt forbrug være lige så uanvendeligt som fremtidigt.

Den modsatte situation, hvor efterspørgselskurven skærer grænseomkostningskurven inden maksimum for de totale enhedsomkostninger, er fremstillet i figur 2. Produktionen bør da ud fra en driftsøkonomisk betragtning ikke sættes igang. Men hvis investeringen først er foretaget - anlægget er bygget, og ledningerne lagt i jorden - har investeringerne kun den værdi, som salget af anlæg og ledninger kan indbringe - og hvem vil købe et urentabelt gasværk med ledninger. I det tilfælde skal virksomheder kun have dækning for de variable gennemsnitsomkostninger ud fra et driftsøkonomisk synspunkt.

Imidlertid ville det være forkert, hvis en offentlig virksomhed tog sit udgangspunkt i rent driftsøkonomiske synspunkter. Afgørende for en offentlig virksomhed må være om befolkningens velfærd ved forsyningen er større end de samlede samfundsomkostninger ved at fremstille produktet.

I figur 2 er kurverne tegnet således, at grænseomkostningskurven skærer efterspørgselskurven i punkt  $m_2$ . Men ifølge efterspørgselskurven er der mange forbrugere, som ved en pris på  $p_2$  ville have været villige til at betale mere for forsyningen, hvorfor prisen kan sættes op og underskuddet formindskes. Hvis prisen sættes op til  $p_1$ , kan virksomheden dække sine udgifter. Den efterspurgte mængde vil være faldet til  $m_1$ . Sættes prisen til  $p_3$  vil der endog være et overskud ved produktionen  $m_3$ .



Ulempen ved prisen  $p_1$ ,  $m_1$ , hvile-i-sig-selv-punktet er, at produktion og afsætning kan øges betydeligt til gavn for befolkningen, idet den produktion, som efterspørgerne er villige til at betale, ikke kommer dem til gavn, fordi virksomheden må producere med samlet tab ved

et produktionsomfang større end  $m_1$ . I disse tilfælde forekommer det ikke betænkeligt at lade forsyningsvirksomheden sigte mod en pris lig grænseomkostningerne  $p_2$ , hvorved afsætningen bliver  $m_2$ . Hvis man ønsker at underskuddet skal forblive i forsyningsområdet må det finansieres af dispositionsneutrale afgifter fra brugerne som f.eks. slutningsafgifter.

Det afhænger af efterspørgslen og omkostninger, om det overhovedet er muligt at nå ligevægt mellem efterspørgsel og hvile-i-sig-selv-princippet. Men da efterspørgselskurven må antages at være meget uelastisk, og da kurven for de totale enhedsomkostninger på det relevante område formentlig ikke er stærkt faldende, er det svært at forestille sig, at kurverne ikke skærer hinanden.

Hvis efterspørgslen er helt uelastisk betyder det, at prisen ikke øver indflydelse på den efterspurgte mængde, og at det samfundsmæssige spild ved for høj pris forsvinder. Kun i dette særlige tilfælde kan afregningen med brugerne uden skade ske via priserne.

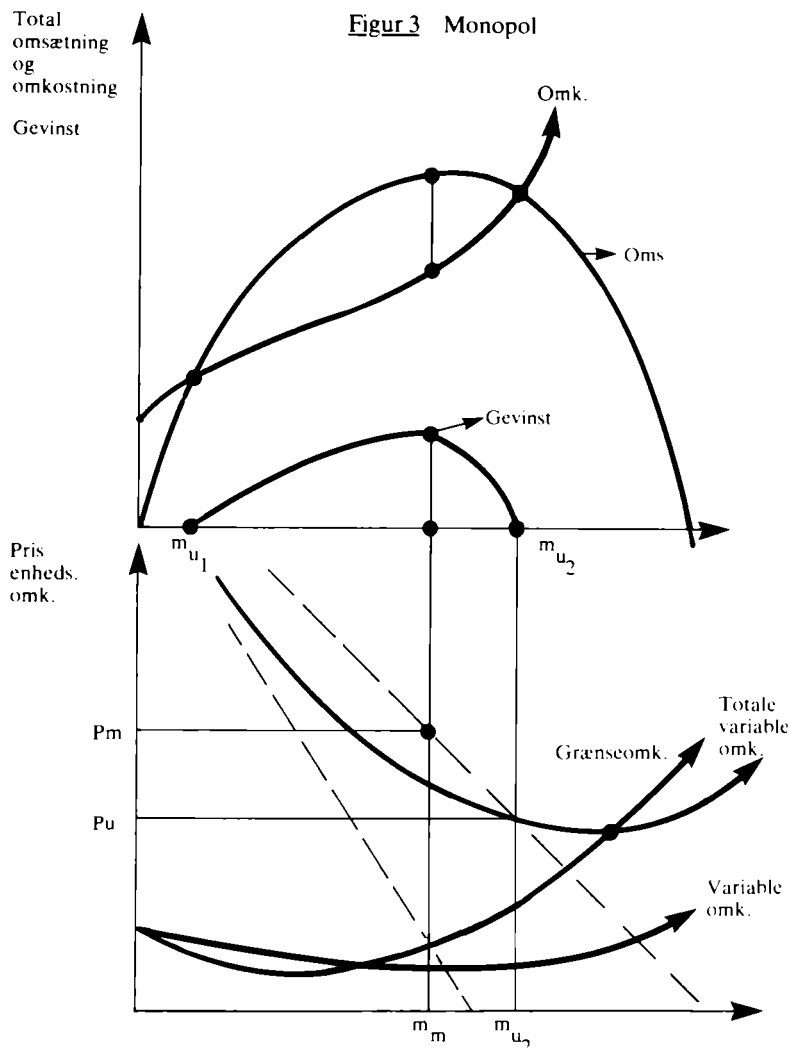
### **3. Monopolelementet**

De fleste offentlige forsyningsvirksomheder står i en monopol-situation både på kort og langt sigt. Det er vanskeligt at forestille sig, at andre gasselskaber kan lægge konkurrerende ledningsnet, varmeselskaber konkurrerende varmeledninger, vandværker konkurrerende vandledninger etc.etc.. Elasticiteten i forbruget af virksomhedernes produktion består først og fremmest i, at man bruger mere eller mindre af forsyningerne.

De offentlige forsyningsvirksomheder har derfor som oftest mulighed for ligesom private monopoler at forøge deres indkomst ved at indskrænke udbuddet af deres produkt og sætte prisen i vejret. Hvile-i-sig-selv-princippet gør det muligt for offentlige virksomheder i større eller mindre omfang at udnytte deres monopol under henvisning til, at dette sker for at overholde hvile-i-sig-selv-restriktionen. Som det fremgår af figur 3, vil monopolisten få størst profit ved prisen  $p_m$  og mængden  $m_m$ , mens hvile-i-sig-selv kan etableres enten ved en meget høj pris og lav afsætning eller ved en pris  $p_n$ , der i det skitserede eksempel ligger væsentligt over grænseomkostningerne.

Monopolelementet betyder, at det næsten altid vil være muligt for de offentlige virksomheder at dække et eventuelt underskud ind ved at sætte priserne op.

Da forsyningsvirksomhederne således normalt vil have muligheden for at dække et underskud ved at sætte prisen op og udnytte et overskud til at sætte omkostningerne op, kan man frygte, at monopolelementet og hvile-i-sig-selv-restriktionen i fællesskab fører til en prisomkostningsspiral, hvor virksomheden med henblik på at overholde restriktionen hele tiden forøger priserne til skade for forbrugerne.



#### 4. Tanker om en ændret formulering af styringsgrundlaget

Som det er fremgået af det foregående, lider hvile-i-sig-selv-princippet af nogle grundlæggende mangler som styrende princip for offentlig virksomhed.

Den alvorligste mangel er, at princippet i næsten alle tænkelige situationer ikke tilskynder til at sætte omkostningerne ned. Tværtimod kan man ligefrem tale om, at princippet virker som en tilskyndelse til eller i det mindste en undskyldning for at sætte omkostningerne i vejret.

I den monopolsituation, de fleste offentlige forsyningsvirksomheder befinder sig i, er der gode muligheder for at dække for høje omkostninger ved at udnytte monopolsituationerne til skade for forbrugerne - for lille afsætning til for høj pris.

Den vigtigste regel i forhold til hvile-i-sig-selv-virksomhederne må derfor være, at omkostningerne skal minimeres. Sammenlignende nøgletal og omkostningsanalyser mellem ensartede forsyningsvirksomheder kan eventuelt hjælpe ledelser og bestyrelser for virksomhederne til en bedre indsigt i mulighederne for mindre omkostninger.

Hvis virksomheden står i en situation, hvor hvile-i-sig-selv-princippet fører til priser, der er lavere end grænseomkostningerne (det drejer sig om de situationer, hvor grænseomkostningskurven ligger over kurven for de totale enhedsomkostninger, jf. figur 1) bør virksomheden dog have mulighed for at opsamle et overskud, som kan fordeles til hele befolkningen eller til forsyningsområdets indbyggere efter kriterier, der ikke påvirker efterspørgslen.

Hvis virksomheden står i en situation, der driftsøkonomisk giver underskud, men hvor betalingsviljen hos forbrugerne er så stor, at forsyningen bør gennemføres, bør virksomhedens mål være, at prisen sættes lig grænseomkostningen. Det derved opståede underskud tjener det formål at forøge den samlede velfærd og kan dækkes af den samlede befolkning eller fordeles på forbrugerne efter andre kriterier end prisen.

Kort sagt bør styringsgrundlaget udvides. Det kan eventuelt udtrykkes på følgende måde:

En offentlig forsyning skal drives for lavest mulige omkostninger.

Den må ikke uden særlig hjemmel modtage tilskud fra det øvrige samfund eller være genstand for beskatning udover, hvad der svarer til rationel økonomisk tilrettelæggelse af forsyningsvirksomheden.

Driftsøkonomisk over- eller underskud i virksomheden må kun mellemregnes med borgerne på dispositionsneutralt grundlag.

#### Noter

---

(1) Erik Harder: "De kommunale opgaver - kommunalfuldmagten" København 1965 p. 25.

- (2) a) Jørgen Lotz: "Kommunernes finansiering 3. udg." København 1987 p. 259 - 279  
b) Ole Albæk Jensen: "Juristen og økonomen nr. 10" 15. maj 1987 p. 234 - 41.  
c) Sten Nørskov Laursen: "Danske kommuner nr. 21" 1975.

## **Den kommunale verden set fra en amtslig synsvinkel**

**Amtsdlrektør C.H. Dons Christensen**

Amtskommunernes og kommunernes verden er både én fælles administrativ verden, én fælles del af en større verden og to forskellige verdener.

Fælles er valglov, styrelseslov og tilnærmelsesvis finansieringsgrundlag og udligningsordninger. Fælles er også det løbende samarbejde på tværs af de gensidige grænser for amters og kommuners respektive opgaveområder.

Den øvrige del af den større administrative verden udgøres særligt af statsadministrationen, overfor hvis styringsopgaver, sektoropdeling, størrelse og embedsprægede høje grad af tjenstligt, men ringe grad af direkte politisk ansvar, amter og kommuner indbyrdes kan synes næsten identiske.

Men amter og kommuner er også forskellige. De har i hovedsagen forskellige opgaver, og de har forskellig - omend også delvis sammenfaldende - befolkningsunderlag og geografisk afgrænsning.

Amternes og kommunernes syn på hinanden er af familiær karakter. Det veksler mellem had og kærlighed, mellem storebror/lillebror-syndromet og ligeværdighed, mellem konkurrence, selvtillidstrækkelighed og gensidig uundværlighed, mellem realisme og ønsketænkning.

Mange forhold er bestemmende for disse vekslende kombinationer af rationelle og irrationelle holdninger.

### **Historien**

Når større kommuner - specielt med købstadfortid - ofte har forbundet amtskommunerne med opgavetyveri, begrænsninger i egen fysisk udfoldelse og forskellige former for hierarkisk posekiggeri, er der gode traditionelle årsager hertil.

Det kommunestyre, vi har i dag, har sin rod i bydannelsernes tusindårige selvstyre. Disse stæder og deres borgere har på intet tidspunkt haft noget som helst med amtskommuner og amtsråd at gøre, før de i 1970 og årene derefter skulle overlade opgaver til dem og deltage i direkte valg af amtsrådsmedlemmer. Tusind år er ikke nogen parentes, og i øvrigt kan det umiddelbart være svært at forstå, hvorfor andre skal løse opgaver, man selv synes, man isoleret set kan løse hurtigere, bedre og billigere. Derimod har købstæderne i alle årene indtil 1868 vedligeholdt bekendtskabet med amtmændene og deres lensherrelige forgængere, idet disse som et formelt led mellem købstad og krone/regering i varierende omfang har ført tilsyn med væ-



ret overinstans for købstæderne. Når arten af denne virksomhed tages i betragtning, og dertil lægges, at amtmanden indtil 1970 - over et halvt århundrede efter den sidste kongevalgte borgmester - var formand for amtsrådet, er det ikke så vanskeligt at tilegne sig de retrospektive associationer, der i nogle købstadkredse førte til dannelse af et skarpt og negativt billede af de nye amtskommuner, endnu før de var kommet fra start og havde haft chance for at virke i praksis.

I de kommuner, der er præget af en fortid som landkommuner, stiller det sig som regel anderledes. Disse er så at sige fremstået parallelt med amtsrådene, som etableredes ved anordning i 1841. Efter landsomfattende ordninger for fattigvæsen og skolevæsen indførtes sogneforstanderskaber - en forløber for sognerådene. Via valgmand valgte sogneforstanderskaberne indirekte de amtsrådsmedlemmer, der ikke på forhånd var udpeget i kraft af anordningen.

Ifølge landkommunalloven af 1933 skulle amtsrådet føre tilsyn med sognekommunerne, tage sig af sygehusvæsenet, vedligeholdelse af veje og vandløb, jordemoderordninger mv. Alle amtsrådsmedlemmer undtagen formanden var nu direkte valgt.

Der er ikke megen tvivl om, at amtsrådene i landkommunernes øjne har udgjort en modvægt mod faren for at blive omsluttet og domineret af købstæderne i ellers nødvendige fællesskaber med disse og af almindelig naboafhængighed. Denne holdning har ofte i nyere tid kunnet spores bag udtrykt good will over for amtskommunal virksomhed i tilfælde, hvor større kommuner eller kommunale fællesskaber alternativt har budt sig til. Der kan være geografisk bestemte nuancer i dette generelle syn. Landkommunerne kunne i vid udstrækning nyde godt af amtmandens og hans stabs viden og ekspertise. Hvor amtmanden "levede med" i egnens liv og på visse områder kulturelt og økonomisk tog initiativer, opstod der ofte i befolkningen en anerkendelse og velvilje, som kunne bære langt ud over den pågældendes embedstid, og som smittede gunstigt af på amtsrådets image. Modsat virkede manglende initiativ, utilstrækkelig kommunikationsevne og hyppig demonstration af uniformspligten. Embedsindehaverens personlighed var afgørende, og både dens fortrin og dens mangler efterlader sig stadig - til dels ubevidste- holdningsmæssige spor.

### **Opgaverne**

Et af formålene med kommunalreformen i 1970 var at decentralisere opgaveløsningen. Kommunerne skulle varetage så meget som muligt af den offentlige service over for borgerne, amterne skulle typisk koncentrere sig om, hvad ikke alle kommuner kunne klare hver for sig, og staten skulle beholde de opgaver, der af strukturøkonomiske eller politiske årsager ikke ønskedes kastet i grams for forskellige lokale eller regionale opfattelser af en rimelig servicegrad.

Når man gerne vil påvise, at man løser sine opgaver effektivt- ja, at man overhovedet har en eksistensberettigelse, så er en af grundbetingelserne, at opgaverne er så klart definerede som muligt, og at de er så klart afgrænsede som muligt over for andres opgaver. Men menneskelivet går ikke i stå ved de administrative grænser. Alle opgaver har en større eller mindre materiel sammenhæng, og har de ikke tillige en økonomisk sammenhæng, så tvinges man til at skabe den, når anvendelsen af begrænsede ressourcer skal prioriteres. Der må samarbejdes hen over grænsefladerne.

Et sådant samarbejde mellem det enkelte amt og de(n) enkelte kommune(r) om koordinerede bidrag til løsning af mangfoldige serviceopgaver på både menneskelige og tekniske områder er blevet stadig stærkere siden 1970 på grund af opgavernes sammenhæng set fra borgerens synsvinkel. I de seneste år er der sket en yderligere intensivering af samarbejdet på grund af de strammere økonomiske vilkår. Dette samarbejde opfattes gensidigt som både nødvendigt og værdifuldt.

Netop samarbejdet mellem de enkelte amter og kommuner er en væsentlig forudsætning for, at den decentralisering, der skete i 1980 med udlægningen af særforsoget og dens store institutioner fra staten til amterne, nu i vidt omfang har kunnet videreføres fra amterne til kommunerne. Denne udvikling er ikke noget nederlag for amterne. Den er en succes.

Samarbejdet mellem amter og kommuner er også udpræget, selvom den gensidige forståelse er dårligere, når det drejer sig om amternes myndighedsudøvende opgaver. Sociale ankesagsafgørelser, regionplaners begrænsninger, miljøkrav, afslag i zonesager vækker ofte irritation i kommunerne. Man tør måske så samtidig nære det håb, at myndighedsudøvelsen virker efter hensigten.

Med decentralisering er det som med vanhjemmel. Man kan ikke give en beføjelse videre, som man ikke allerede har. Lige så lidt er man i stand til at koordinere områder, man ikke har indflydelse på. Amterne fik driftsansvaret for gymnasierne, men ikke for erhvervsskolerne, som rekrutterer de samme aldersklasser.

Amterne fik driftsansvaret for HF, de almene voksenuddannelser, en bagstopperfunktion med beskæftigelses- og uddannelsesstilbud til unge arbejdsløse og langtidsledige, men ingen virkemulighed vedrørende arbejdsmarkedsuddannelser, arbejdsformidling, beskæftigelses- og erhvervsfremme. Alligevel betaler amterne en fjerdedel af den statslige arbejdsformidling.

Amterne fik ansvaret for regionplanlægningen, men ingen økonomiske virkemidler til at realisere dens indhold. Amterne fik ansvar for afgørelser vedrørende det ydre fysiske miljø, for social- og sundheds-

væsen med forebyggende indsats, praktiserende lægevirksomhed, sygehusvæsen med arbejdsmedicinske klinikker og ambulatorier, men ikke for arbejdspladsernes og virksomhedernes indre miljø.

Nok er der forskel på holdningen til decentralisering i de enkelte ministerier, og nok er staten under indflydelse af, at arbejdsmarkedets hovedorganisationer øjensynligt så vidt muligt vil forbeholde sig produktion, miljø, beskæftigelse, uddannelse og erhvervs politik som organisationssager, hvor den demokratiske indflydelse er medlemmernes og ikke hele befolkningens, men staten som sådan har været halvhjertet i gennemførelsen af kommunalreformens decentraliserings- og demokratiseringstanker, og samarbejdet med staten har været præget heraf.

Amter og kommuner anvender på de nævnte områder mange arbejdsmæssige og økonomiske ressourcer for at gøre en indsats, som i bedste fald er succesfulde særforanstaltninger over for trængte befolkningsgrupper og geografiske områder, men som i alt for ringe grad kan blive båret af koordination og manifestere sig i varende helhedsvirkninger. Når indsatsen alligevel gøres, er det fordi menneskers tilværelse leves i amterne og kommunerne, uanset hvor megen politisk magt den enkelte borger har deponeret i folketing og organisationer.

### **Byrderne**

Med det langvarige betalingsbalanceunderskud bedres den almindelige forståelse for nødvendigheden af at nedbringe dette. Og med forsøgene på at gøre noget ved det viser vanskelighederne sig. Ord som øget produktivitet, effektivitet og omkostningsbevidsthed har højstatus. Af psykologiske grunde gælder det om at gøre sammenhængen mellem ydelsen og dens finansiering enkel og synlig for borgeren. Intet er længere gratis - om det i øvrigt nogen sinde har været det -, højest vederlagsfrit for den enkelte.

Men en enkel og synlig sammenhæng er ikke så nem at formidle, når det drejer sig om de store rentebetalinger på udlandslån. Disse renter er jo ikke betaling for samtidige ydelser, men for ydelser, vi for længst har fået, og det stiller dem i et særligt lys i den unge skatteydergenerations øjne.

Signaleffekten vedrørende sammenhængen mellem finansiering og ydelse er også svær at få frem, når det drejer sig om de offentlige budgetters meget store indhold af overførselsindkomster. Ud over direkte persontilskud og refusioner kan hertil henregnes bloktilskud fra staten til amter og kommuner og disses respektive indbyrdes mellem-amtslige og mellemkommunale udligningsbidrag. For amternes vedkommende tilvejebragtes indtægterne før 1972/73 gennem kommunernes opkrævning af amtsfondsbidrag med særlig lovbestemt for-

deling mellem ejendoms- og indkomstskat. Herefter fik amterne adgang til at udskrive direkte indkomstskat, som siden har udgjort en stadig stigende andel af amternes finansieringsgrundlag. Således er bloktilskuddenes andel af finansieringen siden 1980 faldet fra ca. 40 til ca. 25 procent, og den amtslige skatteindtægt på ca. 30 mia. kr. årligt finansierer nu udgifter svarende til amternes sundhedsudgifter.

Med en rimelig amtslig frihed til at bestemme serviceniveauet, med en vis grad af mellemamtslig udligning, der som den nuværende både tager hensyn til variationen i beskatningsgrundlag og i udgiftsbehov, og som staten er holdt uden for, kunne man opnå en betydelig mere synlig sammenhæng mellem ydelse og finansiering ved at lade de statslige bloktilskud afløse af en direkte amtslig skatteudskrivning med tilsvarende reduktion af den statslige skatteudskrivning til følge.

At afskaffe den bestående amtslige skatteudskrivning fører bort fra målet om synlighed, og et ønske om en sådan afskaffelse må derfor begrundes i andre forhold, f.eks. at amterne ikke måtte være i stand til at økonomisere ordentligt.

Udgifterne til amternes hovedudgiftsområde, sundheds- og specielt sygehusvæsenet, har op gennem 1980'erne på trods af deres løntunge karakter udgjort en faldende del af bruttofaktorindkomsten. I samme periode har amterne i det væsentlige overholdt alle økonomiske aftaler med regeringen, først om udgiftsaktivitet, siden også om skatteindtægt. Så her kan argumenterne ikke ligge. Men de kan enten ligge i, at amterne ikke længere skal løse opgaverne og levere ydelserne, eller i, at skatteudskrivning generelt skal erstattes af andre finansieringsmåder.

Brugerbetaling er ikke noget totalt alternativ til skattefinansiering, medmindre betalingen dækker produktionsomkostningerne. Gør den derimod det, vil efterspørgselen på nogle områder begrænses, og de fordelingsmæssige problemer vil vokse mærkbart. Forsikringsordninger vil i nogen grad kunne udjævne disse virkninger for den enkelte borger, men dels er sammenhængen mellem ydelse og betaling næppe væsentligt mere synlig ved forsikring end ved skattefinansiering, dels vil forsikreren meget nemt kunne få en så afgørende indflydelse på ydelsesudbuddet, dets sammensætning, pris og kvalitet, at det ikke længere har mening at tale om en offentlig, politikerstyret opgaveløsning.

Også i det indbyrdes forhold mellem amter og kommuner kan det knibe med at demonstrere den tætte sammenhæng mellem ydelsen og dens betaling. På det sociale foranstaltningsområde er finansieringen for under 67-årige fordelt med 50% til kommunerne og 50% til amterne.

Dette slører omkostningsbilledet, ligesom den frie kommunale visitation vanskeliggør planlægningen af det amtslige foranstaltningsudbud. Tydeligere er billedet for de over 67-årige, hvor kommunerne finansierer pleje og hjælpeforanstaltninger 100 procent, ligesom amterne gør det for læge- og sygehusbehandlingens vedkommende. Denne klare adskillelse indbyder til gengæld til en vis økonomisk spekulation over grænsefladerne. Velkendt er eksemplet med de færdigbehandlede patienter på sygehusene, hvis udskrivning afventer tilstrækkelige foranstaltninger i hjemkommunen. Et modsat eksempel er den forskydning af finansieringsbyrden fra sygehus- til socialområdet og dermed fra amt til kommune, der opstår som følge af forsøgene på ikke blot at forebygge, men også at behandle psykiske lidelser i det sociale system med et fald i indlæggelserne til følge.

En samtidig forøgelse af den omtalte signaleffekt vedrørende sammenhængen mellem ydelsen og dens finansiering og formindskelse af spekulationseffekten som følge af de skarpe finansieringsgrænser er vanskeligt opnåelig. Et forsøg er gjort med lanceringen af den såkaldte "entreprenørmodel". Denne model indebærer, at de opgaver, der hører under ordningen, overføres til fuldt kommunalt ansvar og finansiering, og at amtskommunernes opgave er at stille det af kommunernes efterspørgsel afledte driftsapparat til rådighed. Taksten giver et klart signal til kommunen om, hvad ydelsen koster, og er der reelle valgmuligheder, vil konkurrenceeffekten føre til større omkostningsbevidsthed hos amtskommunen.

Entreprenørmodellen forudsætter altså en konkurrencesituation. Kun en sådan indebærer jo valgmuligheder for kommunerne, og reelle valgmuligheder forudsætter et vist overudbud. Spørgsmålet er, om det er politisk acceptabelt, at amtskommunerne imødegår denne budgetrisiko gennem takstfastsættelsen. I benægtende fald kan de amtskommunale udbud forudses at ville falde, så overudbuddet indskrænkes. Men så er der ikke valgmuligheder nok til at tale om en konkurrencesituation, og effekten vil dermed udeblive. Spørgsmålet er i det hele taget, om den fornødne konkurrence er til stede eller realistisk vil kunne tilvejebringes, hvor modellen især kunne være aktuel, nemlig inden for social- og sundheds-, herunder sygehusområdet. Navnlig på sygehusområdet kendes entreprenørordninger mellem amterne indbyrdes, men disse indebærer typisk udbud af marginal kapacitet til marginale priser (dækning af variable omkostninger). En regulær konkurrencesituation mellem f.eks. private og offentlige sygehuse vil forudsætte samme frihed til at bestemme ydelsesudbuddet på offentlige og på private sygehuse. Hvis de offentlige sygehuse f.eks. skal være forpligtede til at udbyde visse former for ydelser eller beredskaber, som ikke findes på de private sygehuse, fordi ydelserne ikke er profitable, er der ikke lige forhold og dermed fri konkurrence. Man vil kunne forsøge at neutralisere skævheden gennem takstfastsæt-

teisen. Men uanset takststørrelsen på disse særlige ydelser og beredskaber kan man næppe forestille sig, at de alle kan hvile i sig selv og dermed undgå at indvirke på de offentlige sygehuses faste omkostninger.

### **Befolkningen og beslutningstagerne**

Grundloven ville sikre, at enhver af folket frit kunne fremsætte sine meninger og gennem valg søge tilslutning til dem i folket for på dette grundlag at tage del i den lovgivende magt. Hvis ikke kandidatens meninger og adfærd i lovgivningsarbejdet var acceptable, kunne man stemme på en anden.

Udviklingen - ikke mindst med de folkelige og faglige bevægelser - viste, at det blev partiprogrammernes og ikke kandidaternes mening, der blev udgangspunktet, og valgte medlemmer har ofte måttet hjem for at "rådføre sig med sit bagland og de vælgere, vedkommende repræsenterer". Det har altså ikke været nok at rådføre sig med sine egne anskuelser og at slå sig til tåls med bevidstheden om, at man alligevel ikke kender sine vælgere, da der jo er hemmelig afstemning. Politisk repræsentation blev korporativ og dermed mindre interessant at tage del i som enkeltvælger. For vores korporative interesser dyrker vi jo i vores faglige organisationer, og vi identificerer os mere med vore faglige repræsentanter end med vore egne folketingsmedlemmer. Vi vil ikke være medlemmer af politiske partier i noget særligt omfang. Er vi medlemmer, men skifter parti et par gange i tidens løb, bliver der måske kigget ubehageligt efter os. Det gælder derimod ikke, hvis man som løsvælger stemmer forskelligt på valgdagene. Så er man højt i kurs og værdsat hvor som helst.

Folketingsmedlemmerne kendes ikke i noget større tal af deres vælgere. Kun lederne kendes gennem medierne, og de kendes til gengæld af alle. I kommunerne er kendskabet til kommunalbestyrelsesmedlemmerne generelt større, og medlemmernes partitilhørsforhold har knap så stor betydning i det daglige arbejde, som derfor også bliver mere afslappet og interessant for befolkningen.

I amterne er kendskabet til rådsmedlemmerne begrænset. Forholdet mellem befolkning og medlemmer er ikke så tæt som i kommunerne, og de enkelte medlemmer er generelt set uinteressante for landsmedierne. De deler her skæbne med de menige folketingsmedlemmer. Befolkningens interesse for amterne er ikke stor og noget psykologisk bestemt. Valgdeltagelsen er stadig ringere i de købstæder, der ikke før 1970 deltog i valg til amtsrådet, end i de øvrige områder. Amtsgårdene er vokset op med stor synlighed og deraf afledt harme, når man har ukendskab om, hvad de skal bruges til. Spørgsmålene rejser sig om manglende information, manglende folkelig opbakning, bureaukratiet og kommunalreformens økonomiske omkostninger.

Vi er blevet opdraget til at være producenter og forbrugere. Hvem der yder den offentlige service kan være den enkelte ligemeget, når bare den er der. Borgerens "regiindifference" er et velkendt postulat. Væsentlige opgaver for amtsrådene er drift af institutioner, og befolkningens kendskab til amtsrådene er derfor i høj grad et kendskab til institutionerne. Lykkes behandlingen på sygehuset, takkes læger og sygeplejersker, og man drager glad hjem uden trang til at spørge om, hvem der er ansvarlig for sygehusdriften. Kun når det går galt, og der skal klages, bliver man klar over, at klagen skal rettes mod amtet, og der bliver således nemt en negativ slagside i imageregnskabet.

Nok føles det i almindelighed af den enkelte borger som værende af mindre betydning, hvilken instans der varetager den offentlige service. Men det føles formentlig også som værende af mindre betydning, om en given serviceydelse er varetaget af det offentlige overhovedet, når blot den kan leveres i rette tid, på rette sted, i rette kvalitet og mængde og til rette pris. Hvor markedsmekanismen gennem den frie konkurrence kan sikre dette, kan man med fordel privatisere. Det er svært at se, hvorfor det offentlige skal gå ind i konkurrencen. Det er også et spørgsmål, om det offentlige er i stand til det. De folkevalgte, hvis eneste kvalifikationskriterier formelt er valgbarhed og opnåelse af valg, er jo bare i vejen, når det er professionel ledelse og virksomhedsdrift, der er brug for. Gumpetungt bureaukrati i beslutningsprocessen og nødvendige strategiers manglende målrettedhed eller for korte sigt på grund af den stadige politiske kamp om deres indhold vil i større eller mindre grad være en bestanddel af de faste omkostninger, som ikke findes tilsvarende udbredt i de konkurrerende private virksomheder. Demokratiet koster, og man skal vedkende sig omkostningen, hvor det skal fungere.

Hvor det samfundspolitisk ønskes at sikre udbuddet af bestemte ydelser, som ikke kan sikres udbudt gennem fri konkurrence, og hvor man uanset individuel købedygtighed vil sikre alle borgeres adgang til ydelserne, har det offentlige - kendetegnet ved den repræsentative politiske styring - sin opgave. Her drejer det sig om - oftest monopol-lignende - virksomhed, der finansieres af skattekrone. Men den politiske opgave er ikke længere at formulere behovene for selve denne virksomhed; - den opgave er efterhånden overtaget af befolkningen og mediernes direkte. Opgaven er at prioritere, hvilke behov der skal imødekommes og dermed hvilke ydelser der skal leveres for en given mængde skattekrone. Ind imellem kan man så kæmpe om den givne kronemængdes størrelse, selvom rammerne for denne kamp af finanspolitiske grunde nok er snævrere, end partipolitisk tilfredsstillende er. Det gælder både rammernes øvre og nedre grænse.

Den nævnte prioriteringsopgave kan næppe løses alene ved, at befolkningens repræsentanter viser forståelse for opgaven og forsøger at overbevise hinanden. Først når befolkningen bredt tilegner sig en

forventning om, at opgaven er en central del af selve politikerrollen, vil den være legitimeret og have en chance for at blive løst.

Selvom enevældens kollegier afskaffedes i 1849, var embedsværket på banen, da de folkevalgte kom til. Der var noget at falde tilbage på og nogen til at udfylde opståede huller. Det særlige statsadministrative præg med dets tradition, sektorisme og selvopholdelsesevne har ikke kunnet overføres på den kommunale verden. Da der her for alvor skulle opbygges administrationer efter 1970, var de folkevalgte på banen, da embedsværket kom til. Ganske vist havde de gamle amter et vist statsligt administrationspræg, men det kunne ikke overføres til de nye. Hvad der er styrke og svaghed i disse to kulturelt og traditionsmæssigt forskellige systemer, afhænger af flere faktorer, bl.a. synsmåde og situation. Men en kendsgerning er det, at amter og kommuner fra staten har overtaget opgaver, hvis løsning har krævet løntunge omkostninger og en udvikling i personalenormering, som har været nøje overvåget af personale, ledelse, folkevalgte, organisationer og til dels befolkning. I stedet for en tilsvarende administrationsafvikling i staten er de statslige styrelser og direktorater i behersket stilhed fastholdt eller nyetableret og udbygget med deres ekspertise, kontrol og sektorstyring. Dette er sket uden nævneværdig formindskelse af departementerne, hvilket ellers var formålet, og med en kraftig udvidelse af antallet af statsansatte til følge.

Dette har vakt undren i de kredse, der har koncentreret sig om så effektivt som muligt at drage konsekvensen af kommunalreformens tanker og føre dem ud i livet. Denne undren har ligefrem udviklet sig til frustration, når man under påberåbelse af landets økonomiske forhold på få, postulatagtige præmisser iværksætter en ny centraliseringsindsats uden overhovedet at efterspørge en evaluering af den kommunalreform, som der var enighed om at gennemføre.

Det kan godt være, at en statslig administration er bedre end de amtslige og kommunale folkevalgte råd til at ændre en krone til firs øre. Dertil kan - om end ikke ubetinget - et tjenstligt ansvar for budgettet meget tænkeligt være mere effektivt end et politisk. Men når det drejer sig om at fordele de tilbageværende firs øre, må formodningen principielt være omvendt. Også på det myndighedsudøvende område bør man betænke sig grundigt, før man giver sig troen på et lokalt og regionalt statsembedsmandsstyres fortrinlighed for kraftigt i vold. Når amtsrådene afgør f.eks. miljøssager, er der ofte utilfredshed enten fra produktionsvirksomheder eller fra miljøorganisationer eller fra begge sider. Udviklingen i samfundet fra almindelig anerkendelse af, at de folkevalgte som interesseopmænd har et vist skøn til at træffe en afgørelse, som respekteres, og til den situation, at de samme folkevalgte er brikker i et spil og bliver direkte interessebærere på konfrontationernes holdeplads, kan måske friste til at lade en såkaldt uafhængig statsembudsmand overtage afgørelserne. Det kan også



være fristende at henvise til Danmarks homogenitet og størrelse, den øgede internationalisering og de forbedrede informations- og kommunikationsmuligheder, når man vil indskrænke beslutningsbureaukratiet - underforstået til staten. Imidlertid ved vi fra fremtidsforskere, sociologer og egen spirende erfaring, at totalsamfundet tenderer mod opsplitning i delsamfund med egne kulturer, og at autoritet, infrastruktur og totaløkonomiske regler ikke i sig selv kan sikre et samfund, hvis definition og eksistens afhænger af, at der er et tilstrækkeligt menneskeligt fællesskab. Opbruddet i småkulturer af større forskellighed end dem, vi har nu eller havde førhen, vil bl.a. vise sig i sproget. Ikke alle vil åndeligt set kunne forstå hinanden, ja nogle vil måske ikke engang være i stand til at føre en meningsfuld samtale med hinanden.

I den situation kan det blive problematisk at vinde gehør som kommunal eller amtslig folkevalgt. Men borgerens ligegyldighed må dog formodes at blive mindre og hans accept af beslutninger større, hvis afgørelserne træffes af hans egne valgte inden for lovgivningens rammer og ikke af en statsembudsmand, hvis adkomst han ikke kender og ikke har indflydelse på.

### **Organisationerne**

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark fik deres oprindelige former på baggrund af historiske forhold, der ikke længere er aktuelle. De har begge taget aktivt del i den administrative tilpasningsproces, ikke mindst siden 1970, og de har begge været vigtige samordnings- og bindeled mellem regeringen og de enkelte kommuner og amter.

Herved har de været til stor og uvurderlig gavn for deres medlemmer, men også til en vis gene. Kommunernes mangfoldighed i antal, størrelse, beliggenhed og interne forhold bevirker nemlig, at de ikke kan skæres over én kam, ja at de i visse spørgsmål har indbyrdes modstridende interesser. Dette gælder ikke så udtalt for amterne. Deres antal er så beskedent, at de i mange spørgsmål praktisk set ville kunne føre deres forhandlinger direkte med regeringen.

Fra regeringens synspunkt er der store praktiske fordele ved organisationernes eksistens. Det bliver lettere at forhandle om lov- og cirkulæreforbereelse og at indgå politiske aftaler. Det er endda efterhånden blevet praksis at indgå aftaler, der reelt binder de enkelte kommuner og amter på områder, hvor de ellers i kraft af loven er kompetente hver for sig, f.eks. på det økonomiske.

Organisationernes historie, betingelser og dagligdag er nok noget forskellig, men opgaverne er stort set ens: samordning og formidling mellem regering og medlemmer og blandt sidstnævnte indbyrdes samt enkeltstående og fælles serviceydelser til medlemmerne.

Hvis amterne nedlægges, bliver det spændende at se, hvad der sker med Amtsrådsforeningen. Men det gør de nok ikke, for så skal vi til i et ganske anderledes omfang end nu at benytte os af kommunale fællesskaber i opgaveløsningen. Og sådanne fællesskaber kan generelt ikke sikre den tætte sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, sikre mindretalsindflydelse og sikre offentlighed i beslutningsprocessen på samme måde som et direkte valgt, geografisk dækkende og bevillingsmæssigt kompetent organ.

Skal amtskommuner og kommuner derfor også fremtidig bestå side om side under den samme styrelseslov, i lige indbyrdes samarbejde om løsningen af hvert sit opgavesæt for større eller mindre enheder af de samme borgere og skatteydere, og hvis dermed forbunden dobbeltadministration og hierarkisk niveaudeling skal minimeres mest muligt, er tiden inde til at overveje en sammenlægning af Kommunerne Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark. De fordelings- og udligningsmæssige spørgsmål kan naturligvis fortsat holdes borte fra dagsordenen som værende af landspolitisk karakter.

Man kunne måske opnå at se København og Frederiksberg som medlemmer af en samlet organisation.

Man kunne også nære det håb, at færre kræfter vil blive brugt til at bringe sig i stilling over for hinanden og til at spille hinanden ud mod tredjemand.

Det kunne jo ligefrem være, at samordningen så fik bedre kår med en mindre ressourceindsats.

Men først og fremmest ville en samlet organisation mere koncentreret kunne understøtte og bygge på den del af dansk kulturtradition, der værdsætter demokratisering, decentralisering og selvforvaltning.

- Og man behøver ikke af den grund bekymres for, at der ikke til staidighed vil eksistere en afbalancerende, statslig centralmagt.

## **Dengang vi opbyggede Danmarks Forvaltningshøjskole**

### **Direktør J. Frlls Christensen**

Den titel, der er valgt til denne artikel, har indledningsvis givet mig visse betænkeligheder, idet ordet "vi" kan indicere, at jeg har spillet en langt større rolle i Forvaltningshøjskolens start og opbygning end virkeligheden tilsiger.

Det største arbejde med starten af Forvaltningshøjskolen blev hverken udført af dette festskrifts hovedperson eller af denne artikels forfatter, men af daværende direktør Erik Albrechtsen, hvis entusiasme for opgaven samt sans for at medinddrage beslutningstagere i de statslige og kommunale forvaltninger og i personaleorganisationerne er hovedårsagen til, at Forvaltningshøjskolen overhovedet fik påbegyndt sit arbejde og blev udbygget til en væsentlig institution i det statslige og kommunale efteruddannelsessystem.

Når jeg alligevel accepterer titlen, skyldes det to forhold. Dels, at jeg faktisk - først som underviser og senere som administrativ medarbejder - har haft tilknytning til Forvaltningshøjskolen siden skolens første kurser startede i 1963. Dels, at jeg formentlig er den person, der i den forløbne tid har arbejdet tættest sammen med Erik Harder, og derfor trods alt nok er nærmest til at vurdere og beskrive Erik Harders betydning for Forvaltningshøjskolens undervisning, der har fået en kvalitet, der stadig kan konkurrere på det marked, hvor Forvaltningshøjskolen siden lovændringen i 1982, da skolen omdannedes til en selvejende, brugerfinansieret efteruddannelsesinstitution, har befundet sig.

Betænkning nr. 311 af 8 maj 1962 - afgivet af et af finansministeren nedsat udvalg vedrørende centraladministrationens personalepolitik, der fik departementschef E. Dige som formand, og som blandt sine medlemmer talte Erik Albrechtsen - indeholder et forslag om

- "at der oprettes et for staten og kommunerne fælles organ, kaldet Danmarks Forvaltningshøjskole, hvis opgave skal være at virke for imødekommelse af de udækkede behov for efteruddannelse af personale i hele den offentlige administration, samt at virke til fremme af fælles drøftelser og undersøgelser af forvaltningsspørgsmål i tilknytning hertil.
- Forvaltningshøjskolen foreslås ledet af en af finansministeren beskikket bestyrelse hvori staten og kommunerne er ligeligt repræsenteret, med bistand af et undervisningsråd omfattende sagkyndige fra såvel styrelser som personaleorganisationer inden for de

forskellige forvaltningsområder. Den daglige ledelse af Forvaltningshøjskolens virksomhed foreslås varetaget af en direktør".

Som bilag A til betænkningen findes udvalgets forslag til bekendtgørelse om Danmarks Forvaltningshøjskole.

Udvalgets forslag må være blevet tiltrådt rimeligt hurtigt og det konkrete arbejde påbegyndt, for allerede i maj 1963 hørte jeg, der dengang var ansat som amtsfuldmægtig i Odense om, at der i september måned samme år skulle påbegyndes et kursus i Odense for personale i kommunernes økonomisk-administrative forvaltning. Jeg fik, sammen med mine kolleger på amtet, meddelelsen fra min chef, daværende stiftsamtmænd Jakob Høirup, som samtidig meddelte, at det var amtets pligt at stille lærerkræfter til rådighed i de juridiske fag. Da ingen af mine ældre kolleger havde synderligt lyst til at påtage sig opgaven, resolveredes det, at jeg - som yngste fuldmægtig - burde påtage mig opgaven som underviser i faget kommunalret, og dermed begyndte min første kontakt til Danmarks Forvaltningshøjskole, og til Erik Harder.

Jeg tror ikke, at der er mange, der i 1989 kan forestille sig, hvor vanskeligt det i 1963 var at skaffe relevant undervisningsmateriale i kommunalret.

Min sommerferie gik med at søge tilvejebragt materiale, der kunne anvendes til undervisning af personer, hvis teoretiske baggrund hovedsagelig var en realeksamen, nogen kommunal kursusvirksomhed samt - viste det sig heldigvis - en meget betydelig praktisk erfaring.

Af mine notater fra dengang fremgår, at følgende materiale dannede undervisningsbaggrunden:

- dele af "Håndbog for danske kommuner", redigeret af N. Møllmann og S.A. Hjernov,
  - dele af Ernst Andersen: "Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen",
  - artikler fra Købstadsforeningens tidsskrift,
  - artikler fra Kommunal Håndbog,
- samt
- artikler, som Erik Harder havde skrevet i Informations tillæg "Kommunen". (Disse artikler blev senere samlet i "Kommunens Lov og Ret I og II).

(Erik Harders senere indsats har, som bekendt, i rigt mål rettet op på problemet med at skaffe relevant undervisningsmateriale).

I forbindelse med dette forberedelsesarbejde rettede jeg nogle gange henvendelse til Erik Harder, der meget venligt og beredvilligt gav den unge, helt urutinerede undervisningsplanlægger nogle råd, der gjorde at jeg kom rimeligt frelst igennem undervisningen.

Hermed blev den kontakt, der har vedvaret til skrivende stund, skabt til den personlighed, der kom til at betyde så meget for undervisningen på Danmarks Forvaltningshøjskole i almindelighed, og for Dansk Kommunalret i særdeleshed.

Erik Harder begyndte selv at undervise i kommunalret i efteråret 1964 (Roskilde), og i sommeren 1965 udarbejdede han og jeg i et fællesskab, hvor han trak langt det største læs, et 24 lektioners undervisningsprogram med tilhørende skriftlige opgaver.

Dette program havde en så stor fleksibilitet og forudseenhed, at jeg uden vanskelighed kunne anvende det som skabelon for en undervisning i 1977.

I årene 1965-1970 fortsatte samarbejdet på kommunalrettens område, idet vi begge den 1. februar 1969 blev ansat som fagledere i "Kommunalret og kommunalforvaltning".

I 1969 blev det vedtaget, at der ved Forvaltningshøjskolen skulle etableres en videregående administrativ uddannelse for ikke-akademisk personale i stat og kommune.

Erik Harder, der siden 1965 var kontorchef i Indenrigsministeriet, blev udlånt til Forvaltningshøjskolen for at arbejde med at etablere denne uddannelse, og jeg blev - vistnok på foranledning af medlem af bestyrelsen, Holger Lavesen - med stor velvilje fra Indenrigsministeriet udlånt fra 1. maj 1980 til at arbejde med samme opgave. Jeg tror nok, at der hos direktøren og hos en række personer i bestyrelsen var en fornemmelse af, at det ville være nyttigt at kombinere Erik Harders store, teoretiske viden, hans originale tænkemåde og hans rimeligt klart udtalte selvfølelse med min langt mere praktisk betonedede arbejdsmåde, overtalelsesevne og gennemslagskraft. Fra første færd var arbejdsdelingen da også klar:

Erik Harder tog sig af undervisningsmaterialeproduktionen, og jeg tog mig af etableringen og gennemførelsen af selve uddannelsen, hvilket resulterede i at de første 5 hold (3 i København, 1 i Århus og 1 i Ålborg) startede i september 1970.

Senere blev vi begge fastansat ved Forvaltningshøjskolen, Erik Harder i 1973 som undervisnings- og forskningschef, og jeg i 1974 som sekretariatschef, og dermed leder af skolens kursusadministration.

Ud over at vi havde - og stadig har - et personligt godt forhold til hinanden, fortsatte vort samarbejde efter det spor, der var lagt fra starten.

Erik Harder fik en række originale ideer, og jeg tog slagsmålet med at få den del af ideerne, som jeg syntes var gode, gennemført.

Forvaltningshøjskolen gennemgik i årene 1973 til jeg forlod den i 1981, en kolossal udvikling og blev udadtil snart en institution, der talte med vægt i efteruddannelsessager.

Lærerkorpset blev udvidet, nye strukturer blev indført og nye slagsmål om lærernes placering i forhold til administrationen, såvel på Forvaltningshøjskolen som i øvrigt, opstod og blev bilagt, som regel med fremadrettede, positive virkninger. Opbygningsfasen sluttede efter min mening i 1980/81, hvor Forvaltningshøjskolen ændrede status til selvejende institution.

Medens jeg forlod Forvaltningshøjskolen i 1981, blev Erik Harder på skolen, som efter min mening skylder ham megen tak for den indsats han - takket være stor produktivitet og original tænkemåde - har ydet med henblik på stedse at hævde undervisningens kvalitet.

At han af og til også har kunnet være en smule besværlig med sine krav, har for mit vedkommende kun været et ekstra krydderi i den lange periode, hvor vi samarbejdede.

Vi var nemlig enige om målet: at få opbygget en efteruddannelsesinstitution, der kunne klare de mange opgaver, som det omgivende samfund stillede.

## **Boligselskabernes rolle i forhold til det kommunale selvstyre.**

**Juridisk konsulent Erik Christlansen**

### **1. Afgrænsning af emne**

"Kommunalfuldmagts grænser" er en af mange kommunalretlige problemstillinger, Erik Harder har behandlet i sine bøger. I bogen "Dansk kommunalforvaltning II. Opgaver." (1) beskrives grænserne for kommunalbestyrelsens kompetence til at anvende kommunens ressourcer til nærmere angivne formål.

Under gennemgangen af kommunens forsyningsvirksomhed, der i bogen er behandlet som et specifikt emne inden for kommunalfuldmagten, behandler Erik Harder kommunernes *boligforsyningsopgave* ved en kort redegørelse for kommunernes deltagelse i tilvejebringelsen af boliger for at sikre borgerne husrum (2), et led i den såkaldte "boligsociale opgave".

Med udgangspunkt i den boligsociale forsyningsopgave for kommunerne skal der i det følgende redegøres for den struktur, kommunernes varetagelse af opgaven har haft og har, navnlig for så vidt angår samvirket mellem kommuner og boligselskaber, (den almennyttige boligsektor). I denne sammenhæng dækker betegnelsen "boligselskaber" såvel selskaber som foreninger.

Det er kendetegnende for den hidtidige beskrivelse af kommunernes rolle i boligforsyningen inden for den almennyttige boligsektor, at der ikke er foretaget en dyberegående retlig redegørelse for samvirket mellem kommuner og boligselskaber/-foreninger (3).

Målet med denne artikel er i hovedtræk at beskrive de almennyttige boligselskabers rolle over for det kommunale selvstyre, dels ved en gennemgang af det organisatoriske mønster for løsningen af boligsociale opgaver i kommunerne, sådan som det er reguleret efter henholdsvis boligbyggeriloven (4) og den kommunale styrelseslov (5), dels ved en redegørelse for de muligheder for videreudvikling af samvirket mellem kommuner og boligselskaber, som regelgrundlaget tillader.

Da regelgrundlaget for den samlede almennyttige boligvirksomhed med stat, kommuner og boligselskaber som aktører er omfattende, vil der i denne sammenhæng alene blive taget udgangspunkt i specifikke emneområder af særlig relevans for den nævnte målsætning for denne artikel. I tilknytning hertil gennemgås kommunernes vigtigste styringsinstrumenter ved tilrettelæggelsen af den lokale almennyttige boligpolitik.

## **2. Kommunernes selvstyre og den boligsociale forsyningsopgave**

Det kommunale selvstyre er grundlovsfæstet. Grundlovens § 82 giver dog ingen indholdsmæssig beskrivelse af, hvad selvstyre er.

Udgangspunktet er, at kommunalbestyrelsen ikke er integreret i det statslige forvaltningsapparat, som en sådan integration giver sig udtryk i det sædvanlige administrative over-/underordningsforhold.

Dette forhold betyder dog ikke, at statsmagten er uinteresset i de kommunale opgavers afgrænsning og kommunernes funktionsmåde i almindelighed. Men da selve kommunalbestyrelsens konstitution hviler på et folkeligt mandat, giver dette forestilling om en kommunal virksomhed, der er demokratisk legitimeret.

Denne demokratiske legitimation kommer navnlig til udtryk ved varetagelsen af de kommunale anliggender, når beslutningsprocesser gennemføres, og når nærdemokratiske tiltag iværksættes. Hertil kommer, at kommunernes selvstyre også giver kommunerne ret til at indrette kommunalorganisationen på den måde, som kommunalbestyrelsen som øverste ansvarlige organ finder hensigtsmæssig til varetagelse af de kommunale anliggender, jfr. den kommunale styrelseslov (KSL)§ 2.

På det almennyttige boligområde er det kommunale selvstyre reguleret dels af en omfattende statslig detailstyring gennem boligbyggeriloven, hvor kommunerne kan betragtes som en lokal statsforvaltning (6), dels ved det almindelige tilsyns - tilsynet i henhold til KSL-afgrænsning af kommunalfuldmagten i snæver forstand. Med sidstnævnte begreb forstås almindeligvis, at kommunerne kan varetage ulovbundne opgaver ved siden af de lovbundne opgaver under visse forudsætninger, bl.a. at varetagelsen af en ulovbunden opgave skal have et lovligt kommunalt formål, hvor kredsen af personer/virksomheder, der omfattes af den ulovbundne opgavevaretagelse, behandles efter et lighedsprincip. For nærmere gennemgang af dette begreb henvises til Harders ovennævnte bog.

Tidligere har man antaget, at boliglovgivningen udtømmende har reguleret kommunernes aktive deltagelse i løsningen af den boligsociale opgave (7).

Det vil fremgå af denne artikel, at kommunernes selvstyre har og bør have vide udfoldelsesmuligheder, når den boligsociale forsyningsopgave varetages i samarbejde med boligselskaberne.

### **Træk af kommunernes boligsociale opgave**

#### **- Husvlde**

Den boligsociale opgave for kommunerne har sine rødder i gennemførelsen af forordningerne af 1803 om fattigvæsenet. Efter forordnin-



gernes gennemførelse opstod spørgsmålet om, hvilke offentlige myndigheder der skulle tage sig af de husvilde. Besvarelsen heraf blev ved statsmagtens indgreb fortolket forskelligt afhængigt af de husvildes bopæl enten på landet, i købstad eller Frederiksberg/Københavns kommuner.

I reglementet af 5. juli 1803 for fattigvæsenet på landet (§ 6) var det pålagt ethvert sognedistrikt at forsørge de fattige, som havde haft bopæl i distriktet de sidste 3 år, og som havde ernæret sig lovligt. Som konsekvens af denne fristfastsættelse udviste flere husejere de fattige lejere af husene for at hindre, at lejerne opnåede forsørgelsesret i distriktet. Derved blev lejerne husvilde.

Ved et promemoria af 12. november 1803 pålagde Cancelliet sognekommisionerne at tage sig af de husvilde, men man vægrede sig ved at følge Cancelliets påbud. Derfor pålagde Cancelliet i cirkulære af 24. november 1805 kommissionerne at skaffe husrum til de husvilde uden hensyn til længden af disses ophold i distriktet, for at de husvilde "ikke saaledes som det på nogle Steder skal have være Tilfældet, skulle udsættes for enten at se dem selv og deres Familier berøvede alt Husly eller se deres Indbo henlagt under aaben Himmel". Ved cirkulæret blev det pålagt amtmændene at sørge for, at kommissionerne opfyldte deres pligter. Håndhævelsen af forpligtelsen kunne ske ved amtmændenes udstedelse af "daglige mulkter" (dagbøder).

Herudover blev det ved promemoria af 7. marts 1807 tilladt kommissionerne at købe huse til brug for de husvilde.

I perioden 1837-41 gennemførtes de første kommunale inddelinger med henblik på at opnå en selvstændigere kommunalforvaltning for henholdsvis købstæder, (1837), København (1840) og landkommuner/sognekommuner (1841). I præambelen til anordningen angående kommunalbestyrelsen i København (1. januar 1840) udtrykker Christian den 8. det således: "Det er faldet i Vor lod at afgøre denne sag, og da Vi tilfulde dele den højsalige konges (Frederik den 6.) erkendelse af en fri og velordnet kommunalforvaltnings virksomme indflydelse på at fremme ægte borgersind og derved kommunernes bedste, så...". Den boligsociale opgave blev herefter varetaget i dette regi.

Ved lov af 4. juli 1850 angående jords afståelse til opførelse af fattighuse og boliger for husvilde personer på landet m.m. blev der givet kommunerne ret til at ekspropriere byggegrund til fattighuse og til boliger for husvilde, "der ikke manglede evne til at erlægge den på egen sædvanlige husleje." Indenrigsministeriet indskærpede i flere skrivelser til kommunerne lovens pligt til at skaffe boliger til husvilde (8).

Fattigloven af 9. april 1891 (§ 66) indeholdt bestemmelser om kommunernes pligt til at tilvejebringe boliger for husvilde, men nu kun til

husvilde familieforsørgere, mens de tidligere regler omfattede alle personer.

For købstæderne, herunder Frederiksberg kommune, var der ikke påbud om at skaffe husvilde bolig, fordi Cancelliet allerede i ovennævnte cirkulære af 1805 fastslog, at der ikke var frygt for at få situationer i købstæderne, der lignede sognedistriktemes. Indenrigsministeriet udtrykte tilsvarende opfattelse i skrivelser fra 1850'erne og i 1866 (9). Ministeriet antog, at det måtte henhøre under købstædernes almindelige opgaver efter købstadskommunalloven at sørge for husly til kommunens beboere. På denne baggrund gav ministeriet samtykke til f.eks. opførelse af kommunale boliger og salg af grunde til underpris. Denne ministerielle opfattelse blev senere tiltrådt af lovgivningsmagten ved lovene om statsstøtte til boliger, idet disse love netop krævede kommunalt engagement gennem kommunestøtte og -indsigt.

For Københavns kommune blev det ved reskript af 17. maj 1814 pålagt fattigvæsenet at tage sig af de husvilde. Husejerne blev tillige forpligtet til at anmelde ledige lejligheder.

I sidste halvdel af forrige århundrede var situationen således, at kommunerne (og købstæderne) var forpligtet til at sørge for husrum til de husvilde. I dag er denne forpligtelse opretholdt for alle kommuner. Den er nedfældet i bistandsloven § 31 (10).

#### **- Byggeforeningsstøttelovgivningen 1887-1920**

Lov nr. 41 af 29. marts 1887 om lån til ombygning af overbebyggede og usunde bydele i København eller købstæderne og opførelse af arbejderboliger var den første lov om offentlig støtte til byggeri. Såvel kommuner som foreninger fik låneadgang til opførelse af gode og sunde arbejderboliger. Forudsætningen for låneadgangen var, at kommunalbestyrelsen havde godkendt og anbefalet projektet, og at boligerne skulle tildeles ubemidlede personer af arbejderklassen og økonomisk ligestillede. Med finansieringsmæssige ændringer blev loven fornyet og ændret flere gange frem til 1920.

Gennem administrationen af loven fremsatte Indenrigsministeriet krav til byggeforeningernes vedtægter. Boligkommissionen af 1916 behandlede i betænkning III, 1917 (s. 14) det nødvendige i at udarbejde normalvedtægt for byggeforeninger. Som bilag 11 til betænkningen udarbejdede kommissionen en normalvedtægt med bestemmelse om formål, medlemsskab, organisation m.v. Normalvedtægten var grundlag for byggeforeningers stiftelse. Dermed blev der taget de første skridt til en formaliseret byggeforeningsvirksomhed som forudsætning for offentlig støtte.

### - Love om skattelempelser

I 1916 fik kommunerne adgang til med Indenrigsministeriets samtykke at give nye beboelsesejendomme hel eller delvis fritagelse i indtil 10 år for betaling af kommunale ejendomsskatter. (11)

Princippet om kommunale (og statslige) skattelempelser for støttet byggeri blev en fast bestanddel af byggestøttelovgivningen frem til 1. juli 1967 (lov nr. 245 af 8. juni 1967 om boligbyggeri).

Bl.a. denne form for finansieringstilskud til lejligheder for mindrebeholdede blev afløst af boligsikringsloven (lov nr. 50 af 8. marts 1967).

### - Love om statslån og tilskud til boligbyggeri i hovedtræk

Forud for en retlig gennemgang af kommunernes deltagelse i boligforsyningsopgaven vil der nedenfor blive givet en statistisk redegørelse for bygherreforholdene vedrørende boligbyggeri siden støttelovgivningens ikrafttræden i 1917.

### Boligbyggeri gennem 70 år, belyst statistisk

Tabel 1. Fuldført boligbyggeri (1.000 stk. ) fordelt efter bygherre og offentlig støtte, 1916-1986. a)

	I alt	Privat bygherre (heraf med offentlig støtte)	Boligselskaber	Kommunalt Statligt	I alt
1916-19 b)	12	(6)	7	7	26
1920-24	14	(6)	11	6	31
1925-29	28	(10)	12	4	44
1930-34	62	(8)	4	3	69
1935-39	71	(9)	2	4	77
1940-44 c)	32	(9)	17	8	57
1945-49	33	(14)	24	8	65
1950-54	45	(36)	39	6	90
1955-59	48	(35)	47	5	100
1960-64 d)	88		39	3	130
1965-69	119		57	4	180
1970-74	186		64	5	258
1975-79	140		35	2	177
1980-84	75		43	4	122
(1985-86)	37		12	2	51

a) Perioden 1916-39 omfatter hovedstaden og provinsbyerne. Perioden 1940-69 omfatter hovedstaden og provinsbyer med forstæder samt landkommuner med bymæssig bebyggelse. Fra 1970 hele landet.

b) Perioden 1916-39 er statistisk beskrevet i Økonomi & Politik, Festskrift til Svend Aage Hansen, 1989, s. 3ff.

c) Perioden 1940-1959 beskrevet i diverse Boligministerielle publikationer, bl.a. bygge- og boligforholdene 1946-56, Boligministeriet, 1957.

d) Perioden 1960-86 beskrevet i statistisk tiårsoversigt, Danmarks Statistik, samt Boligministeriets bygge- og boligpolitiske oversigter.

Af tabel 1 fremgår, at det kommunale/statslige boligbyggeri igennem perioden 1916-1986 udgør en meget lille andel af det samlede fuldførte boligbyggeri.

For det almennyttige boligbyggeris vedkommende er der under og efter 2. verdenskrig et kraftigt opsving i forhold til det samlede boligbyggeri.

Det bemærkes, at det offentligt støttede private byggeri i perioden 1945-59 udgør en væsentlig bestanddel af det samlede private boligbyggeri.

Ovenstående må ses i sammenhæng med lovgivningen omkring boligbyggeriet.

#### **Retligt grundlag**

I 1917 gennemførtes lov om lån til kommuner, Københavns og Frederiksberg kommuner, købstadskommuner og landkommuner med bymæssig bebyggelse til byggeforetagender. (12) Lån kunne ydes til byggearbejder, hvor kommunen selv optrådte som bygherre, og til byggeforetagender, iværksat af private eller byggeforeninger, hvor kommunerne var långivere.

Uanset bygherrestatus skulle lejlighederne opføres for den mindre-bemidlede del af befolkningen.

Loven blev forlænget i 1920-21. I 1921-loven blev der indføjet en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen skulle aflægge en årlig beretning om boligforholdene i kommunen til Indenrigsministeriet, såfremt der i kommunen var etableret huslejenævn.

For så vidt angik statens tilskudslovgivning i perioden 1918-22 blev der i en række love tilvejebragt hjemmel til at give statstilskud til såvel kommunale byggeforetagender som foretagender, iværksat af byggeforeninger eller private bygherrer, til fordel for den mindre-bemidlede del af befolkningen.

Begrundelsen for at lade kommunerne deltage aktivt i boligbyggeriet var en stigende boligmangel p.g.a. et meget højt omkostningsniveau ved nybyggeri. Boligkommissionen af 1916 udtrykker det således i bemærkningerne til lovforslaget (betænkning I, 1917, s. 60 f): "Folketingets Udvalg angående Lovforslaget om Kommissionens Nedsættelse har da ogsaa enstemmig udtalt, at saavel Kommunen som Sta-

ten har Pligt til at medvirke ved Fremskaffelse af det fornødne antal Boliger".

Efter Statsboligfondsloven (lov nr. 551 af 23. december 1922), der afløste ovennævnte låne- og tilskudslovgivning, skulle kommunerne garantere for halvdelen af de tab, som statens boligfond eventuelt måtte lide ved långivningen til opførelse af ejendomme, iværksat af en byggeforening eller en privat bygherre. Garantiforpligtelsen kunne dog frafalde af Indenrigsministeriet, når særlige omstændigheder talte herfor, f.eks. når en ejendoms boliger skulle beboes af tilflyttere fra andre kommuner, jfr. lovens § 2. Loven blev forlænget i 1925-26.

Kanslergadeforliget medførte, at lov nr. 128 af 11. april 1933 om støtte til byggeri blev gennemført. Lån til løsning af den boligsociale opgave kunne ydes til kommuner, boligforeninger, private parcelbyggerier og andet privat boligbyggeri. 1933-loven er ofte omtalt som boligselskabernes "forfatningslov", fordi den indeholder bestemmelser om selskabernes vedtægtsforhold samt indberetningspligt til Indenrigsministeriet, bl.a. vedrørende regnskaber.

Efter lovens § 2 kunne der kun ydes en boligforening lån, såfremt foreningens vedtægter var godkendt af Indenrigsministeren med tilslutning af Finansministeren.

I lovens § 12 fastsattes kommunalbestyrelsens forpligtelse til at føre tilsyn med boligbyggeriet. Alle ansøgninger om lån skulle indgives til kommunalbestyrelsen, når byggegrunden var fundet og de fornødne tegninger, finansieringsplan og driftsbudget var udarbejdet. Kommunalbestyrelsen skulle vurdere om lovens betingelser var opfyldt og undersøge om byggegrunden var egnet til formålet, om bygningsplanerne var hensigtsmæssige, om prisen for grunden og de anslåede udgifter til ejendommens opførelse var passende, om ansøgeren var i besiddelse af de beløb, som han skulle indskyde i ejendommen, og om der til bygningernes opførelse i videst muligt omfang ville blive anvendt materialer af dansk oprindelse og forarbejdet af danske arbejdere. Sidstnævnte skulle medvirke til at løse arbejdsløshedsproblemet. Så snart kommunalbestyrelsen havde foretaget de fornødne undersøgelser, skulle den give sin indstilling i sagen til Indenrigsministeren, der traf den endelige afgørelse.

Loven tillægger således kommunalbestyrelsen tilsynsfunktioner i forbindelse med støtteproceduren, og disse funktioner har i hovedtræk været gældende frem til den nuværende boligbyggerilov.

Lov nr. 153 af 13. april 1938 om lån til boligbyggeri, der genoptog statslig udlånsvirksomhed efter 1933-lovens udløb, indeholder yderligere tilsynsopgaver for kommunerne. Kommunalbestyrelsen kunne om fornødent udpege en statsautoriseret revisor til at gennemgå bo-

ligforeningens regnskab. Desuden kunne kommunalbestyrelsen beskikke en repræsentant til foreningens bestyrelse til at føre effektiv kontrol med foreningens forhold i det hele. Repræsentanten havde ret til at fremsætte forslag om omprioritering af foreningens ejendomme med den virkning, at forslaget, såfremt det godkændtes af Indenrigsministeren, skulle bringes til udførelse inden udløbet af en af ministeriet fastsat frist, og således at kommunen efter ministeriets bemyndigelse havde ret til at foretage omprioriteringer, såfremt foreningen ikke udførte disse. Kommunalbestyrelsen kunne således direkte øve indflydelse på foreningens finansieringsmæssige forhold. Hertil kom, at ministeriet kunne pålægge kommunalbestyrelsen at medvirke ved tilsynet med ejerens vedligeholdelsespligt.

Lejestørrelsens fastlæggelse blev ligeledes et kommunalt anliggende, idet der i en ændringslov fra 1939 dog indførtes en klageadgang, hvor kommunalbestyrelsens afgørelse kunne indbringes for ministeriet.

Ved byggestøtteloven i 1946 (13) blev der indføjet bestemmelser om kommunens deltagelse i overdragelsen af ledige lejligheder til børnerige familier og visse andre (bl.a. enlige forsørgere) og offentlig fremlæggelse af boligselskabernes vedtægter og årsregnskaber gennem kommunalbestyrelsen. Indenrigsministeren kunne herudover bemyndige kommunalbestyrelsen til at give samtykke til fremlån eller fremleje, eller til at give pålæg om vedligeholdelse for ejendomme, hvori der indestod statslån.

Næste større ændring af byggestøtteloven i 1955 videreførte de tidligere loves bestemmelser om kommunalt tilsyn med det i 1947 oprettede Boligministerium som ressortmyndighed.

I 1958 gennemførtes en lov (14), hvorved statslånet blev afskaffet og erstattet af lån, ydet af særlige finansieringsinstitutter. Efter lovens § 15 var det en betingelse for statsgaranti, at vedkommende kommune påtog sig forpligtelse til at godtgøre statskassen halvdelen af det tab, der måtte fremkomme for staten som følge af garantiforpligtelsen ("regaranti"). Der var dog mulighed for efter lovens § 56 at få nedsat de samlede garantiforpligtelser i en kommune, når garantiforpligtelserne pr. indbygger oversteg en i loven fastsat grænse.

Med lov nr. 245 af 8. juni 1967 om boligbyggeri, der var et resultat af boligforliget i 1966, og som i det væsentlige blev fundamentet for den gældende boligbyggerilov, blev kommunernes adgang til at opføre udlejningsboliger til mindrebemidlede ophævet.

I perioden frem til 1982 var kommunalbestyrelsens beføjelser inden for det almennyttige byggeri som nævnt ovenfor alene afhængig af Boligministerens bemyndigelser. Dette på trods af det kommunaløkonomiske engagement i boligforsyningen igennem årtier. Foruden

det økonomiske engagement i boligforsyningen igennem årtier. Foruden det økonomiske engagement omfattede kommunalbestyrelsens beføjelser følgende områder:

- regnskabstilsyn, uden indgrebsmuligheder, idet Boligministeren havde den overordnede styring,
- tilsyn med overdragelse af ledige lejligheder eventuelt suppleret med kommunalbestyrelsens godkendelse i hvert enkelt tilfælde,
- tilsyn med vedligeholdelsestilstand og
- offentlig fremlæggelse af regnskaber og vedtægter.

Først i maj 1982 - 12 år efter kommunalreformen - synes der at ske en vis statslig opblødning i detailreguleringen af kommunernes deltagelse i den boligsociale forsyningsopgave.

I ændringslov nr. 206 af 18. maj 1982 af lov om boligbyggeri blev der indføjet en bestemmelse (§ 16) om kommunalbestyrelsens opgaver som tilsynsmyndighed med mulighed for anvendelse af retsmidler over for boligselskaberne. I Boligudvalgets betænkning af 30. april 1982 over forslaget til ændringsloven hedder det bl.a. (bemærkningerne til Boligudvalgets ændringsforslag nr. 4):

"På baggrund af den meget nære tilknytning, kommunerne har til de almennyttige boligselskaber i kraft af stillingen som tilsynsmyndighed over for selskaberne, synes det mere hensigtsmæssigt at søge sanktionsbestemmelserne ændret, således at det overlades til kommunalbestyrelsen at træffe de eventuelt nødvendige forholdsregler for at sikre fuldt forsvarlig drift af et boligselskab.

Lovforslaget tager sigte på at styrke og udvide kommunernes stilling som tilsynsmyndighed...."

Kommunalbestyrelsernes deltagelse i den boligsociale opgave blev yderligere cementeret ved ændringslov nr. 283 af 6. juni 1984 af lov om boligbyggeri. For det første blev der i loven (§ 18) indsat en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen førte tilsyn med de almennyttige boligselskaber. I bemærkningerne til forslaget til ændringsloven (nr. 19) udtryktes det således, at man havde fundet det hensigtsmæssigt, at der indsattes en *udtrykkelig* bestemmelse om det kommunale tilsyn i loven.

Ved ændringsloven fik kommunerne derudover en anvisningsret ved udlejningen af almennyttige lejligheder med henblik på at opfylde boligsociale formål. Anvisningsretten omfattede hver 4. ledigblevne lejlighed. Af bemærkningerne fremgik: "Det må imidlertid erkendes, at det for nogle kommuner har været vanskeligt at få løst akut opståe-

de boligsociale problemer i forbindelse med udlejningen af almennyttige boliger, hvorved bemærkes, at kun ganske enkelte kommuner selv ejer udlejningsboliger i større omfang. Selv om det også efter den nuværende ordning forudsættes, at de almennyttige selskaber ved udlejningen samarbejder med kommunernes sociale forvaltninger, er der alligevel forekommet tilfælde, hvor kommunerne har haft vanskeligt ved at skaffe en passende bolig til boligsøgende....”

Lov nr. 265 af 13. maj 1987 om ændring af lov om boligbyggeri udvidede anvisningsretten, idet selskabet kunne indgå aftaler med kommunalbestyrelsen om at stille ledige lejligheder til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Med begge former for anvisningsret fulgte kommunaløkonomiske forpligtelser over for selskabet.

Som et sidste eksempel på lovfæstelse af kommunalbestyrelsens indflydelse på den almennyttige boligsektor kan nævnes lov nr. 830 af 2. december 1988 om ændring af lov om boligbyggeri, hvorefter et almennyttigt boligselskab er et selskab, der i medfør af loven er godkendt af en kommunalbestyrelse til at udøve almennyttig boligvirksomhed.

#### **- Sammenfattede historiske træk**

På baggrund af ovenstående gennemgang må det konstateres, at kommunerne igennem årtier har spillet en væsentlig rolle ved varetagelsen af den boligsociale opgave, navnlig for så vidt angår tilvejebringelsen af det økonomiske grundlag for opførelse af boliger, selv om området har været underlagt statslig detailstyring. Opgavevaretagelsen spænder fra en aktiv, men mindre kommunal bygherrerolle til en rolle som ekspeditionskontor (fremlæggelse af regnskaber og vedtægter) og tilsynsmyndighed, undergivet statslig styring. Mellem disse yderpunkter finder man bl.a. kommunens samvirke med boligselskaberne og den kommunale indflydelse på overdragelsen af boliger.

I 1917 foretager Boligkommissionen af 1916 en formalisering af boligselskabernes virke, men denne formalisering føres først igennem ved 1933-loven, der indeholder krav til selskabernes retlige grundlag.

Det fremgår af den statistiske redegørelse, at andelen af boligselskabernes fuldførte boligbyggeri øges fra 1940. Forholdet må bl.a. ses i sammenhæng med regelgrundlagets specifikke krav vedrørende det organisatoriske grundlag for den almennyttige boligvirksomhed, herunder såvel 1933- som 1938-lovens statslige godkendelsesinstitut som en forudsætning for boligselskabernes deltagelse i boligbyggeriet med offentlig subsidiering. Herudover giver 1938-loven staten mulighed for et mere indsigtfuldt tilsyn med boligselskaberne gennem kommunerne. Dette kommunale tilsyn udvides gradvist frem til



1982, hvor decentraliseringen i overensstemmelse med kommunalreformens intentioner begynder at slå igennem.

Den kommunale bygherrerolle forlades i 1967 til fordel for en organisatorisk tilrettelagt boligsocial opgavevaretagelse i den almennyttige boligsektor. På trods af dette forhold skal det i de følgende afsnit påvises, at kommunalbestyrelserne kan have og har en væsentlig indflydelse på opgavevaretagelsen, selv om denne er overladt til en virksomhed, der i retlig henseende udgør en selvstændig juridisk person i forhold til kommunen.

### **Kommunernes nuværende rolle**

Af Winther-udvalgets redegørelse fremgår, at kommunernes udøvelse af selvstyre på det almennyttige boligbyggeri afhænger af den enkelte kommunes ønsker om at påvirke udviklingen og dens muligheder herfor (15). Der er således tale om såvel et politisk som et retligt bestemt udgangspunkt for beskrivelsen af kommunens samvirke med boligselskaberne.

Den politiske del af kommunens selvstyre er ikke denne artikels genstand. Se herom Winther-udvalgets redegørelse s. 177 f.

Derimod vil kommunernes muligheder, som ved valget heraf jo også afspejler kommunalbestyrelsens ønsker, blive behandlet nedenfor.

Kommunalbestyrelsens vigtigste styringsredskaber ved siden af de beføjelser, der i henhold til boligbyggeriloven er tillagt den, og som beskrives i hovedtræk i afsnit 3, er fysisk planlægning og kommunal jordpolitik.

#### **- Den fysiske planlægning**

Lov om kommuneplanlægning (16) giver kommunalbestyrelsen mulighed for at angive de rammer, hvorunder boligbyggeriet skal effektueres. I regionplanlægningen fastsættes de overordnede rammer for boligbyggeriet, og selv om kommunalbestyrelsen kan opleve snærende bånd i den fysiske boligplanlægning, er der på lokalt niveau mulighed for at præge lokaliseringen og udformningen af boligbyggeriet. Det er således ikke udsædvanligt, at kommunalbestyrelsesmedlemmer aktivt søger at påvirke et konkret byggeri ned til mindste detalje, f.eks. vedrørende materiale- og farvevalg samt valg af beplantning.

En almennyttig byggeopgave er baseret på såvel et omkostningsprincip, hvor der tilsigtes opført de mindst omkostningskrævende boliger, som et kvalitets-/standardprincip. Ofte udbydes en boligbyggeriopgave i konkurrence, hvor vinderens projekt i detaljer danner grundlaget for lokalplanlægningen. Af ressourcemæssige grunde i kommunalforvaltningen kan det ske, at bygherren lader udføre forslag til lokalplan i et snævert samarbejde med den kommunale administration, hvor

såvel tekniske som sociale hensyn indgår i overvejelserne omkring et boligbyggeris udformning, f.eks. vedrørende detaljer i boligernes planindretning.

Denne bygherredeltagelse i lokalplanlægningen vil navnlig kunne optræde i de situationer, hvor kommunen besidder det grundstykke, hvorpå byggeriet skal opføres.

#### **- Kommunal jord- og ejendomsforsyning**

I Winther-udvalgets redegørelse (s. 183) er kommunens aktive jordpolitik beskrevet. Denne jordpolitik kan bestå af opkøb af jord, bygge- og salg af grunde. Af redegørelsen fremgår bl.a., at Boligstyrelsen har "konstateret forholdsvis store variationer i grundudgifter", der bl.a. kan forklares i kommunens forskellige salgssummer og krav til grundmodning.

Spørgsmålet er så, om der for kommunerne er frihed til at fastsætte et prisniveau, altså om der er tale om et ulovbestemt område, hvor kommunen har vide beføjelser i sit selvstyre.

Indenrigsministeriet har i cirkulæreskrivelse af 16. februar 1984 om kommunale ejendomsdispositioner og legalitetstilsynet hermed udtalt, at det er overladt den enkelte kommunalbestyrelse at træffe dispositioner over fast ejendom. I tilfælde, hvor markedsprisen vanskeligt kan fastsættes, skal vilkårene for ejendomsdispositioner fastsættes efter kommunalbestyrelsens skøn over det økonomisk hensigtsmæssige. En ejendomsdisposition må dog ikke følge et ulovligt formål, herunder ulovligt begunstige enkeltpersoner eller tilsidesætte grundsætningen om ligelig behandling af borgerne. (17) Det må således fastslås, at kommunalbestyrelsen skal tage udgangspunkt i markedsprisen, hvor en sådan kan fastsættes.

Det kan dog være vanskeligt at afgøre, hvad der er markedspris. Grundprisen må jo netop relatere sig til anvendelsesmulighederne. Hertil kommer, at der for det støttede byggeri er fastsat maksimumsgrænser (rammebeløb) for det støttede byggeris opførelsesomkostninger (anskaffelsessum). Disse grænser kan i nogle områder, bl.a. i hovedstadsområdet, opleves som en hindring i kommunens indsats for at udføre en lokal boligsocial opgave. Der kan opstå situationer, hvor det almindelige kommunale tilsyns krav til den lokale jordpolitik kolliderer med Boligministeriets krav til omkostningsdæmpning. Yderligere skal et kommunalt grundsalg til et boligselskab forelægges Boligstyrelsen til afgørelse. (18) Den tilsyneladende indbyrdes modstrid mellem statslige forskrifter vedrørende grundprisfastsættelse forekommer ikke rimelig og kunne fjernes ved at overlade den samlede vurdering af byggeprojektets økonomi til det kommunale selvstyre.

### 3. Kommunens samvirke med boligsekskaberne

Samvirket mellem kommune og boligsekskaber har flere retlige aspekter. I det følgende beskrives de retlige relationer i nogle af de vigtigste situationer, hvori kommunen indgår i samvirket:

- boligsekskabets organisation som led i det kommunale selvstyre,
- boligsekskabets tildeling af boliger,
- boligsekskabet som bygherre, og
- tilsyn med boligsekskabet.

#### Boligsekskabets organisation

Efter lov om boligbyggeri er der i dag 3 selskabsformer, der danner det organisatoriske grundlag for almennyttig boligvirksomhed:

- den almennyttige andelsboligforening.
- det selvejende boligsekskab,
- garantiselskabet, godkendt inden den 15. juni 1984,

Organisationsform	Øverste myndighed	Overordnet ledelse: Bestyrelse valgt for et bestemt årsmål.
Andelsboligforeninger	Generalforsamling eller repræsentantskab.	Alle bestyrelsesmedlemmer eller flertallet vælges af generalforsamlingen eller repræsentantskabet.
Selvejende boligsekskaber	Kommunalbestyrelsen.	Kommunalbestyrelsens repræsentanter + beboerrepræsentanter + evt. fra anden side udpeget repræsentation (f.eks. hovedsekskab, når der er tale om et datterselskab).
Garantiselskaber	Generalforsamlingen	Kommunalbestyrelsens repræsentanter + beboerrepræsentanter + generalforsamlingsrepræsentanter.

Selskabets øverste myndighed træffer beslutning om iværksættelse af nyt byggeri, væsentlig forandring af selskabets eller dets afdelingers ejendomme, nedlæggelse eller salg af en afdeling, ændring af

vedtægterne eller opløsning af selskabet. Selskabets bestyrelse har den overordnede ledelse af selskabet og dets afdelinger. Bestyrelsen er ansvarlig for regnskabsafregning, budgetlægning, lejefastsættelse samt den daglige administration, herunder udlejning af ledige lejligheder.

#### **- Kommunalrepræsentanternes mandat**

I det selvejende boligselskab og i garantiselskabet deltager efter normalvedtægterne repræsentanter udpeget af kommunalbestyrelsen i selskabsbestyrelsen. Disse selskabsformer udgør hovedparten (ca. 3/5) af det organisatoriske grundlag for almennyttig boligvirksomhed. Som et led i kommunalbestyrelsens konstituering er der typisk optaget et dagsordenpunkt vedrørende udpegelse af medlemmer til de i kommunen hjemmehørende boligselskabers bestyrelser.

Selve udpegelsen volder næppe de store vanskeligheder. Derimod kan der opstå problemer i forbindelse med et udpeget medlems mandat. Indenrigsministeriet har i en udtalelse af 23. september 1983 (19) fastslået, at det efter KSL § 28, stk. 1, tilkommer den gruppe i kommunalbestyrelsen, der har indvalgt en person til et boligselskabs bestyrelse, at besætte den ledigblevne plads i bestyrelsen, såfremt det af boligselskabets vedtægter er bestemt, at en plads i bestyrelsen bliver ledig i kommunalbestyrelsens valgperiode.

#### **- Habilitetsspørgsmål**

Habilitetsspørgsmålet bliver i denne sammenhæng aktuelt, når et kommunalbestyrelsesmedlem har sæde i boligselskabets bestyrelse.

Når habilitetsspørgsmål skal vurderes for et sådant kommunalbestyrelsesmedlem, må der foretages en sondring mellem situationerne for interessekonflikter. Interessekonflikter kan berøre medlemmets varetagelse af dels kommunens eller boligselskabets interesser, dels medlemmets egne eller boligselskabets interesser. Sidstnævnte situation er reguleret i boligbyggeriloven (§ 17), der indeholder bestemmelser om interessekonflikter og inhabilitet for medlemmer af selskabsbestyrelsen. Der er i bestemmelsen fastsat en indberetningspligt til kommunalbestyrelsen, når der blot er risiko for interessekonflikt. Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at forholdet fortsætter. Herudover skal aftaler mellem et bestyrelsesmedlem og selskabet godkendes af kommunalbestyrelsen, såfremt medlemmet selvstændigt eller som befuldmægtiget for en anden optræder som grundsælger, entreprenør, leverandør, advokat, arkitekt eller lignende.

Spørgsmål vedrørende inhabilitet ved familierelationer, er ligeledes behandlet i bestemmelsen.

Det må konstateres, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at udøve en streng censur på grundlag af et konkret skøn. Efter organisationscirkulæret, (20) afsnit I, pkt. 7, udøves det konkrete skøn efter en vurdering af, om der efter lokale forhold "må frygtes at være en konkret fare for misbrug til skade for selskabet og/eller boligtagerne". Samme sted udtrykkes følgende hovedregel: "Er der en ikke helt ubegrundet tvivl, bør kommunalbestyrelsens stilling generelt tendere i retning af, at forbud nedlægges eller samtykke nægtes". Virkningen af anvendelsen af disse retsmidler er, at den erklærede inhabile må ophøre med den virksomhed, der begrundes inhabiliteten, eller udtræde af hvervet i selskabet.

§17 indeholder ikke bestemmelse om, hvem det påhviler at indberette, men da selskabsbestyrelsen har den overordnede ledelse af selskabet, må pligten påhvile denne. En naturlig forudsætning herfor er, at selskabsbestyrelsen i overensstemmelse med sædvanlig procedure i kollegiale organer har behandlet soørgsmålet om inhabilitet for et medlem, og at indberetningen foretages efter bestyrelsens beslutning herom. Men bestemmelsen hindrer ikke, at et mindretal i bestyrelsen foretager indberetningen, hvilket også harmonerer med den almindelige selskabsretlige regel om, at ethvert bestyrelsesmedlem er ansvarlig for, at de beslutninger, der træffes i bestyrelsen, er lovlige.

Organisationscirkulæret indeholder samme sted en passus om, at det er selskabsbestyrelsens pligt at påse, at indberetning sker til kommunalbestyrelsen. Dette udsagn, der har karakter af et påbud over for selskabsbestyrelsen, og som ikke i cirkulæret er begrundet ved ovenstående selskabsretlige argumentation, er ikke enestående i Boligministeriets cirkulæresamling, der vedrører almennyttig boligvirksomhed. I denne forbindelse må det understreges, at cirkulærerne henvender sig til administrationen af dette område, altså navnlig til kommunalforvaltningen. Det kan ikke gennem cirkulærer pålægges en selskabsbestyrelse at foretage eller undlade at foretage bestemte handlinger, da boligselskabet i retlig henseende er en selvstændig juridisk enhed, der ikke er undergivet ulovhjemlet ordrestyring fra ministeriet. Derimod kan kommunalbestyrelsen eller Boligministeriet (Boligstyrelsen) benytte sig af de retsmidler, der i boligbyggeriloven eller i medfør af denne er hjemlet til brug for håndhævelse af de formål, regelgrundlaget tilsigter at varetage.

Udover tilsyn med regelgrundlagets efterlevelse, hvilken opgave vil blive uddybet nedenfor, betyder inhabilitetsbestemmelserne i boligbyggeriloven, at kommunalbestyrelsen ved sin udpegelse af repræsentanter til selskabsbestyrelsen skal påse, at de pågældende personer ikke er omfattet af disse generelle inhabilitetsbestemmelser.

Sammenholdes boligbyggerilovens og KSL's (§29) bestemmelser vedrørende generel inhabilitet, må det konstateres, at boligbyggeri-

loven går langt videre i sin fastsættelse af inhabilitetsbegrundende tilfælde end KSL. Efter boligbyggeriloven er blot det forhold, at et medlem af selskabsbestyrelsen leder eller har økonomisk interesse i byggevirksomhed udenfor selskabet nok til at begrunde generel inhabilitet og dermed udelukkelse for bestyrelshvervet, jfr. således Boligstyrelsens ovennævnte udtalelse.

I KSL § 29 er det fastsat, at et udvalgsmedlem ikke mod betaling må yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, *uden efter forudgående licitation eller i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.*

Kommunalbestyrelsens vedtagelse som "inhabilitetsophævede" retsmiddel er også indeholdt i boligbyggeriloven § 17, stk. 2. Af hensyn til opnåelsen af ensartede retsprincipper for udnævnelse af kommunale repræsentanter til diverse hverv vil det være ønskeligt, at der skabes harmoni mellem de 2 loves inhabilitetsbestemmelser, således at den i boligbyggeriloven nævnte inhabilitetsbegrundende situation ikke generelt skal vurderes under hensyn til de af Boligstyrelsen nævnte risikomomenter, og at også offentlig licitation vil kunne opheve inhabilitetsbegrundende tilfælde.

Sådan som boligbyggerilovens bestemmelse er formuleret, kan grupper af lokale bygge- og boligsagkyndige generelt udelukkes fra kommunal deltagelse i boligselskabernes bestyrelser.

For så vidt angår den situation, hvor der kan opstå interessekonflikt for et kommunalbestyrelsesmedlem, der tillige har sæde i et boligselskabs bestyrelse, vil interesseafvejningen skulle foretages af såvel kommunalbestyrelsen som selskabsbestyrelsen. Problemet er her, om kommunalbestyrelsesmedlemmet skal varetage det ene organs interesser fremfor det andet organs interesser. Udgangspunktet er, at kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke anses for inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag vedrørende boligselskabet. Ej heller anses medlemmet for inhabil ved boligselskabets behandling af sager vedrørende kommunen. (21)

Imidlertid har Indenrigsministeriet i en skrivelse af 17. februar 1984 (22), udtalt, at en borgmester, der var medlem af et boligselskabs bestyrelse, var inhabil ved byrådets behandling og afstemning vedrørende et lokalplanforslag, jfr. KSL § 14 (speciel inhabilitet). Med lokalplanforslaget søgte man at skabe mulighed for, at et datterselskab af boligselskabet kunne opføre lejeboliger på en af selskabet tidligere erhvervet grund. Boligselskabet og datterselskabet var 2 selvstændige juridiske enheder, der dog havde et udstrakt samarbejde bl.a. ifølge en overenskomst. Begrundelsen for inhabiliteten var, at boligselskabet havde en væsentlig interesse i, at datterselskabet fik mulighed for opførelse af boligerne på grunden, og at borgmesteren, der var valgt til boligselskabets bestyrelse gennem et repræsentantskab

for at varetage boligselskabets og ikke kommunens interesser, "ud fra en generel vurdering måtte frygtes at ville varetage selskabets interesser ved sin stillingtagen i byrådet til sager, der har betydning for selskabet".

Indenrigsministeriet har således lagt særlig vægt på det forhold, at borgmesteren ikke har været valgt til bestyrelsesposten for at varetage kommunens interesser. Det må således antages, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelsen, almindeligvis ikke er inhabile, når sager vedrørende boligselskabet skal behandles i kommunalbestyrelsen, medmindre der foreligger forhold, der i det konkrete tilfælde kan begrunde inhabilitet.

#### **- Boligselskaberne som samarbejdspartner**

Samarbejdet mellem boligselskaber og kommune er væsentligt for udviklingen af lokalområderne. Samarbejdet kan vedrøre flere forskellige opgaver, der normalt varetages af kommunen, f.eks. inden for miljø-, social- og kulturområdet.

Imidlertid har samarbejdet båret præg af organisatoriske barrierer fra såvel boligselskabernes som kommunernes side. Årsagen hertil skal bl.a. søges i det forhold, at boligselskaberne ikke har været "gearet" til i tilstrækkeligt omfang at tage del i løsningen af opgaverne. For bl.a. at afbøde dette forhold er boligselskabernes forvaltningssystemer inde i en omstillingsproces, hvor moderne principper for servicevirksomhed lanceres i lokalområder og centralt i boligselskaberne. (23)

Kommunalforvaltningen er ligeledes inde i en omstillingsproces. Efter KSL § 2, stk. 2, fastsættes de nærmere regler om kommunernes styrelse i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af Indenrigsministeren. Ved cirkulære nr. 62 af 27. april 1981 - ændret ved cirkulære nr. 88 af 29. juni 1984 - har Indenrigsministeren udsendt normalstyrelsesvedtægt, der i det væsentlige er fulgt i kommunerne. Det er påvist, at styrelsesvedtægtens styrede opbygning af kommunalforvaltningen har medført en høj grad af sektorisering inden for forvaltningen. (24)

Boligopgaven, der efter normalstyrelsesvedtægten er henlagt til udvalget for teknik og miljø under overskriften "bygge- og boligforhold", normalstyrelsesvedtægtens § 13, stk. 2, og som tillige omfatter dele af de øvrige udvalgs sagsområder, har p.g.a. sektoriseringen været vanskelig at løse i sammenhæng.

Kommunernes Landsforening (KL) har netop i sit debatoplæg "Aktiv boligpolitik i kommunerne - eksempler og ideer" (25) understreget betydningen af at have en samordnet boligpolitik, der forudsætter et tværsektorielt samarbejde.

Med disse målsatte ændringer for det organisatoriske grundlag må det forventes, at samarbejdet mellem boligselskaber og kommuner forandres, idet parterne i naturligt fællesskab søger at løse den boligsociale opgave, herunder forbedring af boligmiljøer.

Det må konstateres, at såvel det kommunale selvstyre som boligadministrationen har gode muligheder for at tilrettelægge organisationen med henblik på varetagelsen af boligsociale aktiviteter, uden at dette nødvendigvis medfører retlige ændringer i organisationsgrundlaget.

### **Boligselskabets tildeling af boliger**

Winther-udvalgets redegørelse viser, at mange kommuner har indflydelse på udlejningen af almennyttige boliger (redegørelsen side 187 ff.)

Det retlige grundlag for kommunernes direkte engagement i overdragelsen af boliger er indeholdt i boligbyggeriloven. For den nærmere gennemgang af dette spørgsmål henvises til ovennævnte redegørelse.

I denne sammenhæng skal blot nævnes nogle hovedpunkter i kommunernes indflydelse, der ligger uden for det lovregulerede område.

#### **- Betingelse for jordsalg/støtte**

Der er grænser for de vilkår, kommunen kan stille i forbindelse med afhændelse af jord eller forud for støttetilsagn. Allerede i 1967 udtalte Indenrigsministeriet, "at man må være mest tilbøjelig til at mene, at en kommunalbestyrelse ikke lovligt kan gøre det til et vilkår for grundsalg eller for kommunal garanti for prioritetslån, at lejligheder i den pågældende ejendom forbeholdes personer, der har haft bopæl af en vis længere varighed i kommunen". (26)

Kommunen kan heller ikke som betingelse for støtte til almennyttigt byggeri eller gennem vilkår for salg af kommunale grundarealer sikre sig, at den boligsøgende ikke har behov for offentlig hjælp.

Herudover kan kommunen ikke efter Boligstyrelsens opfattelse opretholde skødebestemmelser, deklARATIONER eller lignende i forbindelse med ejendomssalg, når der i disse tillægges kommunen anvisningsret udover den i boligbyggeriloven fastsatte og uden kommunal-økonomiske forpligtelser. Boligstyrelsen har således i skrivelse af 8. august 1986 (j.nr. B.4-3152/968/1) udtalt, at håndhævelse af sådanne tinglyste bestemmelser ikke er i overensstemmelse med lovens betemmelse om anvisningsret, hvorefter det forudsættes, "at anvisningsret i princippet tilkommer det enkelte boligselskab".

Der kan gives Boligstyrelsen medhold i den overordnede betragtning omkring selskabets anvisningsret, der administreres af selskabsbe-



styrelsen, men det må på den anden side antages, at selskabsbestyrelsen netop gennem aftaleindgåelsen med den enkelte kommune har taget stilling til den indskrænkning i sine beføjelser, der skal være gældende for det konkrete byggeri. Aftalen vedrørende anvisningsretten bør dog ses i sammenhæng med den samlede aftale vedrørende ejendomsoverdragelsen, eventuelt under henvisning til aftalelovens bestemmelser.

Noget andet er, at kommunen næppe kan unddrage sig de økonomiske forpligtelser, der følger den kommunale anvisningsret. Når aftalen om anvisningsret søges gennemført, må boligbyggerilovens § 14, stk. 3, finde anvendelse. Bestemmelsen giver selskabsstyrelsen tilladelse til at indgå aftale med kommunalbestyrelsen om at stille ledige lejligheder til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen med kommunaløkonomiske forpligtelser. Reglen gælder tillige ved anvisninger, der i øvrigt foretages af kommunalbestyrelsen.

#### **- Bestyrelsesrepræsentation**

Selskabsbestyrelsen afgør, hvorledes overdragelsen af ledige boliger skal tilrettelægges. Gennem kommunalbestyrelsens repræsentation i selskabsbestyrelsen vil der være mulighed for at påvirke den måde, hvorpå udlejningen foregår.

I de selvejende boligselskaber, hvor kommunalbestyrelsen er selskabets øverste myndighed, se ovenfor, vil der selvsagt være mulighed for direkte kommunal indflydelse. Spørgsmålet er her, om kommunalbestyrelsen ikke får en uheldig dobbeltrolle som henholdsvis "selskabsorgan" og "kontrolorgan". Rollen som "kontrolorgan" vil blive beskrevet nedenfor.

#### **- Samarbejde mellem kommune og boligselskab**

Selv om kommunalbestyrelsen har en anvisningsret, d.v.s. en ret, der kan gennemtvinges over for boligselskaberne, så løses boligsociale opgaver i praksis i et samarbejde mellem parterne.

Er der flere boligselskaber i en kommune, kan anvisningsretten tilrettelægges efter eksakte retningslinier. Et praktisk eksempel på dette er hentet fra en nordsjællandsk kommune.

En tværsektoriel kommunal arbejdsgruppe, der behandler kommunale boligpolitiske spørgsmål, indkalder bestyrelsesrepræsentanter og administratorer fra boligselskaberne i kommunen med henblik på at fastlægge en fast procedure for anvendelsen af anvisningsretten. Der redegøres for de tilfælde, hvor kommunen typisk vil gøre brug af anvisningsretten ud fra sociale indikationer. Målet er ikke, at den kommunale forvaltning skal fungere som et alternativ til boligselskabernes udlejningskontor.

I samarbejde med boligselskaberne tilrettelægges herefter en procedure, hvorefter kommunen udpeger en "boligansvarlig" person i forvaltningen, der kan fungere som kontaktled mellem kommune og boligselskaber.

Når hvert boligselskab har en ledig bolig (hver 4.), meddeles dette med det samme til kommunens kontaktperson, der efter intern undersøgelse af boligbehovet inden for en nærmere fastsat kort frist meddeler boligselskabet, om kommunen vil benytte sig af anvisningsretten.

Ved at tilrettelægge administrationen af anvisningsretten opnås, at den boligsociale opgave for henholdsvis kommune og boligselskab kan løses hurtigt og smidigt samt i samarbejdets ånd, og at boligselskabets økonomiske tab, herunder huslejetab som følge af en ledigstående bolig, begrænses mest muligt.

Den administrative organisering indebærer tillige, at andre opgaveområder lettere vil kunne indpasses i den eksisterende og eventuelt udbyggede organisation vedrørende boligforhold.

#### **Boligselskabet som bygherre**

Kommunalbestyrelsens indflydelse forud for påbegyndelsen af nybyggeri er berørt flere gange ovenfor.

I dette afsnit skal opgavevaretagelsen i forbindelse med nybyggeri kort omtales.

Indledningsvis bemærkes, at det almennyttige byggeri er statsstyret, idet statsligt støttetilsagn hviler på et "Kvoteprincip", hvor hver kommune tildeles en kvote ud af det samlede statsligt støttede byggeri.

Sagsbehandlingen er decentral, hvilket indebærer, at kommunen på alle støttemyndighedernes vegne skal vurdere, om projekterne opfylder kravene og forudsætningerne til almennyttigt byggeri. (27)

Yderligere er kommunen pålagt at kontrollere særlige forhold, bl.a., at udbudsreglerne er overholdt.

Men det er den fysiske planlægning og driften af det støttede byggeri, der især påkalder sig kommunalbestyrelsens interesse, mens støtteproceduren, der er baseret på statslige styringsmidler, næppe påkalder sig større interesse, medmindre der kan konstateres større afvigelser eller uregelmæssigheder i byggeriets gang. Når først beslutningen om opførelse af almennyttige boliger er taget, er støtteproceduren oftest en formssag.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke kan stilles spørgsmålstegn ved den statslige styring.

I et af de få frikommuneforsøg vedrørende almennyttige boliger indgår en særlig ændring af det statslige kvotestyringsbegreb.

Forsøgets idé er at få undersøgt, hvordan en smidigere administration af offentligt støttet boligbyggeri med øget kommunal indflydelse vil virke i praksis. Gennem forsøget er der givet kommunerne (i alt 4) adgang til statsstøtte til opførelse af et bestemt antal boligenheder. Ved beregningen af støtten tages udgangspunkt i en fordeling på almennyttige boliger, ungdomsboliger og andelsboliger, hvor der indenfor hver kategori fastsættes et bestemt antal. Kommunen afgør, hvordan den samlede kvote skal anvendes.

Hvis kommunen efter udløbet af forsøgsperioden har overskredet maksimumsbeløbet for statsstøtte på grund af en anden kvotefordeling end den, der beregningsmæssigt er forudsat, godtgør kommunen beløbsdifferencen. Det samme gælder, hvis kommunen har fraveget de almindelige krav til støttet byggeri i fordyrende retning. (28)

#### **Tilsyn med boligselskabet**

Det kommunale tilsyn med boligselskabet indeholder følgende hovedopgaver:

- påser, at driften er i overensstemmelse med lov om boligbyggeri,
- påser, at det retlige grundlag for boligselskabets organisation (vedtægterne) opfylder boligbyggerilovens bestemmelser herom,
- godkendelse af boligafgiftsfastsættelse,
- regnskabstilsyn, hvor driftens og økonomiens forsvarlighed skal vurderes,
- påser, at selskabets tilrettelæggelse af overdragelsen af ledige lejligheder opfylder de herfor fastsatte regler og
- påser, at ejendommenes vedligeholdelsestilstand er forsvarlig, og at de bevarer karakteren af beboelsesejendomme.

Der henvises til bkg. nr. 784 af 14. december 1988 om almennyttig boligvirksomhed, kapitel 12.

Det kommunale tilsyn med boligselskaberne er i retlig henseende ikke nærmere behandlet.

I SBI's rapport 190 er der bl.a. følgende udsagn (s. 87), der baseres på 8 kommuners boligpolitiske praksis:

"Det generelle indtryk er imidlertid, at embedsmændene mener, at der er et stort misforhold mellem de krav, som lovgivningen stiller vedrørende tilsynet med boligselskaberne, og de muligheder som kommunerne reelt har for at udføre det. En af årsagerne er utilstrækkelige ressourcer til arbejdet, en anden er, at det er svært at vurdere det

materiale, man får fra boligselskaberne, bl.a. årsregnskaberne. Endelig er der i kommuner, hvor boligselskaberne står stærkt i kommunalbestyrelsen, ofte den holdning, at forvaltningen ikke skal blande sig i selskabernes anliggender, hvorfor regnskaberne som regel umiddelbart godkendes af kommunalbestyrelsen. Der er ikke meget samarbejde mellem de kommunale embedsmænd og de politikere, der er udpeget til at sidde i selskabernes bestyrelse".

Heller ikke Winther-udvalgets redegørelse indeholder meget om det kommunale tilsyn, jfr. redegørelsen side 191.

Hvis man tager udgangspunkt i ovenstående udsagn fra SBI-rapporten, er der næppe tvivl om, at tilsynsfunktionerne og de hertil knyttede retsmidler i praksis opleves som indholdstomme. Spørgsmålet er herefter, om tilsynsfunktionerne og retsmidlerne har skudt over målet? Besvarelsen heraf beror navnlig på en beskrivelse af tilsynsbegrebet, sådan som det er indeholdt i regelgrundlaget.

I artiklen "Hvor er pejlevogten i den offentlige forvaltning?" (29) definerer Claus Tønnesen tilsyn som den del af den offentlige virksomhed, der går ud på at opdage og fastslå manglende efterlevelse af love, administrative forskrifter, forvaltningsakter, aftaler med offentlige myndigheder m.v., og reagere over for den manglende efterlevelse med midler, der er egnede til at opnå efterlevelse af den, der føres tilsyn med.

Målet med det kommunale tilsyn må først og fremmest være at sikre en legal almennyttig boligvirksomhed. I denne forbindelse bemærkes, at det kommunale tilsyn med almennyttig boligvirksomhed er såvel et legalitets- som et hensigtsmæssighedstilsyn.

Hvis det kommunale tilsyn konstaterer, at f.eks. regelgrundlaget er tilsidesat, er det kommunens opgave at tilvejebringe den fornødne dokumentation for at træffe en afgørelse, der retsmæssigt fastsætter de konsekvenser af tilsidesættelsen, som regelgrundlaget tillader. Endvidere forudsætter tilsynet, at det er tilrettelagt, således at afgørelsen kan effektueres. Dette betyder, at der skal være rådighed over tilstrækkelige ressourcer ved tilsynsudøvelsen. Som det fremgår af disse almindelige betingelser for tilsynsudøvelsen, er der tale om en administrativ proces, der forudsætter detailviden af såvel retlig som faktisk karakter.

Det er tidligere omtalt, at varetagelsen af den boligsociale opgave i kommunen kan vanskeliggøres ved en manglende samordning i den kommunale forvaltning. På baggrund af ovenstående beskrivelse af betingelserne for et fornødent tilsyn sammenholdt med den manglende samordning, er det forståeligt, at kommunale embedsmænd udtrykker skepsis ved tilsynsudøvelsen. Dette forhold uddybes nærmere nedenfor.

### **- Forvaltningsprocessuelle forhold**

Indledningsvis bemærkes, at forvaltningsprocessen ved gennemførelsen af tilsyn må tilrettelægges med hensyntagen til lokale forhold.

Et af decentraliseringens mål er netop, at lokale interesser skal afvejes ved opgavevaretagelsen.

Det er herefter kommunalbestyrelsen, der efter KSL § 2 har ansvaret for, at kommunale anliggender varetages. Da administrationen af disse anliggender henhører under kommunalbestyrelsens styringsbeføjelser, står det kommunalbestyrelsen frit for at prioritere ressourcen anvendelsen, også med hensyn til tilsynet med boligselskaberne.

Forholdet er tydeligt beskrevet i organisationscirkulæret, hvor det bl.a. vedrørende tilsynet med overdragelsen af ledige boliger anføres, at der i øvrigt ikke er "forskrifter for, hvorledes kommunalbestyrelsen skal udøve tilsynet med selskabernes udlejningspraksis. Den praktiske tilrettelæggelse af tilsynet er således overladt til kommunerne selv, men Boligstyrelsen forudsætter, at kommunalbestyrelserne løbende fører et effektivt tilsyn med, at selskaberne og boligforeningerne overholder de regler, der gælder for overdragelsen af alment nyttige boliger". (30)

SBI-rapportens udsagn antyder, at der i praksis nærmest er tale om et "skrivebordstilsyn", hvor tilsynet koncentrerer sig om indsendte regnskaber og eventuelle indberetninger om boligvirksomheden.

Omfanget af dette tilsyn strækker ikke videre end ressourcerne tillader.

I praksis er det dog navnlig de indberetninger om diverse forhold, f.eks. procedurer og beslutninger på afdelingsmøder, som boligtagere tilsender kommunen i form af klager, der er baggrunden for kommunens sagsrejsning. Kommunen indhenter herefter oplysninger fra boligselskabet ved at anmode om en udtalelse i sagen. Derefter vil kommunen udtale sig i sagen og eventuelt træffe foranstaltninger i overensstemmelse med regelgrundlaget.

Det er ikke udsædvanligt, at boligtagere henvender sig direkte til Boligstyrelsen, der herefter anmoder kommunen om en udtalelse. Den kommunale udtalelse beror herefter på boligselskabets udtalelse. I disse tilfælde er forvaltningsprocessen omstændelig, og det vil være ønskeligt, om sagen alene henvistes til behandling hos den centrale myndighed. Dermed vil der være overensstemmelse mellem decentral sagsbehandling i tilsynssager og regelgrundlagets intentioner om decentralisering.

### **- Kommunalbestyrelsens repræsentation i selskabsbestyrelsen**

Udpegelsen af kommunale repræsentanter til selskabsbestyrelsen er også udtryk for en offentlig kontrolvirksomhed, der almindeligvis følger offentlige midler. Bevillingsretligt udgør den direkte deltagelse i selskabets beslutningsproces, der vedrører de offentlige midler, den optimale kontrol med anvendelsen af disse.

Det fremgår af den historiske gennemgang af kommunens engagement i løsningen af boligsociale opgaver gennem boligselskaber, afsnit 2, at den kommunale repræsentation tilsigter denne kontrol. Dette harmonerer også med hensigtsmæssighedstilsynet i forbindelse med vurderingen af selskabets drift (et "finansiel tilsyn").

I praksis er det da også set, at sager om boligselskabers virksomhed, herunder navnlig bestyrelsesspørgsmål, er rejst i kommunalbestyrelsen enten af det pågældende bestyrelsesmedlem eller af bestyrelsesmedlemmets politiske bagland.

Tilsynet gennem repræsentation skal ikke undervurderes, navnlig ikke set i sammenhæng med kommunernes voksende engagement i boligsociale opgaver.

### **- Boligselskabets organisation som tilsynsfunktion**

Udover den kommunale repræsentation bør det nævnes, at selve selskabsorganisationen udgør en væsentlig selvkontrollerende faktor.

Først og fremmest er beboerdemokratiet en afgørende nøgle i selskabets virksomhed. Beboerrepræsentationen i selskabsbestyrelsen og beslutningsprocedurerne omkring selskabets forhold indeholder så stærk en beboerkontrolleret faktor, at hver sten er vendt før en bestyrelsesbeslutnings udførelse i betydende sager.

I sammenhæng hermed kan det nævnes, at kommunalbestyrelsen har en særegen beføjelse i boligbyggerilovens § 15, stk. 13, idet den træffer den endelige administrative afgørelse i tvistigheder mellem ledelsen (selskabsbestyrelsen) og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet om driftsbudget og årsregnskab.

Dernæst er detailreguleringen vedrørende budget- og regnskabssystemet så omfattende, at der er optimale muligheder for at få offentlig indsigt i boligselskabets virksomhed. Regnskaberne skal også lægges frem til offentligt gennemsyn.

Regnskabsfremlæggelsen er genstand for et andet frikommuneforsøg vedrørende de almennyttige boligselskaber. Ved forsøget afskaffes offentliggørelsen hos kommunen. Formålet er at undersøge den administrative lettelse og økonomiske besparelse. (31)

#### **4. Perspektiver for boligsekskaberne og det kommunale selvstyre**

Ved ovenstående gennemgang af udvalgte emner vedrørende det kommunale selvstyre og boligsekskabernes relationer hertil er det påvist, at kommunernes og boligsekskabernes fælles interesse i at løse den boligsociale opgave har de bedste vilkår, når opgaven løses i et snævert samvirke. Dermed er det ikke udelukket, at kommunerne har stærke virkemidler med hensyn til at nå politisk fastsatte mål. Selv inden for de statslige, detailstyrede rammer vil der være mulighed for kommunale boligsociale tilpasninger.

Spørgsmålet er imidlertid, om boligsekskabernes selskabsretlige organisation kan være med til at videreudvikle det kommunale selvstyre. Udgangspunktet herfor er naturligt en videre statslig decentralisering af boligsociale opgaver, sådan som bl.a. KL forudsætter i sin redegørelse "Kommunerne i 90'ernes Danmark". (32) Frikommuneforsøget vedrørende byggekvoteadministration er et led i denne decentralisering.

Herudover er de igangværende frikommuneforsøg vedrørende den kommunale organisationsstruktur interessante, idet boligsekskaberne ved kommunal decentralisering i højere grad vil kunne inddrages i løsningen af kommunale anliggender, der berører den almenyttige sektor m.m. Der kan som eksempel henvises til oprettelsen af lokalråd, hvori boligsekskabsrepræsentanter deltager. (33)

Desuden skal der peges på den uddelegering af kompetence til lokale brugere og brugergrupper, der er beskrevet i Indenrigsministeriets rapport af juni 1989 "Øget brugerindflydelse på det kommunale område". Rapporten formulerer (s. 65 ff) nogle generelle krav til brugerorganers virksomhed, såfremt kommunalbestyrelsen overlader opgavevaretagelse og ressourceanvendelse til et brugerorgan på et område, der normalt administreres af kommunen. Der formuleres bl.a. krav til brugerorganets procedure, sagsbehandling og regnskabsafklæggelse. Dertil stilles der spørgsmål vedrørende kommunalbestyrelsens indgrebsmuligheder over for brugerorganet.

Da boligsekskabernes organisationsstruktur og det kommunale tilsyn med boligsekskaberne netop opfylder de forudsatte krav, må det være oplagt, at der etableres forsøg vedrørende brugerinddragelse med boligsekskabernes organisationsmønster som grundlag.

Derudover er der fra statslig side en vis opblødning for så vidt angår kommunernes mulighed for at udøve boligvirksomhed.

Indenrigsministeriet har således i skrivelse af 4. februar 1987 (34) udtalt, at det tidligere har været en fast opfattelse, at boligstøtte Lovgivningen udtømmende fastlagde kommunernes mulighed for lovligt at påtage sig boligforsyningsopgaver. Imidlertid har Indenrigsministeriet

i flere afgørelser fraveget den tidligere opfattelse efter drøftelser med Boligstyrelsen.

Boligstyrelsen har herefter indtaget det standpunkt, at boligbyggeriloven alene regulerer det byggeri, der opføres efter reglerne i denne lovgivning, mens spørgsmålet om kommunernes mulighed for at deltage i eller yde støtte til boligforsyningsopgaver uden for denne lovgivning måtte vurderes ud fra de almindelige kommunalfuldmagtsgrundsætninger, herunder at der ikke må ydes ulovlig støtte til enkeltpersoner.

Med ovennævnte retlige og strukturelle forudsætninger for et udvidet samvirke mellem kommune og boligselskab, er grobunden til stede for udviklingen af såvel det kommunale selvstyre som løsningen af den boligsociale opgave.

**NOTER:**

---

(1) Erik Harder, "Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver." 2. omarbejdede udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1987.

(2) s. 147 f.

(3) Se bl.a. "Kommunernes rolle i boligforsyningen" ved Hans Skifter Andersen og Jeppe Als, SBI-RAPPORT 190 - STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT - 1987 og "Den almennyttige boligsektors rolle på boligmarkedet", redegørelse afgivet den 22.12.1986 af udvalget vedr. den almennyttige sektors fremtidige rolle på boligmarkedet, Boligministeriet 1987 (Winther-udvalget).

(4) Boligministeriets lovebekendtgørelse nr. 82 af 2. februar 1989 om boligbyggeri.

(5) Indenrigsministeriets lovebekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse.

(6) SBI - RAPPORT 190, s. 11 f

(7) Erik Harder, s. 148.

(8) Indenrigsministeriets skrivelser af 9. juni 1852, 13. juli 1852 og nr. 104 af 24. april 1877.

(9) Indenrigsministeriets skrivelser af 18. maj 1852, 8. august 1854 og 18. december 1866.

(10) Socialministeriets lovebekendtgørelse nr. 171 af 25. marts 1987 om socialbistand med senere ændringer.



- (11) Lov nr. 204 af 3. juli 1916 om adgang for kommuner til at indrømme midlertidige skattelempelser for nye beboelsesejendomme.
- (12) Lov nr. 179 af 31. marts 1917 om lån til kommuner til byggeforetagender.
- (13) Lov nr. 235 af 30. april 1946 om byggeri med offentlig støtte.
- (14) Lov nr. 356 af 27. december 1958 om boligbyggeri.
- (15) Winthør-udvalgets redegørelse s. 175 f.
- (16) Miljøministeriets lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1987 om kommunalplanlægning med senere ændring.
- (17) 2. k. kt. j.nr. 1102-2/1984.
- (18) Boligministeriets cirkulære nr. 98 af 30. juni 1987 om støtteproceduren m.v. for almennyttigt nybyggeri samt om regulering af udgiftsrammerne.
- (19) 1. k. kt. j.nr. 1983/1070/0712-1.
- (20) Boligstyrelsens cirkulære nr. 27 af 14. marts 1986 om organisation og udlejning af almennyttigt byggeri.
- (21) Se utrykt ombudsmandsudtalelse af 15. november 1978, .nr. 1977-563-15. Se tillige ombudsmandens udtalelse i beretningen 1975.545. I sidstnævnte tilfælde var spørgsmålet, om 2 kommunalbestyrelsesmedlemmer havde været inhabile under byrådets principdebat om anvendelsen af et kommunalt ejet areal til opførelse af almennyttige bolier, uanset at medlemmerne samtidig var formænd for 2 almennyttige boligselskaber, der havde meldt sig interesseret i at bebygge arealet. Ombudsmanden udtalte, at der er almindelig enighed om, at en interessekonflikt, der kan begrunde udelukkelse af et kommunalbestyrelsesmedlem fra deltagelse i kommunalbestyrelsens forhandlinger, ikke foreligger i tilfælde hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af kommunalbestyrelsen som dennes repræsentant i selskabets bestyrelse. Sagen er udførligt beskrevet i Steen Rønsholdts disputats "Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet", 1987, s. 205 ff.
- (22) 1. k. kt. j.nr. 1983/1074/1211-2.
- (23) Hans Kristensen, "Service i boligsektoren", Samfundsøkonomien 1988:5, s. 11 ff.
- (24) Jørn Flohr Nielsen, "Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger". Forlaget Politica, 1985.

(25) Den Kommunale Højskole i Danmark. Kommunernes Landsforening. 1989.

(26) Boligministeriets cirkulære nr. 187 af 30. juli 1970 om organisation og udlejning af almennyttigt byggeri, afsnit II, pkt. 16.

(27) Se note 18.

(28) "Frikommuneforsøg. Miljø og teknik", Indenrigsministeriet. April 1989. s. 18. Se lignende overvejelser i "Budgetanalyse af boligområdet", diverse ministerier. Juni 1989. s. 59.

(29) Juristen, 1985, s. 309 ff.

(30) Se note 20, s. 21, 1. spalte.

(31) Se note 28, s. 17.

(32) Kommunernes Landsforening. Maj 1989. S. 24, ff.

(33) Se Lokalrådsformand i Herlev Kommune, Arne Bondo Andersens indlæg, publiceret i "Decentralisering. Demokrati-ledelse-serviceudvikling". KL og Kommunaldirektørforeningen. 1988.

(34) 2. k. kt. j.nr. 1986/112/0400-7.

## **Et forfatterskab**

### **Kommunaldirektør M. Helde-Jørgensen**

#### **1. Ung mand undervejs**

Erik Harders forfatterskab falder inden for Forvaltningsretten og forvaltningslæren. Så godt som alt, hvad han har fået frem på tryk, er bidrag til disse to discipliner.

Den utrykte guldmedaljeafhandling fra 1947 pegede ellers frem mod en udvikling i en anden retning. Emnet var strafferetligt (1), og Harders tilknytning til dette fag syntes fastslået med et universitetslektorat i strafferet året efter. Men arbejdet i Indenrigsministeriet, hvor han havde fået ansættelse efter embedseksamen 1945, førte ind til en daglig omgang med andre problemkredse end de strafferetlige, og appetitten må være kommet under spisningen. Det endelige farvel til strafferetten markeredes af studieophold i London, Paris og Heidelberg 1950-52 for Hurtigkarls og Torps legater og overtagelsen af et eksternt universitetslektorat i offentlig ret 1953.

En stribe anmeldelser af skandinavisk, tysk, fransk og angelsaksisk statsretlig og forvaltningsretlig litteratur i Nordisk administrativt Tidsskrift i 1950'erne giver et indtryk af den offentligretlige udrustning, Harder skaffede sig i denne periode (2). Hans videre udvikling blev imidlertid bestemt af, at han i 1953 knyttedes til Indenrigsministeriets daværende kommunekontor.

Før kommunalreformen havde Indenrigsministeriet opgaver, der gjorde kommunekontoret til et nærmest ideelt uddannelsessted. Alle spørgsmål om kommunernes styrelse, om de kommunale opgaver og om kommunernes økonomi hørte under kontorets ressort. Købstadskommunerne stod under ministeriets direkte tilsyn. Det gav en tæt og alsidig berøring med forhold i kommuner af alle størrelser fra Nysted og Mariager i den ene ende af skalaen til København og de store provinsbyer i den anden. Særlig betydning havde det, at ministeriets vigtigste styringsmiddel dengang var approbationsbeføjelsen. Godkendelse blev ikke givet til en kommunal beslutning, hvis der på mindste måde kunne herske tvivl om dens lovlighed. Ministeriets godkendelsespraksis var forankret i et kompliceret sæt af retlige hensyn, således som det blev dokumenteret 1940 af daværende fuldmægtig i Indenrigsministeriet *Ernst Andersen* i hans grundlæggende disputats om det administrative tilsyn med kommunerne.

Harder offentliggjorde i 1950'erne nogle artikler, der viste, at også han var blevet indfanget af den kommunale jura. Men sigtet var ikke den retsteoretiske analyse. Artiklerne er informerende oversigter over ministeriets praksis med udgangspunkt i konkrete afgørelser og udredninger af den historiske og samfundsmæssige baggrund bag praksis og lovregler. Emnerne var inhabilitet, valgmåden ved udpegning af

kommunalbestyrelsesmedlemmer til hverv, omgørelse af kommunalbestyrelsesbeslutninger, gruppedelingen i de kommunale råd, og indkaldelse af stedfortrædere (3). Ønsket om at slå vinduerne op til ministeriets værksted lå også bag de mere populært og bredt skrevne artikler under den faste rubrik "Lov og ret" i bladet "Kommunen" i årene efter 1959. Artiklerne udkom senere i bogform (4).

Harder skrev for praktikere. Artiklerne er næsten kemisk rensset for videnskabeligt noteapparat. Teoretiske diskussioner synes ikke at interessere forfatteren. Dermed er ikke sagt, at dette første forfatterskab er ateoretisk. Den, der vil skildre en administrativ praksis, løser naturligvis ikke opgaven ved en mekanisk opremsning af sager. Et sikkert overblik over praksis er en betingelse for, at forfatteren kan vælge de få afgørelser ud, som fortjener omtale, frem for de mange der må lades ligge. Mere eller mindre bevidst vil en beskrivelse af praksis indirekte også spille op til den juridiske teori, uanset om forfatteren dokumenterer skriftsteder eller ej. Men i den henseende er - og forbliver - Harder særdeles tilbageholdende.

Det betød ikke, at han havde vendt Forvaltningsretten ryggen. Et indlæg om speciel inhabilitet ved en diskussion i Nordisk administrativt Forbund 1955 (5) trak linjerne fra en række karakteristiske enkelttilfælde op til Forvaltningsretten; det kan simpelt hen aflæses i 1956-udgaven af *Poul Andersens* klassiker, hvis afsnit om speciel inhabilitet på adskillige punkter blev uddybet eller omarbejdet i forhold til udgaven fra 1946 (6). Navnlig havde Harder gjort opmærksom på det i teorien hidtil upåagtede forhold, at et forvaltningsorgan kan komme i en situation, hvor det er inhabilt; en kommunalbestyrelse har fx på én gang opgaver som grundejer og som offentlig myndighed i sager om fast ejendom. Denne dobbelthed i kommunalbestyrelsens stilling som organ for kommunen og som offentlig myndighed vender Harder tilbage til senere i forfatterskabet (7).

## 2. Mellem Forvaltningsret og Forvaltningslære

Medens det er for stærkt at betegne Harders produktion indtil begyndelsen af 1960'erne som ateoretisk, er det i al fald sikkert, at hans *approach* er induktiv mere end deduktiv. Der tages i meget vidt omfang udgangspunkt i konkrete eksempler, ikke i begreber. Synsvinklen er kasuistisk og historisk. Fremstillingsformen er refererende mere end citerende; Harder gør sig ikke opgaven let, men fremlægger det meste kildestof i sit eget sprog. Han synes at nære en afsky over for at klippe og klistre fra kilderne. Denne i og for sig tiltalende antikommercielle holdning kan undertiden gøre fremstillingen koncentreret og uvarieret. Man slipper sjældent med at skimme hans tekster hurtigt igennem. Det nøjsommelige forarbejde suggereres over på læseren.

Det synes ikke at optage Harder, om Forvaltningsretten eller Forvaltningslæren har lyst servitutter på det terræn, han bevæger sig på.

Denne teoretiske båseinddeling ser nærmest ud til at gå hen over hovedet på ham; han fordyber sig i baggrunden for og ejendommeligheder i den praksis, han beskriver. Det er både den normale anatomi og de patologiske fænomener i forvaltningen der tages under mikroskopet. Men han vælger ikke side mellem Forvaltningslære og Forvaltningsret.

Det gør han heller ikke i sin første bog fra 1962, *Om ændring af administrative afgørelser*. Bogen indeholder 3 afhandlinger: en om administrativ rekurs (90 sider), en om remonstration (48 sider) og en om forvaltningens anfægtelse af forvaltningsakter (32 sider).

Forordet oplyser, at "afhandlingernes tilblivelse har strakt sig over et længere tidsrum". Det forstår man, når man læser den store afhandling om rekurs. Harder er dykket ned i lovregler og administrativ praksis på en lang række vidt forskellige forvaltningsområder: bygnings-, sundheds-, brand-, forsorgs-, skole-, vej-, skatte-, arbejdstilsynslovgivning m.v. Stoffet lægges frem på den måde, at man dels får besked om historikken, dels om forvaltningsorganisationens udvikling, dels endelig om sagsbehandlingen i under- og overinstanserne. Materialet bruges til at vise, i hvilket omfang overinstanserne efterprøver de underordnede myndigheders afgørelser, når de påklages.

Resultatet af undersøgelsen er, at Forvaltningsrettens almindelige sætning om, at en forvaltningsakt kan rekreres til højere myndighed, i sidste instans ministeren, ikke siger så forfærdelig meget. Harders materiale viser, at ministerierne kun foretager en materiel efterprøvelse, hvor der foreligger ændringsgrunde, som de har særlige forudsætninger for at tage stilling til. I de fleste grupper af tilfælde fører rekurs som udgangspunkt kun til, at underinstansen foretager en fornyet sagsbehandling.

Den administrative rekurs er således en arbejdsdeling mellem de offentlige myndigheder. Derimod er det efter Harder mindre rimeligt at anskue rekurs som et af de magtmidler, der indgår i over- og underordningsforholdet. I virkeligheden er underinstansernes indflydelse på rekursbehandlingen langt større, end Forvaltningsrettens almindelige sætning om rekursretten lader formode. Hvor rekursinstansen foretager en reel efterprøvelse, gælder den som oftest spørgsmål om lovfortolkning. Men Harder anser det for lidet hensigtsmæssigt, at fortolkningsproblemer søges afklaret ved hjælp af rekurs. Mere praktisk er, at underinstansen forelægger fortolkningstvivl for ministeriet (8). "Adgangen til klage indebærer ikke i sig selv nogen retsbeskyttelse for borgeren", siges det sammenfattende (9).

Denne opfattelse er i dag ikke så usædvanlig, som den var i 1962. Der er navnlig i de seneste år opstået en voksende skepsis over for nytteværdien af administrative klagemuligheder. Klageretten på socialområdet er således blevet stærkt beskåret, og en begrænsning

ser ud til at være på vej i miljøretten. Det ville naturligvis være en overdrivelse at se Harders over et kvart århundrede gamle afhandling som årsagen til denne udvikling, hvis forklaring primært må søges i ideologisk-økonomiske vurderinger; men afhandlingen har i hvert fald ikke gjort rekursreglerne modstandsdygtige over for denne udvikling.

Denne realistiske, men desillusionerende skildring af rekursen kom i videnskabelig henseende først og fremmest Forvaltningslæren tilgode. Der var kastet lys over nogle af dette fags centrale problemstillinger: magtforholdet mellem offentlige myndigheder i hierarkiets forskellige lag, forholdet mellem værdipræmisser og kausalpræmisser i beslutningsprocessen, realitetsindholdet af sondringen mellem dekoncentreret og decentraliseret lokalforvaltning. Rekursafhandlingen satte da også spor i *Poul Meyers* fremstilling af Forvaltningslæren (10), til trods for at Harder ikke havde gjort noget forsøg på at sætte sine resultater ind i dette fags begrebsmæssige ramme. Til gengæld omtales afhandlingen overhovedet ikke i *Poul Andersens* Forvaltningsret fra 1965 (11). Det ser nu mere dramatisk ud end det er, eftersom Forvaltningsretten ikke opholder sig ved de spørgsmål om ændringsgrunde, der er hovedsagen for Harders undersøgelser. Men det kan også skyldes, at deres resultater kun i meget begrænset omfang fremlægges ved hjælp af det forvaltningsretlige begrebsapparat; det står fx ikke klart, om han tillægger de adfærdsmønstre, der beskrives, karakter af retssædvaner. Med al anerkendelse af det overordentlig store arbejde, der er nedlagt i afhandlingen, var det en anmelderopfattelse, at Harders modvilje mod teoriens værktøj nu var drevet for vidt (12). Substansen i afhandlingen var dog tilstrækkelig vægtig til, at den var med til at skaffe ham doktorgraden et par år senere.

Den anden afhandling om remonstration støtter sig ikke til nær den stofmængde, der indgik i rekursafhandlingen. Emnet er nogle forvaltningsprocessuelle spørgsmål om remonstration som alternativ til domstolsprøvelse og administrativ rekurs, om fristoverskridelse udelukker remonstration og anden prøvelse af afgørelsen, og om remonstrationsbehandlings afhængighed af senere fremkomne oplysninger. Da lovgivning og praksis ikke indeholder meget materiale, indrages synspunkter fra fremmed ret og praktiske hensigtsmæssighedsovervejelser. Resultatet er, at remonstration oftest uden videre giver anledning til fornyet sagsbehandling, og den minder om rekursbehandlingen i de praktisk vigtige tilfælde, hvor remonstrationen retter sig til et overordnet led i en "institutionel myndighed", d.v.s. hvor den første afgørelse er truffet længere nede i hierarkiet. Er forvaltningens sagsbehandling bevidst gjort summarisk, virker remonstration som en fuldstændiggørelse; der sker da en "overvæltning af det forvaltningsprocessuelle initiativ" til borgeren (13).

Afhandlingen om anfægtelse angår en problemstilling, som *Poul Andersen* drøfter i Forvaltningsrettens afsnit om tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsakter (14). Harders resultater adskiller sig ikke afgørende fra hidtidig teori; men terminologi og ræsonnement er anderledes.

Som eksempel på det sidste skal nævnes et sted, hvor den administrative bonsens, som Harder argumenterer med, taler forbi sædvanlig juridisk metode.

Under drøftelsen af, om en myndighed kan tilbagekalde en afgørelse på grund af dennes materielle ulovlighed, omtales den velkendte "læbæltedom", U.f.R. 1887 s. 640, der opretholdt en afgørelse på trods af manglende lovhjemmel (et næringsbrev var udstedt i strid med de afstandsbestemmelser der dengang skulle beskytte handelen i købstæderne).

Harder gør opmærksom på, at læbælterne omkring købstæderne var på vej til at forsvinde, idet Næringsloven af 1857 havde indført en afviklingsordning. Han ser nu dommen som en indrømmelse til et synspunkt, som umiddelbart må forekomme en praktisk administrator indlysende: Det er u hensigtsmæssigt at bruge kræfter på at håndhæve en regel, som kun har kort tid tilbage at leve i.

For Højesteret spillede denne pragmatisme imidlertid ingen rolle. *Jørgen Mathiassen* har i U. f. R. 1963 B s. 141 redegjort for voteringen i sagen, og der er her lagt vægt på andre forhold end antaget af Harder.

Det lille eksempel viser både det problematiske og det spændende i Harders pragmatisk-induktive måde at angribe tingene på. Genremæssigt ligger han et sted mellem essay og videnskabelig afhandling. Nok er han optaget af at fremlægge et dokumentarisk materiale; men det afgørende for ham synes at være de refleksioner og selvstændige iagttagelser, materialet inspirerer til. Det er ikke mindst på grund af dem, at en norsk anmelder fandt det "vel verd strevet å trenge inn i boken" (15).

Den er omtalt forholdsvis udførligt her, dels fordi den er Harders første, men dels også fordi den i nogen grad står i skyggen af det kommunalretlige forfatterskab, som Harders navn først og fremmest forbindes med i dag.

### **3. Kortlægning af kommunalfuldmagten**

Harder skrev i *Juristen* 1961 (16) en artikel under den lakoniske overskrift *Kommunalret*. Dens anledning var, at han havde startet et nyt kursusfag med denne benævnelse ved jurastudiets 2. del, og artiklen indeholder et rids over fagets hovedproblemstillinger. Den er for så vidt et program for Harders litterære arbejde i årene derefter.

Skønt litteratur om kommunernes virksomhed langt fra var ukendt, var der i udtalt grad behov for teoretiske undersøgelser på området. *P.F. Schous* og *W. Oxholms* bøger om landkommunerne og købstadskommunerne var helt overvejende deskriptive og dermed stærkt tidsprægede (17). Også den af *Hjermov* og *Møllmann* redigerede Håndbog for danske Kommuner (1954-55), hvortil over 40 forfattere havde bidraget, var så tæt forbundet med samtidens lovgivning, at den i det lange løb måtte dele skæbne med denne. Den eneste større videnskabelige analyse var stadigvæk *Ernst Andersens* disputats fra 1940; men dens emne var begrænset til tilsynsmyndighedernes retsforhold, og forfatteren havde ikke reageret på *Poul Andersens* opfordring til at skrive en almindelig dansk kommunalret (18).

1965 udkom *Harders* fremstilling af *kommunalfuldmagten*. I forbindelse med rekursafhandlingen fra 1962 blev den antaget til forsvar for den juridiske doktorgrad.

Bogens problemstilling er juridisk: hvad er gældende ret om de kommunale råds adgang til at træffe beslutning med virkning for kommunekassen, dels på områder hvor lovgivningen pålægger kommunerne opgaver og dels på sådanne, der ikke er normeret af lovbestemmelser. Emnet er kommunernes såkaldte naturalforanstaltninger. Materialet er som i rekursafhandlingen empirisk-historisk; men bogen er lettere at læse. Det mærkes, at forfatteren er på hjemmebane, når han redegør for Indenrigsministeriets praksis, og det mærkes også, at manuskriptet til store dele af disputatsen havde været brugt som undervisningsmateriale ved kursusfaget. Det er en almindelig erfaring, at undervisningens mundtlige form er fortræffeligt egnet til at afslibe en skriftlig fremstilling samtidig med, at forfatteren tvinges til hyppige efterprøvelser af sine anskuelser (19). For *Harders* vedkommende er denne erfaring ikke kun kommet disputatsen, men også størsteparten af det senere forfatterskab til gode.

Spørgsmålet om kommunernes adgang til på egen hånd at tage opgaver op har det altid været vanskeligt at få hold på. *Bent Christensen* har ikke helt uret, når han betegner de retsgrundsætninger, der behersker området, som subtile og detaljerede, flimrende og uoverskuelige (20). Det skyldes især, at kommunalfuldmagten repræsenterer kommunestyrets dynamik. Det er her, den lokale retsudvikling foregår, præget af de særlige politiske, organisatoriske og økonomiske forudsætninger på de enkelte opgaveområder - energiforsyning, jordpolitik, trafikbetjening, undervisning, socialforsorg o.s.v. Forskellige retshensyn kommer i betragtning afhængigt af om kommunalbestyrelsen tager initiativ til at sætte en udvikling i gang, der følges op af private, om kommunalbestyrelsen påfører kommunekassen en økonomisk risiko ved at stille garanti for en aktivitet, om den yder direkte støtte dertil, eller om den selv påtager sig administrationen. Ydermere gælder der særlige retsgrundsætninger vedrørende



spørgsmålet, hvorvidt og på hvilken måde kommunalbestyrelsen skal sikre sig indflydelse på aktiviteter, som kommunen er økonomisk involveret i. Og endelig udgør spørgsmålet om borgerens retsstilling over for de kommunale serviceydelser et problem for sig. Antallet af domme er meget lille, og lovgivningen er på ingen måde præget af en sådan klarhed og konsekvens, at fortolkeren overalt kan føle sig sikker på at nå til utvivlsomme resultater. En juridisk undersøgelse må derfor tage udgangspunkt i de særlige historiske og samfundsmæssige forudsætninger bag lovgivningens regler om kommunernes virksomhed. Den historisk-induktive metode er en nødvendighed, men det kan ikke undgås, at de talrige nærbilleder bringer så mange variationer frem, at området bliver vanskeligt at overskue.

Harder fremhæver, at der intet kan sluttes fra Grundlovens bestemmelse om det kommunale selvstyre (21). Den hører hjemme i Grundlovens kapitel om frihedsrettighederne og vender bagud mod retstilstanden under enevælden. Tanken er at sikre borgerne en ret til at vælge egne repræsentanter til at styre de lokale anliggender, medens det er lovgivers sag at afgøre hvori de skal bestå. Dermed er diskussionen om kommunalfuldmagtens indhold fjernet fra Statsforfatningsretten (22). Et synspunkt inspireret af dette fag drages derimod ind i en betragtning om de kommunale råds egnethed til at forestå, hvad Harder kalder "retskonkretiserende virksomhed" (23). I tilslutning til *Alf Ross'* analyse af det funktionsdelingsprincip, der udtrykkes i Grundlovens § 3 (24), gør Harder opmærksom på, at en kommunalbestyrelse er sammensat med det formål for øje at varetage kommunens økonomiske interesser, og at den beslutningsprocedure, der gælder for denne virksomhed, ikke yder garanti i sager, hvis genstand er den enkelte borgers retsstilling.

Der røres her ved en problemstilling, som lovgivningen efter kommunalreformen 1970 ikke har gjort mindre aktuel. Det er ikke nok at feje synspunktet til side med en henvisning til, at lovgivningen synes at have sat sig ud over betænkelighederne ved den kommunale dobbeltrolle, og Harder fastholder sin principielle kritik senere i forfatter-skabet (25). De synsvinkler, der anlægges heri - styrelsesretten og kommunalfuldmagten - giver imidlertid ikke plads til en nærmere uddybning af kritikken så lidt som til en behandling af spørgsmålet om, hvorvidt Forvaltningslov og andre retssikkerhedsgarantier giver den beskyttelse, Harder efterlyser.

Disputatsens analyse af kommunalfuldmagtens retsgrundlag er bygget op i to dele. Første del gennemgår de lovbestemte kommunale naturalforsyningsopgaver, og der nås til en foreløbig konklusion, der sonderer mellem ydelser til den enkelte, ydelser til fællesskabet og indtægtsdækkede forsyningsopgaver. Denne tredeling er grundlag for udredningen af kommunernes funktioner på områder, der ikke er pligtmæssige, men som dog er mere eller mindre dækket af lovregler.

Resultatet er, at kommunalfuldmagts indhold kan - og kun kan - bestemmes ud fra et "for hver enkelt foranstaltning påviseligt grundlag for den kommunale aktivitet" (26). De kommunale naturalopgaver udgør ikke et samlet hele, der styres af et overordnet princip. Det fremhæves endvidere, at den kommunale decentraliserede lokalforvaltning ikke kan modstilles over for den statslige dekoncentrerede forvaltning; kommunerne er tværtimod et integreret led i den samlede offentlige forvaltning. Der vindes "intet systematisk ved at udnævne visse grene af den offentlige forsyningsvirksomhed til kommunale i modsætning til de statslige" (27).

Disputatsen har trods sin tilknytning til en nu ændret lovgivning stadig betydning som kildemateriale til de mere kortfattede udredninger, Harder giver i sin senere udsendte lærebog om de kommunale opgaver.

#### **4. Lærebøger siden 1970**

Kommunalreformens startdato var 1. april 1970, da funktionsperioden for de kommunale råd i de nye storkommuner begyndte og den nye kommunale styrelseslov trådte i kraft. Sidst i 1960'erne var der et stærkt behov for information af offentligheden om det nye, der var på vej, og medarbejdere fra Indenrigsministeriet udfoldede i så hen-seende en omfattende virksomhed (28). Som led heri udsendte Harder og *Espersen* 1968 på Juristforbundets Forlag en kommenteret udgave af styrelsesloven. Lovkommentaren er senere udkommet i stadig forøgede udgaver (29).

For Harders skribentarbejde blev det imidlertid afgørende, at han i 1970 blev knyttet til Forvaltningshøjskolen. Det gav betingelser for at indlede en egentlig lærebogsproduktion, uden at forbindelsen med praksis derfor måtte opgives. Det omfattende kontaktnet til kommunalfolk og ministerielle embedsmænd, der var opbygget fra Harders plads i kommunekontoret, blev holdt ved lige. Den faste rubrik i "Kommunen", der nu blev genoptaget, er således i vidt omfang inspireret af sager, som Harder havde hørt om fra sine forbindelser i kommunerne.

Centralt i lærebogsproduktionen står *Dansk Kommunalforvaltning I. Kommunalbestyrelsen* (1. udg. 1970) om styrelsesretten og *Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver og tilsyn* (1. udg. 1979). Mere alment anlagt er den oprindeligt til brug for Den kommunale Højskole udgivne *Dansk kommunestyre i grundtræk* (1. udg. 1974) (30) og to fremstillinger på henholdsvis tysk og engelsk af dansk kommunestyre (31). De to førstnævnte lærebøger - Harders "blå" og Harders "røde" - er utvivlsomt de bedst kendte. Tusinder af kommunalt ansatte har gennem årene været til eksamen i dem. Flittigt rådspurgte eksemplarer i ministerier, tilsynsrådssekretariater og kommuner vidner om, at bøgerne på det nærmeste har opnået bibelstatus. Når administra-

tive skrivelser lidt anonymt henviser til, hvad "den kommunalrettlige teori" antager, gælder henvisningerne typisk de to bøger.

De er omarbejdet efterhånden som oplagene er udsolgt, og nyudgivelser har taget hensyn til ny lovgivning og praksis og ikke mindst til undervisnings erfaringer. På adskillige punkter er der undervejs sket ændringer i anskuelser. Et enkelt eksempel skal nævnes, fordi det er karakteristisk for en tendens i forfatterskabets udvikling.

I førsteudgaven af bogen om styrelsesretten sidestiller Harder Indenrigsministeriet med en forvaltningsdomstol. I senere udgaver hedder det derimod, at de manglende processuelle garantier bag ministeriets udtalelser gør, at de ikke kan tillægges den retskildeværdi, der knytter sig til domme. Ministeriets udtalelser har alene værdi i det omfang, de redegør for de retskilder, udtalelserne bygger på (32). At en udtalelse hidrører fra Indenrigsministeriet, er måske politisk, men ikke juridisk afgørende, og det gør ingen forandring heri, at udtalelsen er afgivet til et folketingsudvalg, som ikke efterfølgende tager afstand derfra (33).

Omend Harder således er *en garde* over for Indenrigsministeriets dobbeltrolle som parlamentarisk-politisk ansvarlig instans samtidig med, at det erklærer sig om rene retsspørgsmål (34), finder han det dog fuldt forsvarligt at indarbejde et stort antal ministerielle udtalelser i fremstillingen, fordi deres indhold og præmisser er overbevisende. Til den uimponerede, nogle vil måske sige antiautoritære, indstilling over for hans gamle ministerium svarer Harders bemærkning om, at den frie retsdannelse i et kommunalt forfatningssystem først og fremmest "må foregå der, hvor forholdene skaber behov for en regeldannelse, nemlig i kommunerne" (35). De kommunale råd har et selvstændigt ansvar for deres styrelsesretlige beslutninger, og det er Harder om at gøre, at dette ansvar ikke udvandes gennem formalistiske henvisninger til ministerielle udtalelser *ex cathedra*.

Med denne grundindstilling kan det vanskeligt undgås, at Harder i adskillige tilfælde må nå til andre resultater end Indenrigsministeriet. En principiel forskel i synsmåder dukker fx op ved behandlingen af spørgsmålet om medlemmers ret til at gennemse sager i kommunalforvaltningen. Har et medlem mod borgmesterens og kommunalbestyrelsesflertallets protest ret til gennemsyn af eksisterende sagsakter - derunder navnlig dem der ikke er brugt som beslutningsgrundlag i møderne? I denne tilspidsede form foreligger spørgsmålet ganske vist sjældent i praksis, men det har givet anledning til en teoretisk diskussion, der på interessant måde blotlægger forskellige syn på grundlæggende træk i kommunestyret. Indenrigsministeriets opfattelse er, således som den er fremstillet af *Espersen* (36), baseret på et hensyn til beskyttelse af mindretallet, og der argumenteres med, at dette bærer et medansvar for, hvad der foregår i den kommunale

forvaltning. Desuden gøres det gældende, at der ikke i lovgivningen er grundlag for at nægte et medlem adgang til eksisterende sagsmateriale bortset fra hvad der følger af regler om tavshedspligt. Mod denne opfattelse, der fører til at indrømme medlemmet ret til sagsindsigt, tager Harder - i tilslutning til *Kurt Nielsen* (37) - udgangspunkt i et hensyn til beskyttelse af flertallet. Tanken er, at der behøves særlige holdpunkter for at pålægge dette pligter i forhold til mindretallet, og at dette ikke er ansvarligt for den kommunale forvaltning ; dette ansvar hviler på kommunalbestyrelsen, d.v.s. flertallet (38). Denne diskussion, der i øvrigt fører ind i ganske forskellige vurderinger af de praktiske konsekvenser af de to opfattelser, viser hvilke krav om selvstændig stillingtagen der hviler på en kommunalbestyrelse og på det tilsynsråd, der måtte få problemet forelagt.

Bogen om den kommunale styrelsesret har haft den samme struktur i de 5 udgaver, den er udkommet i. Afgrænsningen af stoffet giver sig nærmest af sig selv. Området er reguleret af én lov, og der findes udførlige forarbejder til de enkelte lovændringer (39).

Helt anderledes stiller det sig med bogen om de kommunale opgaver. Her er det tilgrundliggende lovstof meget mere omfattende, og bag de hyppige lovændringer findes ingen systematisk, overordnet opfattelse. Opgaven er derfor som i disputatsen at fremstille den historiske og samfundsmæssige baggrund for de vigtigste love om kommunernes opgaver og derfra rejse spørgsmålet om, hvilke retsgrundsætninger der gælder for kommunernes ulovbestemte virksomhed. Retsgrundsætningerne bestemmes af, om kommunens virksomhed afgrænses i forhold til andre offentlige myndigheder eller over for den private sektor. Disputatsens sondring mellem kommunens forhold til fællesskabet, ydelser til den enkelte borger, og indtægtsdækkede forsyningsopgaver tages op påny. Som følge af denne disponering af stoffet må en given kommunal aktivitet ansues ud fra forskellige synsvinkler, og det medfører, at den drøftes flere steder i bogen. De forskellige retshensyn, der fremlægges i de enkelte kapitler, krydser ofte hinanden i de konkrete situationer, og det ses da, at bogen ikke leverer nogen facitliste. Man må selv foretage afvejningen, og her er de mange eksempler fra praksis af stor, for ikke at sige afgørende forståelsesmæssig betydning.

Den første udgave af bogen om de kommunale opgaver medtog et afsnit om tilsynet med kommunerne. Ved nyudgivelsen 1987 er dette afsnit gledet ud. Tilsynet bliver behandlet i en kommende særlig fremstilling, jfr. ndf. afsnit 5.

Drivkraften i udviklingen af kommunalfuldmagten er politisk og økonomisk, medens retlige overvejelser som oftest først får mulighed for at gøre sig gældende som efterfølgende justeringer eller i sjældnere tilfælde som egentlige barrierer. Med de anstrengte økonomiske vil-

kår, kommunerne oplever i disse år, kan man derfor have sin tvivl om modstandskraften på længere sigt i de kommunalretlige grundsætninger, der udtaler sig imod en kommunal adgang til at skaffe sig indtægter fra ledige ressourcer, eller som anlægger et restriktivt syn på området for kommunal produktionsvirksomhed (40). For så vidt er det beklageligt, at antallet af domme på kommunalfuldmagtsområdet er så beskedent, som det er. Noget andet er, at Harder på ingen måde forholder sig ukritisk accepterende til de få domme, der foreligger.

Som illustrerende eksempel kan nævnes kritikken af Østre Landsrets dom i U.f.R. 1977 s. 779, der stadfæster en byretsdom, hvorefter udgifter til renovation kan finansieres over kommunens almindelige indtægter, i dette tilfælde ved en forhøjelse af grundskylden. Dommen tager udgangspunkt i en fortolkning af den kommunale ejendomsskattelev, som ikke findes at udelukke denne finansiering, og der argumenteres med, at renovationsordningen kommer alle kommunens borgere til gode.

Imidlertid har den kommunale beskatningsret altid været et produkt af de kommunale opgaver og ikke omvendt (41). Ejendomsskattelev kan derfor ikke bruges som retskilde. Det afgørende er dog, at ikke-forurenende borgere har krav på, at princippet om, at forurenere betaler, bliver opretholdt, og at kommunen ikke overtager disse udgifter. En kommunal opgave kan godt være til fordel for en større gruppe af kommunens borgere, samtidig med at den brugerfinansieres (42).

## 5. Nye bøger på bedding

Spørgsmålet om karakteren og indholdet af det almindelige tilsyn, Indenrigsministeriet og tilsynsrådene udøver over for kommunerne, giver i praksis anledning til usikkerhed hos både borgere og myndigheder, derunder "i et vist omfang hos tilsynsmyndighederne selv", bemærker *Espersen* i en oversigt over tilsynsmyndighedernes kompetence (43). Konstateringen er rigtig men også bemærkelsesværdig i betragtning af, at der i 1984 gennemførtes en præciserende ændring af styrelseslovens tilsynsregier på baggrund af et grundigt udvalgsarbejde (44).

Harders første fremstilling af tilsynet kom som allerede nævnt i 1979, men den senere lovgivning har gjort en omarbejdning påkrævet. Det sker i en intensiv vekselvirkning med undervisningen på Forvaltningshøjskolen, hvor en duplikeret fremstilling udkom i 1985 som fortryk i Forvaltningshøjskolens skriftserie til undervisningsbrug. En 3. udgave kom i 1988. I denne genfindes den kritiske grundindstilling, som har udviklet sig i lærebogen om den kommunale styrelsesret, og der leveres i videre omfang end sædvanligt i Harders bøger brede referater af sager og afgørelser.

En lignende vægt på fremlæggelsen af grundmaterialet præger den anden bog, der er undervejs, og som ligeledes foreligger som fortryk

til undervisningsbrug. Bogens emne er kommunernes administrative opgaver ved håndhævelse af reguleringslovgivningen. Det er tidligere behandlet af *Poul Andersen* under overskriften Forvaltningstvangen (45). Emnets store praktiske betydning gør imidlertid en ajourføring nødvendig.

## 6. Stilen er manden

Den tilbøjelighed til indsnævrende stramhed, som bedømmelsen af guldmedaljeafhandlingen pegede på, og som synes presset til det yderste i Harders første bog fra 1962, er gradvist afløst af en større bredde i fremlæggelsen af stoffet og en lettere sproglig fremstillingsform. I de seneste bøger findes glimt af munter ironi i tilfælde, hvor afgørelser efter Harders opfattelse er kommet på afveje. Den oprindeligt fast tøjlede pegasus får lov til at slå over i trav.

Det er naturligvis et taknemmeligt privilegium for en forfatter i al mangelighed efterfølgende at kunne række praktikerne de præmisser, som burde have været taget i betragtning ved konkrete afgørelser. Med sit årelange kendskab til, hvordan livet leves i kommunerne, er Harder imidlertid godt nok klar over, at politiske hensyn ofte vejer tungere end retlige, og at praktikere ofte er ude for hvad der kaldes *thinking under fire*. Hvis Harders kritiske bemærkninger måske afstedkommer stramme miner, overses det, at de ikke skal opfattes som bagklogskab. Hans fremstillingsform bæres simpelt hen oppe af enkelttilfælde; først ved fremlæggelsen af dem får de abstrakte retshensyn kød og blod.

Et begrebsapparat, som det findes i kapitler og afsnitsinddelinger, kan Harder lige så lidt undvære som andre juridiske forfattere. Men den udpensling af stoffet i hovedregler og undtagelser, der er fast inventar i juridiske lærebøger, er på ingen måde konsekvent gennemført hos Harder. Han er overhovedet ikke ødsel med at anbringe sømærker, der kan lette læseren sejladsen; man må som molboerne ofte selv skære mærke i rælingen, og den der vil efterse supplerende litteratur, vejledes sjældent af noget noteapparat og endnu mindre af petit-diskussioner med andre forfatteres anskuelser. Harder er kun lidt præget af det universitetsmiljø, som hans første penneprøve fra 1947 henvendte sig til. Det er åbenbart, at hans foretrukne adressat er den selvstændigt ræsonnerende praktiker i kommuner, ministerier og tilsynsrådssekretariater - men også i undervisningen på Forvaltningshøjskolen. Heri ligger en væsentlig grund til, at de studerende gennemgående opfatter Harders lærebøger som krævende. Hans case-orienterede fremstillingsform er mere en engelsk end en dansk lærebogstradition, og for så vidt er Harder en ener set ud fra en hjemlig dansk målestok.

Ser man ned over Harders forfatterskab fra 1950'erne til vore dage, bekræfter det sig, at hans navn på det nærmeste er blevet synonymt

med kommunalretten. Den autoritet, der ligger heri, beror imidlertid ikke på, at han i sine bøger fritager praktikerne for den opgave at tage selvstændig stilling til de tvivlsspørgsmål, som ligger for. Han er en overbevist tilhænger af, at det decentraliserede kommunestyre skal udvikle sig i en stadig brydning mellem lokalpolitik og jura; men det forudsætter, at kommunestyrets udøvere er fortrolige med retssystemets fordringer.

Det er derfor stadigvæk "vel verd strevet" at fordybe sig i kommunalrettens problemer på grundlag af Harders værdifulde forfatterskab.

#### Noter

---

(1) En vurdering af dansk rets regler om betingede straffedomme. Censorerne prof. *Hurwitz* og prof. *Stig Juul* fandt, at emnet var behandlet "i en knap og god Stil, men nogle Steder med noget vel flotte Betragtninger. Ræsonnementet er som Helhed klart og modent". Afhandlingen vidnede om "Evne til præcis og stringent Formulering", se Festskrift udg. af Københavns Universitet i Anledning af Universitetets Aarsfest 1947.

(2) Se *Jens Søndergaard* Dansk juridisk Bibliografi 1950-71 (1973) s. 137-38.

(3) Artiklerne optoges i Sognerådstidende 1954-59, i Festskrift til Poul Andersen (1958) og i Kommunal Årbog 1961, se *Jens Søndergaard* anf. st.

(4) Kommunens lov og ret I-II (1964-1965). Rubrikken i bladet ophørte, da Harder blev kontorchef i 1965, men genoptoges i forbindelse med hans ansættelse ved Forvaltningshøjskolen 1970. I sommeren 1989 kom artikel nr. 400. En bogudgave af artiklerne efter 1970 foreligger ikke.

(5) Nordisk adm. Tidsskrift 1955 s. 359-73.

(6) Dansk Forvaltningsret 2. udg. (1946) s. 436 og 3. udg. (1956) s. 419.

(7) Se fx Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver (1987) s. 20, hvor kommunalbestyrelsens dobbeltrolle karakteriseres som "næsten schizofren".

(8) Om ændring af administrative afgørelser (1962) s. 77, der tager afstand fra *Poul Andersens* betragtning om, at underordnede forvaltningsmyndigheder som regel er mere lovlydige end de overordnede.

(9) Anf. st.

(10) *Poul Meyer* Offentlig Forvaltning (1970) s. 77, s. 134, s. 146 og s. 194.

(11) *Jørgen Mathiassens* antagelse i anmeldelsen U.f.R 1963 B s. 147 blev således gjort til skamme.

- (12) *Bent Christensen* Juristen 1964 s. 377, *Arvid Frihagen* Tidsskr. f. Rettsvidenskab 1965 s. 204.
- (13) Om ændring af administrative afgørelser (1962) s. 95.
- (14) Dansk Forvaltningsret 5. udg (1965) s. 481.
- (15) *Frihagen* i T.f.R. 1965 s. 204. *Bent Christensen* afslutter sin anmeldelse i *Juristen* 1964 s. 377 med en lignende bemærkning.
- (16) S. 51.
- (17) *Schou* Kjøbstædernes Forfatning og Styrelse (1901) og Landkommunernes Forfatning og Styrelse (1881), *Oxholm* Landkommunernes Styrelse (1935).
- (18) U.f.R. 1940 B s. 210.
- (19) "Den, der mundtligt fremfører noget, (er) udsat for Afbrydelser, som tvinger ham til at præcisere sine Udtalelser saa mange Gange, at enten Tanken bliver tydelig, eller det bliver tydeligt, at der ingen Tanke er", *Sven Clausen* Essays om almindelig Retslære (1935) s. 127.
- (20) *Bent Christensen* Forvaltningsret - Forvaltningens organisation og opgaver (1987) s. 77.
- (21) Grdl. 82.
- (22) De kommunale Opgaver. Kommunalfuldmagten (1965) s. 26.
- (23) Anf. st. s. 23. Opfattelsen fastholdes i Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver (1987) s. 19, jfr. også Dansk Kommunalforvaltning I. Kommunalebestyrelsen (1988) s. 15.
- (24) *Alf Ross* Dansk Statsforfatningsret 3. udg. ved *Ole Espersen* (1980) s. 203.
- (25) Se note 23.
- (26) De kommunale Opgaver. Kommunalfuldmagten (1965) s. 154.
- (27) Anf. st. s. 165.
- (28) Navnlig *O. Asmussen*, *P. Espersen* og *H. Strøm*, se *Jens Søndergaard* Dansk juridisk bibliografi 1950-71 (1973) s. 634-35.
- (29) Siden 2. udg. 1971 indeholder den desuden en kommentar til normalstyrelsesvedtægt og normalforretningsordenen ved *P. Espersen*. 6. udg. af den samlede kommentar udkom 1985.



(30) Kombineret med et af Harder udarbejdet mødespil om "Kattøgtat kommune".

(31) Dänische Kommunalverwaltung (1972) og Local Government in Denmark (1973).

(32) Dansk Kommunalforvaltning I. Kommunalbestyrelsen 5. udg. (1988) s. 27. Den ændrede opfattelse skyldes *Carl Aage Nørgaards* bemærkninger i *Juristen* 1971 s. 207.

(33) Dansk Kommunalforvaltning I. Kommunalbestyrelsen 5. udg. (1988) s. 29 og s. 231.

(34) Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver og tilsyn (1979) s.225.

(35) Dansk Kommunalforvaltning I. Kommunalbestyrelsen 5. udg. (1988) s. 25.

(36) U.f.R. 1982 B s. 238 og s. 419.

(37) Anf. st. s. 94 og s. 350.

(38) Dansk Kommunalforvaltning I. Kommunalbestyrelsen 5. udg. (1988) s. 79 og s. 231.

(39) Bet. 420/1966 afgivet af Kommunallovskommissionen (Kommuner og Kommunestyre), bet. 798/1977 om Kommunalt nærdemokrati, bet. 984/1980 om kommunale styreformere og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, bet. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret.

(40) Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver (1987) s. 43 og s. 47.

(41) De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten (1965) s. 25.

(42) Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver (1987) s. 145.

(43) *Juristen* 1988 s. 138.

(44) Bet. 996/1983, lov 210, 16. maj 1984.

(45) 5. udg. (1965) s. 542.

## **Økonomi og jura i kommunalforvaltning**

**Forskningsleder Oluf Ingvarsen**

### **Indledning**

Erik Harders bog: De kommunale opgaver, 1965, introducerer to væsentlige indfaldsvinkler til forståelse af det kommunale styres udvikling. Den ene er sammenhængen med den økonomiske udvikling. Den anden er det kommunale styres stilling i samfundets magtpolitiske organisation og udvikling.

Den økonomiske udvikling er baggrunden for, at vi i perioden op mod kommunalreformen har haft to hovedgrupper af kommuner, nemlig landkommuner (amtskommuner og sognekommuner) og bykommuner (København, Frederiksberg og købstæderne mv.).

Den anden indfaldsvinkel om magtpositionen giver os en forståelse af forholdet mellem statsmagt, kommuner og befolkningen, og hvorledes kommunerne har gjort friheden tilgængelig for folket (1).

Forholdet mellem økonomi og jura i kommunal forvaltning kan også belyses ved, at det i det nyere kommunestyres 150-årige historie har været en økonomisk "grundlov", at der ikke kunne løses større kommunale opgaver, end der var baggrund for i den lokale økonomi. Det har fastsat de kommunale opgavers omfang, mens lovgivningen aldrig har sat overgrænser for disse opgaver. Lovgivningen har pålagt kommunerne opgaver, men har ikke udelukket, at kommunerne derudover påtog sig selvstændige fællesopgaver (2).

Men juridisk teori har spillet en særlig dominerende rolle ved opbygningen af den kommunale forvaltning. Det viser sig ved, at det juridiske forbillede med en offentlig forvaltning med domstolstræk er blevet overført på kommunal forvaltning og statens tilsyn med denne (3). I det traditionelle juridiske idealbillede af offentlig administration - som en retsproces - er dette system selv et fuldstændigt styringssystem. Den juridiske teoris målangivelser er derfor i et styringsperspektiv også middelangivelser. Dette billede kan ikke mere helt dække den udvikling, der er sket i samfundet efter krigen. Den offentlige virksomhed har udvidet sit omfang og sine opgaver først og fremmest med "produktion" af offentlige serviceydelser, der i det store og hele er overladt til amter og kommuner og under andre styringsmetoder end de kendte fra retsprocesser. Herved er det også blevet nødvendigt at betragte sammenhængen mellem mål og midler efter de principper, der anvendes i en produktionsproces, hvor produkter og produktionsfaktorer kan varieres og sammensættes på mange måder, sådan som det behandles i driftsøkonomiske teorier.

Selv om der er andre faglige teorier end økonomiske og juridiske, der supplerer forståelsen af den offentlige administration, vil der i det føl-

gende forsøgsvis blive givet en oversigt over, hvorledes nøglebegreber fra de økonomiske og juridiske teorier forholder sig til den aktuelle lære om kommunernes forvaltning. Det kan kun blive nogle foreløbige betragtninger.

### **Effektivitet og retssikkerhed**

I det traditionelle idealbillede af en offentlig virksomhed er der ingen modsætninger mellem effektivitet og retssikkerhed. Denne virksomheds hierarkiske opbygning, den vidtdrevne specialisering og de specificerede stillingsbeskrivelser sikrer netop på én gang en korrekt rets-anvendelse og en billig forvaltning af den klassiske myndighedsudøvelse.

Men forvaltningens udvidelse med den store servicevirksomhed og decentralisering til amter og kommuner må bedømmes ud fra andre retssikkerheds- og effektivitetsstandarder, der viser uforenelige og voksende modsætninger. Bent Christensen (4) analyserer effektivitet og retssikkerhed som præmisser for vurderingsgrundlaget, når der skal vælges administrative fremgangsmåder og opbygning af forvaltningen.

Denne meget klare analyse munder så vidt forstås ud i den hovedkonklusion, at afvejningen mellem de to slags hensyn er afhængig af de forskellige former for forvaltningsvirksomhed.

En form er retslig regulering og opkrævning af penge fra borgerne, og denne form er retssikkerhedshensynenes traditionelle område, og her er i vore samfund en klar tilbøjelighed til at anlægge retssikkerhedshensynene en vis overvægt. Ved den form for forvaltningsvirksomhed, hvor det derimod drejer sig om offentlige ydelser, stiller prioriteringen mellem effektivitets- og retssikkerhedshensyn sig ikke så klart. Bent Christensen siger, at der på dette område er en åbenbar og stærkt fremhævet trang til effektivitet. Men der er også behov for at beskytte den enkelte modtager af en offentlig ydelse. Han når formentlig nærmest til den konklusion, at de traditionelle effektivitetsmidler langt fra er egnede her, men at de midler, hvormed man traditionelt søger at styrke retssikkerheden, heller ikke er særligt egnede.

### **Forudsigelige og ensartede afgørelser**

Krav om forudsigelighed ved afgørelser og krav om ensartet behandling af ensartede tilfælde har været en alment politisk accepteret velfærdspolitik, der ville utrygheden og uligheden til livs. Det har givet sig udtryk i væksten og indholdet af lovbestemmelser om offentlige serviceydelser og en overvægt mod juridiske regler og styresystemer.

Det har dog i den offentlige mangfoldighed ikke været muligt for lovgivningen - trods god vilje hos politikerne - at leve op til det juridiske

ideal om, at al administration skal bygge på detailbestemmelser om materielle rettigheder i lovgivningen.

I stedet for har det vist sig nødvendigt i praksis at lave såkaldte rammelove, hvor det bliver de administrative myndigheder på højere og lavere niveauer, der udfylder rammerne og dermed aflaster lovgivningsprocessen og centralforvaltningen med detailspørgsmål, der har vist sig at føre til "lovgivningsmæssig og administrativ forstoppelse".

Men en række faktorer har spillet sammen, således at regelstyring med de negative konsekvenser for "tilsanding af forvaltningerne er indført på en anden måde" (5). Rammelove er blevet udfyldt af regelpræget styringsmateriale (statslige forskrifter). Selv om regler fremkommet på den måde ikke er formelt bindende, er der flere grunde til, at de alligevel ofte fungerer som faktisk bindende for kommunerne.

Kommuner og amter har behov for vejledning og for støttende regler. Ankesystemernes virkemåde er også af betydning. Det er typisk de domslignende ankenævns ambition at "retsliggøre" deres område. De efterlyser grundlag for ankeafgørelser. Når de ikke har legale forskrifter at holde sig til, kommer de formelt ikke-bindende statslige forskrifter ind som et afgørende supplement til nævnets egen faglige bevidsthed.

Den udvikling er problematisk bl.a. for retssikkerhedshensynene og effektiviteten. Der bliver både teoretiske og folkelige problemer med retssikkerheden, når den bygger på en ikke-legal forskriftsmasse, der ikke kan betragtes som retskilder og således lægges til grund ved en proces hos domstolene. For borgerne kan det omfattende regelsystem virke uoverskueligt og indviklet.

Lovgivningen søger at komme uden om det problem ved i stedet for materielle lovregler som grundlag for retssikkerheden at fastlægge planlægningsprocedurer. Gennem planlægningslove, jf. planlægningsreformen i 1970'erne, oprettes et system af rammer for de regulerings- og serviceopgaver, der har en arealmæssig konsekvens, således at udfyldelsen af rammer og afvejningen af interesserne forskydes fra lovgivningsprocessen nedad til de administrative niveauer: de statslige planmyndigheder, amtskommunerne og kommuner.

Fra et politisk og retssikkerhedsmæssigt synspunkt er denne udvikling imidlertid også betænkelig, fordi den fjerner afgørelserne og retssikkerheden fra det politiske niveau. De politiske beslutninger overlades til embedsmænd, som udarbejder retningslinier for administrationen efter planerne.

Der er to retssikkerhedsspørgsmål, der særligt trænger sig på. Det ene er beskyttelsen af minoriteter, som er et centralt retssikkerheds-

hensyn. Minoriteter er imidlertid svage grupper, der ofte ikke føler sig i stand til at udnytte ankesystemerne - heller ikke at udnytte de rigtige domstole, som koster penge. Det leder tanken hen på de eventuelle muligheder, som nærdemokratiske ordninger byder på, når løsning af minoritetsbeskyttelse ved processuelle regler ikke er tilstrækkelig.

Det andet spørgsmål er, at "den administrative nødvendighed" at forskyde retningslinje- og regelfastsættelsen fra lovgivningsprocessen til embedsmandsgruppen giver indflydelse til interesseorganisationerne, der som bekendt drages ind i administrationens arbejde med administrative forskrifter for at få disse legitimeret hos de, der skal overholde forskrifterne. Den samme tendens ses ved sammensætning af ankeorganerne med interessegrupperepræsentanter.

Der er ikke mange, der vil tvivle om, at tendensen til at inddrage interesseorganisationer og -bevægelser i vurdering af de offentlige foranstaltninger er forstandig. Men udviklingen bevæger sig i retning af, at det politiske niveau fungerer indskrænket, fordi der opretholdes en tradition med regelmasser, som mere og mere kommer ud af politisk kontrol.

En af virkningerne af disse forhold er at begrænse ankenævnene til at vedrøre retlige og formelle forhold, mens de politiske afgørelser i amter og kommuner får endelighedskarakter. Det er fx tilfældet for det fysiske planlægningsområde, men også for bistandsloven og miljøloven. Steen Rønsholdt har ikke hæftet sig ved denne svækkelse af det politiske niveau kontrol af regelværket, når han siger, at flytning af kompetence til at træffe enkeltafgørelser til kommunalbestyrelser må stille store krav til kontrollen med kommunalforvaltningen, hvis ikke denne udvikling skal ske på bekostning af traditionelle retssikkerhedsidealene (6). Det måtte netop være en betryggelse for retssikkerheden, at det politiske niveau i amter og kommuner får kontrol med embedsmændenes regelværk.

Flytning af kompetencen til amter og kommuner drøftes også i de seneste indenrigsministerielle betænkninger om de kommunale udgiftspres og styringsmuligheder mm. (7).

I disse betænkninger er det først og fremmest argumenter vedrørende den administrative belastning, der benyttes. Men det drøftes også, at de koordineringsproblemer, som ankesystemerne ved siden af de eksisterende styringssystemer giver anledning til, spiller en belastende rolle og formindsker den marginale betydning af ankeordningerne.

Også procesbestemmelserne i forvaltningsloven og andre love om offentlig service belaster specielt kommunerne og er derfor i søgelyset i indenrigsministeriets betænkninger. Statens styringsvirksomhed

er nemlig yderligere gået den vej, at størstedelen af de udsendte forskrifter til kommuner og amter tilsigter at formalisere forvaltningens organisation og tilrettelæggelse.

Det er forståeligt, at politikerne efterhånden har tilbøjelighed til at ofre effektivitetshensyn mere opmærksomhed end retssikkerhedshensyn. Politikerne stilles til ansvar over for befolkningen, der lider under skattetrykket og ikke engang føler en nyttevækst af den offentlige virksomhed, der svarer til væksten i de offentlige serviceydelser og skattetrykket. Grundlaget for ankesystemet skrider i forhold til demokratiske principper og virker uoverskuelige.

Opgøret med regelstyringen inden for den offentlige sektor er ikke nyt, men har været en del af de reform- og planlægningsbestrebelse, der har fundet sted i centraladministrationen i de sidste 50 år. Politikerne søgte navnlig at give det styringssystem et grundskud med kommunalreformen og socialreformen. Det lykkedes i nogen grad men har været hæmmet af retsanvendelsesmodeller og juridiske administrationsformer, der stadig har været i fokus.

Men den ensartethed og forudsigelighed, som skulle være et produkt af regelstyringen, har ikke blot været meget belastende for administrationen. Den har heller ikke været fleksibel nok på grund af de samfundsforandringer, der finder sted med stigende hastighed. Det forandrer stadig betingelserne for folks levevilkår, således at et administrationsprincip efter regler, der bygger på fortiden, ikke altid rammer behovene i fremtiden. Det bliver derfor nødvendigt at tage hensyn til den forventede udvikling og anlægge konsekvensbetragtninger. Det betyder, at den uddannelsesmæssige hovedvægt i administrationen forskydes fra den juridiske til andre faglige discipliner som økonomi og statistik. Det påstås ikke, at der herved gives mindre indflydelse til bureaukratiet. Men der åbner sig nogle muligheder for demokratiets indsigt i den seriøsitet, der lægges til grund for konsekvensanalyserne.

### **Økonomi i forvaltningen**

De udgangspunkter og forudsætninger, som man opererer med ved valg af administrative fremgangsmåder og opbygningen af den offentlige virksomhed, er valgte og ikke naturlige eller beroende på ren tænkning. De er politiske. Der er ingen objektiv sandhed.

Men det er af betydning for politikerne, at deres hjælpere med teoretisk tænkning stræber mod objektivitet.

Juristen Alf Roos (8) mener også, at det er en opgave for teorien at vejlede, men går mod forsøg af den slags rationaliseringer, som den økonomiske teori behandler. Den politiske beslutning er ifølge Roos en irrationel sjælelig akt. Selv efter den grundigste udredning af alle kendsgerneinger og sammenhænge vil der altid blive et spring tilba-

ge, et spring, der består i, at alle hensyn overvejes og afvejes i en beslutning, altså en irrationel akt.

Heroverfor fremhæver økonomen Frederik Zeuthen (9) fordelene ved at benytte økonomernes særlige byttelogik, når flere personer og interesser mødes med forskellige rækkefølger for behovene og dermed forskellige vurderinger af tingene. Zeuthen mener, at det giver et bedre resultat at foretage målinger - selv også ved simplificeringer - så økonomiske kalkulationer kan foretages, og derefter regne i stedet for blot at springe ud i det uvisse.

Forskellen mellem de anførte opfattelser er navnlig, at juristens tænkning er at legitimere afgørelsen, mens økonomens tænkning er at vælge den mest effektive metode.

I den juridiske tankegang ligger som tidligere nævnt et forbillede om retsanvendelsesmuligheder i en sektoropdelt forvaltning med indbyrdes uafhængige mål og indbyrdes uafhængige midler. Her er der ikke megen plads for nogen byttetankegang. Derfor får den ikke væsentlig betydning i forhold til den juridiske tankegang.

Den økonomiske teori kommer netop stærkere ind i de politiske overvejelser, fordi der ikke findes et antal indbyrdes uafhængige sæt af mål og midler men i høj grad en vekselvirkning, der kræver en betydelig bedre koordinering end den, der kan finde sted mellem sektorerne. Opgør med de hidtidige forvaltningssystemer beror netop på, at de har været for stive, således at det er vanskeligt at prøve nye kombinationer af midlerne ved at forfølge målene. I driftsøkonomien defineres rationalisering netop som nye kombinationer af produktionsfaktorer.

Også kravene om forudsigelighed og ensartethed sætter den økonomiske teori spørgsmålstegn ved, ligesom de ikke opfyldes af en regelstyring (se side 73). Det bliver særlig problematisk, når der tales om decentralisering til amter og kommuner. Den økonomiske teori forklarer betingelserne for at velfærden forøges ved at dele den offentlige servicevirksomhed ud på kommunerne (10), og ved at mængden af en offentlig ydelse fastlægges i forhold til de lokale variationer af efterspørgsels- og behovspræferencer. Det betyder faktisk, at ensartet behandling forudsætter kommunale serviceniveauforskelle.

Der kan gøres plads til lokalt selvstyre, hvor lokale ønsker prioriteres højt. De økonomiske betingelser er, at den kommunale inddeling er således, at virkningerne af en kommunes politik ud over kommunegrænserne er svage (11).

Det vil være muligt at forbedre disse betingelser ved sammenlægning af kommuner til større enheder. Derved bliver virkningerne af den enkelte kommunes politik ud over kommunegrænsen selvfølgelig svagere. Det kalder man i økonomisk sprogbrug at formindske de ekster-

ne effekter, der jo netop virker forstyrrende på bestræbelserne for at koordinere mål og midler. Disse eksterne effekter kan også formindskes ved at indrette tilskudssystemerne for den kommunale sektor derefter, således at værdien af negative og positive effekter indgår i kommunernes budgettering.

Endelig kan statstilsynet med kommunerne forhindre, at kommuner handler på andre områders bekostning, fx ved at underbyde hinanden med grunde til industrivirksomheder. Men det "juridiske" tilsyns betydning er formindsket (12). Det overtages af de økonomiske planlægningsprocedurer, som først og fremmest styrelsesloven foreskriver. På det grundlag er etableret et i øvrigt uhjemlet budgetsamarbejde mellem staten og den kommunale sektor, hvorved tilsynsordningen er gledet bort fra det juridiske og over til det økonomiske og politiske (13).

Også kommunalreformen med kommunesammenlægninger mm. har formindsket de eksterne effekter og lettet den juridiske styring. Den kunne lattes endnu mere, hvis ombudsmandsloven blev udvidet til at omfatte amter og kommuners administration.

### **Vekselvirkning mellem økonomi og jura**

Det spørgsmål går en række yngre juridiske forskere dybere ind på for bedre at forstå nogle af de problemer, som i det foregående er skitseret. Det er fx spørgsmålet, om de traditionelle retssikkerhedsgarantier kan opfyldes i en udvikling, hvor økonomiske og juridiske opgaver er blevet tættere forbundne. Det gælder samtidig med, at de politiske opgaver har vanskeligt ved at løses på en demokratisk måde. Der dukker tanker op inden for retsvidenskaben om en ny refleksiv ret, hvorefter retsvidenskaben langtfra betragtes som en entydig størrelse men har antaget flere forskellige former i tidens løb. Den tyske retssociolog Günther Teubner bragte første gang begrebet til torvs i 1982. Men også skandinaviske forskere har bidraget til belysning af de nye teorier (14).

Teorieme tager udgangspunkt i nogle lange historiske udviklingslinier, der kan forklare, at økonomiske betingelser spiller ind på den retslige udvikling. Der er tale om en vekselvirkning, og andre faktorer (politiske, religiøse mm.) spiller også ind.

Efter "den borgerlige revolution" i midten af forrige århundrede blev det privatrettens opgave at garantere privatsfærens økonomiske konstitution: det frie markeds ordning. En rationel forvaltning efter domstolsforbillede og et uafhængigt retsvæsen var de organisatoriske forudsætninger.

Udviklingen fra retsstaten til social- eller velfærdsstaten i 1900-tallet udvider retsformerne med en offentlig-retslig regulering, der er parallel med indgreb i privatøkonomien med den teoretisk-økonomiske be-



grundelse at opretholde den fri konkurrences formodede ideelle normgivende virkning, nemlig at frembringe de goder og tjenesteydelser, som forbrugere ønsker, så billigt som muligt. Det, der blev lovgivningens opgave, var at hindre monopoler, eksterne effekter mm. og sikre befolkningens forsyning af "produkter", som alment vel krævede, og som ikke egnede sig til privat produktion.

Vi fik derfor en offentlig-retslig udvikling med tilvækst af regler inden for i første omgang det interventionistiske system. I næste omgang går udviklingen videre til det planlæggende system, samtidig med at den tættere forbindelse mellem politik og økonomi betyder, at mål-middel-rationelle overvejelser, som benyttes i det private erhvervsliv, også finder indpas i det offentlige.

Men samtidig har vi stadigvæk den formelle retstradition, som ligger inden for rammerne for regulering af de selvregulerende systemer: markedet, familien mm.

Men den interventionistiske lovgivnings handlingsregier taber i betydning. Handlingsreglerne må ændres fra pligtnormer til enten afvejningsnormer eller mål-middel-normer, der hænger sammen med planlægningssystemer.

Samtidig ses nu, at det er ekspertmyndigheder og interesseorganisationer, der får som funktion at udføre beslutningerne i det offentlige. Legaliteten kommer mere og mere til at bero på medlemmernes tillid til deres interesseorganisation. For at skabe "demokratisk balance" mellem interesserne vokser den politiske interesse for at tilstræbe en samfundsmæssig organisation, der formindsker monopoldannelser og eksternaliteter ved at fremme nærdemokratiske styringer.

Der er derfor sket en forandring i retten, således at regler om, hvem der har kompetence til at træffe beslutninger og procedureregler, dominerer udviklingen. Der bliver tale om et fleksibelt retsgrundlag i form af rammelove og skønsmæssigt formulerede bestemmelser, hvis materielle fortolkning og udfyldning forudsætter et væsentligt element af politisk stillingtagen så vidt muligt i selvstyrende former.

Den vekselvirkning mellem økonomi og jura, der særlig belyses i disse teorier, svarer meget godt til de udviklingstræk mellem økonomiske og juridiske tankegange, som er skitseret i denne artikel, og som netop ved den gensidige påvirkning øver indflydelse på dansk offentlig virksomheds organisation og metoder.

Teorieme sætter fokus på spørgsmål som forholdet mellem virkeliggørelsen af bestemte målsætninger og sammensætninger af de besluttende og styrende organer. Det gælder også spørgsmålet, om man ved konstitutions- og procesregler kan fremme ikke blot individuel retssikkerhed men også demokratiske målsætninger i et sam-

fund, der mere og mere overlader de afgørende beslutninger til eksperter og interesseorganisationer.

De er også et opgør med retsdogmatikken, der har lagt hovedvægten på en retssikkerhed, hvor borgerne kan klage til juridiske ankeorganer. Manglen ved deres demokratiske sammensætning, som samfundsudviklingen afslører, må formentlig afspejles stærkere i retsopfattelsen.

#### NOTER OG HENVISNINGER

---

(1) Grundloven af 5. juni 1849 § 82 bestemmer, at kommunernes ret til under statens tilsyn at styre deres anliggender ordnes ved lov. Bestemmelsen findes i grundlovens afsnit om frihedsrettighederne. I grundlovsudkastet hed det, at borgerne er berettiget til selv at bestyre deres rent kommunale anliggender. Nogen realitetsændring var ikke tilsigtet med bestemmelsens omredaktion, jf. Erik Harder: *De kommunale opgaver*, 1965, og forhandlingen på den grundlovgivende rigsforsamling, sp. 3226-27.

(2) Der er ikke nogen skarp grænse mellem lovpligtige og autonome opgaver. Kommuner må ikke uden for de tilfælde, der er fastsat i loven, yde tilskud til enkelte personer. Kommunerne er endvidere på de erhvervs-lignende områder underkastet en principiel adskillelse af den offentlige og den private sektor.

(3) *Ingvartsen, Oluf*: Opgavefordelingen mellem staten og kommuner. I: Krarup, Erling (red.): *De samvirkende foreninger i Danmark 1899-1969*.

(4) *Christensen, Bent*: Effektivitets- og retssikkerhedshensyn i forvaltningen. Det nordiske juristmøde i Helsingfors 24.-26. august 1972.

(5) *Seidenfaden, Thøger*: Notat om arbejdet med retssikkerhedsproblemstilling i administrationsdepartementet. 13. august 1982.

(6) *Rønsholdt, Steen*: Nogle retssikkerhedsbetragtninger omkring kontrollen med det kommunale selvstyre. I: *Juristen* nr. 16, 1976.

(7) Betænkninger nr. 1123 (1987), nr. 1143 (1988) og nr. 1168 (1989).

(8) *Roos, Alf*: *Om ret og retfærdighed*. København: 1953, side 413 ff.

(9) *Zeuthen, Frederik*: *Videnskab og velfærd i økonomisk politik*. Gads Forlag, 1965, side 25 ff.

(10) *Oates, Wallace E.*: *An Economists Perspektiv on Fiscal Federalisme*. Lexington Books, 1976.

(11) *Ingvartsen, Oluf*: Om betingelser for decentralisering af administrative og økonomiske opgaver til kommunerne  
I: Købstadsforeningens tidsskrift, 1966-1969, side 15-18.

(12) Se note 6.

(13) *Ingvartsen, Oluf*: Statslig styring, lokalsamfund og kommunal politik, "Økonomi og politik" nr. 1, 1985.

(14) *Basse, Ellen Margrethe*: Miljøankenævnet.  
Gads Forlag, 1987.

*Basse, Ellen Margrethe*: Udviklingen af retsdogmatikken gennem anvendelsen af andre samfundsvidenskaber.  
I: Retfærd nr 44, 1989.

*Dahlberg-Larsen, Jørgen*: Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?  
København: 1984.

*Dahlberg-Larsen, Jørgen*: På vej mod det gode samfund eller fuld fart tilbage?  
I: Retfærd nr. 32, 1986.

*Hydén, Håkon*: Ram eller lag.  
Stockholm: 1984.

*Hydén, Håkon*: Reflexiv rätt och regering.

*Kitscher, Kirsten*: Refleksiv ret - hendes og hans retfærdighed.  
I: Retfærd nr. 32, 1986.

*Rønsholdt, Steen*: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet.  
København: 1987.

*Teubner, Günther*: Udviklingsmodeller for retten i sammenlignende perspektiv (refleksiv ret).  
I: Born, Asmund mm. (red.): Refleksiv ret. København: 1988.

15. Se note 13.

## **Det kommunale selvstyre og retsvæsenet**

**Kontorchef, llc. jur. Mogens Moe**

### **1. Problemstilling**

De undrer sig såre i retsvæsenet - hos politi og domstole - når de hører, at en kommune har afgjort spørgsmålet om indgivelse af politianmeldelse ved en afstemning i byrådet. Kan man virkelig det?

Tanken med dette lille bidrag er at belyse, hvilke retlige barrierer kommunalpolitikere støder på, når de behandler spørgsmålet om politianmeldelse.

Det er blevet ganske aktuelt i de seneste år, i takt med bestræbelserne på at håndhæve miljølovgivningen. At det også optager de folkevalgte viser sig ved, at adskillige sager er bragt op i byrådene og der afgjort med stemmerne 8-7.

Mit erfaringsmateriale stammer fra miljøbeskyttelsesområdet. Det er nok der, man oftest har problemet fremme. Men jeg vil mene, at min analyse også vil have gyldighed for andre administrationsområder, hvor kommuner og amter kan få brug for at få lovgivningen håndhævet gennem en straffesag.

Målgruppen for bidraget er de folkevalgte selv og deres juridiske rådgivere.

### **2. Håndhævelsesloven og politianmeldelse**

Håndhævelsesloven - Lov nr. 250 af 23. maj 1984 - indsatte en ny bestemmelse i en række miljølove (1). I miljøbeskyttelsesloven blev den placeret som § 50a, der lyder: "Bliver tilsynsmyndigheden ... opmærksom på et ulovligt forhold, skal den foranledige det ulovlige forhold bragt til ophør, medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning."

Man kunne tro, at det var en selvfølge, at en tilsynsmyndighed stopper ulovlige forhold. Men sådan var det ikke i praksis før håndhævelsesloven. I mange tilfælde foretog tilsynsmyndigheden sig intet over for kendte ulovligheder, eller den gik i hvert fald ikke videre end til en eller flere gange at formane virksomheden om at overholde gældende krav.

§ 50a har derfor haft en væsentlig pædagogisk betydning, selv om den egentlig ikke skabte nogen ny retsstilling.

Kort efter håndhævelsesloven skete der en markant politisk styrkelse af miljøtilsynet. Kommuner og amter ville vise, at de godt kunne løse denne opgave, og personaleindsatsen blev forøget kraftigt. Samtidig forlod amtsrådene og de fleste byråd den hidtidige efterladende linie i spørgsmål om håndhævelse af loven.

Miljøministeriets cirkulære af 10. maj 1985 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven giver en nærmere udlægning af håndhævelsesloven. De centrale dele er cirkulærets kap. 3 og kap. 4. Kap. 3 behandler administrativ håndhævelse. Det er en understregning af, at en tilsynsmyndighed først bør overveje, om administrative midler er tilstrækkelige, herunder navnlig om de er egnede til at stoppe det ulovlige forhold.

Kap. 4 behandler politianmeldelse. Det er udtryk for, at hvis de administrative midler ikke er tilstrækkelige, så er en politianmeldelse den mest nærliggende vej til at få lovgivningen respekteret.

Håndhævelsescirkulæret er bl.a. baseret på den tankegang, at tilsynsmyndigheden er retligt forpligtet til at gribe til et strengere håndhævelsesmiddel, nemlig politianmeldelse, hvis administrative midler ikke stopper et ulovligt forhold. Her udledes altså af § 50a en pligt til at foretage politianmeldelse.

Men hvad nu, hvis det ulovlige forhold er bragt til ophør? Fx den meget almindelige situation, at der er sket en uagtsom udledning til vandmiljøet af et forurenende stof i en kortere periode (gylle ved tøjbrud, flydende kemikalieaffald fra en industrivirksomhed osv.). Så kan man jo egentlig ikke hævde, at videre skridt fra tilsynsmyndigheden er nødvendige for at bringe lovovertrædelsen til ophør.

I den situation går håndhævelsescirkulæret ud fra, at tilsynsmyndigheden alligevel er forpligtet til at foretage en politianmeldelse. Det kan ikke støttes på § 50a. Men her kommer noget andet ind i billedet: Når en tilsynsmyndighed bliver opmærksom på en grov lovovertrædelse, har den pligt til at sørge for, at den bliver retsforfulgt (2).

Men hvad er så en grov lovovertrædelse? På miljøområdet er det bl.a. en uagtsom forurening af vandløb i væsentligt omfang (mere end nogle få personekvivalenter (PE), hvor 1 PE svarer til den urensede spildevandsmængde, som 1 person dagligt giver anledning til). Efter gældende praksis straffes disse gængse landbrugsforureninger med en bøde på 5.000 kr. (ved forureninger op til 1.000 PE). I disse sager har det i mange år været praksis at foranstalte retsforfølgning, og håndhævelsescirkulæret opfatter det altså som et udslag af retlig forpligtelse. I industrisager er grænsen ikke helt så enkel. Men så længe en virksomhed kun står til en bøde på nogle få tusinde kroner, kan det ikke være en grov lovovertrædelse.

Mange lægfolk har den forestilling, at enhver overtrædelse af miljølovgivningen bør forfølges i en straffesag. Men det ville totalt overbelaste både miljømyndigheder og politi - og dermed ville håndhævelsen spænde ben for sig selv. Langt de fleste uregelmæssigheder kan og bør klares ad administrativ vej (3).

### **3. Delegation af beføjelsen til at indgive politianmeldelse**

Set ud fra et håndhævelsessynspunkt ville det ideelle være, om kommunalpolitikere brugte deres beføjelse til at skønne, når miljøkravene fastsættes. Men til gengæld burde gennemførelsen af miljøkravene - om nødvendigt ved politisag - være en rent administrativ forholdsregel, som sagtens kunne delegeres til forvaltningen.

Sådan er det ikke i praksis. Der er ret få delegationer, som giver forvaltningen beføjelse til på egen hånd at indgive politianmeldelse. Det er mere almindeligt at overlade til forvaltningen at fastsætte miljøkravene (eventuelt med den begrænsning, at forvaltningen kan meddele miljøgodkendelser i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledninger).

Forklaringen er, at delegationer er hyppigst i ukontroversielle anliggender. Miljøgodkendelser fx er ofte ukontroversielle og temmelig teknisk betonedede. Politianmeldelser er til gengæld noget af det mest kontroversielle, en kommune kan foretage sig i sin miljøadministration. Stærke reaktioner fra den anmeldte virksomhed og presseomtale følger ofte med. I mindre kommuner bevirker allerede politianmeldelsen en stemping af den pågældende. En politianmeldelse er et skridt, som enhver kommunalpolitiker kan forstå og har en holdning til.

Samme tendens ses meget tydeligt i den kommunale administration af levnedsmiddelovgivningen. Her er alle de daglige beføjelser delegeret ud til forvaltningen (dvs. miljø- og levnedsmiddelkontrollen). Men netop politianmeldelser skal normalt gå gennem politikere i teknisk udvalg, evt. byråd.

### **4. Hvad kan politikerne lovligt stemme om?**

Udgangspunktet er selvfølgelig, at kommunalpolitikere kan stemme om alle de anliggender, som de forvalter. Men der er grænser for, hvilket indhold de lovligt kan give deres beslutninger.

Man kan ikke lovligt træffe beslutninger mod naturlovene - fx bestemme, at vand - uden pumpekraft - skal løbe opad i en kloakledning.

Man kan heller ikke lovligt træffe beslutninger imod gældende love og andre bindende regler, fx af typen "Her i kommunen vil vi ikke følge miljøbeskyttelseslovens § 50a" (4).

Hvordan ser det så ud, når vi konkret taler om beslutninger om at foretage politianmeldelse eller lade være?

Det vil være galt, hvis et teknisk udvalg eller et byråd beslutter, at en grov lovovertrædelse ikke skal anmeldes. Her er politikerne stillet som når de håndterer lovbundne beslutninger.

Det vil også være galt, hvis politikerne beslutter ikke at foretage sig videre over for et ulovligt forhold, som man ikke har kunnet stoppe med administrative virkemidler.

Lige så forkert vil det være, hvis politikerne beslutter, at man aldrig bruger politianmeldelser her i kommunen. Den enkelte kommune kommer fra tid til anden i situationer, hvor politianmeldelse er nødvendig.

Derimod er det rimeligt nok, at politikerne foretager en vurdering af sagens holdbarhed. De er naturligvis ikke forpligtet til at gå til politiet med en sag, som alligevel ikke kan gennemføres til fældende dom pga. manglende beviser, procedurefejl osv.

Det er også rimeligt nok, at politikerne sorterer småt fra stort. Det er ikke meningen, at bagatelagte sager skal optage retsvæsenets tid.

Sammen med disse betragtninger over, hvad der er lovligt og ikke lovligt, må de folkevalgte gøre sig klart, at deres adfærd på dette punkt er afgørende for, om det lykkes at vinde retsvæsenets tillid til de kommunale myndigheder.

Retsvæsenet lægger stor vægt på, at lovovertrædelser behandles ensartet over hele landet. Og det lægger navnlig stor vægt på, at det offentlige forholder sig på ensartet måde til lovovertrædelser, som er myndighederne bekendt. Hvis dommeren har det indtryk, at den sag, han bliver præsenteret for, ikke ville være blevet retsforfulgt i en anden kommune, bliver straffen af beskeden størrelse. Det er en udbredt opfattelse i retsvæsenet, at de folkevalgtes beslutninger påvirkes i uheldig retning af de stærke kræfter i lokalsamfundet - fx hensyn til store lokale arbejdspladser.

Retsvæsenet undrer sig også, når kommunalpolitikere stemmer om, hvilken bødestørrelse man skal indstille til politimesteren (5). Det er i og for sig ikke ulovligt. Men man skal være opmærksom på, at retsvæsenet kun respekterer visse typer af begrundelser. Det er i orden at indstille en bestemt bødestørrelse under henvisning til, at det svarer til tidligere domme. Det er også i orden at indstille til en bestemt bøde under henvisning til, at virksomhedens fortjeneste har været så og så stor; man skal blot huske, at domstolenes krav til dokumentation af fortjenesten er meget store. Men det falder ikke i god jord at indstille en vilkårlig bøde efter en politisk - måske endda partipolitisk drøftelse.

##### **5. Er politiet bundet af kommunens beslutning?**

I og for sig kan politimesteren godt se væk fra politikernes beslutning om ikke at anmelde. Han kan af egen drift, fx efter avislæsning eller efter privat politianmeldelse, tage sagen op til sædvanlig politimæs-

sig behandling. Det sker også i praksis, men er da udtryk for mistillid til politikernes evne til at træffe saglige beslutninger.

Når samarbejdet mellem politiet og de kommunale myndigheder fungerer som det skal, bør politikernes beslutning om ikke at forfølge sagen videre kunne lægges til grund af politimesteren - som udtryk for, at sagen ikke kan gennemføres til fældende dom eller at den er af underordnet betydning.

## **6. Miljøstyrelsens reaktionsmuligheder**

Miljøstyrelsen har i de senere år lagt meget vægt på at bearbejde de lokale myndigheders holdning til håndhævelsesproblemer. Dette er først og fremmest sket ved styrelsens generelle udmeldinger og ved undervisningsvirksomhed.

Men styrelsen anser sig også for forpligtet til at reagere, hvis den bliver bekendt med væsentlige svigt hos de lokale myndigheder. I den forbindelse har styrelsen også i nogle tilfælde taget stilling til manglende håndhævelse i form af beslutning om ikke at indgive politianmeldelse.

Hvis styrelsen mener, at en lovovertrædelse er så grov, at den under alle omstændigheder bør forfølges, meddeler den politimesteren dette. Styrelsen indgiver altså den politianmeldelse, som den lokale myndighed burde have sørget for. I de 5 sager, som hidtil er afsluttet er udfaldet blevet bøder på nogle tusinde kroner og opefter.

At Miljøstyrelsen foretager et sådant skridt, er i sig selv en kritik af den lokale myndighed - og sådan opfattes det også af pressen. Alt efter sagens indhold uddyber styrelsen sin kritik.

I yderste fald kan Miljøstyrelsen bede tilsynsrådet om, at der rejses sag om grov pligtforsømmelse, jfr. kommunestyrelseslovens § 61c, mod de ansvarlige kommunalpolitikere. Styrelsen har for nylig foretaget et sådant skridt, men i skrivende stund er behandlingen hos politi og tilsynsråd kun på det indledende stade. Der vil derfor gå nogen tid, inden det bliver afklaret, om der med denne sag bliver statueret et eksempel.

## **7. Andre forståelsesproblemer mellem folkevalgte og retsvæsen**

Også de kommunalpolitikere, der beslutter sig for en politianmeldelse, kan komme til at opleve, at retsvæsenet arbejder på en anden måde.

Kommunalpolitikere er vant til at arbejde i offentlighed og har i rygmarven, at dokumenter er genstand for offentlig indsigt.

Politiet er derimod vant til, at det selv bestemmer, hvornår kortene skal spilles ud under efterforskningen. Beskyttelsen af den sigtede ligger således i, at alt relevant skal frem under retssagen, og at sel-



ve retssagen er offentlig. Det er baggrunden for, at § 2 i offentlighedsloven og § 9, stk. 3, i forvaltningsloven undtager straffesager fra de almindelige regler om offentlighed/aktindsigt.

Et åbent byrådsmøde om spørgsmålet om indgivelse af politianmeldelse vil ikke være hensigtsmæssigt. Her er praksis da vist også, at man lukker dørene.

Det er heller ikke hensigtsmæssigt at sende kopi af politianmeldelsen til virksomheden. Det er naturligt at meddele, at man har indgivet politianmeldelse - men ikke mere. Det sker ganske vist ofte, at politiet forelægger politianmeldelsen for virksomheden - men politiet ønsker at kunne vælge det rigtige tidspunkt selv.

Udtalelser til pressen er heller ikke velsete hos politiet. Det korrekte er at bekræfte, at anmeldelse er indgivet, men iøvrigt henvise til politimesteren. Nu er det jo hans sag. Men det kan unægteligt være svært for kommunalpolitikeren at beherske sig: Han har jo netop været med til at træffe en afgørende og stærkt konfliktbetonet beslutning.

Værst er udtalelser om bødekraft. Ved indgivelsen af politianmeldelse er ophidselsen over virksomhedens adfærd stor - og de konkrete oplysninger om virksomhedens fortjeneste derved meget spinkle. Man gør sig nemt overdrevne forestillinger om den straf, som bør ramme virksomheden - forestillinger, som retsvæsenet ikke har en rimelig chance for at leve op til.

## **8. Konklusion**

Kravene om håndhævelse af lovgivningen betyder, at kommuner og amtskommuner i visse situationer er forpligtet til at drage retsvæsenet ind i en sag.

Det gælder for det første, hvis der pågår en ulovlighed, som ikke er af ganske underordnet betydning, og som man ikke kan få stoppet med andre rimelige midler.

Og det gælder for det andet ved alle grove overtrædelser af lovgivningen - uanset om lovovertrædelsen senere er bragt til ophør.

Mangelfuld eller inkonsekvent håndhævelse betyder, at retsvæsenet ikke får tilstrækkelig tillid til miljømyndighederne.

For de ansvarlige kommunalpolitikere kan det også medføre ubehageligheder fra den centrale miljømyndigheds side.

Når de kommunale myndigheder inddrager politiet, bør de desuden være opmærksom på, at retsvæsenet arbejder på en anden måde end den øvrige offentlige forvaltning. Det bedste samarbejde med politiet opnås, hvis man respekterer den grundsætning, at sagen er politimesterens fra det øjeblik, hvor anmeldelsen er indgivet.

**Noter:**

---

(1) Et grundigt forarbejde til lovændringen findes i betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen. Derudover rummer bemærkningerne til lovforslaget og udvalgsbetænkningen under folketingsbehandlingen væsentlige fortolkningsbidrag. En del af disse er gengivet som bilag til miljøministeriets cirkulære af 10. maj 1985.

(2) I betænkning 981/1983 s.162 antages, at det alene følger af et lighedsprincip, at tilsynsmyndigheden er forpligtet til at forfølge grove lovovertrædelser. - Denne tankegang er dog vanskelig at gennemføre, netop fordi man normalt ikke ud fra et lighedsprincip alene kan forlange, at to forskellige kommunalbestyrelser skal træffe samme beslutning.

(3) Ifølge "Miljøtilsyn 1987" (Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 5/1988) ser statistikken over reaktioner i 1987 således ud:

Henstillinger	37.000
Påbud	11.000
Forbud	300
Politianmeldelser	600

(4) Om ulovlige beslutninger kan iøvrigt henvises til Bent Christensen og Preben Espersen: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983) s. 61 f og 98 ff.

(5) Gorm Tofftegård Nielsen har i et indlæg på X Nordiske Kriminalistmøde i Stockholm 13.6.89 (offentliggøres i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab) peget på, at det ud fra retsvæsenets synspunkt er ligegyldigt, hvilket bødeforslag der er blevet resultatet af en sådan afstemning. Politiseringen har næppe anden praktisk virkning end at vedligeholde domstolenes tidligere velbegrundede mistillid til håndhævelsessystemet.

## **Manden bag masken - Tre betragtninger om Erik Harder, som jeg kender ham**

**Konsulent Peter Aagaard Nielsen**

### **Første betragtning**

Februardag. Snetunge skyer over Frue Plads. Domkirkens nyklassicistiske linier over for universitetets hovedbygning med sin blanding af klassiske og gotiske flader. Mennesker i rask tempo op og ned langs pladsen, ud og ind fra Fiolstrædet, Store Kannikestrædet, Studiestrædet.

Ind gennem porten til Konsistorialgården. Det gamle træ. Opslaget i porten med karaktererne for de juridiske studenter. Puha, det gik endnu en gang - både med KO, FO og AO. Videre ind gennem smøgen og ind i det gamle Zoologiske Museum. Kursusfag Kommunalret. Endnu et forsømt forår. Snart cand.jur! Tasken op på bordet. Nu i gang.

Dér var han så!

Som han var placeret dér i det lille undervisningslokale i museumsbygningen med det ejendommelige, lodrette, spiralformede varmeapparat, der altid larmede uforsonligt henne fra sit hjørne, så han anderledes ud, end jeg først havde tænkt mig det.

Sådan godt og vel 50 cm høj, når man stablede ham oven på hinanden. Rød og blå som om han var faldet mange gange. Men fyldt med gode sager, det var han. Hvilke emner, hvilke ord!

Mange emner. Mange ord.

Styrelseslov, retsgrundsætninger, kommunalbestyrelsens møder, beslutningsprocedurer, formanden, medlemmernes retsstilling, udvalgsstyret, kommunalretlige grundbegreber, den kommunale sektor og den private sektor, tilsynets organisation, krav om lovlig kommunalforvaltning, de godkendelseskrævende dispositioner, kommunale fællesskaber.....

Det vil ingen ende tage.

Kommunalfuldmagtens grænser var ikke noget, som man lige kunne sluge, mens man ventede på, at der blev grønt for fodgængere nede ved Nørreport.

Der var godt varmt i lokalet. Det ejendommelige varmeapparat begyndte at ryste og buldre. Udenfor faldt der februarsne. Kunne man nu cykle hjem til Østerbro? Eller var det sikrest først at gå ind og få en kop varm chokolade?

Harder begyndte glad og engageret at fortælle om det danske kommunestyre.

Må en kommunalbestyrelse f.eks. medvirke i en støtteaktion for et skibsværft, der er trådt i likviditation. Må en kommunalbestyrelse drive et gartneri, der også sælger planter til private haveejere i konkurrence med handelsgartnere? Kan en kommunalbestyrelse ud fra beskæftigelseshensyn låne penge ud til et teglværk?

Det havde man vist aldrig tænkt rigtigt over, da man gik derude på Frue Plads mellem Mallings hovedbygning og C. F. Hansens domkirke.

Lige indtil nu havde det været fint og fuldt ud tilstrækkeligt at vide lidt om mødregning i konkurs, sælgers erstatningspligt ved levering af en defekt mejetærsker midt i høsttiden, mulighederne for at straffe folk, der kører rundt i Vestjylland med en tung tromle i tøjbrudstiden i strid med en bekendtgørelse, der ikke er udkommet, og andre uskyldige småsager.

Men her var andet på spil, kunne man fornemme.

Den røde og den blå Harder sagde:

"Kommunernes fuldmagt til at påtage sig opgaver på eget initiativ er ikke uden grænser".

Naturligvis ikke.

"Det er derfor blevet retsvidenskabens opgave at søge fastlagt og fremstille de retsregler, der gælder afgrænsningen af kommunernes virksomhedsområde".

Ja vist.

"..... En fremstilling af kommunalfuldmagten, (kan) i lige så høj grad... betragtes som vejviser for dynamiske kræfter i kommunestyret, som den kan betragtes som en spændetrøje, med mindre man vil betragte det som en spændetrøje at virke i en retsstat, hvor borgere har krav på retssikkerhed i forhold til kommunerne, og kommunerne har krav på retssikkerhed i forhold til statsmagten".

Jeg er sikker på, at hvis Bruce Springsteen havde gået sammen med mig på det hold den gang i 1981, så havde han næppe nogen sinde kunnet få sig selv til at skrive linierne i "Born to run" "We learned more from a 3 minute record than we ever learned in school".

Men Bruce Springsteen blevovre i USA i New Jersey sammen med Sandy og alle de andre og blev en megastar, mens vi sled os frem og tilbage over Frue Plads for at få præciseret kommunalfuldmagtens nøjagtige beliggenhed. Der var nu også noget særligt ved ham Harder. Han var ihvertfald vigtig for os. Hele semesterets undervisning var præget af "Harder siger", "efter Harder er det usikkert om", "Harder giver udtryk for, at efter praksis".

Men hvem er Harder egentlig?

Inde på Frue Plads blev Harder ved med at være ca. 50 cm høj, rød og blå over det hele og smækfuld af lækre ord, som det var en fryd for os vordende jurister at smage på.

Det var faktisk først langt senere, at jeg fandt ud af, at Harder ikke er rød og blå over det hele, at han godt kan lide at fiske, at han spiller fodbold med sine børnebørn, og at han kan finde på at gå med morsomme slips.

For at finde ud af, at Erik Harder ikke kun var to bind om dansk kommunalforvaltning måtte jeg lade mig ansætte på LEDERUDDANNELSEN ved Danmarks Forvaltningshøjskole og indrette mit kontor dør om dør med Erik Harder.

### **Anden betragtning**

*Morgenen er som de skønne muligheders barn. Men om eftermiddagen har tvivlens tanter en tilbøjelighed til at stimle sammen for at spørge, om det egentlig har udviklet sig anderledes end gennemsnittet.*

*Jacob Paludan.*

Hvad så jeg så?

Jo, til at begynde med var det, som det skulle være. Man skal altid være forsigtig med at skuffe folk i deres fordomme. Når man - som jeg - er "opvokset" i den del af centraladministrationen, der kan føre sin historie tilbage til 1971, så har man en ret præcis opfattelse af, hvordan en dr.jur., der kommer fra en chefstilling i Indenrigsministeriets kommunekontor, ser ud.

En gang havde jeg også haft lejlighed til at se en fotoserie af Morten Bo om livet i Indenrigsministeriets del af den røde bygning på Christiansborg Slotsplads. Vist ikke enhver personalechefs drøm om en imagefilm. Mest 200 sort/hvide lysbilleder, der alle kunne have båret teksten "Under hensyn til samtlige i betragtning kommende omstændigheder findes det rigtigst, at ...".

Ganske vist var Harder rejst på det tidspunkt. Men alligevel.

Jeg var parat.

Dér stod han så. Han så ud, "som han skulle"!

Sagde pænt goddag og velkommen. Høflighedsvisit. Absolut imødekommende. Jeg var dog jurist. En nydannelse på LEDERUDDANNELSEN. Underviste også i statsforfatningsret på Universitetet. Alttså en nogenlunde pålidelig person. Jeg kendte også personligt flere fortrinlige mennesker, der, efter at have lært det grundlæggende om dansk offentlig forvaltning i Indenrigsministeriet, havde oprettet et nyt

ministerium og gjort miljøbeskyttelse, levnedsmidler og andre vigtige sager til deres tumleplads. Jo, det kunne måske gå an.

Men han var også lidt formel, saglig, korrekt, demonstrerede straks sit store teoretiske overblik over den offentlige ret, henviste til centrale, tidligere afgørelser, som nu desværre var blevet glemt og spurgte lidt ud for at høre, hvor dybt den nye mon stak?

Kig endelig ind hvis der er noget, nabo. Du er altid velkommen! Væk var han. Ind til sig selv og den bevægelige kommunalfuldmagt.

Nu hvor Harder og jeg har fået befæstet vort i første omgang flygtige bekendtskab, så sidder jeg og tænker på, om Han nu også altid har været så imponeret over de nye naboer fra LEDERUDDANNELSEN?

Ligesom den gang, jeg mødte den danske kommunalret inde på Frue Plads, så kom LEDERUDDANNELSEN i sin tid også ind ad døren med en kurv fuld af nye sprøde, eksotiske ord. Adizes' lederroller, transaktionsanalyse med omsorgsfulde forældre og naturlige børn, organisationskultur, strategisk planlægning med trusler og muligheder i omgivelserne, feedback på lederens stærke og svage sider, serviceledelse, kvalitet, omstilling og fornyelse, delegation og decentralisering.

Hu-hej hvor de kunne disse brave folk, der skulle friske op med det nye administrative køkkens allerbedste kombinationer. 8 ugers menu indtaget på skønt beliggende steder - langt fra tumlen i bureaukratiets rundkørsel.

Var det ikke bare hokus-pokus og magi?

Mon ikke Harder en enkelt gang har tænkt på elverpigerne. Yndige ser de ud. De kan nok få øjnene til at rulle. Men pas på! De er hule i ryggen. Det er ganske vist.

Men det er nu gået fint. Det har udviklet sig til et dejligt, inspirerende og humoristisk naboskab.

Ikke den slags naboskab hvor man drikker øller over hækken, mens man støtter sig til de ubrugte redskaber. Men mange udbytterige samtaler om den offentlige sektors spidsfindigheder, umuligheder og muligheder har vi haft sammen.

Det har bestemt udviklet sig stort anderledes end Jacob Paludans gennemsnit.

En meget vigtig grund til det gode naboskab, er Harders nysgerrighed. Selvom han repræsenterer det solide og robuste juridisk-administrative køkken, så holder han sig alligevel ikke tilbage for at kigge de nye køkkensvende over skuldrene for at se, hvordan de bearbejder tidens grøntsager.

Han repræsenterer på mange måder den klassiske danske embedsmand. Men altid stikker han hovedet indenfor med en munter bemærkning på læben.

Harders forfatterskab indenfor kommunalrettens område bygger på retssikkerhedens ide. Man skal kunne forudsige de retlige konsekvenser af sine handlinger. Rammerne for offentlige myndigheds virke skal være tilrettelagt sådan, at der er størst mulig sikkerhed for, at afgørelserne er rigtige set i forhold til lovgivers intentioner.

Men udviklingen i samfundet og den hertil knyttede vækst i den offentlige sektors aktiviteter har betydet, at det klassiske retsstatsideal ikke længere fuldt ud er tilstrækkeligt. Der må mere end juridisk tryllekunst og rationelle analytiske modeller til. Det er blevet en selvstændig disciplin at få indsigt i, hvordan man kan kombinere strømmen af beslutningsmuligheder, problemer, deltagere og løsninger.

Alt det er Harder og jeg også enige om.

Derfor blev der også med tiden brug for LEDERUDDANNELSEN. Selvom Harder i begyndelsen var mere kendt ude i landet end vi. Men i selskab med kommunalfolk har det ofte hjulpet os at nævne, at vi da af og til drak morgenkaffe med Harder.

Men jeg slipper ikke så nemt. Harder er bestemt bange for, at jeg er betaget af min egen tids magi. At jeg tror, der aldrig er blevet tænkt på uddannelse af ledere før nu. Sådan er det jo ikke, siger Harder. Han ser lidt bestemt ud. Forløbet i Indenrigsministeriet i gamle dage var en god uddannelse til lederstillinger.

Ja, man skal ikke tro, at verdenshavet løber gennem ens kontor.

### **Tredje betragtning**

*Du har fået medhold, men det er mig, der har ret.*

*Erik Harder*

Sådan er Harder også.

En stridsman for sine egne ideer. Han giver ikke sådan uden videre op, selv om hans synspunkter ikke måtte blive støttet. Men det betyder ikke, at han forlader sit standpunkt og begejstret tilslutter sig tidens hovedstrømninger.

Det er måske denne vilje til at holde fast ved sit, der gør, at der er nogen, der gennem tiden har opfattet ham som lidt for teoretisk, lidt for firkantet og som har tænkt, hvor er det egentlig han vil hen med det, han siger og andre lignende reaktioner.

Det praktiske administrative liv har vist en tendens til at interessere sig mere for at få en sag til at lande på benene end til at få den løst på den "rigtige" måde. Undertiden ser man vel også, at hver sag lø-

ses for sig, uden at man føler sig voldsomt tynget af, hvad der tidligere, er blevet gjort i lignende tilfælde, og hvad det vil betyde for fremtidige afgørelser i tilsvarende sager.

Det er ikke lige Harders facon, sådan som jeg ser det.

Han holder bestemt mere af den rationelle, analytiske tilgang til problemløsningen.

Samtidig har han en tilbøjelighed til at have et tæt forhold til detaljen. Hver sten må vendes og vurderes. Der må stilles spørgsmåltegn ved baggrunden for og betydningen af hver lille ting. Grundighed er der nogle, der kalder det. Andre bliver fortvivlede.

Jeg husker, at vi for et par år siden på LEDERUDDANNELSEN skulle lave et spil om et kommunalt skolevæsen. Vi havde fået den idé at spørge Harder, om han ikke kunne have lyst til at spille rollen som borgmesteren, der skulle interviewes til lokal-tv om kvaliteten i det kommunale skolevæsen. Vi havde gjort os umage med manuskriptet. Tænkt på at det skulle være dramatisk og engagerende. Men Harder så, at der var omtalt forhold, der ikke var forenelige med et netop udsendt cirkulære fra Direktoratet for Folkeskolerne, og han syntes derfor, at det var usikkert, om han burde medvirke. Men vi blev enige om, at han naturligvis kun skulle udtale sig i overensstemmelse med gældende ret.

Sådan er Harder også.

I den tid, hvor jeg har været nabo til Harder, har han imidlertid oftest demonstreret den sans for at få tingene til at fungere i praksis, som tidligere tider af og til har efterlyst. Tit peger han på, at det jo også skal kunne fungere i praksis.

Hvor Harder måske i gamle dage kunne give indtryk af at være lidt for fraværende, godt begravet i sine egne abstrakte overvejelser, så har jeg oplevet, at han har udviklet et befriende perspektiv med en dejlig humoristisk distance til de sorte bogstaver i pragraffer og afgørelser. Det er en god status at kunne gøre, at man kan leve i fredelig sameksistens med sit håndværk uden at lade sig dominere af det. Men tværtimod at nå til at kunne håndtere stoffet med en frigjorthed, der gør det værd at lægge de moderne skrifter fra sig, og sætte sig i den slidte gæstestol og lytte.

Nogle forfattere vil gerne forme fremtiden, få praksis til at indrette sig, som de finder rigtigst. Andre systematiserer praksis, gengiver den på en overskuelig måde og udleder nogle grundsætninger heraf, som kan tjene til vejledning for dagliglivets praktikere.

En fremstilling, der sammenfatter, hvad der i almindelighed må anses for rimeligt og fornuftigt, får stor betydning. Nogle vil måske mene, at det ikke ser så ambitiøst ud. Men hvad er målet? At rejse et



monument over sig selv eller i al stilfærdighed at bidrage til en beskrivelse af borgerne krav på retssikkerhed i forhold til kommunerne og kommunernes krav på retssikkerhed i forhold statsmagten?

Jeg kommer til at spekulere på, om der ikke er mange, der igennem tiden har haft det med Harder, som jeg selv havde det inde på Frue Plads Næmlig, at Harder er to bøger om dansk kommunalret.

Jeg tror, at det har stor betydning, at Harder kun skiltes stilfærdigt med den mere private side af sig selv. Man skal kende ham godt for at vide, hvad han rummer. Men han var alligevel den, der, før det blev moderne, lagde vægt på det sociale miljø i sit kontor. Mange sandkager er blevet spist sammen med gode kolleger, når de samledes til Sankt Hans fest i huset i Odsherred. Og den danske sang lød fra glade embedsmænds stærke struber, når "Den Harderske Sang- og Melodibog for Kontor og Hjem" var blevet delt rundt.

Hvem tænker over, at dr.jur. Erik Harder af og til skubber en gammel bil ind i sin garage, skiller den ad, ordner, hvad der skal ordnes, skruer det hele sammen igen, og voila der har vi en fint renoveret bil.

Eller at Harder og fru Birthe på solide gammeldags tregears cykler med tung oppakning kommer fint ud af en dyst på udholdenhed med Folkevognsfabrikernes seniorhold, der ellers er flot udstyret med mangeartede letvægtscykler og tilhørende transportbus til bagage og dåseøl.

Datateknologien er også kommet til Harder. Man skal jo sådan følge med. Men Harder er ligefrem begejstret. Hurtigt finder han en vigtig afgørelse frem, mens det lille maskineri summer. Måske er børnebørnene heller ikke utilbøjelige til at tage et spil ved skærmen. Snart samles de ved klaveret og så øves den danske ang. " Harders Sang- og Melodibog for Kontor og Hjem" er stadig i brug.

De gode mennesker, der redigerer dette festskrift har fundet det passende at forsyne mig med overskriften "MANDEN BAG MASKEN". Men jeg så hurtigt, at det måtte blive betragtninger om Erik Harder, som jeg kender ham.

For udtrykket "MANDEN BAG MASKEN" er for Harders vedkommende en kliché.

Der er ikke nogen maske. Der er Harder selv uden forklædning.

Take it or leave it!

## Muligheder og begrænsninger i det kommunale selvstyre

Kommunaldirektør Ingemann Olsen

### 1. Indledning

Grundlovens § 82 har følgende ordlyd: "Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov". Denne meget kortfattede bestemmelse i Danmarks forfatning indeholder nogle centrale led som bør analyseres isoleret. Først skal peges på ordene "under statens tilsyn". Dernæst bør opmærksomheden rettes mod ordene "selvstændigt at styre deres anliggender". Endelig bør ordene "ordnes ved lov" iagttages.

Forfatningen instituerer hermed det kommunale selvstyre. Et selvstyre med en iboende begrænsning, der fastsættes til enhver tid af statsmagtens politiske situation.

Dette selvstyre kan på ingen måde sammenlignes med de hjemmestyreregler, hvorunder Færøerne eller Grønland styres. Disse to folkesamfund i det danske rige er kort karakteriseret ved et folkesamfund med en folkevalgt repræsentation, der dels er lovgivende indenfor visse særanliggender og dels lovgivende indenfor visse særanliggender og dels selvstændigt udpeger et folkevalgt forvaltningsorgan.

Kommunerne vælger ingen lokalrepræsentationer, der er udstyret med lovgivende beføjelser. Kommunalbestyrelserne er altså ingen lokalparlamentarier og bør derfor heller ikke udvikle sin politiske adfærd som en parallel til folketingets virksomhedsform. Desværre opleves visse kommunalbestyrelses beslutningsadfærd som unødigt præget af de parlamentariske sædvaner i henseende til politisk positionering og taktik.

Tilsvarende er det lokale forvaltningsapparat heller ikke selvstændigt, d.v.s. uafhængigt af instrukser og beføjelser fra overordnede forvaltningsmyndigheder. Med andre ord: Kommunestyrets forvaltningsorganer befinder sig i et klart underordningsforhold til statsforvaltningen og andre specielle myndighedsorganer.

Alligevel er det ofte kommet til udtryk fra kommunalpolitikernes og de kommunale interesseorganisationers side, at der findes et kommunalt selvstyre, som statsmagten må vise stor respekt for og give øgede beføjelser til.

Ved siden af - eller nærmere under - begrebet "det kommunale selvstyre" - er den sproglige udvikling sågar nået til, at der eksisterer et såkaldt "nærdemokrati". Ingen har indtil nu formået at beskrive dette magtbegrebs rammer rimeligt udtømmende. Adskillige rekommandationer til lovgiver er dog fremsat, således at lovgivningen efterhånden

bærer præg af parlamentarikernes trang til at eksperimentere med lokalsamfundets styrende organer og deres styrelsesregler. Motiverne til disse styrelsesmæssige nydannelser er formentlig legio.

Man går nok ingen for nær ved at påstå, at folketinget gennem de sidste tyve år har forsøgt i et meget hurtigt tempo at absorbere samtidens mange og ofte uklare politiske og kulturelle strømninger i de kommunale styrelsesregler og forvaltningsprocessuelle regler.

De kommunale styrelsesregler er kommunernes forfatning. I lyset heraf er en portion juridisk konservatisme nødvendig omkring udviklingen af disse regler. Idealet er at sprede indflydelse og magt så langt ud som muligt til samfundets borgere. Det er et naturligt demokratisk mål, som ingen kan bestride, medmindre man forkaster vores nuværende forfatnings idegrundlag.

Alligevel må det være acceptabelt at udtrykke forbehold overfor en vidtgående spredning af den lokale beslutningskompetence, når blot disse forbehold kan retfærdiggøres ved vægtige grunde.

Den offentlige debat om selvstyrets udvikling er ofte præget af kravet om øget selvstyre uden en samtidig debat om de betænkeligheder, der også kan opstilles herved. Man fristes til at påstå at kravet om øget selvstyre - decentralisering - for visse debattørers vedkommende er et mål i sig selv, som er løsrevet fra samfundets naturlige behov for centrale styringsinstrumenter. I sin yderste konsekvens lurer det anarkistiske samfund under overfladen af denne diskussionsform.

Når disse betænkeligheder er udtrykt om selvstyrets udvikling, bør professor Tage Kårsteds ord samtidig erindres. Professoren har udtalt følgende: "Dog bør det siges, at folkestyret ikke kan fungere medmindre borgerne også respekterer de uskrevne regler som omfattes af begrebet den demokratiske kultur". Med andre ord: borgerne arver, forvalter og udvikler altså en "demokratisk kultur", hvis indhold er vanskelig kort at udtrykke, men hvis betydning nok bør huskes i alle forhold der relaterer sig til det kommunale selvstyres placering i samfundets magtorden.

## **2. Selvstyrets udvikling**

Borgernes behov for samvirke tager form på mange måder. Længst kendt er familien, gruppen og byen. Nationen - statsmagten i forskellig skikkelse - er borgernes nutidige mest synlige omnipotente autoritet og organisationsform for løsning af opgaver og tilfredsstillelse af behov i fællesskab.

De politiske ideologier har indrettet opgave- og arbejdsdelingen i de forskellige lande på en meget uens måde. Motiverne hertil er ofte bevidstheds- og økonomiske, som er historisk betinget. Herudover ses også eksempler på forskellige opfattelser om den menne-

skelige adfærd knyttet sammen med retlige og sociologiske begreber. F.eks. antagelsen om, at en kollektiv opgaveløsning medfører et mindre økonomisk udbytte for samfundet som helhed frem for en privat organiseret opgaveløsning, vice versa.

Det er interessant at bemærke sig udviklingen i det kommunale selvstyres opgaver. Adskillige opgaver som tidligere løstes indenfor rammerne af de private husholdninger er nu overført til løsning af det kommunale selvstyre med pengeøkonomi til følge. Denne udvikling er ofte påbegyndt ved lokale initiativer, der efterfølgende er blevet kodificeret.

Gennem kommunalreformen skabtes en opgavemoden organisationsform så kommunerne kunne påtage sig at varetage store lokale kollektive opgaver og samtidig forvalte statslige lokalopgaver, typisk indenfor den sociale sektor.

Kommunerne har derfor siden 1970 udvist en vækst i beslaglæggelsen af samfundets ressourcer, der i et historisk lys er helt ukendt. Aktivitetsudviklingen har løbende været et udgiftspolitisk problem for samfundsøkonomien, som de centrale finansmyndigheder har forsøgt at styre gennem en rammestyling baseret på politiske aftaler.

Herigennem har statsmagten opnået at indgyde lokalpolitikere den opfattelse at selvstyret er reelt, men inden for centralt fastsatte overordnede rammer.

En analyse af kommunernes aktiviteter vil nok nå frem til, at beslutningskompetencen til at fastlægge det lokale udgiftsniveau og aktivitetsomfang er rimeligt beskeden.

Trods denne iagttagelse kan man ikke overvurdere betydningen af lokal beslutningskompetence på mange områder. Det siger sig selv, at samfundet har brug for en uniformering af mange offentlige opgaveløsninger. Det klassiske argument er hensynet til retssikkerhedsmæssige principper. Ingen vil næppe anfægte dette synspunkt.

Alligevel bør det overvejes at ændre lovgivningen således, at stadig flere love alene giver rammebestemmelser. Det bliver herefter en opgave for kommunalbestyrelserne at fastsætte detailreglerne for kommunens myndighedsområde.

En udvikling i den retning vil ændre kommunalpolitikernes rolle til at varetage regeldannelse og overordnet styring fremfor at træffe afgørelse i mange enkeltsager.

Følger man denne tanke fører det straks til overvejelser om den kommunale forfatning er egnet hertil. Spørgsmål om valgperiodens længde, borgmesterens uafsættelighed, udvalgsstyre contra magistratsstyre, folkeafstemninger, beslutningsprocedurer m.fl. er temaer der i

så fald bør granskes i en kreds af såvel politisk som juridisk kyndige personer.

En sådan udvikling vil givet stille krav til en anden personalesammensætning i kommunerne end den nuværende. Hertil kommer behov for øget efter- og videreuddannelse. Danmarks Forvaltningshøjskole vil være en naturlig uddannelsesinstitution for løsning af denne opgave.

### **3. Selvstyrets muligheder**

Selvstyrets evne til at løse opgaver er meget afhængig af dets økonomiske grundlag, som igen er afhængig af geografisk udstrækning og befolkningsunderlag. Større befolkning er lig med større kollektiv købekraft.

I modsat retning trækker ønsket om, at lokalstyret giver den enkelte borger størst mulig indflydelse på lokalsamfundets forhold og udvikling. Det nugældende selvstyre hviler på ideen om det repræsentative demokrati. D.v.s. at valgte personer for en periode afgør fællesskabets spørgsmål på vegne af områdets beboere uden en forudgående systematisk høring af befolkningen.

Kommunalbestyrelsernes medlemmer opnår for 4 år et mandat hos vælgerne til at træffe afgørelse i fællesskabets sager. Hvis det lokale selvstyres inderste væsen skal overleve i de mellemstore og store kommuner kræver det et meget betydeligt tidsforbrug for kommunalbestyrelsesmedlemmerne til at sikre sig tilstrækkeligt kendskab til befolkningens meninger og dermed fællesskabets kollektive vilje i en konkret sag.

De folkevalgtes fornemste opgave er naturligvis at kanalisere folkets vilje over i de konkrete afgørelser. Enten gennem egen votering i sagen eller gennem opstilling af regler og retningslinier, der sikrer at folkets vilje finder udtryk i en afgørelse.

I erkendelse af disse modsat rettede interesser er det i planlovgivningen blevet fastsat at befolkningen skal opfordres til en mere direkte deltagelse i det lokale selvstyres beslutningsproces. Offentlig debat og høring om kommuneplanforslag og lokalplanforslag er eksempler herpå.

Interessen for et egentligt direkte demokrati gennem fastsættelse af regler om bindende folkeafstemninger synes ikke at være tilstede. Der findes dog enkelte eksempler herpå, f.eks. afgørelser om nedlæggelse af folkeskoler.

Såfremt det lokale selvstyre udnytter det betydelige netværk, som de lokale foreninger, virksomheder og uformaliserede folkelige bevægelser repræsenterer, vil denne forvaltningsform bidrage til et særdeles stabilt politisk klima i lokalsamfundet. Sandsynligheden for at der træf-

fes beslutninger, som er helt uacceptable for befolkningen, vil næppe være til stede. Denne folkelige fordragelighed er af uvurderlig betydning for vort samfunds enhed og udvikling. Samtidig vil holdnings-skift og krav til ændrede levevilkår meget hurtigt blive absorberet i det lokale selvstyre.

Dette vil næppe være tilfældet, hvis lokalsamfundets forhold skulle forvaltes af en national myndigheds lokaladministration. Denne administrations ledelse kan ikke nødvendigvis sikre rødder i det lokale samfunds meninger og forventninger.

Det kommunale selvstyre besidder også evnen og viljen til at stimulere udviklingen i lokalsamfundets private sektor på mange måder. Dette kan understøtte egnens økonomiske udvikling i konkurrence med andre dele af landet. Med andre ord: Det kommunale selvstyre er i stand til at påvirke samfundets regionaløkonomi.

Det vil derfor være ønskeligt om statsmagten i videre udstrækning end i dag vil tillade hidtil ukendte samarbejdsformer mellem kommuner og private virksomheder om løsning af lokale opgaver. Kommunalfuldmagts begreb er for ofte et politisk usikkert fænomen. Begrebet har nærmest noget mytisk over sig. Adskillige kommunalpolitikere føler, at selvstyrets muligheder begrænses af statsembetsmænds trang til at bruge den løftede pegefinger, alias kommunalfuldmagten, som bremse på en dynamisk udvikling.

Det kommunale selvstyre kan opnå meget store resultater, hvis blot lovgivningen gav større friheder til nye måder at udføre fællesskabets opgaver på. Gennem adskillige år har de kommunale organisationer arbejdet ihærdigt på at afvikle og begrænse statslige normer og standarder for løsning af kommunernes opgaver. Arbejdet er delvist kronet med held, men der er lang vej endnu. Det synes som, at lighedsdogmet - såvel politisk som juridisk - er vigtigere, end at befolkningen får mulighed for at udvikle rigt varierede livsformer.

#### **4. Selvstyrets begrænsninger**

Som omtalt i indledningen må det kommunale selvstyre naturligvis underkaste sig lovgivningen og statens tilsyn.

Statsmagten har et helt naturligt behov for at regulere det kommunale selvstyres udførelser ud fra mange forskellige motiver. Først og fremmest må det erkendes, at kommunestyrets betydning for samfundsøkonomiens forskellige balancer er blevet så stor, at selvstyrets krav på uafhængighed af statsmagten må vige for centralt fastsatte økonomiske grænser.

Disse grænser stiller til gengæld krav om et effektivt kommunestyre. Selvstyrets fornemste opgave bliver da at fordele de begrænsede ressourcer til de opgaver, der nyder størst lokal prioritet.

Selvstyret må dog aldrig udvikle sig til at skabe et samfund, der indeholder så store sociale og kulturelle forskelle, at det gamle land præges af indre spændinger mellem socialgrupperne og landsdelene.

Det kommunale selvstyre har gennem en årrække opnået en international opmærksomhed i bestræbelserne på at skabe og udvikle et økonomisk og kulturelt samarbejde i Europa. Dette virksomhedsfelt vil naturligvis altid være underkastet statsmagtens suveræne forvaltning af Danmarks forhold til andre nationer. Dette forhindrer på den anden side ikke den enkelte kommune i at indlede venskabelige og kulturelle forbindelser med udenlandske kommuner til gavn for den mellemfolkelige forståelse.

## **5. Afslutning**

Det kommunale selvstyre har kun muligheder og ingen naturlige begrænsninger. Begrænsninger sættes alene af overordnet lovgivning. Nationers grænser er ikke bestemt af nogen højere myndighed, men alene af historiens gang. Tilsvarende gælder i virkeligheden for det kommunale selvstyre. Dette selvstyre repræsenterer det organisatoriske behov for at realisere menneskers fælles opgaver. Disse opgaver skifter ustandselig karakter, hvorfor selvstyret tilsvarende er et dynamisk fænomen.

## **Ret og/eller demokrati i kommunestyret**

**Professor, dr. jur. Steen Rønsholdt**

Kommunalretten har - som en del af den samlede offentlige ret - traditionelt været ret stedmoderligt behandlet. Denne relative upåagtethed står i grelt misforhold til kommunens og kommunalbestyrelsens centrale placering i det samlede forvaltningssystem. Kommunalbestyrelsen er nu den helt dominerende forvaltningsenhed.

Centralt står spørgsmålet om sammenhængen mellem kommunalt demokrati og hertil knyttede antagelser om en særlig retsstilling for kommunerne. En væsentlig - om end ikke den eneste - indgang til undersøgelsen af dette spørgsmål er den retlige kontrol med kommunerne. De kommunalretlige krav indhold og fremtræden er således i høj grad bundet til relationen kommunalbestyrelse/kontrolmyndighed. En stor del af de kommunale retsreglers udvikling og retskildegrundlag kan ganske enkelt ikke forstås løsrevet fra den retlige kontrol. Den kommunalretlige retsdannelse har i udpræget grad sit udspring i en polycentrisk organiseret struktur, i hvilken den retlige kontrol har sin centrale placering. Spørgsmålet om kontrolmyndighedernes afgørelser som udtryk og grundlag for gældende ret kompliceres af de særlige forudsætninger, der gør sig gældende i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og kontrolmyndighederne samt forholdet mellem kontrolmyndighederne indbyrdes. Med udgangspunkt heri kan man stille følgende spørgsmål: Hvor er kompetencen til fortolkning og udfyldning af retten placeret? Hvilken retskildeværdi har den enkelte myndigheds retsopfattelse i forhold til andre myndigheders divergerende retsopfattelse? Hvornår og under hvilke omstændigheder kan en given retsopfattelse siges at være udtryk for gældende ret?

Disse helt grundlæggende spørgsmål skal ses i forbindelse med, at kommunalretten ikke - længere - kan betragtes som den lidt atypiske gevækst i det offentligretlige univers. Spørgsmålet om eksistensen og indholdet af et kommunalt selvstyre er hermed i vidt omfang blevet sammenfaldende med det almindelige spørgsmål om dansk forvaltnings retlige stilling og altså spørgsmålet om karakteren og indholdet af den offentlige ret. Uden at foregribe resultatet kan man vel - foreløbig - sætte spørgsmålstegn ved, om kommunaliseringen af dansk forvaltning afgørende skulle have elimineret de retssikkerhedsspørgsmål, som udgør forvaltningsrettens og den retlige kontrols fundament.

Den kommunale strukturs særegenheder øver naturligvis en betydelig indvirkning på de retlige formers fremtræden og indhold, som må indgå i grundlaget for analysen. I denne sammenhæng begrænses



emnet til det helt overordnede spørgsmål, om kommunalt demokrati og selvstyre repræsenterer et sådant brud med de betingelser som traditionelt har bestemt den forvaltningsretlige kontrolproblematik, at det i sig selv kan begrunde en nedtoning af behovet for retlig kontrol.

En 100% gennemført demokratisk styreform som den eksempelvis beskrives i teorien om den reflektive ret, må naturligvis repræsentere tilstrækkelig legitimation til at substituere al anden ret, end lige netop det processystem der skal til for at sikre den tvangsfri diskurs mellem ligestillede samfundsmedlemmer.

En sådan idealmodel må imidlertid konstateres at være noget virkelighedsfjern. I realiteternes verden er de demokratiske styreformer udtryk for grader af tilnærmelse til idealet om det enkelte menneskes herredømme over egne og samfundets anliggender.

Det er med udgangspunkt i konstateringen af demokratiets reelle vilkår man må acceptere det tilsyneladende paradoks, at retten på en og samme tid er - bør være - udtryk for den demokratiske fællesvilje og *modvægt* mod selvsamme fælles vilje (Tocqueville, uddrag af "Demokratiet i Amerika" side 52).

En given grad af reelt demokrati kan således i sig selv legitimere retlig autonomi herunder frihed for indblanding via retlig kontrol. Imidlertid må man være opmærksom på, at det enkelte kommunale samfund også er en del af en større samfunds- og statslig helhed, hvor helhedens og lokalsamfundets interesser langt fra kan forudsættes at være sammenfaldende.

Grundlaget fra antagelsen om en særlig retlig stilling for kommunerne må søges i det kommunale selvstyre og i sammenhæng hermed i det kommunale demokrati.

Man taler ikke om statens selvstyre. Kommunalt selvstyre har netop noget med frihed i forhold til statsmagten at gøre. Begrebet kommunalt selvstyre er positivt ladet. Begrebet statsmagt er ikke forlenet med en sådan positiv ladning. Begrebet selvstyre associerer til frihed medens begrebet statsmagt associerer til tvang. Hvorpå beror denne forskel, når man må anerkende den kommunale sektor som en integreret del af den samlede offentlige magt. Denne offentlige magt bygger i Danmark på et tostrengt demokratisk system. Det betyder at såvel den statslige som den kommunale del af den offentlige magt henter sin legitimation i det repræsentatives demokratis form og at såvel den kommunale som den statslige forvaltnings udøvelse af offentlig magt er underlagt og i sidste instans afledt af den centrale statslige lovgivning.

Den kommunale kompetence har således karakter af delegeret statsmyndighed men henter en væsentlig del af sin legitimation i det folkelige mandat, som er grundlaget for kommunalbestyrelsens konsti-

tution. Kommunalbestyrelsen er en del af den udøvende magt men kommunalbestyrelsen er samtidig et politisk organ opbygget som et miniparlament af samme partipolitiske tilsnit som Folketinget. Et helt grundlæggende element i den samlede offentligretlige kompetencestruktur er forudsætningen om magtens tredeling og forudsætningen om den offentlige magts retlige afhængighed med hertil hørende - grundlovsfastsat - retlig kontrol.

Hvordan forenes forudsætningen om retlig afhængighed med forestillingen om retlig autonomi for kommunestyret og hvordan begrundes en retlig særstilling for kommunerne, når såvel den kommunale som den statslige magt henter sin legitimation i det repræsentative demokratis form? En del af svaret må være, at den kommunale magts demokratiske legitimation er dobbelt. Det er i denne dobbelthed forudsætningen om et kommunalt selvstyre har sit udspring, og det er det kommunale mandats demokratiske grundlag som betinger den retlige særstilling begrebet selvstyre er udtryk for.

En nærmere bestemmelse af selvstyretankens rækkevidde som grundlag for kommunalretlig autonomi - herunder frihed for retlig kontrol - forudsætter en detailanalyse af det kommunale demokratis reelle indhold og bæreevne samt en kortlægning af den kommunale autonomis rammer, som disse sættes af overordnede samfunds- og statsinteresser.

Som optakt hertil vil selvstyretankens ideologiske indhold i grove træk blive konfronteret med nogle linier i udviklingen af selvstyrets og det kommunale demokratis faktiske betingelser.

I Henrik Zahles Statsret (side 345) hedder det, at det kommunale selvstyre ikke så meget "er en ret der tilkommer kommunalbestyrelsen .... altså kommunalbestyrelsens ret til at styre", det basale er derimod "den enkelte borgers ret til selv at fastlægge egne anliggender".

Hvordan denne forskel end nærmere tænkes afgrænset, så må realiteten være, at det kommunale selvstyre - i hvert tilfælde som kommunestyret hidtil har udviklet sig - har kommunalbestyrelsens beføjelser som sin genstand. Lægges dette til grund bliver det ovenfor anførte citat et udtryk for den kommunale selvstyreideologis indhold. Selvstyrebegrebets positive ladning har således sit grundlag i forestillingen om en mindre kreds af borgere, som selv varetager deres anliggender kollektivt og solidarisk. Spørgsmålet bliver herefter, hvordan denne forestilling eller forudsætning harmonerer med den kommunale virkelighed.

Grundlaget for det nuværende kommunestyre etableredes i midten af forrige århundrede, hvor liberalistiske tankegange slog igennem. Den kommunale kompetence's genstand bestod i et sæt af kommunale opgaver, som overvejende havde karakter af forsyningsvirksom-

hed. Disse opgaver havde som mål at tilfredsstille nogle fundamentale og elementære behov i det helt nære samfund (skole, sundhed, socialforsorg, veje etc.).

Selvstyrets oprindelige ide var således, at kommunen indenfor brede rammer havde frihed til at tilrettelægge en lokal forsyningspolitik. I udførelsen af disse "egentlige" kommunale opgaver, blandede staten sig meget lidt. (Kommunalt selvstyre - myte eller virkelighed s.8ff).

Den kommunale opgaveafgrænsning afspejlede naturligvis også overordnede statslige mål, men opgavernes løsning var kun i ringe omfang af umiddelbar betydning udenfor det enkelte lokalsamfunds grænser.

Denne opgaveprofil modsvarede af en enkel og overskuelig forvaltningsstruktur. Den samlede kommunale sektor var således indrettet på at de kommunale politikere - uden noget embedsapparat - gennem udvalg og kommissioner direkte udøvede forvaltningen. Fraværet af et egentligt forvaltningsapparat og den hertil knyttede forudsætning om politikernes direkte forvaltningsudøvelse var en realitet i mange kommuner helt op til kommunesammenlægningerne i 60'erne.

Selvom der naturligvis har været tale om en gradvis udvikling gennem dette århundrede, kan det fastslås, at det kommunale (selv)styres forudsætninger voldsomt blev ændret med kommunalreformens gennemførelse. Der skal ikke på dette sted gives en egentlig beskrivelse af disse reformers indhold og rækkevidde. Vigtigt for emnet er imidlertid konstateringen af det faktum, at kommunalreformen var en *statsadministrativ reform*. Reformens overordnede dominerende sigte var, at decentralisere den statslige forvaltning ud til kommunerne. Kommunerne skulle være rammen om og bærer af "*den nye offentlige sektor*" (op.cit.).

Denne udvikling afspejlede sig også klart i en ændret opgavefordeling mellem den statslige og kommunale sektor og især i en voldsom forskydning af de samlede offentlige ressourcer til den kommunale sektor. Den overordnede statslige økonomi, finans- og pengepolitik er således i dag uløseligt knyttet til og afhængig af forholdene i den kommunale sektor.

Kommunalbestyrelsen er ud fra en snæver retssikkerhedssynsvinkel en lidet hensigtsmæssig organtype. Spørgsmålet er så, om det (nær)demokratiske islæt kan kompensere herfor. Ved besvarelsen af dette spørgsmål må man være opmærksom på den skitserede udvikling af kommunen fra at være en sammenblanding af brugerforening og offentlig myndighed for det helt nære samfund ledet og administreret af lægfolk til de store administrative maskiner vi kender i dag. De nye storkommuner er forsynet med et forvaltningsapparat, der

strukturelt har sit forbillede i opbygningen af den statslige forvaltning. Kommunalbestyrelsens forvaltningskompetence er uhyre bredt afgrænset.

Alt i alt har kommunalreformen(erne) resulteret i en omfattende bureaukratisering af det kommunale styre. Dette er det afgørende resultat af kommunalreformen, der som anført jo netop også var en *administrativ* reform. På trods af denne omfattende bureaukratisering har den kommunale styrelsesordning stadig - i hovedtrækkene - den oprindelige form fra tiden før kommunalreformen, dvs. den periode hvor politikerne - uden noget egentligt embedsapparat - selv varetog den udøvende forvaltning. Men selvom man således formelt lod den politiske ledelsesstruktur uberørt var sigtet faktisk en ændret rollefordeling. Politikernes rolle skulle således hovedsageligt begrænses til at forestå den overordnede ledelse og styring i modsætning til varetagelsen af egentlige forvaltningsopgaver i snæver forstand. For så vidt kunne man jo sige at afstanden mellem "borgerne" og disses demokratiske repræsentanter nok er blevet større, men at dette "tab" af demokratisk legitimitet er blevet kompenseret af den kommunale forvaltnings professionalisering. I forhold til en sådan synsmåde må man imidlertid for det første være opmærksom på, at forholdet mellem politikernes funktioner som politisk ledelse og som forvaltningsudøvere nok er principiel klar men faktisk varierer stærkt fra kommune til kommune og fra sag til sag. Formelt er der således ingen grænse for politikernes engagement i den egentlige kommunale forvaltningsvirksomhed. For det andet må man også være opmærksom på, at bureaukratiseringen har skiftet form fra et traditionelt (statsligt) forvaltningsbureaukrati præget af den juridiske forvaltningstradition til et egentlig *fagbureaukrati* (op.cit. s. 58). Med fagbureaukrati menes ansatte, hvis faglige uddannelse nøje afspejler indholdet af de kommunale funktioner. Eksempelvis: Pædagoger, ingeniører, sygeplejersker, læger etc. Med andre ord specialister som bemander og styrer de enkelte dele af den sektoropdelte kommunale forvaltning.

Den kommunale bureaukratisering tenderer således i sig selv mod negation af nærdemokrati, uden at denne form for bureaukratisering kan siges at rumme traditionelle retssikkerhedsgarantier.

Til dette billede af ændringen i de folkevalgtes funktionelle placering må yderligere føjes fremkomsten af nye kraftcentre i og udenfor den kommunale myndighedsstruktur. Som et sådant kraftcenter kan (igen) peges på det kommunale bureaukrati. Dette bureaukrati har væsentlige - særlige - interesser i dele af den kommunale politik som er af betydning for den pågældende faggruppe. Disse interesser artikuleres såvel gennem - ofte magtfulde - faglige organisationer som direkte af de kommunalt ansatte på deres respektive tjenestesteder ja endog i dobbeltroller som kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte.

Hertil føjer sig så andre "nye" magtfaktorer så som erhvervs-koncentrationer, interesseorganisationer, kommunale sammenslutninger etc. etc.

Kommunalbestyrelsen er her oppe imod magtgrupperinger som ikke artikulerer deres indflydelse gennem men på tværs af det partipolitiske system og som er uden demokratisk legitimation (op.cit.).

Hvordan forholder en sådan udvikling sig til "befolkningens" interesser, og hvad vil befolkningen i denne sammenhæng sige? Hvor langt rækker det repræsentative systems legitimerende kraft? Eller rettere hvori består forskellen mellem den kommunale og den statslige del heraf. Når kommunalt selvstyre opfattes som en i det demokratiske mandat funderet frihed må man nødvendigvis stille spørgsmålet *frihed for hvem og frihed til hvad*. Udviklingen har bevæget sig langt fra selvstyrets ideologiske udgangspunkt: Det nære samfunds medlemmer som selv organiserer deres liv. Frem for at tale om udviklingen af selvstyret kunne man nok så meget tale om decentraliseringen af den statslige forvaltning.

På spørgsmålet om denne udvikling i sig selv kan begrunde mindre retlig afhængighed og retlig kontrol må svaret som udgangspunkt være nej. Kommunalforvaltning indebærer samme risici for inkompetence, magtfordrejning, korruption, forskelsbehandling, usaglighed etc. som statslig forvaltning. Men herudover er der yderligere til kommunalforvaltning knyttet en række problemer som udspringer af det kommunale styres konstitution og virkemåde.

Set ud fra en traditionel retssikkerheds synsvinkel må man - på et helt overordnet plan - kunne konkludere, at den kommunale myndigheds konstitution og virkemåde ikke i sig selv repræsenterer en retssikkerhedsgaranti, og at det kommunale demokrati ikke generelt set er af en karakter som kan kompensere for retssikkerhed. Almindelige henvisninger til at utilfredshed med kommunalbestyrelsen kan gøres gældende på valgdagen vil ofte være at føje spot til skade.

Hertil må imidlertid føjes, at den kommunale myndigheds struktur faktisk er en særegen størrelse. At kommunalforvaltning derfor også giver anledning til en række særlige spørgsmål med hertil hørende svar. En mere udbygget og nuanceret behandling heraf må derfor tage udgangspunkt i:

- 1) En analyse af de kommunale opgavers karakter, omfang og udvikling.
- 2) En analyse af kommunalbestyrelsens og den kommunale forvaltnings funktionsmåde.
- 3) En analyse af kommunalrettens former herunder retsgrundlaget, retskilderne og de kommunale afgørelses særlige karakter.

- 4) Med udgangspunkt i de enkelte kommunale regulerings- og opgavetyper foretages en specifik magt- og interesseanalyse herunder en kortlægning af forskellige partstyper og partsrelationer, disses forholdsmæssige styrke, særlige indflydelsesmuligheder etc. Som sådanne forskellige parts- og interessekonstellationer kan anføres:
- a) Staten versus kommunerne. Eksempelvis i spørgsmål om overholdelse af de kommunale udgifts- og budgetrammer.
  - b) Primærkommunerne versus amtskommunerne og staten. Eksempelvis i spørgsmål om konflikt mellem den kommunale og statslige arealplanlægning og lokaliseringen af særlig forurenende virksomheder etc.
  - c) Den enkelte kommune versus sammenslutning af kommuner. Eksempelvis i spørgsmål om den enkelte kommunes respekt for aftaler indgået af kommunale foreninger og staten.
  - d) Lokal kommune versus andre kommuner. Eksempelvis i spørgsmål om drift og anlæg af kommunale fællesskaber.
  - e) Kommunalbestyrelse versus kommunal administration. Eksempelvis i spørgsmål om drift og indretning af de enkelte kommunale institutioner (daginstitutioner, biblioteksvæsen etc.).
  - f) Dele af kommunal administration versus andre dele af den kommunale administration. Eksempelvis stridigheder mellem forskellige institutioner om ressourcefordeling, udbygning eller nedlæggelse.
  - g) Kommunalbestyrelse versus udvalg eller magistrat. Eksempelvis i spørgsmål om kompetenceafgrænsning eller kompetenceoverførsel.
  - h) Kommune versus borger eller kommunalt ansatte. Eksempelvis den enkelte borger eller borgergruppe som adressat for kommunalbestyrelsens afgørelser eller beslutninger.
  - i) Borger versus borger versus kommune i forskellige kombinationsforhold. Eksempelvis græsrodsorganisationer eller naboer i konflikt med en forurenende virksomhed, hvor kommunalbestyrelsen har afgørelseskompetencen.

Variationsmulighederne er talløse og bliver naturligvis først meningsfulde, når de i udbygget form kobles på konkrete regulerings-, opgave- og konflikttyper.

På baggrund heraf og i det hele punkterne 1-4 foretages en nyvurdering og udbygning af traditionelle retssikkerhedsbegreber. Det er klart, at spørgsmålet om retssikkerhed kan stille sig ret så forskelligt alt afhængigt af hvilke af de under a)-i) opregnede sags- og konflikttyper, der er sagens genstand. I denne henseende kan en grov skillelinie drages mellem tilfælde kendetegnet ved tilstedeværelsen af et egentligt retsbeskyttelsesbehov (retssikkerhed i snæver forstand jf. kategori h) og tilfælde hvor interessen for overholdelse af gældende ret alene eller hovedsageligt har sit udspring i helt overordnede styringshensyn, jf. a).

Hvor der i sagen/konflikten indgår retssikkerhedshensyn i snæver forstand kan retten - og kontrol med rettens overholdelse - kun kompenseres af reel medindflydelse for den retsundergivne, hvad det så i øvrigt vil sige! Spørgsmålet om selvstyre med hertil hørende retlig autonomi for kommunalbestyrelsen må herudover begrænses til sags- og konflikttyper, som kun involverer retssikkerhedssyn i vid forstand. Som tidligere påpeget har det her anførte karakter af grove udgangspunkter. De anførte retssikkerhedsbegreber er således i sig selv udtryk for traditionelle rets- og dermed retssikkerhedsforestillinger, med de begrænsninger som følger heraf.

Problemet er, at traditionelle begreber og afgrænsninger ikke længere slår til. Men frem for at begynde med en detaljustering af enkeltbegreber som eksempelvis faktisk forvaltningsvirksomhed, borgerindflydelse etc. må en nyorientering tage sit udgangspunkt i det helt overordnede spørgsmål om retsformens muligheder og rækkevidde i den kommunale virkelighed. Spørgsmålet herom hænger igen snævert sammen med forholdet mellem politik og ret. Betydningen af denne for enhver rets(kilde)forståelse helt fundamentale sondring må naturligvis presse sig særligt på i kommunalretten.

At der - til tider - sættes spørgsmålstejn ved opretholdelsen af denne sondring må vel opfattes som et forståeligt resultat af en stadig udvikling mod sløring af rettens konturer. For så vidt er det stillede spørgsmål udtryk for retspessimisme. At sætte spørgsmålstejn ved sondringens relevans rummer således i sig selv en præference for den politiske form. Men opgaven er eller bør vel ikke være afvikling men udvikling af retten.

At retsformen er trængt kan ikke uden videre tages som udtryk for aftagende rets(sikkerheds)behov, og politisk virksomhed i bureaukratisk form kan i hvert tilfælde ikke accepteres som (nær)demokratisk retssubstitut.

## **Dygtiggørelse af kommunale politikere**

**Fhv. rektor Knud Stenshøj og rektor Jørgen Hahn**

I perioden 1959-1967 drøftede de kommunale organisationer og et - i 1963 - særligt nedsat udvalg det hensigtsmæssige i at oprette en kommunal højskole eller en kommunal kursusvirksomhed.

Hovedvægten i disse diskussioner var klart lagt på tanken om kurser for medlemmer af de kommunale råd, idet man forestillede sig enten kurser udelukkende for politikere eller evt. også kurser med en blanding af disse og medarbejdere.

Man var klar over, at Kommunalreformen med dannelsen af større kommuner ville afføde et behov for en sådan kursusvirksomhed, idet de enkelte politikere ikke mere som hidtil ville kunne deltage direkte i forvaltningsarbejdet, og de ville således miste det umiddelbare kendskab til de områder, der skulle forvaltes.

En af måderne politikerne kunne bevare overblikket på var bl.a. ved deltagelse i kurser og anden oplysningsvirksomhed. Disse grundsynspunkter var der fuld enighed om. De betænkeligheder der var - og som i nogen grad forsinkede skolens start - gik på om en sådan virksomhed ville være et tilstrækkeligt grundlag for en skole. En udvidelse af dens virksomhed til - i væsentligt omfang - at etablere kurser også for kommuner og amters medarbejdere blev af nogle anset for urealistisk, fordi Danmarks Forvaltningshøjskole fra sin oprettelse i 1963 lavede kurser for kommunernes personale.

Problemet løstes - efter megen diskussion - ved en "konkurrence-aftale" mellem Danmarks Forvaltningshøjskole og det kommunale højskoleudvalg. Vejen var herefter banet for oprettelsen af Den kommunale Højskole i Danmark i 1967.

Forholdet mellem de to institutioner udtrykkes af Erik Harder meget præcist i skriftet i anledning af Danmarks Forvaltningshøjskolens 25-års-jubilæum: "Forholdet til Den kommunale Højskole har ikke på noget tidspunkt givet anledning til reelle problemer, selvom afgrænsningsproblemer periodevis har været et yndet emne. Teori er ofte sværere at komme til livs end realiteter".

Som bekendt valgte man i forbindelse med Den kommunale Højskoles oprettelse ikke at ansætte en fast lærerstab, bl.a. på grund af kommunernes mangeartede opgaver. Derimod havde man en tro på, at det på en række områder måtte være muligt at "trække på" ekspertisen hos centraladministrationens embedsmænd.

Denne tro vaklede dog en smule, da historien om den første kommitterede i byplansager - Hendriksen - nåede frem.



Han havde ved sin udnævnelse en idé om at aflægge besøg i kommunerne. Disse overvejelser forelagde han en tidligere kollega, der efter at have lyttet til Hendriksens engagement udtalte: "Ja, ja Hendriksen De må nu gøre, som De vil - jeg skal i hvert fald ikke ud og distraheres af kendsgerningerne".

Den embedsmand, der lagde dette synspunkt for dagen, var heldigvis ikke eksponent for holdningen i det kontor, som højskolen fra sin start tog kontakt til - nemlig Indenrigsministeriets kommunekontor.

Her mødte vi en kontorchef - Erik Harder - der gennem en kombination af teori og tæt kontakt med den kommunale virkelighed havde et klart blik for, hvad kommunalpolitikere kunne have brug for i deres virke, samtidig med at han og andre medarbejdere i kontoret (bl.a. J.B. Pileborg og Sv.E. Aaen) var særdeles positive overfor tanken om, at "undervise" kommunalpolitikere.

Med en sådan samarbejdspartner var det en let sag at starte kurserne om "Kommunernes styrelse" - et kursus for både erfarne og relativt nye kommunalpolitikere. Det første kursus fandt sted 19.-22. maj 1968 og kursusrækken ophørte medio 1972. Der havde i denne periode været afholdt ialt 29 kurser. Alene på dette "grundkursus" havde Harder og kompagni således haft ca. 1000 kommunalpolitikere på skolebænken.

Men hermed stoppede det ikke. I ovennævnte periode havde en række af de kommunalpolitiske kursister fremsat ønske om et "fortsættelseskursus". Det blev etableret under betegnelsen "Forvaltning og økonomi" og blev afholdt 15 gange fra 1970 til udgangen af 1972.

Når man i dag ser tilbage på disse kurser, må man konstatere, at de pædagogisk var lagt tilrette på en måde, der den gang var ret så uvant for kommunalpolitikere. Udover Harder og hans kolleger fra kommunekontoret, der varetog foredragsvirksomhed og plenumdiskussioner, var der indlagt god tid til gruppedrøftelser under ledelse af kommunaldirektører. En form som politikerne fandt særdeles udbytterig, og samtidig kunne de konstatere, at Harder og hans kolleger havde høj faglig kompetence og et indgående kendskab til, hvad der rørte sig i kommunerne. Det står endnu klart i erindringen, at Harder på nærgående spørgsmål om kommunalfuldmagten som regel svarede: "Visse dele af det kommunale selvstyre trives bedst i stilhed".

Eller når han f.eks. ved afslutningen af plenumdiskussioner ville betone, at der sjældent i kommunestyret var tale om sort eller hvidt og gjorde det ved at sige: "Jeg håber, at det er lykkedes mig at give to svar på hvert spørgsmål, der er stillet".

I årene frem til kommunevalget i 1974 havde vi konstateret, at der på en række områder - også for medarbejderne - var store uddannelsesbehov.

Samtidig havde en række kommunalpolitikere på de ovennævnte kurser anbefalet, at der blev etableret lignende kurser for de nyvalgte efter valget i 1974. Vi vurderede at efterspørgslen klart ville overstige de kapacitetsmæssige muligheder, og tiden var derfor inde til at tænke nyt, når det drejede sig om "grundkurset" for nyvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

I efteråret 1972 mødtes vi med Harder og lagde grundstenen til det, der skulle blive en institution i institutionen: "Kattegat kommune" - et kursus for nyvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer til afvikling i de 14 kommuneforeninger.

I 1971 var grundlaget for en sådan regional kursusvirksomhed blevet tilvejebragt ved etableringen af det såkaldte "Kommuneforeningernes kursuskoordineringsudvalg" med Den kommunale Højskole som landssekretariat.

Opgaven var ganske "enkel": Der skulle laves et kursus bestående af en grundbog, en videoproduktion, der viste den fiktive "Kattegat" kommunalbestyrelse i arbejde (åbent og lukket møde samt to udvalgs møder) altsammen med tilhørende dagsordensmateriale samt en detaljeret beskrivelse af kommunen. Hertil kom en detaljeret planlægning af kursernes forløb med tilhørende gruppespørgsmål m.m. Og naturligvis skulle der uddannes en række instruktører udpeget af kommuneforeningerne.

Harder påtog sig det hele.

Der kom en grundbog til verden: "Dansk kommunestyre i grundtræk", og med FA-studerende fra Forvaltningshøjskolen i rollerne som kommunalpolitikere blev der produceret video på baggrund af detaljerede drejebøger.

Kattegat kommune blev beskrevet, kursistmaterialet udarbejdet (dagsordensmateriale, gruppespørgsmål m.m.), og instruktørerne blev undervist og fik en "hotline" direkte til Harder, hvis der i kursusforløbet opstod særlig komplicerede spørgsmål.

Og bagved det hele lå hans dybe engagement i det kommunale selvstyre og troen på, at skulle en sådan kursusvirksomhed lykkes, skulle den ligge tæt op af de arbejdsmæssige krav, der stilles til kommunalpolitikere. Det betød bl.a. forberedelse til hver kursusdag (kurset har en varighed på fem dage - afviklet over 4-5 uger): læse dagsordener m.v. for kursusedtagerne.

Den dengang ret så avancerede måde at lave kurser for nyvalgte på blev en succes. Omkring 70% af de nyvalgte deltog og samme store interesse viste sig efter valgene i 1978, 1981 og 1985. Det samlede materiale blev i denne periode naturligvis ajourført og hver gang med Harder som "ankemand". Vi er pt. i fuld gang med planlægning

gen af "Kattegat kommune 1990", hvor andre kræfter har taget over, men grundtanken - og store dele af formen - er opretholdt.

Vi har fra højskolens side utallige gange kunnet konstatere, at kolleger i andre lande overraskes over danske kommunalpolitikeres interesse i at dygtiggøre sig, og bl.a. har projektet Kattegat kommune en række steder i udlandet dannet forbillede for tilsvarende kurser for nyvalgte.

Kommunalreformen satte naturligvis sit store præg på højskolens kursusvirksomhed op igennem 70-erne. Den ændrede byrde- og opgavefordeling med tilhørende reformer avlede også blandt kommunalpolitikere behov for at sætte sig ind i "de nye tingenes tilstand" indenfor de forskellige forvaltningsområder. Hermed blev der for alvor taget fat på "udvalgskurser", der i sagens natur koncentrerede sig om den nye lovgivning og konsekvenserne for det kommunalpolitiske og administrative arbejde. En naturlig følge var - på en række områder - at lave kurser med en blanding af politikere og medarbejdere, noget som stadigvæk er gældende for en hel del af højskolens aktiviteter. Nogle har hævdet, at Den kommunale Højskole har spillet en særdeles stor rolle i forbindelse med Kommunalreformens gennemførelse. Men forudsætningen for at kunne dette var en stor og positiv medvirken fra en række ministerier og de kommunale organisationer.

Når højskolen stadig på en række områder fungerer som stedet for "uformel kontakt" mellem statsmagten og kommunerne skal en stor del af æren tilfalde Harder og hans kolleger i Indenrigsministeriets kommunekontor. Det er tyve år siden, men sporene er ikke slettet.

Efterhånden som Kommunalreformens brikker faldt på plads ændredes politikernes ønsker til kursusvirksomheden. Der blev nu tale om aktiviteter, der koncentrerede sig om politikernes handlemuligheder og begrænsninger generelt og indenfor de forskellige udvalgsområder. Hertil kom, at kommunestyret havde fået tilstrækkeligt overskud til at interessere sig for sig selv og sin funktionsduelighed, hvilket bl.a. kommer til udtryk i kurser, der beskæftiger sig med forholdet mellem politikere og administration, politikernes roller og den evigt unge diskussion om balancen mellem behandling af enkeltsager og de mere langsigtede politiske dispositioner.

I takt med kommunestyrets udvikling er viften af aktiviteter for politikere - op igennem 80-erne - blevet bredere. Det vil føre for vidt med en udtømmende "eksempelsamling", men der kan nævnes kurser af generel karakter om helheden i kommunalbestyrelsens arbejde - "fagpolitiske" konferencer med udspring i de enkelte udvalgsproblestillinger - særlige temakonferencer af "messelignende" karakter - træningskurser i "Mødeledelse" "Medietræning" og som noget nyt "Politisk kommunikation". Der afholdes også seminarer for hele

udvalg eksempelvis "Politisk ledelse for økonomiudvalg". Nævnes skal også de årlige borgmesterkonferencer. Det ligger i sagens natur, at der anvendes et bredt spekter af pædagogiske metoder, afhængig af de enkelte aktiviteter formål og indhold.

Den kommunale Højskoles kurser for politikere skal opfylde en række kriterier så som; at give viden om de forhold politikerne skal træffe beslutning om samt administrere, og at give færdigheder i varetagelsen af politikerrollen.

Dette stiller - også på dette område - store krav til højskolens undervisere, som skal kunne forene høj faglig kompetence med kunsten at formidle.

Endvidere er det vigtigt, at aktiviteterne sigter på en umiddelbar anvendelighed for den enkelte politiker. Der lægges derfor stor vægt på fremskaffelse af væsentlige, kommunale eksempler samt indbyrdes erfaringsudveksling.

Når det drejer sig om dygtiggørelse af kommunalpolitikere, er Den kommunale Højskoles placering enestående: Ingen andre steder eksisterer der et sted - et miljø - hvor kommunale politikere fra hele landet mødes på tværs af partiskel.

Den kommunale Højskole skal ikke undervise i at være politiker, men vor opgave er at medvirke til at skabe forudsætninger for, at politikerne kan udføre deres hverv.

## Tilsynsrådernes arbejde

Statsamtmand Erik Toftgaard

### 1. Indledning

I denne artikel vil jeg forsøge at give et indtryk af tilsynsrådernes arbejde. Mine eksempler er for en stor dels vedkommende hentet i tilsynsrådet for Vejle amt, som jeg kender bedst, så måske burde overskriften snarere være "tilsynsrådets arbejde". Fremstillingen er dog så almen, at den valgte titel kan forsvares. Jeg forventer ikke at belære dr.jur. Erik Harder, som ved alt, hvad der er værd at vide om kommuner og tilsyn. Men jeg håber at møde en og anden læser, som ikke har et dybtgående kendskab til tilsynsrådene.

Det tilsyn, som indenrigsministeriet og tilsynsrådene fører med kommunerne, betegnes gerne som det almindelige tilsyn: Det tager sigte på kommunestyret i almindelighed til forskel fra det tilsyn, der udøves inden for en enkelt sektor, som fx socialministeriets tilsyn med det sociale område.<sup>(1)(2)</sup>

I henhold til § 47 i loven om kommunernes styrelse varetages tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune af indenrigsministeren. (Som i henhold til loven om Københavns kommunes styrelse også varetager tilsynet med Københavns kommune). Tilsynet med de øvrige kommuner varetages af et tilsynsråd for hvert amt bestående af statsamtmanden som formand samt 4 medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Da de amtsrådsvalgte medlemmer af tilsynsrådet vælges ved forholdstal, er det ikke overraskende, at der (i 1989) i de fleste tilsynsråd er en "politisk balance", idet der i rådet er indvalgt 2 medlemmer repræsenterende Socialdemokratiet/Socialistisk Folkeparti og 2 medlemmer repræsenterende borgerlige partier. Dette gælder for 10 tilsynsråd. I 3 tilsynsråd er der 3 repræsentanter for Socialdemokratiet/Socialistisk Folkeparti og 1 repræsentant for den borgerlige side, og endelig er der i 1 tilsynsråd indvalgt 1 repræsentant for Socialdemokratiet og 3 repræsentanter for borgerlige partier. Socialdemokratiet er repræsenteret i samtlige tilsynsråd. Det Konservative Folkeparti i 13, Venstre i 9, Socialistisk Folkeparti i 7, og endvidere er Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti hver repræsenteret i 2 tilsynsråd.

Tilsynsrådene blev oprettet ved kommunalreformen i 1970. I en årrække var den helt overvejende del af sagsmængden i tilsynsrådene sager om godkendelse af køb og salg af fast ejendom, lånoptagelse og garantipåtagelse. I løbet af 1970'erne skete der imidlertid en betydelig stigning i antallet af såkaldte legalitetssager, altså sager (ofte klager), hvori der rejses spørgsmål om lovligheden af en kommunes virksomhed. Ved en lovændring ophævedes kravet om tilsynsmyn-

dighedens godkendelse af kommuners køb og salg af fast ejendom og lånoptagelse m.v. fra den 1. maj 1981, og dermed bortfaldt de mange sager herom.

Der har også i 1980'erne været en stigning i antallet af legalitetssager. Ifølge den foreliggende statistik for 1988 traf tilsynsrådene i dette år i alt 1.327 afgørelser, heraf 622 afgørelser i klagesager, herunder vejledende udtalelser; i 577 tilfælde tog tilsynsrådet stilling til kommunalbestyrelsens afgørelse af revisionsbemærkninger, mens der var 40 godkendelser af samarbejdsaftaler og 88 afgørelser i andre tilsynssager. Denne statistik giver dog næppe et særligt præcist billede af aktiviteten, idet der synes at være nogen forskel fra tilsynsråd til tilsynsråd i opgørelsesmåden, og da en væsentlig del af tilsynsrådernes virksomhed består af besvarelse af telefonisk forelagte spørgsmål og afgivelse af vejledende udtalelser, der ikke registreres som "afgørelser".

Det skal bemærkes, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser. Denne bestemmelse giver alene ministeren adgang til at udstede generelle retsfor skrifter, og ministeren kan ikke give et tilsynsråd direktiver om, hvorledes en konkret sag skal afgøres.

## **2. Et legalitetstilsyn**

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver, er et legalitetstilsyn, d.v.s. et tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen. (3) I bemærkningerne til det af indenrigsministeren i 1984 fremsatte forslag til lov om ændring af styrelsesloven (gennemført som lov nr. 210 af 16. maj 1984) udtales herom:

"Udtrykket lovgivningen må forstås som gældende ret i almindelighed, d.v.s. både skreven og uskreven ret, herunder især retsgrund sætninger som fx lighedsgrundsætningen. Ordet lovgivningen må dog i én henseende forstås indskrænkende, idet det antages i teori og praksis, at tilsynsmyndighedens sanktioner ikke kan anvendes til gennemtvungelse af krav, der grunder sig på privatretlige forpligtelser, fx betaling for leverancer til kommunen, hvis gennemtvungelse forudsætter, at tilsynsmyndigheden skal tage stilling til kravet. Det samme gælder ved uoverensstemmelser mellem en kommunalbestyrelse og dennes ansatte."

I bemærkningerne til forslaget om ændring af lovens § 61 oplyses, at forslaget er i overensstemmelse med forslaget i betænkningen om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, og at den foreslåede bestemmelse fastslår, hvilke sanktioner tilsynsmyndigheden kan anvende over for ulovligheder i kommunestyret. Den hidtil gældende formulering om, at tilsynsmyndigheden kan "træffe de nødvendige foranstaltninger" blev foreslået fjernet fra lovteksten.

Efter lovens vedtagelse har indenrigsministeriet ved flere lejligheder præciseret, at tilsynet er et legalitetstilsyn.

Indenrigsministeriet har således i cirkulære nr. 71 af 9. april 1987 om forvaltningslovens betydning for det kommunale tilsyn udtalt, at tilsynsmyndighederne skal påse, om kommunerne overholder lovgivningen. Derimod kan og skal tilsynsmyndighederne ikke tage stilling til hensigtsmæssigheden af kommunens sagsbehandling eller om denne er i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Tilsynet omfatter således ikke spørgsmål om fx sagsbehandlingens tilrettelægelse eller sagsbehandlingstiden, så længe der ikke foregår noget ulovligt. Ministeriet nævner, at forvaltningsloven indeholder regler, som det tidligere alene har været anset for god forvaltningsskik at overholde. Det gælder fx reglerne om partshøring og begrundelse. Ved forvaltningslovens ikrafttræden bliver disse regler en del af lovgivningen, og tilsynsmyndighederne skal herefter påse reglernes overholdelse.

Det ligger således meget fast, at tilsynet alene er et tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen, og at tilsynsrådet ikke kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af en kommunes forvaltning.

### **3. Sanktioner**

Det må fremhæves, at det er uhyre sjældent, at der foreligger en situation, som giver et tilsynsråd anledning til at anvende sanktioner over for en kommunalbestyrelse eller kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det ville i sandhed også være ejendommeligt, bedrøveligt og udsigtsløst, om krav om tvangsbøder eller erstatning skulle være omgangstonen mellem tilsyn og kommuner. Men virkeligheden er altså heldigvis anderledes.

Tilsynsrådernes tilkendegivelser har i praktisk taget alle tilfælde form af en vejledende udtalelse, hvori tilsynsrådet udtrykker sin opfattelse af retstilstanden.

Det er i styrelseslovens § 61 fastslået, hvilke sanktioner tilsynsmyndigheden kan anvende over for ulovligheder i kommunestyret.

Har en kommunalbestyrelse truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse.

Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

Tilsynsmyndigheden kan fratage sagsanlæg, mod at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen.

Disse bestemmelser gælder tilsvarende for økonomiudvalget og de stående udvalg og deres medlemmer, en magistrat og dens medlemmer og et kommunalt fællesskab og medlemmerne af fællesskabets organer.

Der blev ved lovændringen i 1984 indsat en ny bestemmelse, § 61c, hvorefter et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, hvervet medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke. Påtale kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgørelse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren.

Det blev i bemærkningerne til lovforslaget nævnt, at den foreslåede straffjemmel kun må forventes bragt i anvendelse i ganske få tilfælde.

#### **4. Hvorledes starter sagerne**

En væsentlig del af henvendelserne til tilsynsrådene kommer fra et *mindretal* i en kommunalbestyrelse, som finder, at mindretallets retigheder er blevet tilsidesat. Det kan være spørgsmål, om et forslag med rette er afvist fra dagsordenen, om en sag skal behandles for åbne døre og ikke for lukkede, om tilrettelæggelsen af afstemningen fx i forbindelse med budgetbehandlingen. Altså henvendelser, der går på det styrelsesmæssige. Men det kan også være et spørgsmål om inhabilitet eller om lovligheden af en kommunal beslutning.

Der kommer også en del henvendelser fra *borgere*. Det kan være spørgsmål om ulige behandling ved grundsalg, om kommunens fordeling af udgifter til renovation, om konkurrenceforvridning fra kommunal produktion. Det kan også være en klage over inhabilitet i kommunalbestyrelsen eller et spørgsmål, om kommunen i forhold til borgeren har overholdt reglerne om aktindsigt eller notatpligt. Nogle sager rejses af *politiske partier*, som ikke er repræsenteret i kommunalbestyrelsen. Sådanne henvendelser vil ofte have til hensigt at påvise, at kommunalbestyrelsen på et område ikke har efterlevet gældende regler som fx lighedsprincipet, eller at en kommunal disposition må anses for at være uretmæssig støtte til erhvervsvirksomhed.

Tilsynsrådene tager i et vist omfang sager op af *egen drift*. Det kan være en avisomtale af en kommunal beslutning eller en påstand i pressen om ulovlige forhold, der får tilsynsrådet til at reagere.

Kommunalbestyrelsen skal indsende *revisionens beretninger* om revision af kommunens regnskaber og de afgørelser, kommunalbesty-



reisen har truffet i forbindelse hermed, til tilsynsrådet. Dette gælder såvel beretningen over årsregnskabet som de øvrige beretninger, der afgives i løbet af året. Tilsynsrådet skal påse, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse af de enkelte bemærkninger, og at afgørelsen er lovlig. Tilsynsrådet kan ved sin gennemgang konstatere, om bevillingsreglerne er overholdt, og om der er grebet ind over for eventuelle fejl og mangler.

I ret få tilfælde starter en sag ved henvendelse fra *anden myndighed*, som ønsker tilsynsrådets bistand til gennemtvungelse af en afgørelse.

En meget betydningsfuld del af virksomheden, nok den mest resultatgivende, er besvarelse af forespørgsler fra *kommunalbestyrelse/borgmester/kommunaldirektør*. Der er her ofte tale om telefoniske henvendelser om fx habilitetsspørgsmål eller procedurespørgsmål, men det kan også være mundtlige eller skriftlige forespørgsler om lovligheden af påtænkte foranstaltninger som fx kommunal medfinansiering af private skoler eller kommunal deltagelse i et halprojekt.

## **5. Eksempler på sager, der er behandlet af tilsynsrådene**

### **Medlemsrettigheder**

På dette område er der mange sager. Som eksempel kan nævnes, at et tilsynsråd har givet et kommunalbestyrelsesmedlem medhold i, at han havde krav på at få et rettidigt indsendt forslag optaget på kommunalbestyrelsens dagsorden, selv om forslaget havde en vis sammenhæng med budgettet, der skulle behandles i et følgende møde. Et tilsynsråd har også givet et udvalgsmedlem medhold i, at hun havde krav på at få en sag optaget på udvalgets dagsorden.

### **Procedurespørgsmål**

Fra dette område kan nævnes, at et tilsynsråd har udtalt, at valget af borgmester - uanset at det foregår skriftligt - ikke er en hemmelig afstemning. Om et nyvalg af viceborgmester i kommunalbestyrelsens funktionsperiode er det udtalt, at når der ikke var anmeldt grupper ved det konstituerende møde, måtte de 2 viceborgmestre anses for valgt af den samlede kommunalbestyrelse, og at det derfor må være den samlede kommunalbestyrelse, der skal vælge viceborgmesteren.

### **Kommunalbestyrelsens dagsorden**

Adskillige tilsynsråd har haft forelagt spørgsmålet, om en kommunalbestyrelse kan behandle et forslag om, at kommunen skal være atomfrit område. Svaret har været, at et sådant forslag ikke er et kommunalt anliggende, og at byrådets flertal har været berettiget til at afvise forslaget, uden at der var mulighed for diskussion i mødet af, om punktet skulle udgå eller ej.

Et tilsynsråd var også enig med et byrådsflertal i, at et fremsat beslutningsforslag om en henvendelse til regering og folketing om konsekvenserne af ændringer i lov om arbejdstilbud m.v. var af landspolitisk karakter. Efter tilsynsrådets opfattelse var byrådet berettiget til at afvise forhandling og afstemning om forslaget.

#### **Lighedsgroundsætning**

Et tilsynsråd har udtalt, at en kommunalbestyrelse ved tildeling af plakatpladser til de ved et valg opstillede lister ikke kunne gøre tildelingen afhængig af den opstillede listes hidtidige vælgertilslutning.

I en sag om fordeling af sendetid til 3 lokale TV-grupper, der deltog i en forsøgsordning, har et tilsynsråd udtalt, at byrådet ud fra den almindelige lighedsgroundsætning må være forpligtet til at medvirke til ligelig behandling af de 3 sendestationer.

#### **Aktindsigt**

I 1988 gav det en del omtale, at flere tilsynsråd udtalte, at konsulentrapporter (om ledelses- og personaleforhold), der sendes til en kommune, er omfattet af aktindsigt. Det er også udtalt, at en revisionsberetning om særlig revision af ydelser i en bistandsafdeling (hvor der var udbetalt alt for meget) er omfattet af aktindsigt.

#### **Støtte til efterskoler, højskoler m.v.**

Tilsynsrådene har ofte udtalt sig om dette spørgsmål, hvor problemet navnlig har været, om det kan accepteres, at kommuner yder en væsentlig del af den egenkapital, der skal være til rådighed, for at den selvejende skole kan få statsstøtte.

#### **Støtte til erhvervslivet**

Det er fast antaget, at kommuner ikke uden særlig lovhjemmel herfor kan yde støtte til private erhvervsvirksomheder. Tilsynsrådene får dog forelagt spørgsmål, hvor usikkerheden ofte består i, om der har været et lovligt formål med de foretagne dispositioner, eller om formålet har været at yde støtte til en erhvervsvirksomhed. (Det er et lovligt kommunalt formål at erhverve en ejendom af byplanmæssige hensyn, men hvor stærkt er byplanhensynet, hvis sælgeren indrømmes en tilbagekøbsret).

Det er ved flere lejligheder udtalt, at kommuner ikke uden særlig lovhjemmel herfor kan yde støtte til industrihuse eller iværksætterhuse.

#### **Salg af "know-how" og deltagelse i produktion**

Indenrigsministeriet har i 1988 givet udtryk for, at opsamlet viden (know-how) kan betragtes som et biprodukt, som en kommune lovligt vil kunne sælge under visse forudsætninger. I tilknytning hertil har tilsynsrådene i Syd- og Sønderjylland haft lejlighed til at vurdere lov-

ligheden af et kommunalt naturgasselskabs deltagelse i opgaver i Tyrkiet og Tjekkoslaviet. Resultatet af tilsynsrådenes og indenrigsministeriets undersøgelse er blevet en konstatering af, at salg af know-how er lovligt, hvis der ikke påtages for stor risiko, men at det ikke er lovligt for et kommunalt fællesskab at deltage i industriproduktion eller i stiftelse af industrivirksomhed.

### **Støtte til professionel Idræt**

De senere års udvikling, hvor fodboldklubber er blevet professionelle, har rejst nye spørgsmål. Et tilsynsråd har anset det for lovligt for en kommune at fastsætte stadionafgiften lempeligt for en professionel fodboldklub, da formålet måtte antages at være at fremme fodboldsporten og at tilgodese borgernes interesse i at kunne overvære sportsligt underholdende fodboldkampe. Det er også anset for lovligt, at et kommunalt naturgasselskab som led i sin markedsføring har påtaget sig at være sponsor for en fodboldklub.

### **6. Eksempler på sager, der falder uden for tilsynsrådets kompetence**

Hvis en henvendelse til tilsynsrådet angår forhold, der kan indbringes for en ankeinstans, må tilsynsrådet oversende henvendelsen til vedkommende ankeinstans. Indgives der en klage om forhold, der hører under en speciel tilsynsmyndighed, vil det være udgangspunktet, at henvendelsen oversendes dertil. Disse sager giver sjældent anledning til tvivl. Socialministeriet har dog ment at burde tydeliggøre retstilstanden inden for sit område i form af én vejledning af 11. januar 1988 om klageregler og tilsyn på det sociale område.

Tilsynsrådet kan ikke behandle spørgsmål af privatretlig karakter som fx en klage om, at kommunen ikke opfylder en kontrakt, eller en påstand om erstatningspligt. Sådanne spørgsmål må henvises til domstolene.

Ligeledes er det klart, at tilsynsrådet ikke kan behandle spørgsmål om indretningen af kommunens administration. Tilsynsrådet må afvise at tage stilling til uoverensstemmelser mellem kommunen og dens ansatte. Kun hvor der er spørgsmål om anvendelse af offentligretlige regler som fx forvaltningsloven kan tilsynsrådet komme ind i billedet.

### **7. Tilsynsrådets møde**

Tilsynsrådet træffer beslutning i et møde. Inden mødet udsendes sekretariatets oplæg, gerne i form af et udkast til svarskrivelse.

Det er min erfaring, at de amtsrådsvalgte medlemmer er meget opmærksomme på, at de er indvalgt i tilsynsrådet for her at deltage i en retlig vurdering af kommunale dispositioner. Medlemmerne søger at sikre sig, at der er tilvejebragt det bedst mulige grundlag om faktum og retstilstand. Der foregår ofte en ret indgående diskussion, også af

nuancer, i den udtalelse, tilsynsrådet skal afgive. Men de medlemmer, jeg har mødt, har været meget bevidste om, at udtalelsen må bygge på den gældende retstilstand, og at vedtagelsen ikke skal præges af partipolitiske hensyn.

### **8. Tilsynsrådenes reaktionsmåde**

Jeg har ovenfor fremhævet, at det er særdeles sjældent, at et tilsynsråd anser det for påkrævet at anvende sanktioner.

Fra den meget beskedne praksis kan nævnes: Et tilsynsråd har meddelt kommunalbestyrelsesmedlemmer, at de ville ifalde tvangsbøder, hvis de ikke traf beslutning om at efterkomme et amtsankenævns afgørelse.

I 1988 udtalte et tilsynsråd, at en kommunalbestyrelse ved salg af 4 ejendomme til andre end den højest bydende ulovligt har ydet køberne en økonomisk støtte. Tilsynsrådet vedtog derfor at anlægge erstatningssag mod de 12 medlemmer, der havde stemt for salget, med lige stort ansvar for hvert medlem. Samtidig vedtog tilsynsrådet at fratage sagsanlægget, hvis medlemmerne inden en frist indbetaler 10% af deres andel af kommunens tab. De pågældende medlemmer har herefter indbragt afgørelsen for indenrigsministeriet. (4)

I enkelte tilfælde har tilsynsråd taget forbehold om at drage kommunalbestyrelsesmedlemmer til ansvar for eventuelt tab.

Adgangen til at begære tiltale rejst er, så vidt jeg ved, kun benyttet i 2 tilfælde.

Et tilsynsråd anmodede i 1988 statsadvokaten om at rejse tiltale mod en borgmester og 2 byrådsmedlemmer, fordi de havde underskrevet en erklæring om ulovlig kommunal garanti på 5 mill. kr. vedrørende et kursus- og kongrescenter. De pågældende er senere ved retten blevet ikendt bøder på henholdsvis 10.000 kr. og 5.000 kr. (5) I 1989 har et tilsynsråd begæret tiltale rejst mod borgmesteren og formanden for teknisk udvalg i en kommune, fordi de i strid med miljøbeskyttelsesloven havde truffet beslutning om nedpløjning af ilanddrevet olie. (6)

Disse tilfælde er som nævnt rene undtagelsestilfælde.

Den sædvanlige form for tilsynsrådenes tilkendegivelser er en vejledende udtalelse, hvori tilsynsrådet udtrykker sin opfattelse af retstilstanden.

### **9. Forholdet til pressen**

Den lokale presse viser betydelig interesse for tilsynsrådenes virksomhed. Flere tilsynsråd har imødekommet anmodninger fra pressen om at blive orienteret om dagsordener for tilsynsrådets møder, og de

fleste tilsynsråd orienterer pressen om udtalelser, der antages at have almindelig interesse.

Det sker, at indbringelsen af en sag for tilsynsrådet giver anledning til meget stor presseomtale og ofte på flere stadier af sagens gang: når klagen indgives, når kommunalbestyrelsen behandler sagen, og endelig når tilsynsrådets udtalelse foreligger.

Efter min opfattelse er det af stor værdi for tilsynsrådene, at den lokale presse beskæftiger sig med de sager, der behandles af tilsynsrådene og udførligt omtaler tilsynsrådernes udtalelser. Det opnås på denne måde, at borgerne, herunder kommunalbestyrelsesmedlemmer og andre politisk interesserede, hurtigt og effektivt bliver orienteret om tilsynsrådets retsopfattelse. Læserne får forhåbentlig en anskuelsesundervisning i anvendelse af retsgrundsætninger og kommunalretlige principper.

#### **10. Har tilsynsrådernes udtalelser autoritet?**

Det er min opfattelse, at kommunalbestyrelserne og kommunernes administration lægger vægt på, hvad tilsynsmyndigheden udtaler, og at en kommunalbestyrelse meget nødt vil komme i den situation, at tilsynsrådet tilkendegiver, at kommunen har handlet i strid med lovgivningen.

Undertiden hører man dog kritiske røster, som hævder, at tilsynsrådet kan gøre alt for lidt, og at rådet i for mange situationer må nøjes med efterfølgende at konstatere, at en udført kommunal handling har været i strid med lovgivningen.

Hertil vil jeg sige, at der er kommunalt selvstyre. Kommunalbestyrelsen er valgt for at lede kommunen, og medlemmerne er berettigede og forpligtede til at fortolke den lovgivning, der gælder for kommunerne. I nogle situationer vil denne fortolkning måske adskille sig fra tilsynsrådets. Dette er dog klart, at ikke enhver uenighed mellem en kommune og et tilsynsråd om retstilstanden på et område skal føre til, at tilsynsrådet overvejer at anvende sanktioner.

Tilsynsrådene er meget opmærksomme på, at der er kommunalt selvstyre, og er ganske klar over, at tilsynsrådene alene har de beføjelser, der udtrykkeligt er tillagt dem i lovgivningen.

Det må bestandig holdes for øje, at der er tale om et retligt tilsyn, og at det falder uden for tilsynsrådets kompetence at udtale sig om hensigtsmæssigheden af en kommunalbestyrelses beslutninger.

#### **11. Tilsynsrådernes rolle i fremtiden**

Tilsynsrådene har i dag en vigtig rolle som rådgiver for kommunerne i retlige spørgsmål. Det vil være ønskeligt, at denne rolle fastholdes og gerne styrkes.

Kommunalbestyrelser og tilsynsråd må være enige om målet, nemlig at kommunalforvaltningen er i overensstemmelse med lovgivningen.

I situationer, hvor borgmesteren, kommunaldirektøren eller medlemmer af kommunalbestyrelsen har behov for at drøfte et foreliggende problem med en uvildig sagkyndig, kan tilsynsrådet repræsenteret af formanden eller sekretariatet være en nyttig konsulent eller "sparring-partner".

Tilsynsrådene må fastholde en sådan sagkundskab og uvildighed, at deres udtalelser respekteres af såvel borgmester og kommunalbestyrelsens flertal som kommunalbestyrelsens mindretal og borgerne.

I de forløbne 19 år siden kommunalreformen har tilsynsrådene ydet mange bidrag til forståelsen af kommunalretlige principper. Det vil de også gøre i fremtiden.

Tilsynsrådene har helst undladt at bruge kanoner, men har søgt at opnå resultat på anden måde.

Det er også vejen fremover.

Noter:

---

(1) Jfr. Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, s. 222.

(2) Om emnet: Peter Bak Mortensen: Klage over kommunale beslutninger - samspillet mellem det almindelige kommunaltilsyn og sektormyndighederne. Juristen 1986, s. 168. 168 ff.

(3) Jfr. Preben Espersen: Nogle spørgsmål i forbindelse med det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningens lovlighed. Juristen 1988, s. 137 ff.

(4) Skrivelse af 5. august 1988 fra Tilsynsrådet for Roskilde amt.

(5) Skrivelse af 27. juni 1988 fra Tilsynsrådet for Nordjyllands amt.

(6) Skrivelse af 8. juni 1989 fra Tilsynsrådet for Ringkjøbing amt.

## **Elev på det første FA-hold**

**Administrationschef Anni Walther**

Selvølgelig kan jeg huske det første FA-hold. Men Erik Harder - og tilværelsen - har lært mig, at det er gennem tankens mangfoldighed, man når frem til kernen. Det er farligt og sommetider også kedeligt at stole på det første indfald og så bygge op omkring det. Det er mere spændende og lærerigt at knokle sig gennem udenomsværkerne på vej mod det synspunkt, som kan bære.

Derfor - da jeg fik den ære at bidrage til Erik Harders festskrift - startede jeg med at udråbe et skriftligt "HJÆLP" til mine 10 medkæmper på det første FA-hold i Aalborg.

Forvaltningshøjskolens flagskib i 1970'erne - og måske endnu? - hed Forvaltningsfaglig Afgangseksamen (FA). Det blev søsat i 1970 (oven på kommunesammenlægningerne), og fra starten var der 5 hold: 3 i København, 1 i Århus og 1 i Aalborg. Ansatte fra stat og kommune var pionerer/forsøgskaniner på dette efteruddannelsesstilbud.

Andre kender forhistorien langt bedre end jeg, men vi var ca. halvdel af de startende 110, som i 1974 fik et bevis i hånden. Vi lærte, hvordan det var at være de første. På godt og ondt, men heldigvis mest godt.

Når man skal til at skue tilbage på disse år, kunne man nemt fordybe sig i, hvordan det var, når der manglede kvalificerede lærere, undervisningsmateriale, styring eller andet. Hvordan alt for mange timer gik med, hvad uddannelsens navn skulle være o.lign. Men som dengang synes jeg, det handler om at komme videre, få noget positivt ud af de investerede ressourcer og lidt på tidsmæssig afstand vurdere, hvad var så ét af de meget væsentlige resultater for mange af os:

Det var og er den del af uddannelsen, som Erik Harder skabte og prægede inden for det kommunalretlige område.

Og derfor mit indledende HJÆLP. Jeg måtte bede om hjælp hos de andre 10 fra Aalborg-holdet, da jeg havde sagt ja til at skrive i denne bog som "Elev på det første FA-hold".

Og som dengang fik jeg svar på mit råb: 3 ud af 10 svarede, og det passer med, hvordan det dengang var at være en af klasserepræsentanterne for flokken!

Jeg vil sikkert - som ofte før - på en pæn måde ved lejlighed høre fra en meget kultiveret stemme, der vil sige til mig: Ja! Noget er der om det Anni Walther, men der var nu også de og de forudsætninger - og man kunne vel også anskue det ud fra den synsvinkel, at....

Og så må jeg igen give Erik Harder ret, og indrømme, at han både ved og husker bedre.

Hvis jeg - lige ud af posen, som jo er min stil - skal svare på, hvad Erik Harder står for hos mig, bliver det: Et uhyre intelligent og behageligt menneske, der ved en masse, som ikke umiddelbart bliver serveret på et sølvfad for andre. En nobelt udseende, slank mand, der ikke synes at være blevet meget ældre på 15-17 år. Et menneske, som på sin helt personlige, stille facon formidler sin kolossale viden om kommunalret. Nogle, der ikke kender ham godt nok, hæfter hurtigt etiketten "teoretiker" på Erik Harder. Det er en meget lidt dækkende generalisering. Jeg ved, at han på sin facon har hjulpet et hav af kommunale embedsmænd på det kommunalretlige felt. Mange gange har vi i vort daglige arbejde kunnet føre os frem som dem, der ved en masse om emnet. Gad nok vide, hvor mange der har nået at vende sagen et par gange telefonisk med den grå eminence, Erik Harder.

En overraskelsesmand som lærer: Harder stiller utrolig mange spørgsmål - men er bestemt ikke interesseret i at få elevernes svar herpå. (Herom senere).

Han kunne i frikvartererne være den bedste til armbøjninger, når han gik forbi steder, hvor man kunne få fat og vise denne gymnastik.

Harder var uovertruffen i selskabeligt samvær på den Kommunale Højskole i Grenå enten sammen med daværende rektor Knud Stenshøj eller sammen med kursister - bestemt ikke støjende og dominerende, men på en dejlig tør og lun måde. Også lidt distræt, kære Harder: Ingen tilstedeværende kursister vil glemme, da du en sen aften - efter en lang TV-arbejdsdag på Scanticon i Århus - listede i seng fra selskabet i Grenå, for så 1/2 time senere - fuldt påklædt at vende tilbage efter de glemte briller. Du fortalte selv, at du var nået i nattøjet og i seng, før du oplevede problemet. Og så måtte du jo i tøjet igen!

Der skal også en hilsen med fra en af de statslige på holdet, der på mit nødråb om hjælp skriver:

"Erik Harders virksomhed på skolen kan vel nærmest lignedes med en arkitekts virksomhed. Hans stædighed og mod førte jo til et resultat, som vi forsøgskaniner levede med og igennem, og som bidrog til at gøre perioden mere spændende end for de efterfølgende hold. Hans utrolige viden om detaljer i kommunalfuldmagtens begrænsninger var god at øse af. Hans fortjeneste ligger dog primært i hans overblik og sans for at konstruere en rimelig kvalificeret generalistuddannelse".

Som omtalt tidligere var der ialt 5 lokale hold på første FA-periode, og størstedelen af undervisningen i de 4 år foregik lokalt. Den resterende undervisning foregik på adskillige 14-dags-kurser, hvoraf hovedparten på Schæffergaarden i Gentofte. Her kunne de 5 holds kur-



sister vælge sig ind på forskellige emner, og det var her Erik Harder selv underviste i kommunalret.

Hvordan var så Harder's undervisningsform? Ja, hvis vi skulle have svaret den gang, så var der nogen frustration og hovedrysten. I dag giver 2 af mine kolleger fra dengang følgende svar:

Typisk for Harder startede undervisningen på slaget 9 med at Harder f.eks. spurgte: Kan Aalborg kommune lovligt bygge et parkeringshus? Så gik der næsten 3 timer, hvor vi kom hele den kommunale verden rundt med eksempler, forklaringer, kig ind i den store verden - ind imellem suppleret af en lille historie om "Kogle" i Politiken og meget mere. Umiddelbart før klokken slog 12.00 vendte Harder så tilbage til det for 3 timer siden stillede spørgsmål, og vi fik et kontant svar.

En anden af mine FA kolleger husker det således:

Fra vor tid på Schæffergården husker jeg, at Harder altid startede forelæsninger præcist til den fastsatte tid, uanset hvor mange der var mødt op. Han talte uafbrudt og uden brug af hjælpemidler som tavle og overhead m.v. Af og til troede vi, at han henvendte sig til os, når han stillede nogle af sine mange spørgsmål, men det gjorde han ikke. Han svarede selv på alle spørgsmål efter en grundig argumentationsopbygning. Han blev i den tid vores 1. - "Guru". Han bankede en metode til løsning af kommunalretlige problemer ind i hovedet på os, og begrebet Kommunalfuldmagten er der vel næppe nogen af os, der glemmer, hvad er. Man kan jo næsten sætte lighedstegn mellem Harder og Kommunalfuldmagten!

Harder's humoristiske side slog også igennem, da Aalborg-holdets glimrende hus-poet fandt anledning til at aflevere en opgave om Sundhedskommissionen på vers. Harder's besvarelse var naturligvis også på vers (desværre har vi forgæves eftersøgt dette produkt).

Aalborg-holdet fra dengang havde også sin force i 3. halvleg. Vi gik aldrig på restaurant. Vi havde selv guitarist, sanger og pianist med. Guitaristen, der har og havde megen kreativ sans, var også velsignet med evnen ud i digterkunsten. En sommeropringning til Hans Jørgen Bang, der har forladt Skagen - men heldigvis ikke Drachmann - resulterede i følgende Harder - historie:

"Jeg var en dag ude at cykle. Det var en varm sommerdag, og svedig og træt kom jeg ned til en strand, hvor jeg - længselsfuldt - regnede med at kunne få et forfriskende bad. Jeg trak af tøjet og tog badbukserne på, men netop som jeg skulle til at neddykke mit legeme i de svalende vande, fik jeg øje på en række skilte ca. 50 meter ude i vandet. På skiltene stod: "Badning uden for skiltene på eget ansvar". På hvis ansvar badede man så inden for skiltene?, var det helt naturlige spørgsmål, jeg måtte stille mig selv".

Hensunken i juridiske grublerier over dette svære spørgsmål blev answeret simpelthen for tungt for Erik Harder. Han kom ikke i vandet den dag.

Det var et eksempel på en af de historier, som Harder krydrede sin undervisning med.

Man vil nok kalde Erik Harder "tør", "tvetydig" og en række andre ting, der kendetegner et menneske, for hvem ARGUMENTATIONEN er hellig, medens AFGØRELSEN stort set er ligegyldig, hvis ellers argumentationen er fuldgældig. Og den læring kunne da være svær at tackle for "politikerrådgivere", af hvem der forventes klare ja'er og klare nej'er.

Men vi var jo nogle, der i vort daglige virke fandt ud af, hvad den mest hensigtsmæssige afgørelse skulle gå ud på, hvorefter vi så opbyggede argumentationen efter det Harderske princip: Så og så meget FOR og så og så meget IMOD. Og det er nok ikke så slemt endda at have lært den form for juridisk metode.

Harder kunne virke "tør", men for os, der havde det privilegium at lære ham nærmere at kende, var han også en munter sjæl, der elskede festivitás og som på vers besvarede opgaver, der var afleveret på samme vis.

Og så skulle han opleves som filminstruktør. Steven Spielberg ville blegne aldeles, hvis Harder havde fortsat det virke, som resulterede i videospillene om Kattegat kommune - "Marts 1974".

Der er sagt og skrevet meget om "Kommunernes grå eminence".

Men for os, der har lært af ham, står han for noget der rækker langt udover de juridiske materier, nemlig, at intet er SORT og intet er HVIDT. Det er heller ikke GRÁT. Det er, som man nu evner at argumentere sig til, at det skal være - hvis man så ellers kan blive enig med sig selv". Sådan svarede Hans Jørgen Bang på mit "HJÆLP". Selv er han et eksempel på, hvordan den grundlæggende viden fra FA 1974 rummer mangfoldigheden i sig. I mange år kommunal, derefter DAFOLO (det der med ledelse og kommunikation) og i dag selvstændig inden for kommunikation af vanskeligt tilgængelige emner på en måde, så emnerne kan forstås af andre end dem, der har udtænkt dem.

Fra Harders undervisning bør naturligvis også nævnes, hvordan vi fik gennemarbejdet Harders egne bøger om emnet, og dermed fik et grundigt og bredt kendskab til hele kommunalretten. Et fundament som mange af os har brugt af, mange gange siden.

Hvornår jeg helt eksakt mødte Harder første gang, er forsvundet i erindringens dunkle tåge, men givet er det, at det første samlede mø-

de for Aalborgholdets vedkommende fandt sted på Rold Storkro, hvor vi var samlet med Århusholdet for 1. gang.

Harder udsatte os for et gruppearbejde om nærdemokrati. Husk nu på, at vi var først i 70'erne, og ikke mange af de tilstedeværende fattede opgaven. Begrebet "nærdemokrati" var ikke rigtig opfundet dengang. Harder var på det tidspunkt så nyt et bekendtskab for os, at vi bestemt ikke ønskede at stille vores manglende kendskab umiddelbart til skue, så dette gruppearbejde står i dag stadig i erindringen for mange sådan: Der var lidt kaos. Grupperne sendte observatører rundt til hinanden for at forhandle; men kom vi frem til noget resultat?

Og hvad vil jeg så sige med alt dette: Jeg vil konkludere det derhen, at vi var en meget blandet flok praktikere med meget forskellige forudsætninger. Vi fik lært det, der kort kan beskrives som metode. Jeg fik personligt lært, at selvom du er vant til i dit daglige arbejde at skulle svare her og nu, at du ikke har tid og mulighed for at studere emnet i lang tid, så skal du altså lige tænke det igennem også fra den og den og den vinkel. Harder lærte os, at selvom nogle problemstillinger forekom enkle og indlysende, så var der altså lige et par muligheder mere - mindst!

Vores mere teoretiske emne kommunalret fik til gengæld en meget spændende indfaldsvinkel til det meget praktiske med det begreb, der i dag hedder "Kattegat kommune". En sidegevinst af de helt store for de kommunale kursister på disse første hold - men også et kæmpe ekstraarbejde. Begge dele takket være Harder.

Erik Harder havde først i 70'erne fået den opgave at skulle lave en undervisning for nyvalgte kommunalpolitikere - første gang ved kommunevalget i 1974. Hvad der gik forud af overvejelser om dette store projekt må andre beskrive, men resultatet blev i hvert fald det kendte: Harder skrev bogen "Dansk kommunestyre i grundtræk", udarbejdede arbejdshæfter, dagsordener m.v., så de nyvalgte politikere som noget ganske nyt på video kunne overvære et kommunalbestyrelsesmøde for åbne døre, et for lukkede døre, et økonomiudvalgsmøde og et møde i et stående udvalg.

Aktørerne i disse videospil skulle så være kursister fra holdene i kommunalret.

Nuværende kommunaldirektør Erik Hermansen, Skive, blev af Harder udpeget som borgmester - et godt valg - selvom Harder og Erik Hermansen ikke altid var 100% enige om tingene. De andre roller kunne vi så selv fordele mellem os efter ønske. Jeg husker tydeligt, hvordan disse københavnere - hvoraf jeg i øvrigt i dag er gift med den bedste - sagde til os fra Nordjylland: I kan spille venstre-politikere, I er så tilpas landlige og langsomme. Det gjorde vi så, og Harder har mange gange tiltalt mig Birthe Andersen, og mange gange har jeg

haft den oplevelse, at mig ukendte kommunalfolk har hilst og sagt: Vi kender da vist hinanden? Og dette bekendtskab stammede så fra videoen.

Det blev for aktørerne en stor oplevelse at være med i dette pionerarbejde - og et slid.

De indledende øvelser foregik på den kommunale højskole i Grenå, og selve optagelserne fandt sted på Scantlcon i Århus. Vi havde ingen færdige manuskripter, vi var ikke scenevante, og vi fik ikke altid ordet af borgmesteren i samme rækkefølge som ved sidste prøve. Vi følte selv, at vi havde en rimelig indflydelse på optagelsen, men naturligvis bevarede chefideologen - som Harder positivt omtaltes - grebet om tingene. Vi fik stiltfærdigt i pauserne at vide, at en politiker nok ville vende tingene lidt anderledes, at den og den ide var god, men at det og det indfald nok burde udgå til fordel for et andet osv.

Ved premieren i 1974 fik vi tilbud om at overvære de første kurser. Et tilbud som jeg med glæde og udbytte benyttede mig af. Jeg har så haft fornøjelsen af at fortsætte som instruktør på de nordjyske kurser i 1978, 1982 og 1986. Dette har også betydet, at der inden hver runde har været en forudgående instruktør snak i Grenå med Harder for bordenden.

Disse og andre lejligheder har gjort, at jeg har haft muligheden for at vedligeholde bekendtskabet med Harder.

Jeg er glad for, at dette ikke er en af de skriftlige opgaver, der skal slutte med en fin konklusion. Jeg kan nøjes med at glæde mig over alt det, Erik Harder har givet mig med i de 15 år, som er gået, siden jeg fik beviset. I mit daglige job på Aalborgs borgmesterkontor og som lærer på Dansk Kommunalkursus og andre steder har jeg ofte sendt "den grå eminence" mere end en venlig tanke og mange gange haft fat i en af de blå bøger.