

ERIK HARDER
DE KOMMUNALE
OPGAVER

Kommunalfuldmagten

KØBENHAVN
JURISTFORBUNDETS FORLAG

1965

Denne afhandling er i forbindelse med forfatterens tidligere offentliggjorte afhandling »Administrativ rekurs«, som er optaget i bogen »Om ændring af administrative afgørelser«, København 1962, af det økonomiske og juridiske fakultet ved Aarhus Universitet antaget til offentlig at forsvares for den juridiske doktorgrad.

Aarhus Universitet, den 9. november 1964.

† *John Vibe-Pedersen,*
h.a.dec.

Printed in Denmark
Pedersen & Lefevres Bogtrykkeri
København V

FORORD

Bogens første afsnit angiver en plan for en undersøgelse af og fremstilling af den danske kommunalret. Denne plan er bestemmende for afgrænsningen af stoffet i de følgende afsnit; med dens optagelse i bogen er der ikke taget stilling til, om og i bekræftende fald i hvilken skikkelse arbejdet vil kunne fortsættes.

Det vil fremgå af fremstillingen, at arbejdet på adskillige punkter kun har kunnet gennemføres i kraft af beredvillig bistand fra mange kolleger inden for forvaltningen, den centrale som den kommunale. Til disse – ingen nævnt og ingen glemt – skal der på dette sted fremføres en oprigtig tak.

Erik Harder.

INDHOLD

INDLEDNING	1
FØRSTE AFSNIT: KOMMUNALRETTENS GENSTAND	3
ANDET AFSNIT: KOMMUNALBESTYRELSENS MATERIELLE KOMPETENCE	6
I. <i>Kompetence til udstedelse af generelle retsforskrifter</i>	6
A. Indførelse af lokalt begrænsede retsforskrifter	6
Anordningsbeføjelse s. 7, undtagelsesvis overladt kommunalbestyrelsen alene s. 7. Funktionsdeling i vedtægtsproceduren s. 8. Vejvedtægter s. 9. Bygningsvedtægter s. 10. Sundhedsvedtægter s. 12.	
B. Ændringer i de lokale retsforskrifter	13
Vedtægtsproceduren skal følges s. 14. Forhold til lovændringer s. 15.	
C. Konklusion	16
II. <i>Kompetence til konkret retsnormering</i>	17
Forvaltningsakter som led i kommunal aktivitet s. 17, og på andre områder s. 18. Forhold til det sociale udvalg s. 19, og børneværnsudvalget s. 19. Bygningsmyndighed s. 20. Funktionsdeling i tilblivelsesproceduren s. 21. Planer s. 21.	
III. <i>Kommunalfuldmagten</i>	23
Kommunerne er sideordnede delsamfund s. 24. Kompetence til råden på kommunens vegne s. 25. Ikke beskatningsret s. 25. Intet bidrag til afgrænsningen i grundlovens § 82 s. 25. Kommunalfuldmagten en retsstandard s. 26.	
TREDIE AFSNIT: KOMMUNALFULDMAGTEN	27
Kommunalt foranstaltede naturalforsyninger s. 28.	
I. <i>Hovedområder af de lovbestemte foranstaltninger</i>	29
A. Foranstaltninger på forsorgsområdet	29
Forsorgen er som hovedregel økonomisk s. 30, og i vidt omfang organiseret som forsikringsordninger s. 30. Alderdomshjem og plejehjem s. 30, optagelsesbetingelser s. 31, retsstillingen for beboerne s. 31. Husmoderafløsning s. 34. Husvildeforsorg s. 34. Børneværnsinstitutioner s. 35, optagelsesbetingelser s. 35, retsstillingen for beboerne s. 36.	

B. Foranstaltninger på sundhedsvæsenets område	37
Sygehuse s. 37, optagelsesbetingelser s. 38. Fødehjem s. 39. Jordemoderbistand s. 40. Hjemmesygepleje s. 40.	
C. Foranstaltninger på undervisningsvæsenets område	41
Almueskoler og realskoler s. 41. Skolepenge s. 42. Vederlagsfri undervisning s. 42. Optagelsesbetingelser s. 43.	
D. Foranstaltninger på vejvæsenets område	44
Vejene som samfundsanliggende s. 44, med varierende færdselsmæssig betydning s. 45. Vejvæsenets udvikling s. 46. Vejenes klassifikation s. 47. Hovedlandeveje henlagt til amtskommunerne s. 47, og til staten s. 48. Afgrænsning af de offentlige veje s. 49. Kompetence vedrørende private veje s. 50. Private almentilgængelige veje s. 51. Færdselsreguleringer s. 52.	
E. Foranstaltninger vedrørende vandafledning	54
Vandløbsretternes kompetence s. 55, intet administrativt apparat s. 55. Kommunernes funktioner ved vandløbsarbejde s. 55. Udlæg af brugernes bidrag s. 56. Kommunens bidrag s. 57. Overtagelse af bredejernes forpligtelser s. 58. Fordelingsmålestok for bidrag s. 59. Spildevandsanlæg s. 59. Initiativ s. 60.	
II. <i>Foreløbig konklusion</i>	61
A. Skattebekostede foranstaltninger for enkeltmand	62
B. Foranstaltninger, hvis omkostninger dækkes ved indtægter	68
C. Foranstaltninger til tilfredsstillelse af fællesbehov	72
III. <i>Foranstaltninger på andre områder</i>	73
A. Foranstaltninger til tilfredsstillelsen af fællesbehov	74
Lokalsamfundet som sociologisk fænomen s. 74. Materielt grundlag for fællesanliggender s. 75. Benyttelse af skolelokaler til andet formål s. 76. Forsamlingsbygninger, sognegårde og haller s. 78, udlejningsvilkår s. 78. Anlæg til specielle formål s. 80. Samfærdselens offentlige interesse s. 81. Transportforanstaltninger s. 81. Faciliteter for transportmidlernes benyttelse s. 82. Urentabel lokal transport s. 82, kun persontransport s. 83. Ruteflyvning s. 84. Lufthavne s. 84. Herberger, vandrehjem og campingpladser s. 86. Hoteller s. 86. Sommerpavilloner s. 87.	
B. Kulturelle foranstaltninger	89
Naturalvirksomhedens begrænsning s. 89. Folkebibliotekerne s. 89, som retssubjekter s. 90. Kulturhistoriske museer s. 91. Orkestre og teatre s. 93, kunstnerisk uafhængighed s. 94. Afgrænsning af den materielle funktion s. 96. Det rejsende teater s. 97.	
C. Organiseret fællesbetjening	98
Grundlaget for borgernes pligt til foranstaltninger s. 98. Kommunen overtager borgernes pligter s. 98. Snerydning s. 99. Skorstensfejning s. 99. Rotteudryddelse s. 101. Renovationsbortfjernelse s. 104. Forholdet til kommunens skatteudskrivning s. 105.	

D. Ledningsforsyninger	108
Forsyningernes tilknytning til fast ejendom s. 108. Vandforsyning s. 109.	
Gasforsyning s. 110. Elektricitets- og fjernvarmeforsyning s. 111,	
ikke kommunal forretningsvirksomhed s. 111. Borgernes retsstilling	
s. 112. Anlæg med snævrere forsyningsråde end kommunen s. 115.	
Salg af biprodukter s. 117. Salg af apparater s. 117.	
E. Boligforsyning	118
Bolignød og beskæftigelse i byggefagene s. 118. Boligkommissionerne	
af 1916 og 1918 s. 119. Kommunernes inddragelse i den offentlige	
støtte s. 121. Selvfinsierende boligforsyning s. 121. Kommunerne	
som ejer af boligejendomme s. 122. Lovbestemte grænser for kommu-	
nernes støtte s. 123. Nedbringelse af byggeomkostninger s. 124. Hus-	
lejens beregning s. 125. Parcelhusbyggeri s. 126. Grænser for salgs-	
vilkår s. 128. Særlige skødevilkår s. 129.	
F. Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen	130
Statslig beskæftigelsespolitik s. 130. Støtte direkte til erhvervslivet s. 131.	
Støtte med geografisk fordelingsgrundlag s. 132. Støtte til værkstedshuse	
s. 133. Kommuner som bygherrer af værkstedshuse s. 134, og af indu-	
stribuse s. 135.	
G. Jordforsyning	137
Statslig jordpolitik s. 137. Bysamfundenes jordproblemer s. 139. Lov-	
givning vedrørende kommunal jordforsyning s. 140. Støtte til kommu-	
nal jordforsyning s. 142. Centraliseringstendenser i jordforsyningen	
s. 144. Kommunalbestyrelsens funktion s. 145, og kommunens funktion	
s. 146. Grænser for prisfastsættelsen s. 147. Særlige skødevilkår s. 148,	
byggefrist s. 150, og inddragelse af værdistigning s. 151.	
IV. Konklusion	152
FJERDE AFSNIT: KONFRONTATION MED HJDTIDIG TEORI	157
DEUTSCHSPRACHIGE ZUSAMMENFASSUNG	169
LITTERATURFORKORTELSER	173
LOVFORKORTELSER	174
DOMSREGISTER	175
SAGREGISTER	176

INDLEDNING

Behandlingen af emner vedrørende kommunestyret er af lige så gammel dato som kommunerne, og flere systematiske fremstillinger af de kommunale styrelsesregler har i tidens løb set dagens lys. Derimod har der ikke foreligget noget egentligt bidrag til en forståelse af kommunernes funktion i den samlede forvaltning, før Ernst Andersen i 1940 i sit arbejde om Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen kom ind på visse sider af kommunalfuldmagten efter dansk ret.

Den udvikling i den offentlige aktivitet, der særlig siden tiden omkring århundredskiftet har fundet sted på alle områder, har for en stor del bygget på kommunerne, og i stigende grad har det været nødvendigt for tilsynsmyndighederne at tage stilling til spørgsmål om omfanget af kommunalbestyrelsens beføjelser. Der kan derfor være anledning til at underkaste kommunalfuldmagtens indhold en nærmere undersøgelse i lys af nyere lovgivning og administrativ praksis. I sin fulde udstrækning er dette en opgave, som i mangel af tidligere videnskabelig behandling vil være af et betydeligt omfang. Det er da også kun visse sider, der i det følgende skal tages op.

Læren om kommunalfuldmagten indtager en central plads i kommunalretten, men er jo ingenlunde det eneste emne, der henhører under denne disciplin. Af hensyn til den indflydelse, som kommunalrettens regler iøvrigt har på kommunalfuldmagten, vil det vise sig hensigtsmæssigt først at præcisere kommunalrettens genstand og kommunalfuldmagtens plads inden for dette område.

FØRSTE AFSNIT

KOMMUNALRETTENS GENSTAND

Inddelingen af landets territorium i kommuner er en inddeling i administrativt øjemed. Den nu eksisterende inddeling er formet over den ældre sogneinddeling,¹ og kommunegrænserne falder derfor så godt som altid sammen med sognegrænser. Når de bestående sogne kom til at danne udgangspunkt for en inddeling af landet i kommuner, sættes det i almindelighed i forbindelse med, at sognepræsten fik tillagt funktioner inden for kommunestyret. Dette er også rigtigt, for så vidt som kommunerne uden for købstæderne kom til at svare til pastoraterne; men man kan roligt gå ud fra, at sognegrænserne under alle omstændigheder var blevet bestemmende for kommunegrænserne.

Når man tør fremsætte denne formodning, beror det på den afgørende erfaring, at tilvejebringelse af en territorial inddeling ingenlunde er gjort med at slå streger på et kort. De praktiske vanskeligheder ved en beskrivelse og indarbejdelse af administrative grænser er så betydelige, at nødvendighedshensyn dikterer, at grænsedragningen ved territoriale inddelinger henholder sig til allerede kendte områdebegreber som udgangspunkt.² Begge de faktorer, som øvede deres indflydelse ved den nuværende kommuneinddelings skabelse, nemlig tilstedeværelsen af en områdeinddeling med kendte grænser og tilstedeværelsen af en vis organisation af lokale myndigheder, har siden i rigt mål bekræftet sig som administrativt relevante.

I førstnævnte henseende er det bemærkelsesværdigt, at den kommunale inddeling er blevet den administrative grundinddeling, således at forstå, at kommunen som territorielt område er blevet det almindelige distrikt for forvaltningsanliggender, hvis gennemførelse har krævet en decentraliseret

1. *Poul Andersen*, s. 97.

2. Ved landets inddeling i retskredse og politikredse har man således henholdt sig til den foreliggende kommunale inddeling, bek. nr. 230 af 27. maj 1963 om landets inddeling i retskredse; anord. nr. 208 af 19. maj 1960 om landets inddeling i politikredse; anord. om lægekredse nr. 29. af 6. februar 1915 med ændringer, senest ved anord. nr. 17 af 17. januar 1964.

forvaltning. Det gælder således især med hensyn til den lovgivning, der administreres af sundhedskommissioner, boligkommissioner, sandflugtskommissioner, huslejenævn, maskinsynsmænd, tidligere bygningskommissioner, m. v. En følge af, at den kommunale inddeling er lagt til grund for den geografiske afgrænsning af sådanne myndigheders kompetence, er endog blevet, at man har behæftet disse myndigheder og deres anliggender med prædikatet kommunale.³ En sådan systembetegnelse tjener intet praktisk formål og kan endog virke direkte vildledende. Indholdet af de retsregler, som sådanne myndigheder administrerer, har ingen nødvendig sammenhæng med, at forvaltningsdistriktet er kommunen, lige så lidt som forvaltningsdistriktets afgrænsning angiver noget om de forskellige myndigheders indplacering i det administrative hierarki.⁴ Der er heller ikke indiceret noget herom ved, at kommunalbestyrelsen udpeger medlemmer af en lokal myndighed, hvis geografiske kompetenceområde er bestemt af kommune-grænsen. Endelig begrundes den omstændighed, at omkostningerne ved disse myndigheders administration ofte bæres af kommunen, ikke at de betegnes som kommunale. Det må derfor fastholdes, at det ikke kan være kommunalrettens opgave at behandle alle de retlige fænomener, der knytter sig til kommunen som territorium.

Imidlertid har det for udviklingen af en decentraliseret forvaltning vist sig lige så afgørende, at der i kommunalbestyrelserne har foreligget en organisation af stedlige myndigheder. Lovgivningen har benyttet sig heraf ved i tidens løb at henlægge væsentlige dele af de lokale offentlige funktioner til kommunalbestyrelserne. Det er retsreglerne vedrørende dette udsnit af den offentlige forvaltning, der behandles i kommunalretten. I overensstemmelse med den offentlige rets begreb bestemmes kommunalretten som læren om kommunalbestyrelsens retsforhold.⁵ I første række omfatter kommunalretten en behandling af de personelle kompetenceregler om kommunalbestyrelsens konstituering, og af de formelle kompetenceregler,

3. A. Bonnés, U. 1960B, s. 253, karakteriserer huslejenævnene som kollegialt sammensatte kommunale administrative myndigheder. *Modeen*, Det specialreglerede kommunala förtroendeuppdraget, Åbo 1963, undersøger stillingen i finsk ret for en række lokalt virkende kommissioner m. v., hvis medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen. Det påvises her, at de organisatoriske bestemmelser i adskillige henseender er påvirket af kommissionsmedlemmernes tilknytning til kommunestyret.

4. Se *Administrative afgørelser*, s. 9ff.

5. Jfr. Ross, Om ret og retfærdighed § 46, og samme, Statsret I, s. 12.

der angiver dens virkemåde. Derimod må udvises resignation over for de materielle kompetenceregler, hvorved kommunalbestyrelsens myndighedsområde fastlægges. Kommunalretten kan ikke påtage sig en gennemgang af alle regler og fortolkningsspørgsmål vedrørende den materielle kompetence; den må begrænse sig til at angive hovedprincipperne for denne kompetences afgrænsning.⁶

I tilknytning til fremstillingen af reglerne om kommunalbestyrelsernes kompetence må det også være kommunalrettens opgave at behandle såvel sådanne forholdsnormer, der angiver visse kompetencers pligtsmæssige udøvelse, som reglerne om ansvar.

Kommunalbestyrelsens materielle kompetence er institutionel i den forstand, at det er uden betydning for fremstillingen heraf, om beslutningerne i det enkelte tilfælde tages af kommunalbestyrelsen selv eller af dertil bemyndigede personer inden for et under kommunalbestyrelsen hørende forvaltningshierarki. Anderledes forholder det sig, når der er tale om at overdrage kompetencen til en anden myndighed, hvilket under visse betingelser kan finde sted, når denne etableres som et særligt organ, hvis geografiske kompetenceområde udstrækkes over flere kommuner. Denne kompetenceforskydning rejser problemer med så stærk tilknytning både til de materielle kompetencenormer og de formelle kompetencenormer, at de naturligt udskilles under et særligt afsnit om de kommunale fællesskaber.

En opdeling af et statssamfund i administrative enheder vil altid rejse spørgsmål om sikringen af ensartethed såvel i retsanvendelsen som i forvaltningsudøvelsen. Sådanne spørgsmål rejser sig på særegen måde med hensyn til kommunalbestyrelserne, og det må derfor være en naturlig opgave for kommunalretten at eftervise, hvorledes enheden i det samlede kommunestyre opretholdes gennem administrativt tilsyn og retskontrol.

Endelig må det tilkomme kommunalretten at fremstille reglerne om ændring i landets kommunale inddeling.

I det følgende skal visse hovedlinier i de for kommunalbestyrelserne gældende materielle kompetencenormer opridses.

6. En fremstilling af de materielle retsområder, der administreres af kommunalbestyrelsen, kan ikke gennemføres under kommunalretten. Nogen indre sammenhæng er ikke angivet gennem sådanne retsreglers sammenstilling under betegnelsen kommunalrettens specielle del, som det f. eks. er gjort i *Sundberg, Kommunalrätt, Speciella delen*, Stockholm 1959. En anden sag er, at det kan være praktisk til brug for undervisning eller ved håndbogslitteratur med kommunalt formål at foretage en sådan sammenstilling.

ANDET AFSNIT

KOMMUNALBESTYRELSENS MATERIELLE KOMPETENCE

Det er et fra statsforfatningsretten og statslæren velkendt fænomen, at de offentlige funktioner kan udsondres i visse typer.¹ Medens denne sontring i tidens løb har fremkaldt omfattende diskussioner om forfatningsbestemmers krav til magtfordelingen mellem de øverste statsorganer, gør tilsvarende tvivl sig ikke gældende med hensyn til de funktioner af forskellig type, der er henlagt til centraladministrationen, og ej heller når de samme funktioner genfindes i den kommunale forvaltning. De kommunalbestyrelsen tillagte funktioner støtter sig, som det nedenfor skal ses, i intet tilfælde umiddelbart på grundloven, og sontringen mellem funktionstyper har derfor alene betydning som et hensigtsmæssigt sontringsgrundlag for fremstillingen.² Herudfra skal der i det følgende sondres mellem kommunalbestyrelsens kompetence i forbindelse med udstedelse af generelle retsforskrifter, dens kompetence til konkret retsnormering, og endelig dens kompetence til faktiske handlinger på kommunekassens vegne, betegnet som kommunalfuldmagten.

I. KOMPETENCE TIL UDSTEDELSE AF GENERELLE RETSFORSKRIFTER

A. Indførelse af lokalt begrænsede retsforskrifter.

Kommunalbestyrelsens stilling som en myndighed indordnet i det administrative system viser sig tydeligt i den meget begrænsede kompetence, der tilkommer den inden for det funktionsområde, der omfatter udstedelsen af generelle retsforskrifter.³ Det kan ikke overraske, at kommunalbestyrelsens rolle her er underordnet, idet en bemyndigelse fra lovgivnings-

1. Ross, Statsret I, s. 193 ff.

2. Ross, Statsret II, s. 405.

3. En udførlig undersøgelse af den kommunale anordningskompetence efter svensk ret foreligger i *Håkan Strömberg, Den lokala förordningsmakten*, Lund 1954.

magten til udøvelse af anordningsmyndighed kun under særlige begrænsninger vil blive strakt ud over kredsen af ministre, der over for folketinget kan holdes politisk ansvarlige for udnyttelsen af anordningsbeføjelsen. Men hertil kommer, at selvom der kan være en praktisk nødvendighed for at meddele bemyndigelse til udfærdigelse af anordninger med indhold, der er betinget af stedlige forhold, følger heraf ikke, at anordningsmagt vil blive overladt til forvaltningens underordnede led med deraf følgende fare for, at der opstår en uønsket uensartethed i retstilstanden, eventuelt ligefrem fremkommer anordninger, hvis indhold er dikteret af lokalegoistiske hensyn. Den afgørende indflydelse på indholdet af anordninger med stedligt begrænset gyldighedsområde har derfor stedse ligget hos vedkommende minister, og kommunalbestyrelsens beføjelse har i hovedsagen været en adgang til at modsætte sig anordningsmagtens udnyttelse med hensyn til kommunens område.

Det anførte har ikke udelukket, at bemyndigelse til at vedtage retsregler af et meget enkelt indhold er blevet overladt til kommunalbestyrelserne, nemlig hvor loven udtømmende har angivet reglernes indhold og alene overladt til kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om deres anvendelse inden for den enkelte kommune. En sådan ordning gælder med hensyn til en række bestemmelser i lejeloven,⁴ men er også kendt andre steder i lovgivningen.⁵

4. § 64, 1. stk., § 106, 4. stk., § 126, 1. stk., § 131, 1. stk., § 155, 1. stk., og § 158, 1. stk.

5. Parcellsalgsloven nr. 305 af 30. juni 1922 § 4; lovbek. om hunde nr. 232 af 23. juni 1962 § 3, 2. stk.; kommuneskattelov § 9 b, 1. stk., lovbek. om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn nr. 73 af 22. febr. 1962 § 3, 2. stk. En bestemmelse af højst uklart indhold findes i beværterlov § 27, 2. stk., efter hvilken en kommunalbestyrelse på landet kan bestemme »som almindelig forskrift«, at tilladelser til salg af stærke drikke kun skal gives for 8 år ad gangen. Dette må formentlig forstås således, at kommunalbestyrelsens beslutning indfører reglen som omfattende alle i kommunen nugældende og fremtidigt udfærdigede tilladelser.

Ifølge lov nr. 132 af 13. april 1962 § 4, nr. 2, fastsætter kommunalbestyrelsen generelt, hvilket beløb der skal deponeres for opnåelse af autorisation. De uheldige konsekvenser af en uensartet praksis kommunerne imellem har ministeriet for offentlige arbejder søgt at afbøde ved en vejledende udtalelse i cirk. nr. 3 af 14. jan. 1964, men herved har man kun understreget lovens mindre heldige ordning. Hvis det nemlig ikke er meningen med at henlægge kompetencen til kommunalbestyrelsen, at den skal fastsætte depositumbeløbet ud fra lokale hensyn, måtte almindelige retssikkerhedshensyn tilsige, at beløbet eller retningslinierne for dets fastsættelse blev angivet ved ministeriel bekendtgørelse.

Bortset fra disse enkeltstående tilfælde kræves ministeriel stadfæstelse af kommunalbestyrelsens vedtagelse for at forsyne denne med retskraft som anordning. Dette gælder uanset, at loven kun hjemler et meget begrænset spillerum for vedtagelsernes indhold.⁶ Men iøvrigt må det understreges, at bemyndigelseslovgivningen heller ikke på de mere betydningsfulde retsområder, hvor retsregler fastsættes ved kommunale vedtægter, har overladt administrationen nogen omfattende frihed ved fastsættelsen af vedtægtsbestemmelsernes indhold. Dette vil fremgå af det følgende.

Fremgangsmåden ved vedtægters tilblivelse med vedtagelse i kommunalbestyrelsen og ministeriel stadfæstelse betyder en deling af anordningskompetencen mellem forvaltningsmyndigheder, der ikke står i over- og underordningsforhold til hinanden. Mangelen på overensstemmelse forhindrer derfor, at en vedtægt kan tilvejebringes eller ændres. Lovgivningen indeholder kun på et enkelt punkt regler om afhjælpning af en sådan mangel;⁷ i andre tilfælde vil en vedtægt ikke kunne tilvejebringes. Heri ligger ikke uden videre en konflikt, men alene et vidnesbyrd om, at den funktionsdeling i tilblivelsesproceduren, som den delte kompetence er udtryk for, ikke tillader en udnyttelse af lovens bemyndigelse. Lovgivningsmagten må da selv tilvejebringe de retsregler, som udviklingen skaber behov for. Det skal præciseres lidt nærmere, hvilken funktion i vedtægstilblivelsen kommunalbestyrelsens kompetence dækker over. Delingen må jo ses som et udtryk for, at der tilkommer kommunalbestyrelsen en administrativ funktion; den er ikke blot en følelsesmæssig koncession til selvstyret.

I de nævnte tilfælde, hvor lovgivningen tilnærmelsesvis udtømmende har angivet indholdet af en vedtægt, er det overladt til kommunalbestyrelsen at

6. Beværterlov § 13, 5. stk.; næringslov nr. 138 af 28. april 1931 § 27, § 44, § 48 og § 64; lov om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde nr. 145 af 23. maj 1958 § 1; lov om boligtilsyn nr. 185 af 5. juni 1959 § 1, 3. stk.

Uden for kommunalbestyrelsens anordningsmagt må holdes det forhold, at kommunalbestyrelsen i almindelig bestemmelses form bekendtgør, efter hvilke retningslinier den vil udøve en kompetence til at træffe konkrete afgørelser. Nogle spredte lovbestemmelser omtaler en sådan ret for kommunalbestyrelsen, f. eks. lejelov § 136, 2. stk., beværterlov § 21, 5. stk., § 22, 5. stk., § 23, § 27, 2. stk., § 30, 3. stk., samt de i kommuneskattelov § 9b, 3. stk., omhandlede ligningsskalaer.

7. Byplanlov § 1, 7. stk.; landsbyggelov § 7, 1. stk., pålægger kommunalbestyrelsen pligt til at tilvejebringe en bygningsvedtægt, men anviser ingen udvej for opnåelsen af den fornødne overensstemmelse mellem boligministeriet og kommunalbestyrelsen.

træffe beslutning om at sætte retsreglerne i kraft i kommunen. Er beslutningen i overensstemmelse med lovens forudsætninger, kan stadfæstelsen ikke tænkes at udeblive. I andre tilfælde er det afhængigt af bemyndigelsens omfang, hvor hovedindflydelsen på indholdet skal ligge.

Lovgivningens regler om tilvejebringelse af *vejvedtægter* levner meget ringe mulighed for individuel affattelse af indholdet i de enkelte vedtægter. Udgangspunktet for købstædernes vejvedtægter er loven af 14. december 1857 om gader, veje og vandløb i København. Købstadkommunalloven 1868 § 21 tillagde indenrigsministeren beføjelse til efter indstilling fra et byråd at tillade, at der med hensyn til fordelingen af udgifterne til vejene i kommunen forholdes efter grundsætningerne i 1857-loven, hvilket så skete ved en optagelse af lovens forskrifter i kommunens styrelsesvedtægt. Ved lov nr. 85 af 31. marts 1926 § 4 ændredes bemyndigelsens ordlyd derhen, at der tales om vedtægter, der gør grundsætningerne i Københavns gadelov anvendelige i den udstrækning og form, som de stedlige forhold måtte gøre ønskeligt, og i denne skikkelse er bemyndigelsen opretholdt ved købstadkommunalloven 1933 § 23.⁸ Vejvedtægterne afgiver herefter hjemmel for kommunalbestyrelsernes beføjelser med hensyn til de private fællesveje ud over de beføjelser, der følger af loven af 14. april 1865 om istandsættelsen og vedligeholdelsen af private veje, til hvis afbenyttelse flere er udelukkende berettigede. Hovedindholdet af de beføjelser, der er tillagt kommunalbestyrelserne, er naturligt nok det samme fra kommune til kommune, og man har ikke anset hjemmelslovene for at afgive hjemmel for en modernisering af vedtægterne, hvorved indholdet kunne tilpasses de med ændret færdsel og bebyggelse fulgte krav. Visse afvigelser i ordlyden har fundet vej ind i de gældende vedtægter, uden at afvigelserne dækker over reelle forskelle i indholdet. Dette har givet anledning til fortolkningsproblemer.⁹

Uden for købstæderne har lov nr. 90 af 23. marts 1932, der afløste lov nr. 84 af 1. april 1925, bemyndiget amtsrådene til at stadfæste vejvedtægter for sognekommuner med bymæssig bebyggelse; men også her består stadfæstelseskompetencen i alt væsentligt i en prøvelse af, at vedtægten har fastsat bestemmelser svarende til lovens. Vejvedtægternes indhold skal fastsættes »i lighed med bestemmelserne« i Københavns gadelov, og dette

8. Ved bek. nr. 505 af 4. december 1942 er kompetencen overført til ministeriet for offentlige arbejder.

9. HDK III, s. 1087, og U. 1913, s. 814.

indebærer, at vedtægten alene i stedligt betingede detailregler kan afvige fra loven.¹⁰ I en af Dansk byplanlaboratorium udarbejdet normalvejvedtægt for bymæssige kommuner, der har dannet grundlag for en lang række af de sognekommunale vejvedtægter, er optaget flere moderne bestemmelser med særligt henblik på vejenes betydning for bebyggelsen; men disse bestemmelser kan ikke have hjemmel i vejvedtægsloven.¹¹

Som resultat af et kommissionsarbejde om en nyordning af retsreglerne om de private fællesveje er det blevet foreslået at optage de nu i kraft af vejvedtægterne almindeligt gældende regler direkte i lovgivningen i moderniseret skikkelse. Til optagelse i de fremtidige vejvedtægter er henvist bestemmelser af lokal karakter, først og fremmest fastsættelsen af lovreglernes gyldighedsområde. Vedtægterne kommer altså ikke til at indeholde de materielle bestemmelser om kommunalbestyrelsernes beføjelser.¹²

Fremgangsmåden ved tilvejebringelse af *bygningsvedtægter* adskiller sig ikke fra de for vejvedtægterne gældende, men udviklingen viser tydeligere de ulemper, der kan være forbundet med retsforskrifters tilvejebringelse i vedtægtsform. Hjemmelen for udstedelse af bygningsvedtægter fandtes allerede i bygningslov for købstæderne af 30. december 1858 § 40, men den heri indeholdte hjemmel tog alene sigte på sådanne yderligere forskrifter, der kunne være nødvendige for at fuldstændiggøre lovens bestemmelser. Bemyndigelsen, der ikke rakte ud over de af loven omfattede kommuner, var meget snæver, hvilket fremgår af, at det ansås nødvendigt at gå lovgivningsvejen for at indføre nogle ændringer af rent bygningsteknisk karakter,¹³ ligesom der blev tilvejebragt udtrykkelig lovhjemmel¹⁴ for, at man i vedtægterne kunne optage bestemmelser fra den frederiksbergske bygningslov, når der herved ville ske forandringer eller lempelser i købstadsbygningsloven. Derimod gav lov nr. 20 af 11. februar 1876 lidt større frihed med hensyn til indholdets tilpasning. Efter denne lov kunne de i byg-

10. Betænkning om private veje og vejbidrag, 1964, s. 12, s. 18 og s. 40.

11. Se privatvejsbetænkningen s. 12, hvorefter disse bestemmelser angiveligt skulle have hjemmel i landsbyggeloven. Det må forekomme tvivlsomt, om det kan være tilladeligt at optage regler fra landsbyggeloven i en vejvedtægt, der stadfæstes af amtsrådet med dette som endelig klageinstans, når bygningsvedtægter i henhold til landsbyggeloven skal stadfæstes af boligministeren, til hvem der efter loven er klageadgang i et vist omfang.

12. Privatvejsbetænkningen s. 27 og s. 40 og det som bilag 1 til betænkningen optagne lovforslag § 4, § 9 og § 14.

13. Lov nr. 7 af 3. januar 1890.

14. Lov nr. 216 af 5. december 1894 § 2.

ningslov for Frederiksberg af 1858 eller de i bygningslov for købstæderne af 1858 indeholdte bestemmelser udvides til at gælde i hele eller en del af et landdistrikt med de forandringer, som det pågældende steds særegne kommunale eller stedlige forhold gør nødvendige.

Den modernisering, der i 1890 fandt sted af frederiksbergloven og i 1912 af alle bygningslovene, muliggjorde en forbedring af vedtægter og reglementer, der stadfæstedes efter dette tidspunkt. Herefter måtte man helt frem til 1939, før der i Københavns bygge lov nr. 148 af 29. marts 1939 § 75 blev hjemmel til en yderligere modernisering af vedtægterne i købstæder og sognekommuner.

Uanset bemyndigelseslovgivningens snævre ordlyd påtvang udviklingen en friere indstilling over for bestemmelsernes udformning,¹⁵ men dette forstærkede ministeriets bestemmende indflydelse på vedtægternes indhold, når det ikke var direkte afhængigt af stedlige forhold.¹⁶ Retstilstanden var præget af stor uensartethed, idet der på intet tidspunkt var fremtvunget nogen fornyelse af vedtægterne, og disse havde afhængig af deres alder et meget afvigende indhold, uden at afvigelserne var begrundet i lokale særegenheder. En vis udjævning af retsforskellene fandt sted gennem en omfattende dispensationspraksis; men dette system havde også til tider den ejendommelige konsekvens, at man stadfæstede vedtægter, hvis bestemmelser allerede fra deres ikrafttræden skulle udfyldes med dispensationer.

Resultatet af udviklingen blev et fuldstændigt opgør med den bestående ordning ved landsbygge lov nr. 246 af 10. juni 1960. Ved denne fandt vedtægternes vigtigere almindelige forskrifter optagelse i selve loven, medens de konstruktive bestemmelser overførtes til et for hele landet gældende bygningsreglement, der udfærdiges af boligministeren. I vedtægterne beholdtes herefter bestemmelser, der måtte tilpasses efter stedlige forhold,¹⁷ og kommunalbestyrelsens indflydelse på disse punkter fik herved en afklaring, selvom vedtægterne skal udformes i overensstemmelse med den af boligministeriet udarbejdede normalbygningsvedtægt.¹⁸ Revisionen

15. Betænkning afgivet af bygge lovsudvalget af 1948, s. 10.

16. Se indmin. cirk. nr. 36 af 22. februar 1947 vedrørende normalbygningsreglement.

17. Jfr. betænkningen s. 13. Det drejer sig f. eks. om udnyttelsesgrad, grundkredse, byggeområder, bygningshøjde, områder udlagt til sommerhusbebyggelse m. v. Det betænkningen vedføjede vedtægtsudkast går dog betydeligt ud over rent lokalt stof, se nu normalbygningsvedtægten.

18. Boligmin. cirk. nr. 19 af 6. februar 1961.

blev ført til bunds ved en ophævelse af alle hidtil stadfæstede vedtægter og reglementer, idet der samtidig blev pålagt købstadkommuner og sognekommuner med en samlet bebyggelse på mere end 1000 indbyggere pligt til at tilvejebringe ny bygningsvedtægt.

Udviklingen inden for *sundhedsvedtægtsområdet* adskiller sig på forskellige punkter fra, hvad der er fremgået af det forudgående om vejvedtægter og bygningsvedtægter. Udgangspunktet har været et andet, idet den stadig gældende bemyndigelseslov af 12. januar 1858, der fremkom som en følge af koleraepidemien i 1853, var en almindelig fuldmagtslov. Folketingets kontrol med bemyndigelsens udnyttelse lå dels i, at loven var tidsbegrænset, hvilket iøvrigt blev opgivet ved lov af 28. marts 1868, dels i den procedure, der var foreskrevet for sundhedsvedtægternes udarbejdelse. I den sidstnævnte henseende angav loven nemlig klart justitsministeren¹⁹ som den, hvem den indholdsmæssige kompetence var tillagt. Det påhvilede justitsministeriet at udarbejde vedtægtsforslag, som derefter skulle forelægges kommunalbestyrelserne i København, købstæderne og de af amtsrådene udpegede landsogne med opfordring til at afpasse dem efter hvert steds særlige forhold. Hvis justitsministeren ikke ville stadfæste en vedtægt med de herved fremkomne forslag, måtte han tilbagesende udkastet til endnu en behandling. Efter den fornyede behandling blev der kun givet kommunalbestyrelsen valget mellem stadfæstelse af vedtægten i den skikkelse, hvori justitsministeren ønskede den, og forkastelse.

Kommunalbestyrelsens kompetence efter denne procedure var således først og fremmest en ret til at forhindre de af loven forudsatte sanitære forholdsregler bragt i anvendelse i kommunen, og denne egenskab ved kompetencen fik en yderligere understregning i forbindelse med tidsbegrænsningens ophævelse i 1868, idet der ved denne lejlighed indførtes en adgang for kommunalbestyrelsen til at træffe beslutning om sundhedsvedtægtens ophævelse. Dette negative hovedindhold af kommunalbestyrelsens kompetence var efter tidens forhold mindre overraskende, når det tages i betragtning, at sundhedsvedtægterne kræver en lokal administration og oftest også lokale foranstaltninger med økonomiske konsekvenser, som man vanskeligt kunne gennemføre, hvor den stedlige kommunalbestyrelse ikke ville gå ind derfor. Derimod var det ikke meningen at bane vej for

19. Ved bek. nr. 137 af 23. april 1924 er kompetencen overført til indenrigsministeren.

en tilstand, hvorefter hver kommune skulle have sin egen sanitære retsorden.

Siden fremkomsten af den første sundhedsvedtæftslov i 1858 har samfundets udvikling på en række områder skabt behov for en sundhedsmæssig regulering uden hensyn til kommunale interesser. De faktiske virkninger af sundhedsforskrifter er jo ikke begrænset til den enkelte kommune, og samfundet har ikke kunnet affinde sig med, at stedlige politiske interesser skal hindre de sundhedsmæssige fremskridt i at vinde almindelig udbredelse. Resultatet er da blevet, at betydningsfulde områder, der i tidligere tid har været reguleret i vedtægterne, successive er gledet over i lovgivningen, uden at der har vist sig nogen trang til lokalt afpassede bestemmelser af den art, der er kendt i bygnings- og byplanlovgivningen. Der er således på grundlag af oprindelige sundhedsvedtægtsbestemmelser udviklet en lovgivning om arbejderbeskyttelse, boligtilsyn og levnedsmiddelkontrol,²⁰ og tiden nærmer sig, da nødvendigheden af en lovregulering melder sig på andre af sundhedsvedtægternes områder, f. eks. vandindvinding²¹ og afledning af spildevand.

Karakteristisk er den form, hvori kommunalbestyrelsens kompetence fremtræder i lovgivningen om kødkontrol. En kødkontrol kræver veterinære tilsynsforanstaltninger, som man ikke uden videre har villet påtvinge alle kommuner; i stedet indførte kødkontrolloven nr. 133 af 14. april 1932 et forbud mod slagting i kommuner, i hvilke der ikke var etableret kødkontrol i henhold til et tillæg til sundhedsvedtægten. Tillægget kunne stadfæstes i en af to affattelser, der begge var optaget i loven. Under sådanne begrænsede forudsætninger har kommunalbestyrelsens indflydelse kunnet hævde sig på det sundhedsmæssige område.

B. Ændringer i de lokale retsforskrifter.

Ved ændring i og ophævelse af stadfæstede vedtægter skal den i bemyndigelseslovene angivne vedtægtsprocedure følges. Også for sundhedsved-

20. Udviklingen i dybfrysningstekniken har medført en række problemer, der ikke på tilfredsstillende måde har kunnet opnå en ensartet ordning i kraft af den bestående lovgivning. Efter en udvalgsbehandling er der fremsat lovforslag om en regulering af området, se Betænkning ved dybfrosne levnedsmidler m. m., 1964, og i overensstemmelse med udvalgets forslag er nu gennemført lov nr. 189 af 4. juni 1964 om dybfrosne levnedsmidler m. v.

21. Se Betænkning om vandforsyningslovgivningen, 1961.

tægter må det gælde, at en kommunalbestyrelse ikke uden ministeriel godkendelse kan ophæve den gældende vedtægt; den tidligere nævnte adgang for kommunalbestyrelsen til på egen hånd at ophæve sundhedsvedtægten for kommunen, der fastsattes i loven af 26. marts 1868, var begrundet i omstændigheder, der ikke eksisterer mere, og den må anses bortfaldet ved desvetudo.²²

Lige så konsekvent det er, at ændring i en retsforskrift må finde sted i den procedure, hvorved den er tilblevet, lige så klart er det, at denne ordning i kraft af den to-leddede kompetence i vedtægstilblivelsen bevirker, at en kommunalbestyrelse har det i sin magt at fastholde en forældet retstilstand. Da kommunalbestyrelserne har vist megen forskellig interesse i at modernisere vedtægter, og da moderniseringen er sket i forskellige tidsperioder, har erfaringen vist, at vedtægtsordninger tenderer imod at skabe en meget uensartet retstilstand.

Fra lovgivningsmagts side har midlet over for uensartethed i den vedtægtsnormerede retstilstand været ændring eller ophævelse af vedtægtsbestemmelser direkte ved lov²³ eller ved en administrativ retsforskrift, der har selvstændig lovhjemmel. Et eksempel på lovhjemmel til ophævelse af visse vedtægtsbestemmelser ved administrativ forskrift findes i landsbygge-lovens § 67, 3. stk., efter hvilken boligministeren bemyndiges til med tilslutning af indenrigsministeren i det i henhold til lovens § 6 udfærdigede bygningsreglement at fastsætte nærmere forskrifter om ophævelse af bestemmelser i de kommunale sundhedsvedtægter, som vedrører de af landsbygge-loven omfattede forhold. Med hjemmel heri er der ved bygningsreglement af 1. marts 1961 sket ophævelse af visse nærmere angivne arter af bestemmelser i sundhedsvedtægterne. Endelig kan vedtægter bortfalde som følge af bemyndigelsesforskriftens ophævelse.²⁴

Uden formel ophævelse kan det også ske, at vedtægtsbestemmelser sættes tilside som følge af en konflikt med lovregler, der griber ind i det af vedtægten regulerede retsområde. Tilfælde af sådanne konflikter er især fore-

22. Ophævelse af en sundhedsvedtægt i henhold til bestemmelsen har så vidt vides aldrig været foretaget.

23. Kødkontrollov nr. 423 af 12. april 1949 § 15 udtaler, at de i de kommunale kødkontrolregulativer indeholdte bestemmelser, som er stridende mod denne lov, ved lovens ikrafttræden skal være ændret i overensstemmelse med dennes bestemmelser.

24. Ved landsbygge-lovens § 67, 2. stk., ophæves vedtægter udfærdiget med hjemmel i de samtidig ophævede ældre bygningslove.

kommet inden for sundhedsvedtægternes område, efterhånden som en række af sundhedsvedtægternes bestemmelser er afløst af lovregler eller administrative retsforskrifter, der er gældende for hele landet. Formodningen må være for, at de lokale vedtægtsbestemmelser må vige i konflikt med de for hele landet gældende forskrifter, og på den måde må da også arbejderbeskyttelseslovgivningens regler opfattes i forhold til de tidligere regler om dette emne i sundhedsvedtægterne. Men altid gælder det ikke, at de enkelte sundhedsvedtægters regler viger. Man må nemlig i visse tilfælde opfatte lovgivningen alene som et skridt i retning af at gøre udbredte vedtægtsforskrifter alment gældende, uden at lovgiver dermed har villet angive, at de mere fremskredne vedtægter skulle begrænses.²⁵

Konflikter mellem de for hele landet gældende love og anordninger og stedlige vedtægter vil sjældent give anledning til fortolkningsmæssige tvivl. Ej heller giver den i henhold til lovtidendelov af 25. juni 1871 § 2 fastsatte forskellige bekendtgørelsesform for disse to typer retsforskrifter grundlag for en påstand om, at de stedligt bekendtgjorte vedtægter alene tilsidesættes af forskrifter, der er bekendtgjort på samme måde. Optagelse i lovtidende er den retlig afgørende betingelse, medmindre andet bestemmes ved lov.²⁶

25. Den foran i note 23 nævnte bestemmelse ophæver netop ikke regulativbestemmelser, der er mere vidtgående end lovens krav. Tydeligt er synspunktet kommet til udtryk i regulativ for offentlige slagtehus nr. 168 af 18. maj 1926 § 11, hvori det udtales, at regulativet ikke udelukker anvendelse af sådanne bestemmelser i de stedlige sundhedsvedtægter, som enten er strengere end forskrifterne i regulativet eller efter deres genstand tjener til at udfylde disse.

En modsat bestemmelse findes nu i lov om dybfrosne levnedsmidler m. v. nr. 189 af 4. juni 1964 § 10. Ifølge denne skal lovens regler ikke kunne ændres ved bestemmelser i sundhedsvedtægter eller kødkontrolregulativer, hverken i skærpende eller mildnende retning. Når loven ikke kan fraviges i skærpende retning, må det ses i sammenhæng med, at loven ikke alene har sundhedsmæssige, men også konkurrencemæssige virkninger, og at en kommunalbestyrelse ved individuelle krav til de dybfrosne varer eller til deres forhandling sammen med andre varer helt kunne udelukke handelen med dybfrosne varer inden for kommunens grænser. Da indenrigsministeriet alligevel ikke ville godkende vedtægtsbestemmelser af et sådant indhold, er det mere hensigtsmæssigt at give en udtrykkelig bestemmelse.

26. Det er tvivlsomt, om den ophævelse af en række sundhedsvedtægtsbestemmelser, der er foretaget ved det i henhold til landsbyggelovent § 6, jfr. § 67, 3. stk., udfærdigede bygningsreglement, som er udsendt uden optagelse i lovtidende, jfr. kgl. anord. nr. 37 af 27. februar 1961 og bek. nr. 39 af 1. marts 1961, kan anses fyldestgørende kundgjort. Bekendtgørelsen omtaler ikke, at der ved reglementet er sket ophævelse af sundhedsvedtægtsbestemmelser.

Konflikt mellem lov og vedtægt kan give anledning til administrative vanskeligheder på grund af den tendens, der – for at imødekomme praktiske hensyn – har været til at indrette de enkelte vedtægter som en lokal retskilde, der gengiver lovreglerne inden for den enkelte vedtægts sag-område. Da der ikke tilkommer kommunalbestyrelserne nogen beføjelse til at foretage redaktionelle ændringer i vedtægternes tekst for at holde denne à jour med nyere lovgivning, og da man alligevel ikke i praksis for alvor har kunnet leve op til et krav om at gennemføre en formel revision af vedtægterne i trit med den skiftende lovgivning, må man forkaste tendensen til i vedtægter at gengive lovbestemmelser og i stedet begrænse vedtægternes indhold til det lokalt bestemte stof. En sanering af skattevedtægterne for ikke-lokalt stof havde den ganske indgribende virkning, at man helt kunne ophæve disse, idet de i tidens løb udelukkende var blevet en gentagelse af lovens bestemmelser.²⁷ I stedet kan man hjælpe sig ved, at kommunalbestyrelserne i de trykte vedtægter indfører noter med lovhenvisninger og fører disse noter à jour med nye oplag.

C. Konklusion.

Konklusionen af det udviklede om kompetencen til at anordne begrænsede generelle retsfor skrifter er, at den deling af kompetencen, som vedtægtsproceduren er udtryk for, ikke er nogen politisk magtdeling mellem lovgivningsmagt og selvstyre, men en administrativ funktionsdeling. Denne funktionsdeling har tillagt kommunalbestyrelsen indflydelse på vedtægternes indhold af rent lokal karakter samt på det omfang og tempo, hvori anordningsbeføjelserne udnyttes. Samfundsstrukturens udvikling i retning af en udjævning af lokale forskelle og større uafhængighed af kommunegrænser har ført til en begrænsning af administrationens og dermed også kommunalbestyrelsernes kompetence til udøvelse af lokal anordningsmyndighed.

Foruden de i dette afsnit omhandlede vedtægter, der retter sig til borgerne i almindelighed inden for kommunens grænser, forekommer der inden for kommunalbestyrelsens kompetenceområde vedtægter, der må behandles i anden sammenhæng. Kommunalbestyrelsens og den kommunale administrations konstituering og virksomhed normeres således ved bestemmelser i styrelsesvedtægt, forretningsorden, tjenestemandsvedtægt, pensions-

27. Lov nr. 66 af 9. marts 1959 § 3.

vedtægt samt instrukser og reglementer. Behandlingen af disse vedtægter må henvises til fremstillingen af kommunestyrets formelle regler. Endvidere har kommunalbestyrelsen kompetence til udfærdigelse af anordninger med gyldighed for de kommunale anstalter, ofte med hjemmel i lov.²⁸

II. KOMPETENCE TIL KONKRET RETSNORMERING

Bevæger man sig fra udstedelsen af generelle retsforskrifter over til konkret retsnormering, finder man en lidt mere omfattende kompetence tillagt kommunalbestyrelsen; men det vil dog vise sig, at også kompetencen på dette område er tillagt kommunalbestyrelsen som en myndighed, der er placeret som led i det samlede administrative system.

Kompetencen til – regelfrit eller regelbundet – at fastsætte indholdet af den enkelte borgers retsforhold til det offentlige har på forskellige punkter været tillagt de kommunale myndigheder fra kommunestyrets første dage, nemlig når der som led i en kommunal aktivitet måtte udøves en øvrighedsmyndighed i forhold til de enkelte borgere, således ved påligningen af udgifterne til de kommunale opgaver og ved afgørelse af andragender om hjælp fra det offentlige. I begge de her nævnte henseender har kompetencen udviklet sig fra en meget stor regelfrihed til en betydelig regelbundethed. På beskatningsområdet trådte den kommunale kompetences karakter af regel anvendelse kun langsomt frem derved, at det oprindelige kriterium for fordelingen af byrden efter skatteydernes formue og lejlighed blev udfyldt af mere præcise regler.²⁹ På den offentlige forsorgs område fuldbyrdedes udviklingen frem til en principiel regelbundethed først ved socialreformens knæsettelse af rettighedsprincippet.³⁰ En stærk regelbundet kompetence til konkret retsnormering er tillagt kommunalbestyrelsen på de specielle forsorgsområder, se således lov om folke- og invalidepension § 15, lov om enkepension nr. 157 af 8. maj 1962 § 6, boligstøtte-lov § 91 om huslejetilskud, lov om mælkehjælp nr. 362 af 4. juli 1946 § 2.

Konkret retsnormering forekommer også som led i kommunale aktiviteter, således ved pålæggelse af vejbidrag,³¹ ved hævvelse af anmeldelses-

28. Omsorgslovens § 5; lov nr. 153 af 31. maj 1961 om sygehusvæsenet § 5, 2. stk.

29. *Administrative afgørelser*, s. 23 ff.

30. *Steincke*, Fremtidens forsørgelsesvæsen I s. 271 ff og II s. 1.

31. Lov nr. 85 af 31. marts 1926 § 1 (ad § 4); lov nr. 90 af 23. marts 1932 § 1.

pligt til folkeregistret,³² ved optagelse på valgliste,³³ ved pålæg om foranstaltninger til saneringsplaners gennemførelse³⁴ og foranstaltninger til rotteudryddelse³⁵ samt ved beslutninger om ekspropriation.³⁶ Hertil kommer, at kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende borgernes retsstilling over for kommunale anstalter ofte har karakter af en konkret retsnormering inden for anstaltsanordningens rammer.

Kommunalbestyrelsens kompetence til at fastsætte borgernes retsforhold til det offentlige er imidlertid ikke begrænset til forvaltningsakter, der umiddelbart fremtræder som led i en kommunal aktivitet. Også på andre punkter, især med hensyn til ejendomsrådigheden, har kommunalbestyrelserne fået beføjelser til en konkret retsnormering, f. eks. landsbygge lov § 13 om meddelelse af byggetilladelser, byplanlov § 5, 2. stk., om meddelelse af dispensation fra byplanvedtægt, lovekendtgørelse nr. 252 af 7. juni 1963 § 4, 5. stk., om udstykning, lovekendtgørelse nr. 259 af 8. august 1958 § 2, 2. stk., om salg af landbrugsejendom uden normalt tilbehør, lov om jagten nr. 109 af 25. marts 1959 § 7 og § 24, 2. stk., om skadegørende storvildt, lejelov § 149 om samtykke til sammenlægning eller nedlæggelse af lejligheder, bevrerterlov § 16, 1. stk., og § 27, 2. stk., om bevilling til udskænkning og salg af stærke drikke på landet, lov nr. 145 af 23. maj 1958, jfr. lov nr. 387 af 4. decbr. 1963, om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde § 2, § 4 og § 10. Selvom disse beføjelser ikke er tillagt kommunalbestyrelsen som led i en kommunal aktivitet, er der dog i de fleste tilfælde tale om afgørelser, hvis indhold kan få principiel betydning for kommunalbestyrelsens dispositioner på andre punkter, eller hvis henlæggelse til kommunalbestyrelsen er særlig historisk begrundet, således som tilfældet er med bevrerterbevillingerne.

Bortset fra beføjelser af den nævnte karakter har lovgivningens tendens været at holde den konkrete retsnormering borte fra kommunalbestyrelsens kompetenceområde. I det omfang, der har været behov for uprofessionelle lokale forvaltningsmyndigheder til gennemførelsen af forvaltningslovgivningen, har man i stedet skabt selvstændige kommissioner, idet lovgivnin-

32. Lov nr. 57 af 24. marts 1924 § 8 og § 12.

33. Folketingsvalglov, lovek. nr. 176 af 22. maj 1964 § 9, jfr. den kommunale valglov, lovek. nr. 19 af 17. januar 1962 § 7, 4. stk.

34. Saneringslov § 12.

35. Lov nr. 120 af 3. maj 1961 § 3, 2. stk.

36. F. eks. byplanlov § 12; vejbestyrelseslov § 23; saneringslov § 11; landsbygge lov § 56; beskæftigelseslov nr. 354 af 27. december 1958 § 20.

gen da som regel har henlagt til kommunalbestyrelsen at udpege medlemmerne blandt velegnede stedlige personer.³⁷ Selv på et så centralt felt af de traditionelle kommunale områder som den offentlige forsorg har lovgivningen givet en tydelig understregning af, at den politisk sammensatte kommunalbestyrelse ikke ubetinget er det bedste forum for en retsnormering, idet administrationen af forsorgsloven samtidig med rettighedsprincippets lovfæstelse blev henlagt til et socialt udvalg, der nok blev betegnet udvalg, men som nærmest fik stilling som en kommission for så vidt angår denne lovs administration.

I den oprindelige udformning af forsorgsloven var det sociale udvalgs funktionelle særstilling mindre skarpt udtrykt, idet § 25 udtalte, at forsorgsanliggenderne administreres i hver kommune for sig af vedkommende kommunalbestyrelse, og der krævedes en sammenholden af bestemmelserne i § 26 om, at der blandt kommunalbestyrelsens medlemmer skulle nedsættes et socialt udvalg til administration af loven, og i § 50, 1. stk., om at klager over det sociale udvalgs afgørelser umiddelbart måtte indbringes for højere instans uden om kommunalbestyrelsen, for at få klarhed over det sociale udvalgs selvstændige stilling. Efter ændringen af forsorgsloven i 1961 er det sociale udvalgs stilling udtrykt på en ganske anderledes konsekvent måde, idet den nugældende forsorgslovs § 2 fastsætter, at kommunalbestyrelsen nedsætter et socialt udvalg, under hvilket administrationen af loven henhører.

Endnu tydeligere er tendensen til udskillelse fra den politisk sammensatte kommunalbestyrelses kompetence af et retligt forvaltningsområde kommet til orde i reglerne om børneværnsudvalgets nedsættelse. Herom gjaldt oprindelig ifølge forsorgslovens § 27, 2. stk., at der til administrationen af børneværnet skulle nedsættes et børneværnsudvalg, der kan tiltrædes af enkelte af kommunalbestyrelsen uden for dens midte valgte personer, som må antages at være i besiddelse af indsigt i børneforsorg; men i denne ordning blev der ved en ændring af loven i 1958 gjort betydelige forandringer, idet det herefter om valg af børneværnsudvalgets medlemmer hedder, at disse vælges af kommunalbestyrelsen blandt kommunens

37. F. eks. sundhedsvedtægterne om sundhedskommission; lov nr. 185 af 5. juni 1959 § 2 om boligkommission; skoletilsynsloven § 4, 3. stk., og § 9, 2. stk., om skolekommission; lov nr. 247 af 10. juni 1960 § 2, 2. stk., om brandkommission; lejeloven § 132 om boliganvisningsudvalg; retsplejeloven § 72 om grundlisteudvalg; lov nr. 117 af 13. april 1938 § 24 om biografteatertilsynsudvalg.

beboere blandt personer, der må antages at have indsigt i børne- og ungdomsforsorg, hvorhos det skal iagttages, at udvalget kommer til at bestå af både mænd og kvinder. Dog skal formanden for og mindst et af medlemmerne af det sociale udvalg altid indvælges i børneværnsudvalget. Da anken over børneværnsudvalgets afgørelser altid går uden om kommunalbestyrelsen, er det åbenbart, at dets stilling er blevet en fra kommunalbestyrelsen udskilt selvstændig forvaltningsmyndighed.³⁸

Det her fremhævede erfaringens vidnesbyrd om, at retskonkretiserende funktioner ikke er naturligt placeret i en politisk valgt kommunalbestyrelse, har landsbyggelovens fædre ikke haft for øje.³⁹ Tværtimod har man flyttet kompetencen, der tidligere lå hos bygningskommissionen, til kommunalbestyrelsen, idet man til støtte for denne ændring henviste til den for København gældende ordning ifølge den københavnske byggelov. Når man tager de særegne forfatningsmæssige forhold i betragtning, der foreligger i København, må man erkende, at den anførte begrundelse er den spinklest mulige. At man til gengæld for bygningskommissionens bortfald har indført et rådgivende bygningsråd, kan ikke tillægges nogen betydning for retssikkerheden, og et direkte administrativt vildskud er det at lade kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunale tjenestemænd optræde i forening som medlemmer af et for kommunalbestyrelsen rådgivende organ. Iøvrigt er lovens krav om, at der i det rådgivende bygningsråd skal indvælges personer, som repræsenterer sagkundskab i bygningsmæssig, byplanmæssig, brandmæssig og hygiejnisk henseende vel for de fleste kommunalbestyrelsers vedkommende uopfyldelige, og fører let til, at man må udvælge personer, der erhvervsmæssigt er beskæftiget med byggeri, og som derfor i virkeligheden er mindre egnet til at udøve en offentlig funktion i byggesager.

Ved lov nr. 132 af 13. april 1962 om visse forhold vedrørende gas-, vand- og afløbsinstallationer er der tillagt kommunalbestyrelserne meget indgribende beføjelser i henseende til autorisation af mestre, tilbagekaldelse af autorisationer og udbetaling af de af mestrene deponerede beløb som skadeserstatning i tilfælde af mangelfuldt arbejde.

Den kompetence til konkret retsnormering, der efter det foranstående tilkommer kommunalbestyrelsen, er af lovgivningen tillagt denne i dens egenskab af forhåndenværende stedlig forvaltningsmyndighed, og man må ikke på nogen måde betragte kommunalbestyrelsens kompetence som ud-

38. *Socialreformen*, Noteudgave 1959, s. 28 ad § 26 note 1.

39. *Administrative afgørelser*, s. 43 med note 86.

slag af det politiske mandat, den opnår fra vælgerne.⁴⁰ Dette mandat, hvad man så end vil indlægge i dette udtryk, går ikke på dens udøvelse af øvrighedsbeføjelser, men på dens varetagelse af fællesanliggender, og det vil derfor være urigtigt, hvis man med udgangspunkt i en sådan forestilling antager, at kommunalbestyrelsens forvaltningsakter principielt ikke er undergivet rekurs. Dette er tværtimod udgangspunktet.⁴¹

En undersøgelse af reglerne om den almindelige klageadgang viser imidlertid, at den administrative klage ikke som sit væsentlige karaktertræk har en fornyet behandling i den højere instans, men at den dækker en administrativ teknik, hvorved der opnås en arbejdsdeling mellem afgørelsen af lokale faktorer og af principielle og retlige faktorer i de enkelte sager. De fleste sager rummer ikke sådanne problemer, at den overordnede forvaltningsmyndigheds medvirken er påkrævet; som regel vil først borgerens utilfredshed med den første afgørelse vise, om dette er tilfældet, hvorefter klageadgangen står ham åben. Klageordningen er således mere udtryk for en funktionsdeling end for en kontrol.

En særlig form for retsnormering foreligger i de såkaldte planer, af hvilke visse kræver kommunalbestyrelsens medvirken ved udfærdigelsen.⁴² Det karakteristiske ved plankonstruktionen er, at kommunalbestyrelsens kompetence til at udfærdige de enkelte konkrete retsakter er knyttet til en plan, hvorved den nærmere udnyttelse af kompetencen til indbyrdes afhængige enkeltakter er angivet, enten specificeret som i en byplanvedtægt, jfr. byplanlovens § 2, jfr. § 11, i en reguleringsplan, jfr. landsbyggelovens § 45, udredningsplan, jfr. landsbyggelovens § 46, eller magelægsplan, jfr. landsbyggelovens § 50, eller i mindre grad specificeret med en ramme om retskonkretiseringen som med saneringsplanens pålæg efter saneringslovens § 12. Planerne kræver godkendelse af højere myndighed, idet der i forbindelse med godkendelsesproceduren er anordnet en indsigelsesadgang, der i sin funktion er en foregribende rekurs.

Ved siden af kommunalbestyrelsens selvstændige forvaltningsaktskompe-

40. Cfr. Poul Andersen, s. 298.

41. *Administrative afgørelser*, s. 42 f.

42. Planterminologien udmærker sig ved at være temmelig planløs. Betegnelsen plan benyttes også i lovsproget for en ren faktisk planlægning, hvis tilstedeværelse kan have retsvirkning i forholdet mellem en kommunalbestyrelse og de overordnede myndigheder, f. eks. skoleplan i henhold til folkeskolelovens § 5, og saneringsplan, for så vidt der ønskes statstilskud til en sanering, saneringslovens § 1, 3. stk., jfr. §§ 15–18.

tence er der tillagt den funktioner som led i andre forvaltningsmyndigheds kompetenceudøvelse. Det vigtigste eksempel herpå er dens pligt til at afgive erklæring over sager, der skal afgøres af højere forvaltningsmyndighed.⁴³ Endvidere påhviler det kommunalbestyrelsen i visse tilfælde at foranledige udgifter ved offentlige foranstaltninger, der henhører under anden forvaltningsmyndighed, repareret på kommunens skatteydere. I praksis betyder dette, at kommunen bruges som påligningsområde via kommunekassen uden kommunalbestyrelsens beslutningsmæssige medvirken først og fremmest til dækning af administrationsudgifterne vedrørende en række lokale forvaltningsmyndigheder, hvortil kommunalbestyrelsen udpeger medlemmer, men også til dækning af udgifter, der er en følge af andre forvaltningsmyndigheders beslutninger.⁴⁴ Set som modstykke til den i det følgende afsnit omhandlede adgang for kommunalbestyrelsen til at påføre kommunen økonomiske forpligtelser gennem sine beslutninger, er der ingen principiel forskel på de udgifter, der med hjemmel i lov pålægges kommunen ude fra, og de udgifter, der flyder af en konkret retsnormering udøvet af

43. F. eks. lov om folke- og invalidepension § 11; lov nr. 197 af 7. maj 1948 § 1 om markedstilladelser; næringslov § 6 om særlige tilladelser; lovbek. nr. 252 af 7. juni 1963 § 4 om udstykningstilladelser; lovbek. nr. 259 af 8. aug. 1958 § 25 om tilladelser til sammenlægning af landbrugsejendomme; lovbek. nr. 223 af 25. maj 1960 om arbejderboliger på landet § 2, 3. og 4. stk., og § 13, 1. stk.; lovbek. nr. 224 af s. d. om statshusmandsbrug § 5, 6. stk., og § 26, 1. stk.
44. F. eks. lov nr. 33 af 18. februar 1961 § 1, 3. stk., om kommunens bidrag til amtsfonden; skoletilsynsloven § 31, 2. stk., om kommunernes bidrag til skolefonden; lov nr. 130 af 23. marts 1948 § 6 om tvunget bidrag til modernisering af privatbaner; lov nr. 187 af 12. april 1949 § 4 om tvunget bidrag til dækning af privatbaners underskud; lovbek. nr. 194 af 16. juni 1961 § 17 og § 32 om fordeling af udgifter ved naturfredning; lov nr. 118 af 7. april 1936 § 8 om udgifter til istandsættelse af arbejds hjem; lov nr. 54 af 31. marts 1926 § 12, 5. stk., om udredelse af erstatning for opgivelse af vandafledningsanlæg; lov nr. 229 af 20. december 1929 § 14 om bidrag til udgifter til amtsrejser.

Herudover pålægges kommunerne en række udgifter som led i den mellemkommunale refusionsordning.

Derimod kan hertil ikke henføres udgifter, som ifølge lov skal dækkes af kommunen, uden at kommunalbestyrelsen forud for den enkelte foranstaltning har truffet nogen bevillingsmæssig beslutning f. eks. dækning af udgifter til lægeundersøgelse af børn efter lov nr. 236 af 30. april 1946 § 2, 2. stk., til vaccination mod kopper efter lov nr. 84 af 31. marts 1931 § 8, eller mod difteri efter lov nr. 208 af 19. april 1943 § 3, 2. stk. Der er her tale om en simplificeret forretningsgang, hvorefter kommunalbestyrelsen først efterfølgende træffer afgørelse om kravets lovmæssighed.

kommunalbestyrelsen selv til imødekommelse af borgerens krav ifølge lovgivningen, f. eks. krav på folkepension. De følger ikke af nogen retlig beslutningsfrihed.

Som resultatet af den foretagne udredning af kommunalbestyrelsens kompetence til udfærdigelse af konkrete forvaltningsakter kan man herefter fastslå, at denne kompetence – idet bortses fra kommunalbestyrelsens kompetence afledt af bevillingsbeføjelsen – i det store og hele er af begrænset omfang, og at der i hvert fald tidligere har været en klar tendens til at undgå den, når beføjelsen ikke som f. eks. en ekspropriationsadgang indgår som led i en kommunal aktivitet. Denne tendens har sin forklaring i, at kommunalbestyrelsen er organiseret med en virksomhed inden for kommunalfuldmagtens område for øje, og den er derfor ikke udrustet med forudsætningerne for en retskonkretiserende virksomhed.⁴⁵ Ej heller de positive forskrifter for kommunalbestyrelsens procedure udviser nogen sontring efter arten af den funktion, der udøves i den enkelte sag. I praksis er en gensidig påvirkning mellem procedure og funktion dog ikke udeblevet.⁴⁶

Det må sluttelig bemærkes, at der i amtsrådets tilsyn med den sognekommunale forvaltning foreligger en meget betydningsfuld kompetence, som er holdt uden for det foran fremskillede. Den må behandles som en del af reglerne om kontrol med kommunalforvaltningen.

III. KOMMUNALFULDMAGTEN

Kommunalbestyrelsens mest betydningsfulde funktion er den virksomhed, som den udøver i henhold til den kommunale forvaltningsfuldmagt eller kommunalfuldmagten. Denne terminologi er måske ikke noget ubetinget heldigt udtryk for denne side af kommunalbestyrelsens kompetence, da der er tale om kommunalbestyrelsens bemyndigelse og ikke dens legitimation. Hertil kommer, at betegnelsen fuldmagt ikke umiddelbart vækker forestilling om, at udøvelsen af den under kommunalfuldmagten henhørende kompetence på meget betydningsfulde områder er pligtmæssig. Det må endelig holdes klart, at selvom man i visse forbindelser kan anskuelig-

45. Allerede stænderforsamlingerne havde forståelse for betydningen af at holde skatteligningen uden for kommunalbestyrelsens virksomhed, se Betænkning om organisation af de lokale ligningsmyndigheder 1961, s. 11.

46. Erik Harder i Juristen 1961, s. 59 og i *Kommunens lov og ret*, s. 14, 125 og 127 ff.

gøre baggrunden for kommunalfuldmagtens afgrænsning ved at udtrykke den som et mandat eller en fuldmagt til kommunalbestyrelsen fra kommunens medlemmer, så er kommunalfuldmagten en kompetence, der hviler på lovgivningens bemyndigelse til kommunalbestyrelsen. Endmindre besidder de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen noget mandat i retlig forstand fra deres vælgere. Med disse forbehold er betegnelsen kommunalfuldmagt dog anvendelig i mangel af bedre.

Bagved kommunalfuldmagten ligger den kendsgerning, at statssamfundet i henseende til varetagelsen af en række samfundsopgaver er opdelt i *sideordnede delsamfund*: kommunerne. Disse samfund forudsætter en persongruppe med en særlig tilknytning til den territorielt afgrænsede kommune; det retlige kommunebegreb, der indgår som bestanddel af kommunalfuldmagten, er altså forskelligt fra kommunen som geografisk begreb.⁴⁷

At kommunerne er delsamfund i statssamfundet indebærer, at kommunen er et forvaltningssubjekt. Kommunen er som juridisk person beslægtet med foreningen,⁴⁸ og på adskillige punkter vil man finde lighed mellem kommunalretlige og foreningsretlige regler, i særdeleshed reglerne om andelsforeninger.

Når kommunalfuldmagten er angivet som kommunalbestyrelsens kompetence til retlig råden på kommunens vegne, må opgaven være at undergive kommunalfuldmagten en positiv udfyldning. *Ved en indholdsmæssig udfyldning af kommunalfuldmagten opnås en klargøring af, hvilke funktioner der inden for den offentlige forvaltning er tillagt kommunen som forvaltningssubjekt under kommunalbestyrelsens bestyrelse*, og kun gennem en sådan udfyldning kan man opnå mulighed for at udtrykke en afgrænsning over for dispositioner, der ligger uden for kommunalfuldmagtens område. De problemer, der rejser sig ud af kommunalbestyrelsens funktion som organisator af serviceforanstaltninger for borgerne gennem offentlige selskaber, selvejende institutioner og andre selvstændige retssubjekter, kommer derfor kun til drøftelse i det begrænsede omfang, hvori de træder frem, når der ydes kommunal støtte til sådanne retssubjekter.

Har man gjort klart, at kommunalfuldmagten udtrykker en samfundsfunktion og dermed angiver kommunernes placering i samfundets offentlige funktioner, kan det ikke overraske, at kommunalfuldmagtens centrale

47. Jfr. foran s. 4.

48. Jfr. Ross, Statsret II, s. 604.

områder er bestemt ved den positive lovgivning, og at den uden for disse områder er begrænset ud fra hensynet til kommunernes placering i en sideordnet funktionsdeling, der må udelukke dispositioner i modstrid med andre kommuners interesser.

I bredere forstand er kommunalfuldmagten udtryk for indholdet af kommunalbestyrelsens beslutninger om skridt, hvis økonomiske virkninger falder tilbage på kommunen. De økonomiske virkninger vil ofte bestå i en direkte belastning af den kommunale skatteudskrivning enten umiddelbart gennem en udgiftsbevilling eller på længere sigt gennem afviklingen af optagne lån. Men belastningen kan også være indirekte gennem dispositioner over kommunen tilhørende aktiver, eller den kan være eventuel derved, at kommunalbestyrelsen beslutter en kommunal foranstaltning, der forudsættes økonomisk at kunne hvile i sig selv, f. eks. en kommunal fjernvarmeforsyning, eller afgiver garanti for lån til private, der gennemfører tilsvarende anlæg. I alle tilfælde er der tale om beslutninger, der søger deres grundlag i kommunalbestyrelsens beføjelse til at udnytte kommunens skatteevne. Det kunne på denne baggrund være nærliggende at omskrive kommunalfuldmagten som en kommunal beskatningsret. Med en sådan udtryksmåde ville man imidlertid ikke komme den indholdsmæssige afgrænsning af kommunalfuldmagten et skridt nærmere, idet den kommunale skatteudskrivning efter dansk ret stedse har været et produkt af virksomheden i henhold til kommunalfuldmagten og ikke omvendt.

Kommunalfuldmagtens indhold må herefter bestemmes selvstændigt. Nogen afgrænsning i forhold til de fornævnte retsnormerende kompetencer kommer herved ikke på tale. Kommunalfuldmagten er en beslutningskompetence i de økonomiske anliggender, som intet siger om, ved hvilke retlige eller faktiske skridt de trufne beslutninger bringes til udførelse, og det forekommer da også, at kommunalbestyrelsen som led i gennemførelsen af beslutninger benytter konkrete forvaltningsakter, således ekspropriation, tjenestemandsansættelser eller pålæggelse af ombudsforpligtelser.

Noget bidrag til en indholdsmæssig udfyldning af kommunalfuldmagten foreligger ikke i grundlovens § 82, efter hvilken kommunernes ret til under statens tilsyn at styre deres anliggender ordnes ved lov. Rent bortset fra, at man på grund af bestemmelsens karakter af løfteparagraf ikke af den kan udlede nogen grundlovsumiddelbar kompetence for kommunalbestyrelserne,⁴⁹ må det overhovedet anses urigtigt, når man, som det jævnligt

49. Jfr. Ross, Folkeret, 4. udg., s. 16.

sker i den kommunale debat, hævder, at grundlovens § 82 skulle referere til en materiel kompetence. Bestemmelsen, der findes i grundlovens afsnit om frihedsrettighederne, var i grundlovsudkastet formuleret i højere grad på linie med de øvrige frihedsrettigheder, idet det hed, at borgerne er berettiget til selv at bestyre deres rent kommunale anliggender. Nogen realitetsændring var ikke tilsigtet med bestemmelsens omredaktion, hvorved erindres, at man i 1849 ikke almindeligt anvendte ordet kommune som betegnelse for et geografisk begreb, men som ensbetydende med medlemmerne af det fællesskab, der stod sammen om en økonomisk opgave. På den grundlovgivende rigsforsamling var bestemmelsen ikke genstand for bemærkninger bortset fra et forslag om en tilføjelse, som tydeligt hvilede på den opfattelse, at hovedformålet med grundlovens § 82 var at sikre borgerne almindelig stemmeret til byråd og sogneråd.⁵⁰ Det må herefter være berettiget at opfatte grundlovens § 82 som en beskyttelse af borgernes almindelige adgang til at deltage i et lokalt selvstyre, hvis indhold der ikke iøvrigt er taget stilling til.

Kommunalfuldmagten er efter dansk ret ikke bundet til noget krav om udtrykkelig hjemmel i formel lov, men omvendt kan den ej heller udtrykkes som en generalfuldmagt, hvori begrænsning kun gøres ved positiv lovforskrift.⁵¹ En udfyldning af kommunalfuldmagten må derfor støtte sig på lovgivningspraksis og administrativ praksis; derimod består en næsten fuldstændig mangel på domspraksis på kommunalfuldmagtens område.

Noget enkelt kriterium, hvormed kommunalfuldmagtens indhold entydigt kan afstikkes, kan ikke formuleres ud fra det foreliggende materiale; den er et regelkompleks, hvis indhold vil veksle med udviklingen af de offentlige funktioner i samfundslivet og opfattelsen af kommunernes andel i disse. De regler, der bestemmer kommunalfuldmagtens indhold, vil på en række punkter have retsstandardens karakter, således at ikke nogen enkelt regel, men en række momenter i det enkelte tilfælde bliver afgørende for, om en beslutning lovligt kan træffes.⁵³

En undersøgelse af disse momenter er genstanden for de følgende afsnit.

50. Forhdl. på den grundlovgiv. rigsforsaml. sp. 3226–27; jfr. *Poul Andersen*, s. 66.

51. *Ernst Andersen*, s. 215 ff.

53. En kort redegørelse for, hvad der kendetegner en retsstandard, findes hos *Ross*, *Statsret II*, s. 556.

TREDIE AFSNIT

KOMMUNALFULDMAGTEN

Spørgsmålet om at bestemme kommunalfuldmagtens indhold er ingenlunde nyt. I kraft af reglen om tilsynsfunktionens lovbundethed foreligger det regelmæssigt som præjudicielt spørgsmål i forbindelse med godkendelsesbeslutninger, og det er da også i sammenhæng med en undersøgelse af tilsynsmyndighedens retsgrundlag, at spørgsmålet har været berørt ud fra et retsvidenskabeligt synspunkt.¹ Herudover har spørgsmålet om kommunalfuldmagtens indhold ofte været fremdraget i debatten om det kommunale selvstyres omfang, især ved gennemførelsen af ny lovgivning; men de synsmåder, hvorunder man i denne diskussion har anskuet kommunalfuldmagten, har mindre været beskrivelse af gældende ret end politiske og økonomiske betragtninger over kommunernes funktion i forhold til statens.

Hvadenten nu udgangspunktet for drøftelserne har været det ene eller det andet, har der i alle tilfælde været en tendens til at beskrive kommunalfuldmagtens indhold som et *indbegreb af offentlige opgaver*, idet man samtidig har drøftet, om en bestemt offentlig opgave var kommunal eller ej. Denne måde at udtrykke problemet på bringer imidlertid ikke svaret nærmere. Dels vil iværksættelsen af det, som i almindelig sprogbrug betegnes som en offentlig opgave, jævnligt være organiseret under en opdeling i forvaltningsmæssige funktioner på forskellige forvaltningsmyndigheder og på forskellige forvaltningssubjekter, dels skal det vise sig, at det som regel ikke er opgavens art, men de retlige virkemidler, hvormed den søges realiseret, der ligger til grund for kommunalbestyrelsernes funktionsdeling.

Det anførte viser, at det er påkrævet at søge en mere nuanceret analyse af kommunalfuldmagtens indhold, og i så henseende må det blive udgangspunktet for overvejelserne, at beslutninger inden for kommunalfuldmagtens område giver sig udtryk i de kommunale regnskaber. En overfladisk betragtning af disse viser, at det centrale i kommunalfuldmagten er kommu-

1. *Ernst Andersen*, s. 255 ff.

nalbestyrelsens pligtmæssige eller frivillige initiativ til iværksættelsen af foranstaltninger, der tilfredstiller et behov hos kommunens borgere, enten i form af fællesgoder, der umiddelbart kan komme medlemmerne af det kommunale samfund til gode, således f. eks. offentlige lokale færdselsårer, eller således at behovsdækningen alene tillægges individuelt udpegede personer, som det f. eks. er tilfældet med beboerne på et kommunalt alderdomshjem eller plejehjem for kronisk syge.

De kommunale regnskaber indeholder også poster, der viser, at kommunalfuldmagten rækker ud over de af kommunalbestyrelsen selv administrerede forsyningsforanstaltninger, idet det i betydeligt omfang forekommer, at den kommunale indsats har karakter af en direkte økonomisk støtte, f. eks. tilskud til udgifter ved deltagelse i efterskoleophold, garanti for lån til boligbyggeri og meget andet. En sådan støtte ydes ikke alene til enkeltpersoner; lige så hyppigt ydes den for at skabe det økonomiske grundlag for et privat samvirke om foranstaltninger, som kommunalbestyrelsen ikke ønsker at gennemføre som kommunale, f. eks. et andelsfjernvarmeværk, et privat plejehjem, en privat børnehave m. v.

Af fremstillingsmæssige grunde er det påkrævet at sondre mellem kommunalt foranstaltet naturalforsyning og kommunal tilskudsvirksomhed. *Den efterfølgende undersøgelse tager alene sigte på de kommunalt foranstaltede naturalforsyninger.*

For en forståelse af kommunernes funktion i systemet af offentlig naturalforsyning over for borgerne er det nødvendigt at pege på, at kommunerne oprindelig er udtryk for de fællesfunktioner, der udgør en del af det menneskelige fællesskab i samfund på lokal basis. Historisk ligger til grund for kommunerne en sociologisk realitet i form af bysamfund. Den senere udtømmende opdeling af territoriet i kommunale enheder er en følge af, at statsmagten har ønsket gennemført naturalforanstaltninger og herved betjent sig af administrativt skabte lokale fællesskaber, der som omtalt på et tidligere sted uden for købstæderne blev skabt på grundlag af en i gammel tid på samme måde grundlagt kirkelig inddeling.² De nu bestående kommuner udgør således i deres oprindelse ikke alene den økonomiske enhed, der bærer gennemførelsen af foranstaltninger, som staten ønsker iværksat inden for hele dens område, men også – for købstædernes vedkommende – den enhed, der har opretholdt fællesforanstaltninger for et bestående lokalsam-

2. Jfr. Poul Meyer i Danmarks kommunale styre, Bd. I, 1954, s. 120 ff.

fund. Denne historiske dobbelthed har for købstædernes vedkommende påvirket kommunalfuldmagten i en videregående retning end for sognekommunerne gældende, omend det omvendte også forekommer; forskellene er dog på vej til at forsvinde, og de vil ikke i det følgende blive taget op til særskilt belysning. Af væsentlig betydning for den amtskommunale forvaltningsfuldmagt har det været, at amtskommunen aldrig har svaret til noget samfundsmæssigt fællesskab. Kommunalfuldmagten har for amtskommunens vedkommende stedse været betinget af udtrykkelig lovhjemmel og kun på et enkelt punkt har man i nyeste tid anerkendt en fortolkningsmæssig udvidelse.³ For Københavns kommunes vedkommende har byens stilling som sæde for landets regering og for en række statsinstitutioner allerede i ældre tid givet kommunen en særstilling, og forskelle med hensyn til kommunalfuldmagtens omfang i sammenligning med købstædernes lader sig fremdeles påvise. Ej heller dette punkt vil dog i det følgende blive fremdraget særskilt.

Over for foranstaltninger, der er udslag af det lokale samfunds fællesbehov, står de foranstaltninger, der er henlagt til kommunerne som led i en af staten krævet forsyningsforvaltning, og hvor kommunen er benyttet som forvaltningssubjekt til at bære en decentraliseret økonomisk funktion. Om disse sidstnævnte foranstaltninger gælder det derfor, at de har deres hjemmel i lov.

I det følgende skal forsøges en indholdsmæssig udfyldning af kommunalfuldmagten. Om nogen udtømmende fremstilling kan der naturligvis ikke være tale, men alene om en udvikling af de grundlæggende træk. Undersøgelsen skal i første omgang omfatte de økonomisk mest betydningsfulde forsyningsfunktioner, og på grundlag af de herved indvundne erfaringer vil vurderingen blive fortsat med reglerne om en række mere spredte foranstaltninger.

I. HOVEDOMRÅDER AF DE LOVBESTEMTE FORANSTALTNINGER

A. Foranstaltninger på forsorgsområdet.

Om forsørgelsen af samfundets medlemmer gælder det, at fremskaffelsen af de nødvendige midler til at opretholde tilværelsen, påhviler de en-

3. Ved *indmin.* skr. af 8. marts 1962 (utrykt) er det med støtte i naturfredningslovens § 17 antaget, at en amtskommune kan erhverve et areal med rekreativt formål.

kelte individer selv samt visse nærtstående. Det organiserede samfund har dog altid vist sig interesseret i, at der sikres en afhjælpning af de enkelte samfundsmedlemmers svigtende muligheder for at skaffe sig de elementære behov for underhold, pleje og bolig dækket; men først i nyere tid har samfundet selv overtaget den økonomiske forpligtelse.

Det nuværende kommunestyre blev grundlagt i begyndelsen af forrige århundrede som et led i organiseringen af forsværget, og det er derfor naturligt, at den kommunale funktion i den offentlige forsvær stadig er afgørende, selvom der i tidens løb er sket en del begrænsninger i kommunernes oprindeligt dominerende stilling. Det er foran omtalt, at rettighedsprincipets gennembrud i den offentlige forsvær har ført til en forskydning af kompetencen fra kommunalbestyrelsen til det sociale udvalg,⁴ men også selve kommunens økonomiske funktion er undergået væsentlige begrænsninger på grund dels af de offentlige forsikrings overtagelse af vigtige forsværsgesopgaver, folkeforsikring, sygeforsikring, arbejdsløshedsforsikring, dels af refusionsordninger som resultatet af et behov for en udlignende byrdefordeling.

Et er imidlertid, at forsværsløvgivningen bygger på, at samfundet sikrer borgerne de økonomiske midler, der muliggør en elementær behovsdækning, noget andet er, at man ikke herfra kan drage nogen slutning om, at lovgivningen har akcepteret, at kommunerne organiserer selve den praktiske forsvær gennem kommunale foranstaltninger. Tværtimod har lovgivningen på forskellige områder fastlagt formerne for en kommunal naturalforsyningsvirksomhed over for borgerne. Mest betydningsfuld er pligten for kommunalbestyrelserne til at sikre tilstedeværelsen af pladser for anbringelse af personer, der på grund af legemlig svækkelse ikke kan klare sig selv.

De nugældende bestemmelser om kommunernes pligt til at sikre plejemuligheder for svækkede findes i lov nr. 114 af 15. april 1964 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. Efter denne lovs § 1 påhviler det enhver kommunalbestyrelse at sikre, at kommunen råder over det nødvendige antal pladser på *alderdomshjem og plejehjem* til personer, der er berettigede til folkepension eller invalidepension, og hvis helbredstilstand gør det ønskeligt, at de optages på sådanne hjem med henblik på, at de der kan få den fornødne pleje. De helbredsmæssige betingelser for optagelse,

4. Jfr. foran s. 19.

der hermed er angivet, er af en betydelig elasticitet sammenlignet med de krav, der tidligere var indeholdt i forsorgslovens § 6 og § 9, efter hvilke det var afgørende, at den pågældende ikke kunne bo for sig selv eller blive plejet i et privat hjem. Derimod er den retlige afgrænsning af personkredsen skarpt formuleret ved angivelsen af, at den omfatter personer, der er berettiget til folkepension eller invalidepension i henhold til lovgivningen herom, hvilket vil sige folkepensionslovens kapitel 1.

Efter de hidtil gældende regler i forsorgsloven måtte afgørelsen af, om optagelse på et kommunalt alderdomshjem eller plejehjem kunne ske, træffes af kommunalbestyrelsen. Det påhvilede kommunerne at sikre et antal pladser til en forsvarlig ordning af den omhandlede plejeforsorg; men den enkelte borger kunne alene forlange en saglig behandling ved kommunalbestyrelsens disposition over disse pladser.⁵ Det måtte så blive de overordnede myndigheders sag i tilfælde af utilstrækkelighed at pålægge en udvidelse af antallet af pladser. Efter nyordningen kræver omsorgsloven umiddelbart, at kommunen disponerer over en tilstrækkelig forsyning med pladser til at dække behovet, og man kan formentlig heri indlægge, at den enkelte borger, der opfylder lovens betingelser, må have krav på, at der skaffes ham plads på et hjem. Afgørelsen af, om den enkelte er omfattet af lovens § 1, kan i henhold til § 15 indankes for højere myndighed, og hvis denne fastslår hans behov for indlæggelse, må kommunen ud fra den nævnte opfattelse være forpligtet til at betale, hvis han selv finder plads på et hjem, og kommunalbestyrelsen ikke anviser ham anden plads. Det er ikke ganske klart, om det har været lovens mening at tillægge den enkelte borger en så vidtgående sikring, men ordlyden peger i denne retning. Under alle omstændigheder må man dog antage, at afgørelsen om besættelse af ledige pladser på kommunale hjem træffes af kommunalbestyrelsen.

Retsstillingen for den, der optages i et kommunalt alderdomshjem eller plejehjem er angivet dels i det i lovens § 5 omhandlede reglement, dels i lovens §§ 10–13 med hensyn til de økonomiske forhold. Reglerne om den økonomiske retsstilling må netop ses på baggrund af princippet om den enkeltes pligt til at forsørge sig selv, og det påhviler derfor den indlagte at bidrage til udgifterne ved anbringelsen efter en i loven angivet skala, der er aftrappet efter indtægten. Disse regler om anbringelsesvilkårene er udtømmende; der er ingen hjemmel for kommunalbestyrelsen til at give beboerne en gunstigere stilling, end loven angiver, ligesålidt som den kan be-

5. Jfr. *Administrative afgørelser*, s. 17.

tinge sig en videregående godtgørelse af udgifter, f. eks. ved bidrag fra pårørende eller indbetaling af opsparede midler.

Efter loven fremtræder omsorgen umiddelbart som en foranstaltning, der skal dække et behov hos borgerne uden sociale hensyn. Dermed adskiller loven sig fra folkeforsikringsloven af 1933 § 54, 1. stk., efter hvilken det var en betingelse for optagelse på alderdomshjem, at ansøgeren oppebar aldersrente, hvormed et økonomisk trangskriterium var angivet; der var efter lovens § 54, 4. stk., kun adgang til også at optage andre, der ikke selv var i stand til at sørge for den nødvendige pleje, for så vidt pladsforholdene tillod det. Det skinner dog stadig igennem, at lovgivningen bygger på en tradition om, at foranstaltningerne er bestemt for personer, der ikke magter af egne midler at betale for deres pleje. Lovgivningens regler om udligningen af omkostningerne ved hjemmenes opretholdelse hviler på denne forudsætning, således at det i hvert fald må være udelukket, at en kommune etablerer hjem, hvor optagelse kun sker af selvbetalere. I kommunale alderdomshjem og plejehjem kan optagelse alene ske ifølge en afgørelse truffet med hjemmel i omsorgslovens § 1, 1. stk., og det må være berettiget herved at tillægge en ansøgers vanskelige økonomiske stilling betydning.

Det forsyningsbehov, der skal tilfredsstilles ved de kommunale foranstaltninger, beror således på, at der i kraft af det offentliges subvention tillægges den enkelte en evne til at efterspørge en behovstilfredsstillelse, som ellers ligger uden for hans rækkevidde. Kommunen dækker ikke ved en naturalomsorg en i forvejen bestående efterspørgsel, men den skaber tværtimod selv en efterspørgsel ud over det omfang, hvori en sådan ellers består. Ved oprettelse af hjem griber kommunen derfor ikke ind i et eksisterende privat forsyningsområde; men der er tale om en kommunal selvforsyning. I konsekvens heraf har lovgivningen ment, at et privaterhverv ikke skal kunne udvikle sig på basis af den ved offentlige ydelser skabte efterspørgsel; hvis en kommune vil opfylde sine forpligtelser ved at slutte overenskomst med private hjem om indlæggelse, er den begrænset til at benytte hjem, der er organiseret som selvejende institution.⁶

6. Omsorgslovens § 4, jfr. Betænkning om plejehjem for kronisk syge, 1954, s. 19. I socmin. cirk. nr. 129 af 2. juli 1964 pkt. 6, udtrykkes en selvejende institution i denne forbindelse som en virksomhed, hvis nettoformue og eventuelle overskud ikke kan tilhøre eller tilfalde nogen privatperson, men kun institutionen.

Det var en naturlig konsekvens af forsorgsvæsenets organisation og omkostningsbyrdens fordeling, at forsorgsloven baserede en organisering af alderdomshjem på kommunerne, selvom pligten blev begrænset til kommuner med over 4.000 indbyggere, forsorgsloven af 1933 § 35, 1. stk. Ud fra denne organisatoriske struktur er alderdomshjem i stort tal vokset frem. Derimod har resultatet været mere behersket med hensyn til de plejehjem for kronisk syge, der var omhandlet i forsorgsloven af 1933 § 39 og § 73. Loven fastsatte om disse en udgiftsfordeling mellem kommunerne, idet den angav, at udgifterne skulle fordeles på amtskommunen og amtsrådskredsens købstæder efter folketal og uden hensyn til den enkelte kommunes benyttelse af hjemmet. Men det var ikke nok at fastsætte en udgiftsfordeling, når loven var uklar med hensyn til, hvem der skulle organisere plejestiftelserne; den udtalte alene, at der i ethvert amt kunne indrettes en eller flere plejestiftelser, uden at den angav, hvem der havde kompetence til at beslutte opførelsen, og hvem der skulle eje stiftelsen, hvem der skulle ansætte personale, træffe afgørelse om optagelse og træffe andre beslutninger. Selvom der næppe i praksis bestod tvivl om, at stiftelserne måtte etableres af kommunerne og ikke af amtet, der er overøvrighed og ikke som amtsrådet har økonomiske midler til rådighed, er det dog på baggrund af den organisatoriske uklarhed intet under, at lovens bemyndigelse ikke blev udnyttet i synderlig grad. Efter ændringen af reglerne om plejehjemsudgifter-nes fordeling ved lov nr. 39 af 2. marts 1955 kom det til at fremgå af loven, at plejehjemmene forudsattes kommunalt organiseret, men nogen klargørelse iøvrigt af organisationsforholdene blev ikke tilvejebragt. Det kom til udtryk, at indlæggelse skulle ske ved den for forsørgelsen ansvarlige kommunalbestyrelse, uden at denne dog havde noget ansvar for, at der bestod nogen mulighed for indlæggelse. Først da det ved omsorgsloven blev gjort til en pligt for den til forsørgelsen pligtige kommune at sikre tilstedeværelsen af plads på plejehjem, er der skabt en nogenlunde klarhed i det organisatoriske grundlag.

Det senest anførte om forsyningen med alderdomshjem og plejehjem turde tages som udtryk for, at en forsyningsorganisation, der ønskes udviklet gennem de lokale forvaltningsmyndigheder, må tilrettelægges med en initiativmekanisme, der erstatter det interessebestemte initiativ ved en erhvervsmæssig organisationsform. For at en initiativmekanisme kan virke gennem kommunalbestyrelserne udkræves, at beslutningskompetencen og omkostningsdækningen er fastsat under hensyntagen til kommunalbestyrel-

sens og kommunens strukturelle egenskaber, og dette har ikke været tilfældet i den hidtidige lovgivning om plejehjem. Der er ved omsorgslovens § 1 sket en ændring heri, idet det forhold, at kommunens pligt til at skaffe plejehjemsplads i konkrete tilfælde kan hævdes, vil presse kommunalbestyrelsen til et initiativ.

Et slægtskab med de omtalte plejeforanstaltninger udviser foranstaltninger, der iværksættes for at sikre *bistand i hjemmene* under sygdom og alderdomssvækkelse, når indlæggelse på sygehus eller plejehjem derved kan undgås. Forskrifter om sådan bistand indeholdes i lov nr. 153 af 24. april 1963 om husmoderafløsning og i omsorgslovens § 7 og § 8. Disse love indeholder bestemmelser om, hvem der skal have adgang til at modtage bistand, hvorledes den økonomiske retsstilling er for modtageren, hvem der skal træffe de nødvendige beslutninger og organisere foranstaltningen i økonomisk henseende. Disse love er udtømmende.⁷

Lovgivningen har endvidere tillagt kommunerne en funktion ved at skulle skaffe *husvilde* personer tag over hovedet. Det indgår som en del af den offentlige forsyning, at det offentlige må træde til med økonomisk bistand, såfremt den økonomiske evne er utilstrækkelig til, at den enkelte, der mister sin bolig, kan skaffe sig og sin familie et sted at bo; men denne bistand ydes principielt som en økonomisk forsyning. Lovgivningen har ikke ment, at det skulle være en offentlig funktion at fremskaffe boliger, der uden hensyn til fremstillingsomkostningerne skulle stilles til rådighed for den enkelte boligsøgende for en efter hans evne ansat pris. Til en foranstaltning af denne art måtte kræves en lovgivning, der ikke alene fastsatte betingelserne for, at en person kunne blive betragtet som berettiget til boligforsørgelse, men som frem for alt måtte angive en målestok for den enkeltes boligbehov sat i relation til en lovbestemt evne til at afse en større eller mindre del af hans midler til dækning af boligudgift. Lovgivningen har ikke villet overlade kommunerne nogen adgang til at iværksætte en boligforsyning med individuelle subventioner gennem lejefastsættelse.⁸

Den beføjelse, der tilkommer kommunerne på boligområdet, består i

7. Forskriften i omsorgslovens § 14 om, at en kommunalbestyrelse kan bestemme, at en pensionist helt eller delvis skal betale for modtagelse af hjemmehjælp, er ganske ejendommelig, ikke mindst i betragtning af, at kommunalbestyrelsens afgørelse i henhold til § 15 udtrykkeligt er unddraget fra rekurs. Man må udfylde reglen i overensstemmelse med husmoderafløsningslovens § 2, 3. stk.
8. Jfr. nedenfor s. 124 f.

en egentlig husvildeforsorg. Det påhviler kommunalbestyrelsen at skaffe familien husly, når en person bliver husvild uden at mangle evnen til at betale den på egnen sædvanlige husleje svarende til en familie i samme kår, forsorgslovens § 127. I denne formulering ligger ikke udtrykt nogen beføjelse til at yde den husvilde økonomisk begunstigelse gennem hans boligforsørgelse, idet kommunens pligt modsvares af den pågældendes pligt til at erlægge en betaling, der dog ikke må overstige hverken den anviste beboelses værdi eller sædvanlig husleje. Lovens kriterium er uden rimeligt indhold i et samfund, der igennem lang tid har oparbejdet kunstige forskelle i huslejeniveauet. Loven pålægger ikke kommunen at skaffe en bolig, der svarer til familiens standard; men familien skal alene have tag over hovedet.

Inden for *børne- og ungdomsforsorgen* er der tillagt kommunerne funktioner ved tilvejebringelsen af forskellige institutionelle foranstaltninger såsom børnehaver, vuggestuer, fritidshjem m. v. Reglerne herom findes nu i børneforsorgsloven af 1964, men indgik oprindeligt som en del af forsorgsloven af 1933. Udskillelsen af dette afsnit af forsorgsloven er velbegrundet, såvist som loven ikke bygger på nogen forudsætning om, at forsorgen er betinget af konkret konstateret økonomisk trang hos børn eller forældre. Dens baggrund er familiepolitiske og social-pædagogiske hensyn, der kræver foranstaltninger uden hensyn til trang.

Der er i lovens § 27, 2. stk., givet børne- og ungdomsværnet kompetence til at henvise børn til en daginstitution, og en pligt for anerkendte institutioner til at modtage henviste børn må formentlig antages inden for visse grænser, jfr. § 68. Der må derfor også bestå en vis pligt for kommunalbestyrelserne til at medvirke til tilvejebringelsen af de faktiske forudsætninger for børneværnets arbejde ved at sørge for tilstedeværelsen af børneværnsinstitutioner.⁹

De til tilskud anerkendte institutioner skal ifølge § 68 fortrinsvis modtage børn, hvis optagelse særlig er påkrævet af sociale og pædagogiske grunde. Tilsynet kan vel føre en vis kontrol med institutionslederens optagelsespraksis; men nogen ret for den enkelte borger til at få et barn optaget foreligger ikke. Den billiggørelse i betalingen for børnenes optagelse i institutionen, der opnås gennem de af loven anordnede tilskuds-

9. Jfr. § 2, 2. stk. De anstalter, der tilvejebringes efter børneforsorgsloven til anbringelse af børn uden for hjemmet, kan i h. t. lovens § 86, 1. stk., oprettes af kommuner.

regler, forudsætter, at de optagne børns forældre savner evne til at betale den fulde udgift ved anbringelsen, men optagelse af økonomisk bedrestil-
lede børn er dog ikke udelukket efter loven. Det er forudsat i lovens § 76, at der består institutioner, der ikke opnår tilskud, og som altså opretholdes på erhvervsmæssig basis ved betaling for de optagne børn. Det må anses sikkert, at kommuner ikke kan oprette institutioner på almindelige betalingsvilkår.

For børneforsorgens institutioner er det efter loven afgørende moment, at der opnås anerkendelse til tilskud efter lovens regler fra stat og kommune. Gennem disse tilskud opnås en nedbringelse af den betaling for børnenes anbringelse, der principielt skal dækkes ved institutionens driftsindtægter. Bistanden resulterer altså i en nedsættelse af den betaling, som skal erlægges af brugerne, og den afføder derfor en efterspørgsel fra kredse, der ellers ikke evner eller ønsker at betale de fulde omkostninger. Noget konkurrerende alternativ til en på privatøkonomisk grundlag tilbudt børnepleje udgør de anerkendte børneinstitutioner dermed ikke, når optagelsen administreres ud fra lovens sociale forudsætninger.

Lovgivningen har ikke ønsket, at der med udgangspunkt i offentlige tilskud skulle udvikle sig institutioner, der drives med privatøkonomisk interesse. Loven kræver derfor principielt institutionerne organiseret som selvejende eller som kommunale, § 66. Kommunernes virksomhed falder helt og holdent inden for denne organiserede kreds af institutioner; en kommune må ikke drive en børneværnsinstitution, der giver bedre eller ringere betalingsvilkår end angivet efter loven, jfr. § 69, 1. stk., der må udelukke, at den enkelte kommune individualiserer sine betalingsvilkår.¹⁰ Fremfor alt må det ved forsorgslovens § 1, 2. stk., være udelukket, at en kommune i de af den drevne børnehaver individualiserer betalingen efter forældrenes indkomst.

Anerkendelse af en børneværnsinstitution bringer ikke alene denne ind under lovens almindelige tilsynssystem; men det kræves også, at socialministeren godkender institutionens leder, hvorved denne kommer ind under et centralt tilsyn med virksomheden. Kommunalbestyrelsens funktion bliver på denne måde et bevilgende initiativorgan med hensyn til kommunale institutioner. I ønsket om at fremkalde en forsyningsaktivitet, der skal organi-

10. Der er tillagt børne- og ungdomsnævnet kompetence til at udrede udgifterne ved hel eller delvis friplads efter nærmere af socialministeren fastsatte regler, § 69, 2. stk.

seres på ikke-erhvervsmæssig basis, har man benyttet sig af, at kommunen kan yde en organisatorisk funktion som retssubjekt. Uden for København er praksis dog gået i retning af at udnytte organisationsformen selvejende institution, og lovens § 66, 2. og 3. stk., bygger åbenbart på en forudsætning om, at dette er det normale. De selvejende institutioner støttes i vidt omfang af kommunerne.

B. Foranstaltninger på sundhedsvæsenets område.

I modsætning til de socialt bestemte kommunale foranstaltninger, der som udgangspunkt har sigte på at sikre et elementært behov dækket hos en mindre velstillet befolkningsgruppe, møder man på det sundhedsmæssige og undervisningsmæssige område en samfundsmæssig interesse i foranstaltninger, der tilsigter den faktiske muliggørelse af tilfredsstillelsen af behov, hvis tilstedeværelse ikke er afhængig af borgernes økonomiske vilkår. Dette grundsynspunkt viser sig tydeligt i sygehusvæsenets udvikling, og der har aldrig bestået nogen tradition for et sygehusvæsen baseret på privat erhvervsinitiativ.¹¹ Princippet om, at sygehuse skal dække et almindeligt behov, kommer klart til udtryk i sygehusloven, efter hvis § 1 det påhviler kommunerne at opretholde det fornødne antal sygehuse, hvorved sigtes til det antal, der kan yde sygehusområdets indbyggere den fornødne adgang til behandling efter lægeligt behov.

De med sygehusenes etablering og drift forbundne omkostninger var oprindeligt bestemt til at skulle dækkes ved patienternes betaling, idet udgifterne for patienter, der ikke evnede at betale, efter reskript af 6. juni 1806 om tilvejebringelse af sygehuse blev lignet som fattigudgifter. I princippet skulle underskud på sygehusregnskabet således kun kunne fremkomme ved manglende belægning, hvilket var ensbetydende med, at udgiften ved opretholdelsen af sygehuskapaciteten kom til at påhvile sygehusdistriktet, senere kommunerne.

Med sygehusvæsenets udvikling fik spørgsmålet om den enkelte borgers mulighed for at udrede omkostningerne ved et sygehuseophold stigende aktualitet. Det blev dog ikke kommunerne, der kom til at dække udgifterne, men derimod sygekasserne i kraft af en almindelig sygekasselovgivning, dog

11. Se *P. Stengaard Hansen* i HDK III, s. 601 ff. om den historiske udvikling. Det er ubestrideligt, at sygehusvæsenet i sin oprindelse havde et socialt præg.

at der ved lov om anerkendte sygekasser af 12. april 1892 § 12 blev pålagt kommunerne pligt til at modtage sygehusdistriktets sygekassemedlemmer for nedsat betaling, hvorved bemærkes, at de anerkendte sygekasser var forbeholdt ubemidlede. Denne lovregel viser iøvrigt forudsætningsvis, at det forekom, at sygehuse blev drevet, uden at der opnåedes fuld udgiftsdækning ved hjælp af den takstmæssige betaling. Det i lovreglen liggende indirekte tilskud til sygekassemedlemmerne, jfr. nu lovbekendtgørelse om den offentlige sygeforsikring nr. 160 af 4. april 1963 § 38, har mistet sin betydning som social begunstigelse, dels fordi sygehustaksterne ikke er forhøjet i takt med omkostningsstigningen, dels fordi der ikke siden 1960 er nogen økonomisk grænse for nydende medlemsskab af sygekasse. En følge af at kommunerne ikke forhøjede sygehustaksterne blev en stærk belastning af kommunernes økonomi. Ved sygehusloven af 1946 måtte staten derfor træde til med betydelige tilskud.

Det er intetsteds udtrykkeligt udtalt i lovgivningen, at borgerne har ret til indlæggelse på et kommunalt sygehus, når lægeligt behov foreligger. En sådan ret anses dog forudsat i sygeforsikringslovens § 38, 2. stk., ligesom sygehusreglementer og takstregulativer stedse har bygget derpå, og desuden må det være en klar forudsætning for den omtalte pligt for kommunerne til at opretholde det fornødne antal sygehuse.

Kommunalbestyrelsens beslutningsret i sygehusanliggender udfolder sig efter sygehusloven med hensyn til sygehusenes udbygning og indretning og normering med stillinger i det omfang, det er fornødent til tjenestens forsvarelige pasning, kort sagt med hensyn til det økonomiske grundlag for sygehusets funktionsdygtighed. En konsekvens heraf er det, at kommunalbestyrelsen påkender klager over, at sygehusets funktionærer ikke opfylder deres tjenstlige pligter, herunder at den drager konsekvensen af en lægelig kritisabel behandling eller skaffer en afgørelse af et sådant spørgsmål gennem en tjenestemandssag. Endvidere afgør kommunalbestyrelsen strids-spørgsmål om indlæggelsesret og patienters betalingspligt. Vender man sig imidlertid til ansvaret for den udfoldede lægelige virksomhed, er situationen en anden. Helt fra gammel tid har sygehusene været undergivet det embedslægelige tilsyn, og denne ordning er også udtrykt klart ved embedslægeloven af 21. april 1914 og ved loven om sundhedsvæsenets centralstyrelse af 23. juni 1932. Desuden har sygehuslovens § 6 udtrykkeligt fastslået opretholdelsen af disse myndigheders opgaver inden for sygehusvæsenet. Endelig må den i lægeloven, lovbekendtgørelse nr. 236 af 9. august

1955 § 17, gentagne regel om tilsynet med udøvelse af de lægelige pligter gennem sundhedsstyrelsen også omfatte sygehuslæger. Tilsvarende regler gælder om sygeplejersker.

Det umiddelbare tilsyn med den på sygehuset udfoldede sundhedsmæssige virksomhed falder således uden for kommunalbestyrelsens rækkevidde. Dette gælder også konkrete afgørelser med hensyn til den lægelige berettigelse af en patients indlæggelse eller afvisning. Klager herover må rettes gennem embedslægen til sundhedsstyrelsen, der herefter må foretage det videre fornødne. Kort udtrykt er det således inden for sygehusvæsenet kommunalbestyrelsens opgave at sørge for det ydre apparats tilstedeværelse og gennem udstedelsen af de fornødne reglementer at sikre dets funktionsdygtighed; men funktionen foregår inden for rammerne af et organisatorisk system, der er etableret for et samlet sygehusvæsen.

Sygehusloven er udtømmende med hensyn til kommunernes adgang til at drive anstalter til sygebehandling. Når kommunalbestyrelserne er forpligtet til at sikre sig den nødvendige sygehusplads, er hertil også henregnet muligheder for specialbehandling; en kommunalbestyrelse kan derfor ikke uden om sygehuslovens regler lade indrette specialklinikker eller lignende, ej heller selvom der gennem den erlagte betaling opnås dækning for de fulde udgifter. Derimod er der ved ændringslov nr. 153 af 31. maj 1961 til sygehusloven gennemført en ordning, hvorefter kommunale fødehjem kan indrettes som led i det kommunale sygehusvæsen. Denne lovændring er begrundet i et ændret syn på betydningen af, at der gives befolkningen en almindelig adgang til at føde uden for hjemmet også ved normalt forløbende fødsler. Nogen pligt for kommunerne til at opretholde et sygehusvæsen, der kan modtage normalt fødende patienter, er dog ikke anordnet.¹²

Samtidig med fødehjemsordningens henlæggelse til sygehusvæsenet bortfaldt den sociale linie på dette område. En socialt begrundet foranstaltning på barselsområdet var der lagt op til ved bestemmelsen i forsorgsloven af 1933 § 37 om kommunale fødehjem for ubemidlede personer. Loven fandt anledning til at understrege disse hjems udpræget sociale karakter ved i § 37, 3. stk., at foreskrive, at den fastsatte takst for eventuelt modtagne bemidlede patienter skulle være tilstrækkelig til at dække den fulde udgift såvel med hensyn til etableringen som til driften. Det var hermed klart

12. *Indmin. skr.* af 27. juni 1962.

tilkendegivet, at der kun var hjemmel til at belaste kommunen økonomisk med de socialt bestemte udgifter, hvilket svarer til, at baggrunden for kommunale fødehjem oprettelse var hensynet til at undgå fødsler i hjemmet, hvor dette af sociale grunde ikke er ønskeligt.

Kommunalbestyrelsens ansvar for tilstedeværelsen af de nødvendige forudsætninger for en sundhedsmæssig betjening af borgerne har også givet sig andre udslag.

Fra gammel tid har det offentlige påtaget sig at sikre adgangen til jordemoderbistand, hvor der ikke i forvejen er tilstrækkelig adgang til sådan bistand fra privatpraktiserende jordemødre, se nu lovebekendtgørelse nr. 242 af 7. juli 1959 § 1. Under den nævnte forudsætning har amtsråd og byråd pligt til at ansætte distriktsjordemødre for en lønning, der er fastsat ud fra det synspunkt, at den sammen med hendes sædvanlige betaling fra barselspatienterne er tilstrækkelig til at give en tilfredsstillende indtægt.¹³

Jordemoderens honorar for bistand til den enkelte patient oppebæres således med den sædvanlige takst. En anden sag er, at der i forsorgslovens § 47, 3. stk., er tillagt det sociale udvalg en udtrykkelig hjemmel til i trangstilfælde at udrede betalingen for jordemoderhjælp. I udøvelsen af sin gerning er jordemoderen undergivet embedslægeligt tilsyn, men pligtforsømmelser kan naturligvis disciplinært påtales af kommunalbestyrelsen.

En aflastning af hospitalsvæsenet finder sted gennem den kommunale hjemmesygepleje. Efter hjemmesygeplejelov nr. 79 af 29. marts 1957 er der givet kommunalbestyrelsen en betydelig frihed med hensyn til, hvorledes hjemmesygeplejen kan ordnes i kommunen, når blot der sikres alle adgang til den fornødne betjening. Det er forudsat, at hjemmesygeplejen kan organiseres helt på kommunens regning, således at alle kommunens indbyggere efter lægehenvielse får gratis bistand.¹⁴ I så fald bliver ordningen parallel med den i lov nr. 85 af 31. marts 1937 om sundhedsplejersker fastsatte. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid også nøjes med at sikre sig, at sygekasse, hjemmesygeplejeforening eller lignende administrerer en ordning, hvorefter hjemmesygepleje er tilgængelig for alle kommunens indbyggere; ordningen er i alle tilfælde baseret på kommunens

13. Hvor jordemoderbetjeningen er varetaget ved privat-praktiserende jordemoder, kan en kommune ikke lovligt yde tilskud som supplement til hendes utilfredsstillende indtægter, *indmin.* skr. af 13. aug. 1963 (utrykt), jfr. Betænkning angående jordemodervæsenet, 1952, s. 17 f.

14. Jfr. lov nr. 80 af 29. marts 1957 § 1.

økonomiske tilskud, og det er alene administrationen, der kan være henvendt til et organ uden for kommunalbestyrelsen.

Såfremt sygepleje ikke ydes gratis til alle, skal sygekassen betale et bidrag til kommunen for dens medlemmers adgang til at nyde fri hjemmesygepleje, og på tilsvarende måde skal der af hjemmesygeplejeforeningen ydes et bidrag, hvorved det må være forudsat, at der tilkommer de beboere, der ikke er nydende medlemmer af en sygekasse, ret til at danne en forening med retsstilling efter hjemmesygeplejeloven. Personer, der ikke er medlem af sygekasse eller forening, har adgang til den kommunale hjemmesygepleje mod at betale en i henhold til § 3, 2. stk., fastsat takst, der oprindeligt er tænkt som tilstrækkelig til at dække den forholdsmæssige andel i omkostningerne.

Hjemmesygeplejersken er i sin virksomhed forpligtet til at rette sig efter lægens anvisninger, og tilsynet med hendes virksomhed hører under embedslægen.

Selvom det fremgår, at foranstaltningerne på sundhedsvæsenets område ikke tilbydes den enkelte ud fra et socialt hensyn, må det dog erindres, at opretholdelsen af foranstaltningerne for offentlig regning i sig selv indebærer en social udligning.

C. Foranstaltninger på undervisningsvæsenets område.

Da kommunernes pligt til opretholdelse af et skolevæsen første gang blev udformet i anordningerne af 29. juli 1814, skete det på baggrund af en klar tradition for, at den almene undervisning var et offentligt anliggende;¹⁵ pligten gik ud på tilvejebringelse af lokaler til skolebrug og aflønning af lærere til meddelelse af almueskolens elementærundervisning. Efterhånden som den almindelige undervisningsstandard er højnet, er også kravene til kommunernes skolevæsen fulgt med, men stadig kun inden for området af de undervisningspligtige alderstrin. For kommunerne består en pligt til at give den i folkeskolelovens § 2, 1. stk., og § 3, 1. stk., omhandlede hovedskoleundervisning.

Allerede i anordningen for købstæderne af 29. juli 1814 § 2 og § 3 var der åbnet en adgang for kommunerne til at etablere borgerlige realskoler,

15. En kort oversigt over det kommunale skolevæsens historiske udvikling er givet af V. Martensen-Larsen i Danmarks kommunale styre, Bd. II, 1955, s. 611 ff.

og denne adgang udvidedes ved lov af 8. marts 1856 § 4 til også at gælde i sognekommunerne. Hjemmelen til at indrette skoler med realundervisning findes nu i folkeskolelovens § 3, 2. stk., og til at oprette gymnasier er den udtrykkeligt udtalt i folkeskolelovens § 4.

Forpligtelsen for kommunerne til at opretholde et tilstrækkeligt skolevæsen siger ikke i sig selv noget om, hvorledes udgifterne hertil skal dækkes. Det skolevæsen, der var hovedformålet for anordningerne af 1814, var beregnet på at tilfredsstille undervisningen af børn, hvis forældre ikke evnede at betale for deres undervisning. På landet ansås dette at være almindeligt gældende, medens der for købstæderne i anordningens §78 var hjemlet opkrævning af skolepenge hos forældre, der besad økonomisk evne til at betale for børns undervisning. Sådanne forældre måtte dog formodes normalt at sende deres børn til private skoler eller til de ovennævnte borgerskoler, om hvilke det gjaldt, at de kunne indrettes af kommunen, når antallet af forældre med evne og vilje til at bidrage til skolernes indretning og vedligeholdelse var tilstrækkeligt til, at omkostningerne kunne blive dækkede. For børn af forældre, der ikke havde evne til at sørge for deres børns oplærelse, har undervisningen i borgerskolerne været fri.

For så vidt synes en dækning af kommunernes udgifter til skolevæsen at være tilsigtet tilvejebragt ud fra et socialt synspunkt, altså som dækning af skoleomkostninger for ubemidlede forældre. Virkeligheden kom i hvert fald ikke til at svare til en sådan ordning, idet opkrævning af skolepenge for den lavere undervisning i de kommunale skoler tidligt mistede sin betydning.¹⁶ Efter folkeskoleloven af 1937 omfattede vederlagsfriheden undervisning i eksamensmellemskolen, og efter grundloven af 1953 § 76 består adgangen til at opkræve skolepenge ikke mere.

Den vederlagsfrihed, der blev gældende for folkeskoleundervisningen, er kun meget langsommere trængt igennem for kommunernes højere undervisning. Udgangspunktet, at forældrene måtte dække undervisningens omkostninger, lå endnu til grund for reglerne om skoleafgift i lov nr. 169 af 20. marts 1918 § 4 om den højere undervisning i København, Frederiksberg og Gentofte kommuner,¹⁷ og den i denne lov angivne graduerede skala

16. *Barfod*, Håndbog, s. 143. Ifølge lov af 8. marts 1856 § 11 kunne en kommunalbestyrelse vedtage opkrævning af skolepenge til dækning af lærerlønstillæg, hvis man ikke ville dække beløbet ved skatteudskrivning. Sådanne skolepenge skulle dog nedsættes eller bortfalde for beboere, der havde det fornødent.

17. Rigsdagstidende 1917/18, till. A., sp. 3508.

blev anset anvendelig til optagelse i andre kommuners skoleplan.¹⁸ Skolepengebestemmelser var dog allerede på lovens tidspunkt på retur, og efterhånden afskaffedes de i skoleplanerne. Der var således ikke tale om nogen væsentlig ændring i den faktiske tilstand uden for Københavnsområdet, da lov nr. 194 af 11. juni 1954 gennemførte vederlagsfri undervisning i den højere almenskole.

Pligten til at opretholde et kommunalt skolevæsen har været modsvaret af en ret for forældrene til at få børnene modtaget til undervisning. I henseende til folkeskolens grundklasser har der aldrig været noget problem; det har altid påhvilet kommunalbestyrelsen at drage omsorg for, at alle undervisningspligtige børn, hvis forældre ønsker dem indskrevet i folkeskolen, kan få fyldestgørende undervisning, folkeskolelovens § 51, 1. stk. Kommunernes pligt til at yde realundervisning er imidlertid ikke længere begrænset til de tilfælde, hvor kommunen opretholder eget realskolevæsen, men der består en almindelig pligt til at betale for børn, som finder optagelse i realafdelinger, folkeskolelovens § 3, 2. stk.

Adgangen til undervisning i grundskolens boglige linie og i realafdelingen er betinget af en afgørelse, der med hjemmel i folkeskolelovens § 17, 7. stk., og § 20 træffes af skolemyndighederne uden kommunalbestyrelsens indflydelse.¹⁹ Det samme gælder om optagelse i kommunale gymnasier ifølge lov nr. 165 af 7. juni 1958 om gymnasieskoler § 10, jfr. bekendtgørelse nr. 25 af 9. februar 1961.

Kommunens pligt i henseende til skolevæsenet består i pligten til at opretholde bygninger med inventar og til at sikre det nødvendige lærerpersonale. De nærmere regler herom fastsættes i kommunens skoleplan, skoletilsynslovens § 2. Hovedbestemmelsen om kommunalbestyrelsens kompetence findes i skoletilsynslovens § 9, hvorefter alle sager, der er henlagt til skolekommissionen, men som medfører forøgede udgifter for kommunen, skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse. Ifølge folkeskolelovens § 62 afholdes alle med skolevæsenets ordning og drift forbundne udgifter af kommunen, for så vidt der ikke i lovgivningen er udtrykkelig hjemmel for andet.

I konsekvens heraf tilkommer der kommunalbestyrelsen en vis rådighed

18. Almindeligvis ydedes økonomisk bistand i form af fripladser, og krav herom indgik i statstilskudsordningen, jfr. *Lehmann og Graae*, Håndbog, 2. udg. 1924, s. 197. Forskrift om fripladser fandtes allerede i købstadanordningen af 1814 § 29.

19. Jfr. *Administrative afgørelser*, s. 20.

over skolebygningerne til andet formål, folkeskolelovens § 60,²⁰ hvorimod den virksomhed, der udfolder sig inden for skolevæsenet, falder uden for kommunalbestyrelsens kompetenceområde, dog at kommunalbestyrelsen skal godkende undervisningsplanen, forinden denne kan godkendes af skoledirektionen, skoletilsynslovens § 2, 2. stk. Også med hensyn til læreransættelser er kommunalbestyrelsens indflydelse begrænset, skoletilsynslovens § 38, 5. stk., og § 39.

De i skolelovgivningen indeholdte regler om kommunernes deltagelse i skolevæsenet er udtømmende. En kommunalbestyrelse kan ikke indrette skoler, der giver anden undervisning end den i folkeskoleloven omhandlede,²¹ og som dermed er omfattet af reglerne i loven om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn. En af kommunalbestyrelsen indrettet skole kan ikke bringes uden for disse regler ved, at man lader omkostningerne dække fuldtud af de underviste børns forældre. Kommunalbestyrelsens og kommunens funktioner må således helt og holdent ses i lyset af det samlede undervisningsvæsens organisation.

D. Foranstaltninger på vejvæsenets område.

Vejforbindelser er en nødvendighed i et organiseret samfund, såvist som et samfunds organisation er betinget af muligheden for forbindelse mellem samfundets medlemmer. I henseende til kommunalfuldmagten har en teknisk afgrænsning af vejbegrebet ingen betydning. Derimod er det af vigtighed at understrege modsætningen mellem veje, der tjener som grundlag for den samfundsmæssige kommunikation, og veje, der bringer forbindelse i stand mellem de enkelte ejendomme og samfundets vej-mæssige kommunikationssystem.²² Også om disse sidste veje, der tjener individualiserbare færdselsformål, gælder det, at lovgivningen på en række punkter har reguleret deres forhold; deres status som private veje holder dem end ikke ganske uden for kommunalfuldmagtens område.

20. Jfr. nedenfor s. 76 f.

21. Ifølge folkeskolelovens § 64 kan undervisningsministeren ved forsøgsarbejde inden for folkeskolen godkende fravigelser, som er forenelige med folkeskolens mål, og som for realafdelingens vedkommende ikke forringer elevernes rettigheder eller muligheder for videreuddannelse. Ligeledes lov om gymnasieskoler nr. 165 af 7. juni 1958 § 21, 2. stk.

22. De fleste offentlige veje tjener tillige som adgangsvej for de tilstødende ejendomme. Det heraf flydende retsforhold, facaderetten, er et af den materielle vejrets væsentligste problemer, se *Abitz*, kapitlerne 8–10.

Det er umiddelbart iagttageligt, at de forhold, der betinger samfundets interesse for vejforholdene, er af en ganske anden art end de omstændigheder, der betinger samfundets intervention på de i de forudgående afsnit omhandlede områder. Vejsystemet tjener samfundsmedlemmerne til benyttelse uden nogen mellemkommende individualisering af deres adgangsret, og der er ikke tale om goder, der stilles til rådighed for den enkelte borger mod samtidig udelukkelse af andre. Det må erkendes, at det under visse omstændigheder ikke ville være udelukket at indrette vejanlæg på privatøkonomisk basis, hvilket i praksis så måtte ske ifølge en meddelt koncession; men her i landet har tanken alene været fremsat med hensyn til visse broforbindelser.²³ En sådan vejtmæssig organisation kunne iøvrigt kun tænkes at angå ganske enkelte dele af vejnettet; den væsentligste del af vejnettet må være umiddelbart tilgængelig for almenhedens færdsel, og dermed giver det sig naturligt, at det offentlige må sikre dets tilstedeværelse i en tilfredsstillende tilstand.

Det anførte betyder, at det ved undersøgelsen af kommunalfuldmagten må tages som udgangspunkt, at det almene vejnets udbygning og vedligeholdelse er en offentlig forsyningssektor, og som følge heraf undergivet offentlig organisation. I første omgang må derfor udredes, hvilke funktioner der ved lovgivningens ordning af denne offentlige forsyningssektor er tillagt kommunalbestyrelse og kommune. En udførlig fremstilling heraf kan ikke foretages, men alene hovedtrækkene kan anføres. Iøvrigt må herom såvel som om de materielle retsregler om vejene henvises til foreliggende litteratur.²⁴

De almene vejes samfærdselsmæssige betydning er vekslende efter de samfundsdannelser, hvis færdsel de skal betjene, og efter færdselsarternes natur. Under ældre tiders bebyggelsesforhold forelå en udtalt forskel mellem veje, der forbandt samfundets enkelte dele, og veje, der formidlede det lokalt begrænsede samfunds interne forbindelser. Udskiftning og udflytning og efterhånden stigende bebyggelsestæthed uden for byerne skabte et vejnet, hvor overgangene mellem de forbindende landeveje og det lokale

23. Se dog forord. af 1793 § 41 om, at bompeng fra hovedlandevejene kan overlades til entreprenøren.

24. *Abitz*, *Vejenes retsforhold*, København 1950, og samme i HDK III, s. 1083 ff; *Illum I*, s. 170 ff; *J. F. Boas*, *Vejbestyrelsesloven*, kommenteret udgave. *Betænkning* afgivet af trafikministeriets vejudvalg af 1940, 1941; *Motorafgiftskommissionens betænkning*, 1954; *Betænkning om de offentlige veje*, 1955.

samfunds veje blev mindre skarp. En afsvækkelse af de store vejes betydning fulgte med jernbanenettets udvikling; men med motortrafikkens fremvækst genvandt disse veje deres stilling som en afgørende faktor i kommunikationssystemet. Disse ændringer i vejenes trafikale betydning har i tidens løb afspejlet sig i deres administrative forhold.

Et *egentligt vejvæsen* i administrativ henseende blev i Danmark udviklet ved forordningen af 13. december 1793 om vejvæsenet i Danmark.²⁵ Forordningens formål var at organisere anlæg og udbygning af det overordnede vejnet, nemlig hovedlandevejene, der forbandt landsdelene. Herudover fastsatte forordningen, at de mindre landeveje, der forbandt de enkelte købstæder, skulle bringes i forsvarlig stand, og endelig skulle der føres tilsyn med, at også bivejene blev ordentlig vedligeholdt. Forordningen angav umiddelbart hovedlandevejenes forløb, medens det var henlagt til den tidligere oprettede generalvejkommision at fastlægge de mindre landevejes forløb. Kommissionen skulle i alle tilfælde afgøre linieføringen, sørge for opmåling, jordafståelse og føre tilsyn med arbejdets tilrettelæggelse. Udgifterne ved hovedlandevejenes anlæg skulle tilvejebringes ved en ligning på hele landets hartkorn, medens udgiften til de mindre landeveje blev dækket amtsvis. Ansvar for de besluttede arbejders udførelse, herunder påligningen af de nødvendige naturalpræstationer, pålagdes de bestående stedlige myndigheder, amtmænd, herreds- og byfogeder og sognefogeder inden for deres respektive områder; på den måde blev også den fremtidige vedligeholdelse af de mindre landeveje fordelt.

De større veje blev således ved forordningen delt i to klasser med hver sin retsstilling i henseende til organisation og fordeling af omkostningsbyrden. Derimod henholdt forordningen sig for så vidt angik købstædernes vejnet og bivejene til de bestående regler om de lokale vejes istandsættelse og vedligeholdelse, §24 og § 38 i. f., og dette vil sige for købstædernes vedkommende, at vejene blev opretholdt for kærnerkassens regning efter magistratens bestemmelse, og for landets vedkommende, at den for de enkelte veje bestående ordning som sognevej, møllevej, kirkevej o. s. v. forblev gældende.²⁶

Ved forordning af 29. december 1841 indførtes en række ændringer i forordningen af 1793, herunder at udgifterne skulle fordeles på amtsfond

25. *Abitz*, s. 84 ff og s. 125 ff.

26. Se *Abitz*, s. 138, om den usikkerhed der bestod med hensyn til disse vejes retstilstand.

og købstadkommuner, idet der samtidig blev tillagt amtsråd og magistrat visse beføjelser i forbindelse med beslutningen af arbejder. Endvidere skabtes en vis klarhed med hensyn til bivejenes undergivelse af vejtilsyn fra det offentlige side. Retsstillingen var nu efter § 28 for de klassificerede biveje, at købstadkommunerne og på landet sognene skulle sørge for vejenes vedligeholdelse under henholdsvis magistratens og sogneforstanderskabets beslutningsmyndighed. Gennem klassifikationen af bivejene som offentlige var der grundlagt en sontring mellem offentlige veje og private veje.

Mere indgribende i administrativ henseende var den omorganisation af bestyrelsen af vejvæsenet, der fandt sted ved lov af 21. juni 1867 om bestyrelsen af vejvæsenet. De offentlige veje deltes ved denne i to klasser, nemlig landeveje og biveje med en vis særstilling for købstædernes veje på byjorden, og bestyrelsen af landevejene henlagdes til amtsrådene, medens bestyrelsen af bivejene blev henlagt til byråd og sogneråd. Udgifterne ved de bestyrede veje blev dækket af de respektive kommuner.

Denne klassifikation af vejene ud fra rent lokale hensyn beroede på en omvurdering af hovedvejenes betydning efter jernbanernes fremkomst, idet man gik ud fra, at formidlingen af samfærdselen mellem landsdelene fremtidig ville finde sted ved jernbanerne. Opgivelsen af hovedlandevejsklassen gav anledning til endnu en lov af 21. juni 1867 indeholdende de nærmere bestemmelser om de forskellige hovedlandevejsstrækningers overdragelse til amtsrådene samtidig med, at statens vejvæsen og den kongelige vejkasse ophævedes.

Hvor biveje måtte anses for at være af vigtighed for samfærdselen mellem større distrikter, kunne der ydes tilskud af amtsfonden mod, at sognerådet underkastede sig amtsrådets forskrifter i henseende til vejenes istandsættelse og vedligeholdelse.

Loven af 1867 om det offentlige vejvæsen kom til at gælde i mere end 90 år, af hvilke den første lange periode var præget af ro omkring vejene, medens jernbanenettet udvikledes. I denne periode havde trafikken uden for købstæderne en klar tilknytning til landbrugets transportbehov, og den traditionelle lokale skattekilde, ejendomsskatterne, afgav derfor et naturligt grundlag for fordelingen af udgifterne ved vejenes opretholdelse. Med motortrafikkens fremkomst skete der en ændring i færdselens karakter, hvorved færdselen mistede meget af sin lokale tilknytning, og man slog da ved lov nr. 98 af 18. april 1910 ind på at pålægge motorkøretøjer en afgift,

der fordeltes mellem landets købstadkommuner og amtskommuner efter en af loven opstillet skala. Fordelingen tænkte at svare til motorkøretøjernes brug af vejene. En ændring i fordelingsreglerne indførtes ved lov nr. 176 af 14. juli 1927, især ved at der også blev tillagt sognekommunerne en andel i indtægterne.

Nok så betydningsfuldt var det, at en beskeden del af midlerne ved 1927-loven henlagdes til staten til anvendelse til særlige anlægsarbejder, og at denne andel ændredes allerede ved lov nr. 133 af 15. april 1930 i stærkt udvidende retning. Hermed var grunden lagt til en udvikling, der førte til en stærkere koordinerende indflydelse på det overordnede vejnet og samtidig til en overvæltning af dettes udgifter på hele samfundet. En konsekvens af udviklingen blev lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af offentlige veje og lov nr. 194 af 7. juni 1958 om tilskud til de offentlige veje, ved hvilke der blev indført en mere nuanceret klassifikation af de offentlige veje, dog uden at der blev gjort brud på princippet om, at vejvæsenet hørte under kommunalbestyrelserne på vedkommende kommuners vegne. Organisatorisk indrettedes en koordinering på den måde, at lovens almindelige krav om en tilfredsstillende udbygning af vejene kan konkretiseres gennem pålæg givet af ministeren for offentlige arbejder, vejbestyrelseslovens § 17, 4. stk., og § 18, 5. stk. Hertil kommer muligheden for en koordinering gennem anvendelsen af godkendelsesbeføjelsen efter § 17, 5. stk., og § 18, 4. stk. Endvidere ændredes tilskudsreglerne derhen, at tilskud fremtidig ydes i forhold til de af kommunerne faktisk afholdte udgifter, ligesom systemet med større tilskud til konkret godkendte anlægsarbejder udvikledes yderligere.

Det konkrete tilskudssystem førte til en så kraftig udgiftsovertagelse fra statens side ledsaget af en tilsvarende indflydelse, at en formel justering var nødvendig. Denne justering fandt sted ved lov nr. 199 af 31. maj 1963, efter hvilken udgifterne til anlæg af hovedlandeveje helt blev overført til vejfonden, og beslutningskompetencen blev fastlagt, således at det fremtidig skal bestemmes ved særlig lov, hvilke hovedlandeveje der skal anlægges, hvilke bestående veje der skal omklassificeres til hovedlandeveje, og hvilke hovedlandevejsstrækninger der skal anlægges eller udbygges som motorveje.²⁷ Hermed er ringen sluttet til den tidligere organisation af vej-

27. Samtidig foretoges ved lov nr. 200 af 31. maj 1963 en række ændringer i vejbestyrelsesloven.

væsenet, hvorefter de forbindende færdselslinier anlægges og udbygges under statslig organisation og på statsfinansielt grundlag. Behovet for koordinering har således for hovedlandevejenes vedkommende været for stærkt til at give plads for en almindelig henlæggelse af funktioner til de lokale myndigheder og økonomiske enheder, men det betyder ikke, at staten har kunnet undvære dem ved anlæggenes udførelse. Loven synes tværtimod at bygge på, at der træffes aftaler med de enkelte kommunale myndigheder, det vil sige amtsråd og byråd, om, at disse kommunalbestyrelser inddrages som lokale bærere af foranstaltningerne ved vejarbejdernes iværksættelse. Denne indordning af kommunale myndigheder ved udførelsen af statslige arbejder gælder også den fremtidige vedligeholdelse af motorvejene. Der er i den forbindelse skabt hjemmel for at lade kommunalbestyrelsen optræde som vejbestyrelse på ministerens vegne, jfr. § 5, 2. stk. Vedligeholdelsen af de hovedlandeveje, der ikke er motorveje, overgår efter deres anlæg til de kommunale myndigheders bestyrelse efter almindelige regler, således at kommunerne står for vedligeholdelsen med sædvanligt tilskud fra vejfonden, jfr. § 3, 2. stk.

Når de funktioner, der tilkommer kommunalbestyrelsen inden for systemet af de offentlige veje, er lagt fast ved den positive lovgivning, må det for kommunalfuldmagtens afgrænsning blive et væsentligt spørgsmål, hvorledes man afgrænser det offentlige vejsystem over for de private veje.

Formelt er *kredsen af offentlige veje* klart afgrænset, idet de offentlige veje skal være optaget i et af ministeren for offentlige arbejder ført vejregister, vejbestyrelseslovens § 1 og § 8. Optagelse og nedlæggelse af veje som offentlige kræver en udtrykkelig beslutning fra den vejbestyrende myndighed, og vejbestyrelsesloven indeholder i §§ 7, 11, 14, 16, 17 og 18 forskellige forskrifter om disse beslutningers tilvejebringelse.

Materielt er der ingen tvivl om, at en vejs opretholdelse på det offentliges bekostning har til forudsætning, at den pågældende vej har en vis almindelig betydning for samfærdselen og ikke rent faktisk udelukkende tjener enkelte ejendomme; men den minimumsgrænse, som vejbestyrelseslovens § 14 angiver for en vejs optagelse som offentlig, er meget lidt vidtgående, idet den alene kræver, at vejen er til brug for flere særskilt matriculerede og i særligt eje værende ejendomme. Det er klart, at en vej, der fører til en for almenheden tilgængelig ejendom, f. eks. en jernbanestation eller en strandbred, altid vil have almindelig færdselsmæssig betydning og derfor kan optages som offentlig vej, jfr. § 10.

Herefter kan det siges, at kommunalfuldmagten dækker den til kommunerne ved lovgivningen henlagte andel i opretholdelsen af de offentlige veje. Omvendt er da de karakteristiske egenskaber ved de offentlige veje, at de, tildels bortset fra hovedlandevejene, bestyres af kommunalbestyrelserne, at de opretholdes på kommunernes regning, og at almenheden har færdselsret til dem.²⁸

Ved siden af kompetencen med hensyn til de offentlige veje er der tillagt kommunalbestyrelsen meget betydelige kompetencer med hensyn til de *private vejes forhold*.²⁹ Dette gælder ikke mindst inden for de områder, hvor der er indført vejvedtægt.³⁰ I vejvedtægternes hjemmelslove og dermed også i vejvedtægterne er der hjemmel til, at kommunen kan overtage vedligeholdelsen af private veje på grundejernes regning, når der hertil er givet tilslutning fra et nærmere angivet flertal af grundejere.³¹ Man må forstå denne bestemmelse således, at hjemmelen kun er fornøden for at tvinge den modvillige del af grundejerne til at deltage i den fælles organisation af vedligeholdelsen ved kommunens foranstaltning; man må således gå ud fra, at en kommune altid kan overtage vedligeholdelsen af en privat vej med alle grundejernes tilslutning.³² Ved en sådan overtagelse af vedligeholdelsen kommer kommunalbestyrelsen til at administrere vejen som et fællesanliggende for en bestemt afgrænset kreds af kommunens beboere, idet selve beslutningsbeføjelsen vedrørende de nødvendige arbejders udførelse kommer til at ligge hos kommunalbestyrelsen. Man kan ikke betragte kommunen som entreprenør for fællesskabet, hvilket iøvrigt følger af, at

28. Jfr. *Abitz*, s. 73 og s. 81. Selv med den ved vejtilskudsloven nr. 194 af 7. juni 1958 foretagne ændring i tilskudssystemet, således at tilskudene ydes til delvis dækning af afholdte udgifter, må det fastholdes, at denne udgiftslettelse ikke ændrer ved, at vejene opretholdes på kommunens regning.

29. *Abitz*, s. 269 ff; samme i HDK III, s. 1071 og s. 1086 ff; betænkning om private veje og vejbidrag, 1964.

30. Jfr. foran s. 10 om den i privatvejsbetænkningen foreslåede direkte optagelse i lovgivningen af selve beføjelserne.

31. Københavns gadelov § 8, 5. stk., som affattet ved lov nr. 85 af 31. marts 1926; lov nr. 90 af 23. februar 1932, 4. afsnit; se privatvejsbetænkningen s. 45. Bestemmelserne genfindes i privatvejsbetænkningens vejlovforslag § 14, 1. stk. og § 39, 3. og 4. stk.

32. Jfr. privatvejsbetænkningen s. 41 og s. 46 om videregående adgang for kommunen til overtagelse af vedligeholdelsen af private fællesveje. En begrænset uvidelse af de gældende regler er foreslået i betænkningen s. 20 og s. 48, forslaget § 39, 1. stk.

grundejerne ikke i deres egenskab af vejforpligtede udgør nogen retlig enhed og altså heller ikke konstituerer et fællesskab med selvstændig retssubjektivitet.³³ Uanset om kommunen på sin side skulle lade arbejdet udføre ved entreprenør, skaber kommunens overtagelse af vedligeholdelsen en organisatorisk ordning, der mangler, sålænge der kun foretages en fordeling mellem grundejerne af de andele, som den enkelte er forpligtet til at lade udføre.³⁴

Om private veje gælder det, at almenheden principielt ikke har færdselsret,³⁵ og det må ses i sammenhæng hermed, at kommunen kun kan påtage sig foranstaltninger vedrørende disse, når udgifterne dækkes af grundejerne. Man kan derfor slutte, at en kommune ikke kan bekoste opretholdelsen af veje, der ikke er undergivet almenhedens færdselsret. Derimod kan man spørge, om en kommune kan påtage sig udgifterne helt eller delvis ved opretholdelsen af en privat vej, hvortil almenheden har færdselsret, men uden at den iøvrigt inddrages i det offentlige vejsystem og undergives de om offentlige veje gældende regler. Det må antages, at en beslutning af dette indhold, hvadenten den skulle bero på en aftale eller ej, ikke er lovlig. Det er i vejlovene klart forudsat, at de af kommunerne finansierede veje er bestyrede som offentlige veje under den tilsynsordning, som vejbestyrelsesloven indeholder, og herunder også med ansvaret for vedligeholdelsestilstanden. Det er også kun udgifter vedrørende sådanne veje, der kommer ind under den i vejtilskudsloven omhandlede refusion.

Derimod forekommer det i praksis, at kommuner uden iøvrigt at ind-

33. I et betydeligt omfang er der ved servitutpålæg i forbindelse med udstykninger organiseret grundejerforeninger, der skal opretholde private fællesveje. Det har været overvejet at indføre en lovbestemt pligt for grundejere ved en privat fællesvej til at indtræde i grundejerforening, privatvejsbetænkningen s. 50.

34. Københavns gadelov § 8, 1. stk., indeholder hjemmel til fordelingen, men giver herudover også kommunalbestyrelsen adgang til at lade forsømte arbejder udføre ved selvhjælpshandling, privatvejsbetænkningen s. 40; forslaget § 14, 3. stk., og § 39, 2. stk.

Kommunens stilling som organisatorisk medlem ved gennemførelsen af en fællesforanstaltning for den begrænsede kreds af kommunens beboere, som grundejerne ved en privat fællesvej udgør, bliver væsentlig forstærket, hvis grundejernes forpligtelser over for kommunen konverteres til et fast bidrag. En bestemmelse i denne retning er optaget i privatvejsbetænkningens lovforslag § 39, 3. stk., jfr. bet. s. 41 om en ordning for nogle københavnske gader. Forslagets udtryk »fast årligt bidrag« vil dog, hvis det vedtages som lov, rejse en række betydelige fortolkningstvivel.

35. Om afspærring af private fællesveje, se privatvejsbetænkningen s. 43.

træde i noget aftalemæssigt forhold med private vejforpligtede yder tilskud med eller uden vilkår til istandsættelsen af en privat vej, hvortil almenheden har færdselsret.^{35a} De grænser, der kan gælde for ydelsen af økonomiske tilskud af denne art, må optages til behandling i anden sammenhæng.³⁶ Det skal dog bemærkes, at der er fremsat forslag om at tillægge kommunalbestyrelserne adgang til at modsætte sig, at grundejerne ved visse private veje afspærrer vejen for gennemkørsel. En anvendelse af beføjelsen skal da påføre kommunen pligt til efter nærmere regler at bidrage med en andel i udgifterne ved vedligeholdelse og istandsættelse af vejen.³⁷

I vejvedtægterne indeholdes hjemmel for kommunalbestyrelsen til at pålægge grundejerne bidrag til dækning af omkostningerne ved en offentlig vejs anlæg og endelige belægning, hvorhos der i et vist omfang er fastsat retningslinier for den indbyrdes fordeling mellem grundejerne af disses udgiftsande.³⁸ Kommunalbestyrelsen behøver ikke at pålægge grundejerne den fulde udgift som bidrag, og på grund af reglen i vejtilskudslovens § 1, 3. stk., vil den ofte nøjes med at pålægge grundejerne 40 % af udgifterne. Grundejerne kan alene pålignes andel i de udgifter, der svarer til vejens udbygning til en rimelig adgangsvej.³⁹ Da ejendomme ikke altid vil have aktuel brug for vejforanstaltningen, kan det komme til at påhvile kommunen at give grundejeren henstand med erlæggelsen af bidraget.⁴⁰

Kommunalbestyrelsens stilling som vejbestyrelse giver den ingen kompetence med hensyn til reguleringen af færdselen på de offentlige veje. Man kan dog pege på, at politimyndighederne skal have samtykke fra vedkommende kommunalbestyrelse, når reguleringer, der foretages i henhold til færdselslov og politivedtægt, varigt kan indvirke på vejes udnyttelse eller indretning, f. eks. ved forbud mod parkering eller påbud om ensrettet færdsel, hvorved kommunen kan blive nødsaget til at træffe dispositioner

35a. Den i U. 1931, s. 1129, omhandlede aftale må opfattes som tilskud til en privat vej, jfr. også *Illum* I, s. 173. Når dommen synes at forudsætte, at en uopsigelig forpligtelse til tilskudsydelse kunne være pådraget kommunen, kan dette ikke anerkendes.

36. Jfr. foran s. 28.

37. Privatvejsbetænkningen s. 49–50, forslaget § 38, 2. stk.

38. Københavns gadelov § 4; privatvejsbetænkningen s. 55, s. 60 samt vejbidragsforslaget § 6.

39. Københavns gadelov § 2, 2. stk.; privatvejsbetænkningen s. 59 og vejbidragsforslaget § 4.

40. Københavns gadelov § 2, 1. stk.; privatvejsbetænkningen s. 58, s. 60 samt vejbidragsforslagets § 6 og § 8.

i retning af anlæggelse af parkeringspladser eller udvidelse af andre færdselsårer.⁴¹ Spørgsmålet kan dog indbringes for justitsministeren. Færdselsmæssigt begrundede fravigelser fra de politimæssige forskrifter må meddeles af politiet, færdselslov § 51, 2. stk.⁴²

Anderledes er stillingen, når der er tale om tilladelser, der tillægger den enkelte borger en benyttelsesmæssig særret, f. eks. til at indrette fortovsrestaurant. I så fald kræves tilladelse meddelt af kommunalbestyrelsen, omend efter forhandling med politiet, vejbestyrelseslovens § 52. Det kan dog rejses som et selvstændigt spørgsmål, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen overhovedet er berettiget til gennem særtilladelser til brug af vejareal at gøre indskrænkning i den almene færdselsret.⁴³

Udviklingen af det offentlige vejvæsens organisation viser, at der ikke ned gennem tiden har været tvivl om, at det lokale samfunds fællesveje har skullet opretholdes for fælles regning. Denne ordning har tidligt været gældende for købstædernes vedkommende, men den har også i et vist omfang vist sig i sognene. Efter kommunernes oprettelse er det lokale vejnets opretholdelse gået over på disse under kommunalbestyrelsens beslutningsmyndighed. Med hensyn til det overordnede vejnet har dettes udbygning og vedligeholdelse måttet organiseres ved et statsligt initiativ, men gennem stedlige myndigheder og stedlige økonomiske enheder; i den henseende har kommunerne fra deres oprettelse overtaget stedlige funktioner.

Med hensyn til kommunalfuldmagtens omfang må man pege på, at kommunalfuldmagten kun omfatter veje, til hvilke almenheden og ikke blot kommunens medlemmer har færdselsret. Betingelsen om almenhedens færdselsret betyder, at vejen må have en sådan beliggenhed, at der består en praktisk mulighed for en almen brug. Derimod sættes der ikke med kravet nogen materiel grænse for kommunalfuldmagten på den måde, at en vej kun kan opretholdes som kommunal, når et vist større antal ejendomme har færdselsmæssigt behov for den.⁴⁴

De veje, der ikke af kommunalbestyrelsen anses at have en sådan interesse, at man vil lade kommunen varigt opretholde dem efter reglerne om

41. Færdselslovbek. nr. 231 af 27. juni 1961, § 57, og justitsmin. cirk. nr. 247 af 24. novbr. 1960.

42. Politiet vil ikke lovligt kunne gøre en tilladelse betinget af en afgift til kommunen, jfr. *Poul Andersen*, s. 390-91.

43. *Abitz*, s. 373, og *Poul Andersen*, s. 390.

44. *Privatvejsbetænkningen* s. 14 f.

offentlige veje, må forblive private, og der består ikke nogen adgang for kommunalbestyrelsen til at forpligte kommunen til deres opretholdelse for kommunens midler. En anden sag er, at kommunalbestyrelserne heller ikke vil være tilbøjelige til at påføre kommunen udgiftsforpligtelse med hensyn til veje, hvor tyngden i den færdselsmæssige interesse er en kommunen overordnet kommunikation, medmindre disse veje kan disponeres således, at de tilgodeser det lokale færdselsbehov. Der er her tale om en funktionel uegnet hos kommunalbestyrelsen til at varetage en overordnet samfundsinteresse uden en aktivt koordinerende indgriben, og det er da også en sådan indgriben, der har været hovedemnet for den positive lovgivning om det offentlige vejvæsen.

E. Foranstaltninger vedrørende vandafledning.

Bortledningen af det naturlige vand har fra tidlig tid ikke alene været af vital interesse for de enkelte jordbrugere, men også samfundet har måttet interessere sig derfor. Denne interesse gav sig udtryk i regler indeholdende forbud mod generende indgreb i vandets naturlige løb og pligter til vedligeholdelse af vandløbenes vandføringsevne. Pligter og rettigheder blev knyttet til de enkelte ejendomme, og afvandingsarbejder foranstaltet i fællesskab kendtes kun i det omfang, hvori de bragtes til udførelse som led i dyrkningsfællesskabet. Dyrkningsfællesskabets ophævelse gav derfor anledning til, at der fremkom nogle regler om vandløbs oprensning og skadeligt vands afledning.⁴⁵

I løbet af det 19. århundrede bevirkede for landets vedkommende ændrede dyrkningsmetoder og for byernes vedkommende behovet for afledning af spildevand, at lovgivningen kom til at beskæftige sig med regler om egentlige fællesforanstaltninger til ordning af vandafledningen inden for større områder. Den lovgivning, der blev tilvejebragt – og frem for alt lov nr. 63 af 28. maj 1880 om vands afledning og afbenyttelse – er ikke siden blevet ændret i sine grundtræk, omend den på en række punkter er blevet tilpasset ændrede vilkår, først og fremmest på spildevandsområdet. Den nugældende lov er vandløbslov nr. 214 af 11. april 1949, ændret ved lov nr. 171 af 3. maj 1963.

45. Forord. af 29. decbr. 1758, 28. decbr. 1759 og 8. marts 1760 om udskiftningen indeholdt forskrifter om skadeligt vands afledning. Disse forskrifter indgik i forord. af 25. juni 1790 om skadeligt vands afledning.

De materielle vandløbsregler skal ikke omtales her.⁴⁶ Derimod må det fremhæves, at kompetencen til konkretiseringen af de enkelte ejendommers rettigheder og pligter er henlagt til landvæsenskommissioner, der inden for vandløbslovens område har fået betegnelsen *vandløbsretter*, vandløbslovens § 7. Denne kompetence omfatter således også beslutninger om vandløbsarbejders iværksættelse og i forbindelse dermed påligningen af naturalarbejde eller pengebidrag. Loven har lagt afgørende vægt på, at vandløbsretterne skulle have en saglig styrke og en vis uafhængighed af de lokale interesser.⁴⁷ Når deres geografiske kompetenceområde skulle fastlægges, så det dækkede fællesskaber om vandløbsforanstaltninger, måtte afgrænsningen knyttes til større områder end kommunerne allerede af den grund, at det traditionelt hyppigere er vandløbene end vandskellene, der har dannet grænse mellem kommunerne.

Vandløbsretterne træder ikke i virksomhed af sig selv, og deres tilstedeværelse fører derfor ikke automatisk til gennemførelsen af foreskrevne vandløbsforanstaltninger. Til disses gennemførelse behøves et *administrativt apparat*. De administrative funktioner, der er tale om, er i hovedsagen et tilsyn med vandløbenes tilstand og med overholdelsen af den for det enkelte vandløb gældende retsordning, initiativ til vandløbsarbejder gennem udarbejdelsen af projekter, deres forelæggelse for vandløbsretten og godkendte projekters iværksættelse.

Det administrative apparat, der er udkrævet til varetagelsen af disse funktioner, er ikke blevet udviklet som en selvstændig organisation; men opgaverne er blevet henlagt til kommunalbestyrelserne.⁴⁸ Kommunalbestyrelsen har visse funktioner med hensyn til alle vandløb; men de vigtigere funktioner er bestemt af, at det pågældende vandløb er sat under kommunalbestyrelsens tilsyn derigennem, at det er optaget som offentligt, vandløbslovens §§ 8–10 og § 70. Alle vigtigere vandløb og især spildevandsanlæg er offentlige, uden for købstæderne henholdsvis som amtsvandløb og sognevandløb.

I modsætning til hvad der gælder om offentlige veje, kan man ikke fra et vandløbs optagelse som offentligt slutte noget om, i hvilket omfang

46. Se fremstillingen hos *Illum I*, s. 214 ff.

47. Betænkning afgivet af kommissionen ang. revision af vandløbslovgivningen, København 1942, s. 54.

48. Se cirk. nr. 48 af 2. marts 1950 om kommunalbestyrelsernes pligter efter vandløbsloven.

udgifterne til vandløbsarbejder endeligt falder på kommunen. Tværtimod er udgangspunktet, at udgifterne vedrørende vandløbsarbejder pålignes de interesserede ejendomme. Heraf følger naturligvis, at kommunerne som andre grundejere må bidrage til vandløbsforanstaltninger for så vidt angår kommunale ejendomme, hvilket især betyder, at kommunerne kommer til at bære en ikke ringe andel af udgifterne til kloakanlæg på grund af disse anlægs betydning for afledning af vand fra de offentlige gader og veje.

Selvom udgifterne til vandløbsarbejder endeligt dækkes ved bidrag fra de interesserede ejendomme, er kommunens økonomiske evne en væsentlig faktor ved arbejdernes gennemførelse. Det er ikke tænkeligt, at en forlods tilvejebringelse af de tvangsmæssigt pålagte bidrag skulle være praktikabel, så meget mere som afvikling af anlægsudgifter overhovedet plejer at blive afviklet over en vis periode, og ejerne altså måtte tilvejebringe deres bidrag ved optagelse af lån. Naturligvis kunne man konstituere en vandløbskommune som et selvstændigt retssubjekt, der kunne gennemføre en låneoptagelse på grundlag af de bidragsforpligtedes solidariske hæftelse. En sådan fremgangsmåde er kendt fra oprettelsen af digelag, pumpe- og afvandingslag.⁴⁹ Disse fællesskaber er imidlertid karakteriseret ved at angå en bestemt afgrænset kreds af ejendomme, og de adskiller sig dermed væsentligt fra de fællesskaber, der dannes om de økonomisk betydningsfuldeste vandløbsarbejder, nemlig spildevandsanlæggene; for disse er det karakteristisk, at kredsen af brugere er ekspanderende, og samtidig kan den enkelte forbrugers (industrivirksomheds) interesse være stærkt vekslende. Vanskeligheder ved at etablere fællesskabet som et selvstændigt retssubjekt er derfor overvældende sammenlignet med den benyttede udvej at lade kommunen overtage den økonomisk formidlende funktion. Det sker ved, at kommunen finansierer de inden for kommunen bestående begrænsede fællesskaber, samtidig med at disse bevarer en karakter af specialkommune.

Ifølge vandløbslovens § 27, 1. stk., og § 75, 1. stk., skal anlægsudgifter udredes *forskudsvis* af kommunens kasse, og tilbagebetalingsordningen fastsættes da af kommunalbestyrelsen. Ved spildevandsarbejder tilkommer der kommunen en videregående funktion, idet det efter § 74, 5. stk., kan pålægges kommunen at give særlig henstand med betalingen af bidrag

49. Se lov nr. 53 af 10. april 1874 § 8; vandløbslov § 55, 2. stk.; lovbek. nr. 153 af 30. april 1953 § 8, jfr. bek. nr. 50 af 4. febr. 1946.

pålignet visse grupper af ejendomme. Meningen hermed er, at der skal kunne pålægges ejendomme ventebidrag til spildevandsanlæg, der dimensioneres således, at det kan betjene de pågældende ejendomme ved en fremtidig bebyggelse. Der er hermed tillagt kommunen en økonomisk tidsmæssig udlignende funktion i forbindelse med dispositioner, der vedrører lokalsamfundets udbygning. Rentetabet ved en henstand af denne art er af loven betragtet som et kommunalt tilskud til det pågældende spildevandsanlæg.⁵⁰

Kommunens økonomi er også blevet *direkte impliceret* i dækningen af udgiften ved vandløbsarbejder. Vandløbsloven har taget i betragtning, at et arbejdes gennemførelse kan have betydning for større kredse gennem tilvejebringelse eller sikring af værdier af æstetisk eller sundhedsmæssig karakter og således komme en mere ubestemt kreds af ejendomme og personer tilgode.⁵¹ Med henblik herpå er der i vandløbslovens § 22, 1. stk., og § 74, 6. stk., optaget bestemmelser om, at vandløbsretten kan pålægge en kommune bidrag til en foranstaltning, der har almen betydning for kommunen. Vandløbslovens forarbejder hviler på den forudsætning, at kommunalbestyrelsen også uden udtrykelig lovhjemmel har kompetence til at yde tilskud til et vandløbsarbejde, der har den forudsatte almene betydning for ejendomme og indbyggere i kommunen.⁵² Det bemærkelsesværdige er, at man har henlagt til vandløbsretten at pålægge kommunen bidrag på dette grundlag.

Vandløbsloven indeholder også regler om belastning af kommunen med udgifter til vandløbsforanstaltninger på et helt andet grundlag. I loven af 1949 blev optaget en regel om, at kommunalbestyrelsen fik adgang til at beslutte overtagelsen af udgifterne ved vedligeholdelsen af bestemte offentlige vandløb, § 22, 1. stk., 2. pkt., og § 36, 1. stk. Denne adgang tænktes især benyttet med hensyn til de nederste strækninger af større vandløb,

50. Vandløbslovens § 74, 6. stk.; betænkning s. 105–06. Det er ikke uden betænkelighed, at spørgsmål af så afgørende betydning for en planmæssig udbygning af kommunen som kloakeringsudgifternes overvæltning på ubebyggede arealer, er henlagt til vandløbsretterne; i det fremsatte forslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser § 12 (FT 1962/63, till. A., sp. 630) var indeholdt en bestemmelse om, at bidrag til anlæg og drift af kloaker ikke må pålægges ejendomme i yderzoner uden tilladelse fra byudviklingsudvalget, medmindre de alene skal tjene til brug for eksisterende virksomheder.

51. Betænkning, s. 70.

52. Betænkning, s. 109.

der løber gennem smalle engdrag, hvis ejere ikke har evne til at udrede de betydelige udgifter, som kan følge af, at der bliver gennemført afvanding af højere liggende jorder. Da pligten hvilede på bredejendommene, ville kommunens overtagelse af udgifterne betyde en direkte lettelse af byrden for de forpligtede ejere. Lovens forarbejder forudsatte på dette punkt, at kommunens overtagelse af udgifterne krævede udtrykkelig lovhjemmel.⁵³ Loven satte tilmed som betingelse for reglens anvendelse, at den overordnede vandløbsmyndighed giver sin tilslutning til kommunalbestyrelsens beslutning.

En endnu videregående, men beslægtet regel findes i lovens § 22, 4. stk., efter hvilken der kan pålægges kommunerne bidrag til udførelsen af reguleringsarbejder, der vil medføre uforholdsmæssigt store udgifter for en bestemt kreds af lodsejere. Disse bidrag kan pålægges af vandløbsretten, hvorimod de ikke kan besluttes af kommunalbestyrelsen.

Reglerne om udgiftsovertagelse til lettelse for enkelte af kommunens grundejere, men uden at være modsvaret af nogen almen nytte for kommunen, fandt meget ringe anvendelse i praksis. På den anden side var det heller ikke muligt at belaste de bredejende landbrugsejendomme med udgifterne ved en effektiv gennemførelse af vedligeholdelsen, og følgen blev en forsømmelse af denne. Over for denne situation har lovgivningen reageret ved at foreskrive det offentliges overtagelse af udgifterne ved de naturlige vandløbs vedligeholdelse, nemlig som kommunale udgifter med en betydelig statsrefusion, lov nr. 171 af 3. maj 1963. Der er hjemmel til at kræve bidrag til udgiftsdækningen fra forskellige tilløbsproducenter inden for vandløbets afvandingsområde, eller hvis afløb medfører en væsentlig forøgelse af vedligeholdelsen, § 36, 1. stk. Lovændringerne vedrører ikke spildevandsanlæggene, for hvis vedkommende der har bestået en adgang til at undlade opkrævning af bidrag til vedligeholdelsesudgifter, § 78, 1. stk.; også denne adgang har kun i begrænset omfang været benyttet i

53. I lov af 17. januar 1859 var der hjemmel til, at regulering og vedligeholdelse af større vandløb kunne overtages af amtet uden fulde bidrag. Bestemmelsen ophævedes i 1880 uden at have fundet anvendelse. Når det i betænkningen s. 70 siges, at der antagelig i landkommunalloven af 1867 § 26 har været delvis hjemmel til en kommunal overtagelse af vandløbsudgifter, mangler selve udtryksformen overbevisningens styrke. Når spørgsmålet ikke har været aktuelt, er det i hvert fald tegn på, at betalingen af disse udgifter ikke naturligt passer ind i det kommunale system, såvel som at positiv lovhjemmel er udkrævet, hvilket da også forudsættes af betænkningen.

sådanne tilfælde, hvor vedligeholdelsesudgifterne har nogen økonomisk betydning.

Når reguleringsarbejder vedrørende de naturlige vandløb ikke er kommet ind under lovændringen, beror det ikke alene på, at udgifterne til vandløbsreguleringer pålignes efter nytteprincippet, § 22, 1. stk.; det må også ses på baggrund af, at den almene samfundsmæssige betydning af disse arbejder har givet sig udslag i, at de i stort omfang har været genstand for statens beskæftigelsesmæssige tilskudspolitik, og at byrden for de bidragspligtige dermed i væsentlig grad er blevet lettet.

Den andel af udgifterne til reguleringsarbejder, der pålægges grundejerne, skal fordeles ud fra hensynet til disses interesse i arbejdets gennemførelse; men loven henskyder i § 22, 4. stk., udtrykkeligt til vandløbsretten at afgøre, hvilket praktisk grundlag der med dette princip for øje skal benyttes. Mere udførligt angives i § 74, 5. stk., hvilke hensyn der skal tages i betragtning ved fordelingen af udgifterne til et spildevandsanlæg; men dette ændrer dog ikke princippet om, at formålet er en praktisk anvendelig målestok for de enkelte grundejeres interesse i anlægget. Bindende er de nævnte kriterier ikke, og i praksis er det antaget, at man kan lægge vægt på andre, der giver et rimeligt og håndterligt fordelingsgrundlag. Det er således antaget, at man ved fordelingen af udgifterne til et rensningsanlæg kan lade udgifterne dække ved opkrævning af et tillæg til vandafgiften, idet vandforbruget formodes at være proportionalt med belastningen af rensningsanlægget, alene med særbestemmelser for visse industrier. Under særlige bebyggelsesforhold kan det end ikke anses udelukket at lægge ejendommenes vurderingsbeløb til grund ved fordelingen og således nå et fordelingsforhold, der svarer til ejendomsbeskatningens. Det er endog antaget, at man kan lade udgifterne til et rensningsanlæg i en udbygget kommune dække over skatteudskrivningen. Herved kommer man temmelig nær det synspunkt, at kommunen kan yde totalbidrag til anlægget på grund af dettes almene betydning.

Det fremgår af det anførte, at det er etableringen af de offentlige spildevandsanlæg, der udgør hovedvægten i de kommunale vandløbsfunktioner, når disse betragtes ud fra synsvinklen naturalforsyningsforanstaltninger. Ganske vist er kommunens funktion i overvejende grad begrænset til finansiering; men denne funktion er til gengæld en næsten nødvendig forudsætning for de meget betydningsfulde funktioner, der er tillagt kommunalbestyrelserne med hensyn til spildevandsforanstaltningernes gennemførelse.

Som allerede omtalt måtte reale grunde tale for, at spildevandsanlæg ikke fik tillagt selvstændig retssubjektivitet, og de i den forbindelse anførte reale hensyn støtter også, at kommunalbestyrelsen er blevet det kompetente organ, der forvalter dette anliggende, uanset at det oftest kun angår en kreds af kommunens beboere. Den overordnede varetagelse af interesserne hos aktuelle og potentielle forbrugere og af medlemmernes interesser over for den udenforstående kreds, såvel som endelig de højst ulige interesser hos medlemmerne, peger på kommunalbestyrelsen fremfor en særlig nedsat bestyrelse, der er udgået ved valg af forbrugerkredsen.

Kommunalbestyrelsens funktion er organiserende og initiativtagende som eksponent for et i lokalsamfundet bestående behov for spildevandsanlæg. Derimod kan kommunalbestyrelsen ikke uden videre reflektere et af andre samfundsmæssige interesser udspringende behov for, at lokalsamfundet foretager spildevandsafledning. Disse andre interesser har fundet udtryk i selvstændige regler om pligt til spildevandsforanstaltninger, dels rettet direkte mod borgerne dels mod selve lokalsamfundet.

De regler, der retter sig til borgerne med krav om spildevandsforanstaltninger, er bestanddele af regelsystemer, der i videste forstand varetager sundhedsmæssige hensyn, f. eks. bygningslovgivningen og sundhedsvedtægterne.⁵⁴ Indirekte vil disse krav til borgerne reflekteres i kommunalbestyrelsen som et behov for kommunale foranstaltninger ikke alene på grund af den enkelte borgers ønsker, der endog kan få karakter af et retskrav mod kommunalbestyrelsen om at rejse sag om offentligt spildevandsanlæg, lovens § 77, 2. stk.; men også fordi spildevandsforanstaltninger bliver en forudsætning for lokalsamfundets naturlige ekspansion. På den anden side er denne administrative teknik til at fremkalde kommunalbestyrelsens initiativ ikke altid tilstrækkelig til varetagelsen af de overordnede sundhedsmæssige samfundsinteresser, og loven har derfor optaget regler om en adgang til at give et ministerielt pålæg til kommunalbestyrelsen om rejning af spildevandssag, lovens § 72, 1. stk. Herved er man blevet stående. Særlige regler om retlige tvangsmidler over for kommunalbestyrelserne til gennemførelsen af vandløbsrettens afgørelser har man ikke villet indføre;

54. Landsbyggeovens § 18 og normalbygningsvedtægt § 5; normalsundhedsvedtægt for landkommuner, 1960, §§ 14–17.

Kolliderende lovgivningsinteresser bør ikke kunne løses ved, at en sundhedskommission foregriber situationen ved selvhjælpshandling, *Illum* I, s. 250–51.

men man har henholdt sig til de almindelige regler om udøvelse af forvaltningstvang over for kommunalbestyrelserne.⁵⁵

Når man er vejet tilbage for alt for vidtgående regler om tvang over for kommunalbestyrelserne, må det ses i forbindelse med de betydelige økonomiske konsekvenser, som spildevandsforanstaltningers iværksættelse kan have for det enkelte spildevandsområde; meget taler derfor for, at man må søge en løsning ud fra den almindelige tilskudsteknik i det omfang, hvori man ikke vil lade staten overtage udførelsen af overordnede spildevandsanlæg.⁵⁶

Nogen forpligtelse til at gennemføre foranstaltninger med hensyn til private vandløb påhviler ikke kommunalbestyrelsen; men den kan, når vandløbsretten anbefaler det, gå ind på at foranstalte arbejder udført og forskudsvis udrede omkostningerne, § 32, 3. stk., § 37, 1. stk., og § 77, 6. stk. Derimod kan kommunalbestyrelsen ikke med hensyn til private vandløb påføre kommunen nogen endelig andel i omkostningerne ved vedligeholdelses- og reguleringsarbejder.

II. FORELØBIG KONKLUSION

De gennemgåede lovgivningsområder viser eksempler på meget forskellige organisationsformer, hvorunder kommunerne er inddraget i den offentlige forsyningsforvaltning. Det erkendes umiddelbart på grundlag af eksemplerne, at en foranstaltnings lovregulering ikke i sig selv er udtryk for, at omkostningerne derved kan dækkes over skatteudskrivningen, ligesom den udvikling, som foranstaltningernes finansiering havde gennemløbet, vidnede om, at de af lovgivningen regulerede foranstaltninger af almentilgængelig eller kulturel karakter kan udvikle sig til at blive bekostet helt eller delvis af skatteudskrivningen, uden at loven angiver en sådan udgiftsdækning.

Den form, hvorunder omkostningsdækningen var fordelt mellem kommunen som helhed og foranstaltningens brugere, antog forskellige typer med yderpunkterne i den udelukkende omkostningsdækning over skatteudskrivningen, hvor foranstaltningerne dækkede et egentligt fællesbehov, og i den gennemførte dækning af omkostningerne ved en foranstaltning

55. Betænkning s. 110, jfr. s. 105-06.

56. Se Betænkning angående Københavnsegnens spildevandsafledning, 1960, s. 102 ff.

ved påligning af omkostningerne hos brugerne. Ind imellem disse yderpunkter forekom omkostningsdækning som en kombineret mellemløsning, hvorefter kommunen ydede hel eller delvis dækning af omkostningerne over skatteudskrivningen, uanset at udnyttelsen af foranstaltningerne var forbeholdt et nærmere bestemt udsnit af kommunens beboere.

Det er den sidste type af foranstaltninger, der i første omgang må give anledning til overvejelse, fordi forskrifterne på dette område giver det klareste billede af det nødvendige retsgrundlag for afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Afgrænsningen skal her betragtes ud fra tre forskellige synsvinkler, nemlig foranstaltninger til fordel for enkeltmand bekostet af skatteudskrivningen, foranstaltninger, hvis omkostninger dækkes ved indtægter fra foranstaltningen, og foranstaltninger til dækning af fællesbehov.

A. Skattebekostede foranstaltninger for enkeltmand.

Ved de foranstaltninger, hvis udnyttelse var forbeholdt en begrænset kreds af kommunens beboere, synes udgifterne oprindelig at være tilvejebragt på grundlag af beføjelser til at udskrive bidrag til forsorgsudgifter. Den del af omkostningerne, der kunne henføres til de enkelte brugere, blev oprindelig betragtet som offentlig hjælp til disse, og den blev herefter repareret på skatteyderne efter reglerne for afholdelse af forsorgsudgifter. Man synes således i første omgang kun at have forestillet sig en skattefinansieret forsyning af enkelte borgere med ydelser, når deres økonomiske evne var utilstrækkelig. Med denne baggrund for omkostningernes dækning måtte der kræves udtrykkelig hjemmel til foranstaltningen, idet udtrykkelig lovhjemmel har været krævet for at anvende kommunernes midler til understøttelse til enkeltpersoner.⁵⁷ Lovgivningen bar dog tydeligt spor af, at det således fra tidligste tid antagne udgangspunkt om lovhjemmel for støtte til enkeltpersoner var blevet almindeligt gældende også for forsyningsforanstaltninger, der ikke var begrundet i sociale hensyn. Man må derfor forstå lovgivningen således, at man ved kommunale foranstaltninger, der munder ud i begunstiggelse af enkeltpersoner, kun kan tildele denne begunstiggelse ved en forvaltningsakt, som kommunalbestyrelsen selv eller en anden myndighed er kompetent til at udfærdige, og denne kompetence må være positivt udtalt i lovgivningen. Hermed er man i overensstemmelse med dansk rets almindelige princip om lovmæssig forvaltning, og samtidig

57. Ernst Andersen, s. 236 ff.

har man fastslået med hensyn til kommunalfuldmagten, at en i denne liggende bevillingsmæssig beføjelse i hvert fald ikke i sig selv afgiver hjemmel for forvaltningsakter, hvorved der realiseres en økonomisk omfordeling mellem kommunens medlemmer.

Det er væsentligt for den videre undersøgelse af kommunalfuldmagten at fastholde, at lovgivningsmagtens mellemkomst er nødvendig for at legalisere dispositioner, hvorved en økonomisk omfordeling mellem kommunens beboere tilvejebringes over den kommunale skatteudskrivning. En tvangsmæssig omfordeling af mulighederne for dækning af individuelle behov er ikke i sig selv nogen selvfølgelig kommunal funktion. Medens der ligger et naturligt solidaritetshensyn bag opkrævningen af bidrag til almene fællesforanstaltninger – selvom den nuværende kommunale inddeling er et administrativt skabt fællesskab, der kun delvis udspringer af sociologiske fællesskaber – så er der ikke nogen naturlig begrundelse for, at netop den kreds af personer, som en kommune omfatter, skal være solidariske om at sikre en social minimumsstandard. I virkeligheden fører en kommunal fordeling af sociale udligningsomkostninger til det urimelige resultat, at byrden er størst i de kommuner, hvor evnen er ringest. Lovgivningen anordner da også næsten undtagelsesfrit en omkostningsfordeling mellem stat og kommune og mellem kommunerne indbyrdes ved de af loven krævede socialt begrundede foranstaltninger.

Efter den opfattelse, der her er lagt til grund, kommer selve adgangen til foranstaltningen til at bero på en forvaltningsakt, hvis fastsættelse i princippet er en konkret retsnormering. I praksis vil afgørelser af adgangs-spørgsmål dog kun i særlige tilfælde frembyde retlige tvivl; som regel vil der være tale om at udøve et skøn over faktiske omstændigheder, og i kraft heraf vil de stedlige myndigheder på forhånd have den dominerende indflydelse på afgørelsens indhold.⁵⁸ Kompetencen til udøvelse af det stedlige skøn er henlagt til kommunalbestyrelsen, hvor der er tale om konkretisering af et socialt kriterium, medens tendensen går i retning af, at skønnet i andre tilfælde er henlagt til et sagkyndigt forum. Det må antages, at retlige spørgsmål om adgangsretten i alle tilfælde i første omgang må rejses over for kommunalbestyrelsen.

Den videre benyttelse af de foranstaltninger, hvortil adgangen beror på forvaltningsakt, sker i kraft af et retsforhold, hvis indhold er fastlagt ved

58. *Administrative afgørelser*, s. 76.

generelle og konkrete retsakter. Også i så henseende viste det sig, at den nærmere bestemmelse af retsforholdets indhold var henlagt til kommunalbestyrelsen, når der var tale om materiel forsørgelse, men ikke når der var tale om anvendelsen af sundhedsmæssige, undervisningsmæssige eller lignende kriterier. Denne kompetenceordning svarer til, at kommunalbestyrelsen ikke efter sin sammensætning er fundet et hensigtsmæssigt forum for beslutninger af den nævnte art.

Det kan være nyttigt ved en undersøgelse af retsforholdet mellem benytteren af en kommunal institution og denne at optage begrebet offentlig anstalt.⁵⁹ Ganske vist er det kommunen, der som forvaltningssubjekt optræder på den offentlige side af retsforholdet, når benytteren bliver part i et individuelt offentligretligt retsforhold; men dette forhindrer dog ikke, at retsforholdet på en række punkter får karakteren af, at det består umiddelbart mellem benytteren og institutionen, og en fremstilling af reglerne om borgernes forhold til foranstaltningen må derfor normalt betjene sig af den simplifikation, der ligger i at betragte institutionen som den offentligretlige modpart. For selve problemet om kommunalfuldmagten ses dog intet at være vundet ved at indføre et anstaltsbegreb, dels fordi det ikke bidrager til en afklaring af, hvilke anstalter en kommunalbestyrelse kan etablere, dels fordi kommunalfuldmagten ikke er begrænset til anstalter.

I det foranstående er draget den slutning, at begunstigelse af enkelte af kommunens borgere kræver udvælgelse ved forvaltningsakt, og at lovhjemmel derfor er en forudsætning for iværksættelse af en kommunal foranstaltning, ved hvilken begunstigelser tillægges enkelte. Betragter man lovgivningen, er det imidlertid åbenbart, at sådanne hjemmelsbestemmelser indtager en meget beskeden plads inden for det regelkompleks, der bringer de undersøgte forvaltningsområder til at fungere. Man må derfor være opmærksom på, at man også ud fra andre hensyn må kræve en positiv lovregulering for, at kommunalbestyrelsen inden for kommunalfuldmagten

59. Nogen entydig definition af anstaltsbegrebet foreligger ikke. Der tænkes ved en anstalt på en virksomhed af offentlig karakter, der råder over et materiel og et personel, og som yder borgerne individuelle tjenester efter særlige regler, jfr. nærmere *Strömberg*, s. 4-47. Anstaltsbegrebet er netop udviklet til brug for fremstillingen af retsforholdet mellem de offentlige anstalter og disses benyttere og giver dermed ikke udtryk for den funktionelle stilling som forvaltningsapparatets myndigheder og retssubjekter er tildelt ved den udfoldede servicevirksomhed. Men denne stilling er naturligvis ikke upåvirket af, hvilket retsforhold der ønskes tillagt borgerne over for foranstaltningen.

kan frembringe den ønskede faktiske forvaltningsvirksomhed. Det skal søges nærmere forklaret.

Når staten inden for sit virksomhedsområde skal fremkalde en faktisk forvaltningsvirksomhed, f. eks. drift af statshospitaler, åndssvageanstalter, universiteter, læreanstalter, civilforsvar, forsvar m. v., tillægges der gennem lovgivningen de øverste ansvarlige ledere af den pågældende forvaltningsgren, som oftest ministeren, bevillinger ledsaget af kompetence til at træffe de nødvendige retlige skridt til at få virksomheden i gang.⁶⁰ I praksis træffes beslutningerne ikke af ministeren personlig, end ikke nødvendigvis af ministerielle embedsmænd, men den faktiske forvaltningsvirksomhed administreres gennem et forgrenet system af højere og lavere forvaltningsmyndigheder, der enten direkte ved lovbestemmelser eller i kraft af anordninger, tjenesteinstrukser, konkrete tjenestebefalinger eller bemyndigelser kan beslutte de nødvendige retsakter på statens vegne, altså med virkning for statskassen. Statsapparatets funktion er således bragt i stand ved et system af kompetencenormer og forholdsnormer, der udspringer af positiv lovgivning.⁶¹

En parallel til den opbygning, som de nævnte dele af statsforvaltningen fremviser, findes i det kommunale styre. Alt efter forholdene inden for den enkelte kommune virker som forvaltningsapparat et mere eller mindre forgrenet system af udvalg, tjenestemænd og funktionærer, der er bemyndiget til inden for visse rammer at optræde på kommunens vegne. Derimod kan man vanskeligere parallellisere kommunalbestyrelsen med lovgivningsmagten, når denne udøver sin bevillingsmagt, fordi kommunalbestyrelsens kompetence har en ved kommunalfuldmagten fastlagt materiel afgrænsning, som ikke tilsvarende findes for lovgivningsmagten, når denne udøver bevillingsmagt ved finansloven.⁶²

Kommunernes placering i forvaltningssystemet ville være forholdsvis anskuelig, hvis man kunne drage et skel mellem foranstaltninger, der gennemføres inden for det statslige forvaltningsapparat, og foranstaltninger der gennemføres inden for kommunerne. Således er situationen imidlertid ikke. Det forvaltningsmønster, hvorefter den forvaltningsvirksomhed, hvis

60. Jfr. *Ross*, Statsret II, s. 25 f.

61. Sædvaneretsanordninger frembyder en historisk begrundet afvigelse, se *Ross*, Statsret II, s. 432 ff.

62. Jfr. *Ross*, Statsret II, s. 682. En parallel kan derimod findes i lande, hvor statsbudgettet ikke vedtages i lovsform, jfr. *Poul Andersen*, Dansk statsforfatningsret, 1952, s. 356.

lovgivning er gennemgået foran, er tilrettelagt, er betydelig mere kompliceret. Dette beror på, at stat og kommune ikke virker inden for hver sine enemærker, men at tværtimod kommunerne og kommunalbestyrelserne er inkorporeret i et samlet forvaltningsapparat.

Om den vigtigste side af den faktiske forvaltningsvirksomhed, nemlig dækningen af omkostningerne, er det bemærkelsesværdigt, at kommunalbestyrelsens beslutninger om iværksættelse af foranstaltninger på de pligtmæssige områder praktisk taget altid får virkning for såvel statskassen som kommunekassen. De hensyn, der har været motiverende ved denne fordeling af den økonomiske byrde på henholdsvis stat og kommune, er mangeartede og tildels hinanden modvirkende.⁶³ De indebærer en afvejning af, hvorledes udgifterne bør fordeles på forskellige kredse af befolkningen under hensyn til samfundsmæssig interesse eller økonomisk evne. Bestemmende for byrdefordelingen er endvidere hensynet til at fremkalde en ønsket aktivitet gennem en økonomisk stimulans, og her over for det modhensyn, at der altid må bibeholdes en sådan byrde for kommunen, at kommunalbestyrelsen ikke fristes til at disponere uøkonomisk. Hensynenes forskellige vægt kan føre til, at forskellige led inden for samme foranstaltninger er undergivet forskellig byrdefordeling. Således er traditionelt fremskaffelsen af bygninger og inventar blevet kommunernes opgave, medens driftsomkostninger i større omfang bæres af staten.

Fordelingen mellem stat og kommune af byrden ved foranstaltningernes gennemførelse har fået en afgørende betydning for udformningen af kommunalbestyrelsens kompetence. Da kommunalbestyrelsens beslutninger også får virkning for statskassen, er kommunalbestyrelsen i udøvelsen af sin kompetence blevet føjet ind i det statslige system derved, at statsmyndigheder udøver en generel og konkret normativ indflydelse på beslutningernes indhold og dermed på den faktiske forvaltningsvirksomheds resultat. De hertil fornødne beføjelser for de højere statsmyndigheder er af en anden struktur end de, der etablerer det statslige hierarki, idet kommunalbestyrelserne ikke står i noget tjenstligt afhængighedsforhold til statsmyndighederne. Det vigtigste indflydelsesmiddel for statsmyndighederne er krav om godkendelse af kommunalbestyrelsernes konkrete beslutninger eller planer, f. eks. vedrørende sygehusbygninger, skolebygninger, skole-

63. I lovgivningen tales som regel om statstilskud. Terminologien refusion bør da også forbeholdes for den administrativt-tekniske ordning, hvorved statens udgiftsandel beregnes og udbetales til kommunen.

planer m. v. Denne ordning medfører en funktionsdeling i kompetence-udøvelsen af samme art, som den der tidligere er omtalt i forbindelse med reglerne om tilvejebringelsen af vedtægter,⁶⁴ og den giver et meget vidt område for kommunalbestyrelsens indflydelse.

Den foreliggende normering af kommunalfuldmagten må ikke opfattes som udelukkende dikteret af hensynet til at sikre staten en varetagelse af dens rent økonomiske interesser begrundet i dens andel i udgiftsbyrden. Normeringen er i lige så høj grad udsprunget af behovet for at bringe de stedlige foranstaltninger i overensstemmelse med den samlede samfundsinteresse. Det er også samfundsinteressen, der udgør baggrunden for de bestemmelser, der fastsætter en pligt for kommunalbestyrelsen til foranstaltningernes iværksættelse. Derfor må man også gå ud fra, at en kommunalbestyrelse ikke er beføjet til at omgå statsmyndighedernes indseende med et lovnormeret områdes forvaltning ved at iværksætte foranstaltningerne alene på kommunens regning.⁶⁵

Resultatet er herefter, at kommunalbestyrelsen ikke besidder nogen almindelig beføjelse til at fastsætte normative akter af økonomisk begunstigende indhold, men sådanne kræver udtrykkelig lovhjemmel. I denne henseende såvel som når iøvrigt kommunalbestyrelsen under gennemførelsen af foranstaltninger udøver retsnormerende kompetence over for borgerne, er den undergivet almindelige regler for forvaltningsmyndigheders retskonkretiserende virksomhed.⁶⁶ Den er herved et led i et forvaltningshierarki, der oftest ender hos vedkommende minister, men det bemærkes, at den retlige relation mellem forvaltningsmyndigheder på højere og lavere trin, som kommunalbestyrelsen her indgår i, er en anden end relationen mellem kommunalbestyrelsen og de samme statsmyndigheder ved iværksættelsen af de faktiske forvaltningshandlinger. Endvidere må man antage, at en positiv lovnormering af et forvaltningsområde normalt angiver en sådan samfundsmæssig interesse i den form, hvorunder skattebekostede foranstaltnin-

64. Jfr. foran s. 16.

65. Det er antaget, at skolelovgivningen er udtømmende, således at der ikke kan etableres stillinger ved det kommunale skolevæsen uden optagelse på den godkendte skoleplan, selvom der ikke kan opnås statsrefusion, jfr. *undmin.* skr. af 9. nov. 1962. (Klinisk skolepsykolog ved Århus kommunale skolevæsen). Loven om foranstaltninger mod lærermangelen i folkeskolen nr. 77 af 1. marts 1962, jfr. cirk. nr. 49 af 5. marts 1962 forudsætter klart, at skoleplanens normering af lærerembeder er udtømmende.

66. Jfr. foran s. 21.

ger gennemføres, at loven udtømmende normerer kommunalfuldmagten på det pågældende lovgivningsområde. En adgang til i stedet at gennemføre sådanne foranstaltninger med dækning i opkrævet vederlag kan ikke anerkendes.

B. Foranstaltninger, hvis omkostninger dækkes ved indtægter.

Blandt de lovgivningsområder, der er blevet fremdraget, frembød vandløbslovgivningen et særlig klart eksempel på en lovordning af foranstaltninger, der iværksættes for en kreds af borgere, således at udgifterne blev dækket ved benytternes indbetalinger. De spildevandsforanstaltninger, der gennemføres ved kommunens økonomiske mellemkomst, er imidlertid tvangsmæssige for den deltagende kreds af borgere, og allerede heraf flyder en nødvendighed for lovhjemmel til påligning af bidrag. Der foreligger en af lovgivningen anordnet specialkommune.

Det er bemærkelsesværdigt, at loven som grundlag for godkendelse af vandløbsprojekter og for bidragsfordeling på grundejerne har fastlagt en meget omstændelig procedure gennem et system af landvæsensretter.⁶⁷ Man har altså ikke villet tillægge kommunalbestyrelsen beføjelse til at foretage bidragspåligningen ved foranstaltninger, som den selv tager initiativet til. Denne særegenhed er historisk bestemt og svarer hverken til skattepåligningen eller til kommunalbestyrelsens kompetence på vejlovgivningens område, hvor bidragsfordelingen ved private veje foretages af kommunalbestyrelsen, selvom det er denne, der har påbudt foranstaltningerne.⁶⁸

Nødvendigheden af lovhjemmel for en tvangsmæssig bidragspåligning ved vandløbsforanstaltninger betyder, at vandløbslovgivningen ikke giver grundlag for nogen slutning med hensyn til kommunalbestyrelsens kompetence ivotrigt til iværksættelsen af foranstaltninger, hvis omkostninger dækkes frivilligt af brugerne. Man vil ikke uden at komme i strid med virkeligheden kunne hævde, at sådanne foranstaltninger som vandforsyning, gasforsyning, elektricitetsforsyning og fjernvarmeforsyning ikke kan gennemføres som kommunale. Omvendt vil man komme i åbenbar modstrid med den almindelige opfattelse ved at hævde, at der skulle tilkomme kommunalbestyrelserne en almindelig beføjelse til at iværksætte omkostningsdækkede foranstaltninger.

67. Vandløbslovens § 7, jfr. lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter.

68. På disse områder er den lokale kompetence indbygget i et administrativt hierarki, jfr. *Administrative afgrørelser*, s. 21 ff.

Den sidste antagelse, nemlig at kommunen ikke uden videre kan optræde som deltager i erhvervslivets forsyningsfunktion, stemmer med grundtræk i det danske retssystem. Allerede den beskyttelse, som grundloven tillægger ejendomsretten, må forstås som en forudsætning i den retning, såvist som denne beskyttelse ikke ydes blot for at konsolidere en besiddelsesposition, men for at den private ejendomsret kan virke som grundlag for en privatøkonomisk produktiv virksomhed.⁶⁹ Selvom grundlovens § 73 ikke kan afskære muligheden for en nationalisering af forsyningsindustrier,⁷⁰ støtter den dog den opfattelse, at den offentlige forsyningssektors udvidelse til hidtidigt privatøkonomisk organiserede forsyningsområder må kræve et påviseligt retsgrundlag. Et sådant krav må også være en følge af, at det gældende retssystem netop hviler på den private autonomi som er grundlaget for borgernes dækning af deres behov for materielle og immaterielle goder gennem en privatøkonomisk udveksling af ydelser.

Statslige foranstaltninger til dækning af borgernes individuelle behov kræver direkte lovhjælp. Da man som nævnt ikke kan formulere et så vidtgående krav for kommunale foranstaltningers vedkommende, må man som vejledende for en nærmere præcisering af kommunalfuldmagten tage i betragtning, at visse på privatretligt grundlag organiserede forsyningsområder antager organisationsformer, der ligger nær op ad den kommunale. Dette gælder således på områder, hvor borgerne skaffer sig dækning for et behov ved organiseret samvirken i foreninger, først og fremmest andelsforeninger, og netop i sådanne omstændigheder kan det være nærliggende at finde støtte for, at kommunalbestyrelsen kan optræde som organisator af en virksomhed, der udviser et meget stærkt slægtskab med en frivillig specialkommune, og samtidig bruge kommunen som økonomisk grundlag. Endvidere gælder det om forsyningsområder, der er undergivet offentlig koncession, at de indtager en sådan særstilling i forhold til den almindelige på privatretligt grundlag organiserede forsyningsvirksomhed, at de kan tænkes inddraget under den kommunale forsyningsfære.

På alle de forsyningsområder, som det er overladt det private initiativ at organisere, bygger retsordenen på den opfattelse, at denne organisationsform giver den mest effektive forsyningsfunktion. Heraf følger, at hvor der ikke er den tilstrækkelige økonomiske basis for, at en privat forsyning

69. Jfr. *Ross*, *Statsret II*, s. 537.

70. 1. c., s. 568.

trives, må den udeblive. Uden videre kan man ikke tillægge det ræsonnement nogen vægt, at en offentlig intervention i forsyningsfunktionen må være legaliseret blot ved, at en forsyning på privat initiativ er udeblevet. I så fald måtte storbyens privaterhvervs opfindsomhed blive bestemmende for selv den mindste sognekommunes kommunalfuldmagt, hvilket naturligvis ikke er tilfældet.

Man kan ikke afvise, at der kan være trang til en kommunal indtræden i en forsyningsfunktion. De få foreliggende lovbestemmelser om en kommunalt foranstaltet dækning af borgernes fornødenheder på usædvanlige forretningsvilkår forudsætter dog klart, at der hertil udkræves lovhjemmel, og at en sådan kun kan tænkes under ekstraordinære forhold. Dette gælder således dyrtidsloven nr. 320 af 22. december 1915, jfr. cirkulære nr. 2 af 10. januar 1916. Denne lov indeholder dels en bemyndigelse til som social foranstaltning at yde naturalier uden eller til nedsat betaling til uformuende eller mindrebedemlede beboere i kommunen, dels en bemyndigelse til i almindelighed at træffe foranstaltninger til befolkningens forsyning med første livsfornødenheder af levnedsmidler og brændsel. Det udtaltes udtrykkeligt, at også udgifter, der flød af de sidstnævnte foranstaltninger, skulle opføres som en særskilt post i regnskaberne, og de kunne altså ikke blot figurere som mindreindtægter, f. eks. på de kommunale værkers regnskaber.

Den i dyrtidsloven indeholdte bemyndigelse undergik en væsentlig ændring ved lov nr. 397 af 28. december 1916, ifølge hvilken kommunerne bemyndigedes til at træffe foranstaltninger til, at der sikredes alle kommunens beboere de vigtigste livsfornødenheder eller særlige arter deraf til en rimelig pris.⁷¹ Det blev nemlig ved denne lov gjort til en betingelse for bemyndigelsens udnyttelse, at indenrigsministerens samtykke erhvervedes. Allerede ved lov nr. 370 af 13. juli 1918 ændredes reglerne om kommunale dyrtidsforanstaltninger derhen, at der kunne ydes statstilskud til nedsættelse af prisen på brændsel, gas og belysning, og samtidig understregede ministeriet i cirkulære nr. 132 af 6. august 1918, at den hidtidige lovbestemmelser havde været en nødvendig, nu bortfaldet, hjemmel for kommunalbestyrelserne til at træffe prisregulerende foranstaltninger. Denne lovændring og cirkulæret synes overset i Københavns kommune, der i lang tid opretholdt nogle fiskeudsalg og endnu driver folkekøkkener, omend

71. Under henvisning hertil udsendtes cirk. nr. 35 af 23. februar 1917 om folkekøkkener.

uden prisregulerende virkning. Iøvrigt ophævedes dyrtidslovgivningen helt få år senere.⁷²

Har en aktiv offentlig indblanding i det traditionelle erhvervslivs virksomhedsområde været sjælden, så har det til gengæld til alle tider været en offentlig interesse at sikre, at den private udveksling af varer og arbejdsydelser havde et tilfredsstillende forløb på alle forsyningsområder, der efter den øjeblikkelige samfundsudvikling har været anset for at falde inden for borgernes normale og nødvendige behov. Lovgivningen har i den forbindelse grebet ind med regulerende forskrifter, og det offentliges indgriben i den private forsyningsfunktion har til tider været meget vidtgående, endog således at kommunalbestyrelserne er blevet inddraget i gennemførelsen af regulerende indgreb. End ikke i denne situation kan man dog drage den slutning, at en kommunal forsyningsaktivitet vil være lovlig.⁷³ Derimod må man tage den offentlige regulering af den private forsyningsmekanisme som udtryk for, at lovgivningsmagten har villet sikre et normalt forløb af samfundets forsyningsfunktion på privatøkonomisk grundlag, og at følgelig også de kommunale dispositioner inden for kommunalfuldmagtens område skal gennemføres i en form, der er neutral i forhold til den privatøkonomiske forsyningssektors økonomi.

Grundsætningen om den kommunale forsyningsaktivitets erhvervsøkonomiske neutralitet ligger klart til grund for den ekstraordinære forsyningslovgivning; men iøvrigt skal det vise sig, at grundsætningen får meget betydelige konsekvenser på en række områder, idet den ikke blot sætter en grænse for den kommunale forsyningsaktivitet, men den sætter også en grænse for den måde, på hvilken en tilladelig forsyningsaktivitet kan drives i sin vekselvirkning med det øvrige erhvervsliv. Den gælder derfor også ved dispositioner inden for de indtægtsdækkede foranstaltningers område.

72. Når højesteretsdommen i U. 1925, s. 890, synes – i hvert fald ifølge det redaktionelle resumé – at have tillagt det en vis vægt for det præjudicielle spørgsmål om lovligheden af de i sagen omhandlede kommunale fiskeudsalg, at disse blev drevet uden fortjeneste, kan denne betragtningsmåde ikke tiltrædes. Man kan ikke legalisere en kommunal forsyningsvirksomhed ved at drive den efter usædvanlige forretningsmæssige principper, hvorved man griber ind i erhvervslivets normale funktion.

73. Lov nr. 145 af 23. maj 1958 om bybefolkningens forsyning med mælk giver en række beføjelser for kommunalbestyrelsen til regulering af mælkeforsyningen, herunder også indgreb, der kan afføde erstatningskrav mod kommunen; men en kommunal overtagelse af mælkeudsalg er derimod udelukket efter loven.

Om grundsætningen skal på dette sted blot bemærkes, at det må følge umiddelbart af retssystemets enhed, at den erhvervsøkonomiske neutralitet ikke alene har relation til erhvervslivet inden for den enkelte kommunes grænser, men at det er landets samlede erhvervsliv, der indgår i billedet. Når en kommunalbestyrelse iværksætter eller administrerer foranstaltninger, må det derfor kræves, at de gennemføres således, at kommunalbestyrelsen ikke udøver regulerende indflydelse på udfoldelsen af erhvervslivets kræfter overhovedet. Lovgivningen anerkender ikke, at kommunegrænser gøres til erhvervspolitiske grænser ved kommunalbestyrelsernes dispositioner.

Resultatet af de foranstående overvejelser må være, at grundlaget for en kommunal indtægtsdækket forsyningsvirksomhed må søges på områder, hvor retsordenen i forvejen har skabt en særlig forsyningsorganisation enten gennem foreningsdannelse eller gennem offentlig koncession.

C. Foranstaltninger til tilfredsstillelse af fællesbehov.

Den lovgivning, der blev lagt til grund for nærværende gennemgang, omfatter også nogle kommunale forsyningsområder, hvor foranstaltninger kunne gennemføres med hel eller delvis udgiftsdækning over skatteudskrivningen, når der forelå en almen adgang eller en form for ideel fællesfordel. Et enkelt sted kunne endog eftervises en forudsætning om, at en sådan mulighed i et vist omfang forelå uden udtrykkelig lovhjemmel, og herom består heller ingen tvivl. Det foreligger klart hjemlet ved retssædvane, at en kommunalbestyrelse kan tilvejebringe visse anlæg, der ifølge kommunefællesskabets historiske forudsætninger er foranstaltninger til fælles gavn, f. eks. anlæg af parker o. lign.

Noget holdepunkt for en indholdsmæssig udfyldning af kommunalfuldmagten på dette område synes det vanskeligt at angive. Ved vejlovgivningen viste afgrænsningen sig i kravet om almenhedens adgang, medens en faktisk begrænsning lå i kommunalbestyrelsens ansvar for kommunens skatteudskrivning. Da almenhedens adgang er noget andet end et praktisk benyttelsesbehov for et større udsnit af befolkningen, viser dette krav ikke meget om, hvilke foranstaltninger der kan komme på tale; derimod udgør vejforbindelserne historisk et samfundsmæssigt fællesbehov. Det vil derfor være nærliggende at stille krav om tilstedeværelsen af en historisk tradition

eller påviselige forudsætninger i lovgivningen for, at et lokalt fællesbehov retligt kan anerkendes.

En yderligere vanskelighed i problemstillingen opstår, så snart man bevæger sig væk fra de mest elementære eksempler. Medens man nemlig i det forudgående afsnit kunne tale om indtægtsdækkede foranstaltninger i bevidsthed om, at sådanne forekommer i et vist omfang, så er de rent skattebekostede fællesforanstaltninger fåtallige. Allerede de forsorgsbestemte foranstaltninger, som f. eks. alderdomshjem, fik jo i en vis forstand ifølge lovens konstruktion omkostningerne dækket ved brugernes indbetalinger. Denne kombination af forskellige grundlag for omkostningsdækningen forekommer almindeligt, hvor en foranstaltning indeholder en vis ideel eller materiel fællesfordel, f. eks. derved, at alle har adgang til en foranstaltning samtidig med, at der foreligger en individuel fordel for den aktuelle bruger.

På denne baggrund opstår spørgsmålet, hvorvidt den omstændighed, at der foreligger lovhjemmel eller retssædvane for kommunal økonomisk støtte til en foranstaltnings gennemførelse, f. eks. teaterdrift, hjemler kommunalbestyrelsen en adgang til at drive foranstaltningen som kommunal. På de forsorgsbestemte foranstaltningers område syntes det at være en forudsætning for en kommunal drift, at der forelå en kompetenceordning vedrørende driftsmæssige beslutninger ud over foranstaltningens materielle forudsætninger. Noget tilsvarende kan blive udslagsgivende både ved foranstaltninger med ideelt indhold, f. eks. teatervirksomhed, og ved foranstaltninger af erhvervsmæssigt indhold, f. eks. sommerrestaurant. At en kommunalbestyrelse kan opretholde et teater, er ikke det samme som, at den kan drive et teater, og at en kommunalbestyrelse kan opretholde en sommerrestaurant, er ikke det samme som, at den kan drive en sommerrestaurant. Denne problemstilling vil blive uddybet i den følgende undersøgelse.

III. FORANSTALTNINGER PÅ ANDRE OMRÅDER

På grundlag af de synspunkter, der foran er udviklet som et resultat af gennemgangen af de vigtigste pligtmæssige foranstaltninger, skal der i det følgende foretages en gennemgang af den kommunale funktion inden for en række yderligere forsyningsområder. Det er selvfølgelig, at en gennemgang ikke kan blive udtømmende; men på den anden side må det være nødven-

digt at inddrage en så overvejende del af de kommunale forsyningsområder, at der kan skabes et nogenlunde sikkert overblik over kommunens funktion i samfundets naturalforsyningsforanstaltninger.

A. Foranstaltninger til tilfredsstillelsen af fællesbehov.

Det menneskelige *lokalsamfund som sociologisk fænomen* har til alle tider haft behov for fælles foranstaltninger. Ganske vist har det lokale samfunds behov for fællesudfoldelser været stærkt vigende, men det er ingenlunde forsvundet. Der er en direkte linie fra det græske stadion til nutidens idrætspark og fra vædekørsel i Circus Maximus til seksdagesløb i Århushallen. Hvilke foranstaltninger et fællesskab på lokal basis betinger, afhænger til enhver tid af det pågældende samfunds udvikling. Fortidens fællesudfoldelser kan direkte henføres til foranstaltninger, der var nødvendige for at opretholde det lokale samfunds eksistens, militært og kulturelt. I nutiden er lokalsamfundets fællesforanstaltninger ikke bestemt af en forsvarsposition, men alligevel er det stedlige samfunds faktiske beståen udgangspunktet for en række kommunale opgaver. Der er en sammenhæng mellem den udvikling, der har været med hensyn til menneskenes gruppering i lokalsamfund og den udvikling, som særlig den nyere tid har vist med hensyn til, hvilke kommunale foranstaltninger der kan bekostes over den lokale skatteudskrivning. Dette gælder, uanset at udviklingen har medført, at lokalsamfundenes konturer er blevet udviskede, efterhånden som de i statssamfundets interesse er blevet benyttet som administrative enheder, hvis geografiske afgrænsning ikke på samme måde er afhængig af, at den enkelte enhed svarer til en sociologisk enhed.

Den indbyrdes afhængighed mellem kommunens funktion og den faktiske samling af menneskene i lokalsamfund kommer til udtryk i kommunalfuldmagtens indhold på det kulturelle og sportslige område samt med hensyn til kommunernes foranstaltninger i retning af at lette borgernes forsyning med og afsætning af produkter. Inden for det sidstnævnte område har købstædernes nedarvede forpligtelser til at yde borgerne handelsmuligheder på torve og markedspladser ikke i nutiden den samme betydning, som den havde i tidligere tid. Derimod har udviklingen medført, at andre beslægtede behov er dukket op i form af ønsker om udstillingshaller, salgshaller o. lign., der kan stimulere det erhvervsmæssige klima gennem afholdelse af fællesarrangementer.

Udviklingsgangen i fællesskabets stilling til de kulturelle foranstaltninger har været bestemt af individets stilling i forhold til samfundet. I de ældste samfund har også religiøse og sportslige arrangementer været en del af fællesskabet, således at den enkelte havde anpart i foranstaltningernes idémæssige indhold. Senere hen medførte spaltningen mellem et gejstligt menighedsfællesskab og et verdsligt kommunalt fællesskab, at der kunne fremvokse en frigørelse hos borgerne i kulturelle spørgsmål. Resultatet var, at kommunernes funktion blev begrænset til *frembringelse af det materielle grundlag for borgernes fællesanliggender*. I denne henseende må det tillægges afgørende betydning, at grundlaget for det moderne kommunestyre i Danmark blev lagt i den periode, hvor de demokratiske frihedsprincipper slog igennem. Kommunalbestyrelsens kompetence er i bogstaveligste forstand materiel; den udstrækker sig ikke til det idémæssige indhold af fællesforanstaltninger og da i særlig grad ikke i religiøs eller politisk retning. Denne begrænsning i kompetencen er i overensstemmelse med, at kommunalbestyrelsen overhovedet ikke besidder nogen kompetence til på kommunens vegne at afgive meningstilkendegivelser eller at deltage i den almindelige opinionsdannelse.

Ved individets frigørelse i idémæssig henseende fra det tvungne samfundsfællesskab er der naturligvis ikke sket nogen ændring i det menneskelige samfunds almindelige behov for fælles udfoldelser. Det er det organisationsmæssige grundlag, der er skiftet, idet de fælles arrangementer organiseres enten ved privat initiativ, i så fald hyppigst drevet af et erhvervsmæssigt motiv, eller på grundlag af ideelle stedlige samfund i form af foreninger. Den omstændighed, at det offentlige må stille sig neutralt i forhold til indholdet af borgernes fællesudfoldelser, har ikke været udtryk for nogen dalende interesse hos det demokratiske samfund i at skabe de praktiske forudsætninger såvel for politiske og religiøse meningsudvekslinger og opinionsdannelse gennem møder og oplysende foredrag som for det kulturelle og sportslige liv iøvrigt, f. eks. koncerter, idræt, folkeforlystelser i form af sportsskampe og opvisninger, udstillinger m. v. Om alle disse fællesudfoldelser gælder det i et mindre samfund, at de ikke hver for sig har tilslutning i sådanne kredse, at de kan bære opretholdelsen af de nødvendige udendørs eller indendørs faciliteter i fornødent omfang til eget brug. Den almindelige interesse i at skabe de praktiske forudsætninger for fællesudfoldelser af disse vidtforskellige arter har inddraget kommunen som den enhed, der kan præstere det materielle grundlag.

I tidligere tid har spørgsmålet om at skaffe *udendørs plads* til foranstaltninger ikke fremkaldt vanskeligheder. Vanskelighederne er fulgt i den tættere bebyggelses fodspor. Der har aldrig været tvivl om, at en kommune kunne erhverve og udlægge arealer til parker og pladser til fælles benyttelse for handel, idræt og møder m. v. At det allerede af sundhedsmæssige grunde er påkrævet, at der i byerne skabes arealer til disse formål er en omstændighed, der først til fulde er erkendt i nyere tid, jfr. nu byplanlovens § 2, nr. 2 og 4.

Ønsket om en kommunal medvirken ved tilvejebringelsen af lokaler til det stedlige samfundslivs udfoldelse har tidligt gjort det aktuelt at benytte forhåndenværende *skolelokaler* til disse andre formål. Særlig gjorde behovet sig gældende på landet, hvor der i mange tilfælde ikke var andre muligheder for at skaffe lokaler. Hensynet til skolens tarv og lokalernes beskudne udstyr i det hele har dog oprindelig sat snævre grænser for skolelokalernes udnyttelse til sådanne andre formål. Kun visse oplysende og alment kulturelle formål kunne begrunde en anvendelse af skolelokalerne. Først ved et cirkulære nr. 46 af 19. marts 1889 blev der dog for så vidt angår landsbyskolerne givet mere almindelige regler. Kompetencen til at meddele tilladelse til skolelokalernes benyttelse til andet end skoleformål tilkommer sognerådet; men cirkulæret bygger på den opfattelse, at uanset sognerådets kompetence til at råde over bygningen, kræver det de højere skolemyndigheders tiltrædelse, at skolebygningernes benyttelse til andet end skoleformål er forenelig med skolens tarv og hensynet til læreren. Som almindelige retningslinier for skolemyndighedernes stilling til andragender angiver cirkulæret, at lokalerne kan benyttes til fremlæggelse af lister og kommuneregnskaber, til afholdelse af valg og af møder i sogneråd og andre kommunale myndigheder. Herudover vil skoledirektionerne på steder, hvor der ingen forsamlingshuse, klublokaler, gæstgivergårde, kroer el. lign. findes, kunne tillade skolelokalernes benyttelse til afholdelse af gudelige forsamlinger samt oplysende foredrag og møder i filantropiske foreninger, hvorimod vælgermøder eller møder af politisk prægede foreninger ikke kunne tillades sålidt som af sekter, frimenigheder eller selskabelige foreninger. Endvidere kan heller ikke tillades møder, hvor der skal erlægges særskilt betaling for adgangen. Det er i alle tilfælde en forudsætning, at den tilsvarende benyttelse af skolerne tidligere har været i brug. Endelig fastslås udtrykkeligt, at den af benyttelsen flydende udgift til opvarmning

og rengøring ikke måtte afholdes over skoleligningen, men skal dækkes af benytteren.

Den restriktive holdning over for skolelokalers benyttelse til andre formål blev væsentligt svækket, da man gik over til at opføre gymnastiklokaler. I cirkulære nr. 292 af 8. november 1907 om statstilskud til indretning af gymnastiklokaler ved landsbyskoler udtales det, at ministeriet i betragtning af, at der på landet ofte savnes et større lokale til brug for sognets eller byens beboere, når de måtte ønske at samles til forhandling af fælles anliggender, til belæring eller til underholdning i fællesskab, ikke har noget at indvende imod, at de ved statstilskud opførte gymnastikhuse benyttes til disse formål, når lokalet blot ikke benyttes til offentlig dans, og når der ikke nydes spirituøse drikke. Rengøringsomkostningerne må dækkes af den, der gør brug af lokalerne.

Uagtet de forannævnte cirkulærer vedrørende brug af skoler i andet øjemed end til skolebrug direkte tog sigte på landsbyskolernes lokaler, måtte det antages, at tilsvarende regler var gældende for købstadkommunernes skoler.⁷⁴ En mere almindelig ordning af benyttelsen af skolelokaler til andet formål end skoleundervisning fremkom med folkeskoleloven af 1937 § 60 og § 63 og den i henhold til disse bestemmelser udfærdigede bekendtgørelse nr. 307 af 20. september 1938. I folkeskolelovens § 60 blev det udtrykkeligt fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt benyttelsen af skolelokaler er forenelig med skolens tarv, i sidste instans henhører under de overordnede skolemyndigheder, men dette forudsat blev der i en række tilfælde indført en pligt for kommunalbestyrelsen til at stille lokalerne til rådighed for undervisning og oplysning, når der er givet statstilskud til skolebyggeriet.

I reglerne om pligten til at stille kommunale skolelokaler til rådighed for andet end skoleformål er det udtrykt som en klar forudsætning, at *benyttelsen formidles gennem en i kommunen virkende forening*. Der må altså foreligge en stedlig organisering til varetagelse af foranstaltningernes indhold, hvadenten dette skal være af oplysende karakter, herunder politisk eller religiøs, eller det skal være af sportslig karakter, således at den stedlige ungdom får adgang til sportspladser og svømmebassiner m. v. uden for det tidsrum, hvori de benyttes af skolevæsenet, folkeskolelovens § 63.

74. Jfr. undmin. skr. af 2. nov. 1926.

Uden udtrykkelig lovhjemmel falder det uden for kommunalbestyrelsens funktionsområde selv at organisere foranstaltningerne, og hvor der er lovhjemmel dertil, som f. eks. i aftenskoleloven, er der samtidig truffet bestemmelse om, at den nærmere udformning af virksomhedens indhold og omfang er overladt en særlig styrelse sammensat ud fra saglige synspunkter, jfr. aftenskolelovens §§ 7–9 og §§ 11–12.

Udgangspunktet for den kommunale bistand til det lokale kulturlivs udfoldelse har således efter det anførte bestået i, at der åbnes borgerne adgang til at benytte forhåndenværende lokaliteter, og kommunen er derfor ikke blevet belastet med kapitaludgifter i anledning af denne bistand. På tilsvarende vis har kommunens bistand til erhvervslivets pladsmæssige råderum bestået i, at handelen har kunnet udfolde sig på arealer, der fra gammel tid har henligget til formålet som torv og markedsplads, dyrskueplads m. v., og der har derfor heller ikke i den forbindelse været brug for udredelsen af kapitaludgifter fra kommunens side. Den kommunale funktion har dermed oprindelig været uden økonomiske aspekter af betydning.

I denne form for den kommunale bistand til at tilvejebringe de nødvendige fysiske faciliteter for lokale fællesarrangementer er der sket en væsentlig forandring, efterhånden som udviklingen har ført til krav om *forsamlingsbygninger, sognegårde og haller* til både møder, idræt og udstillinger. At lokaliteterne på den måde kom til at fremstå som kommunale anlæg med selvstændige kulturelle, sportslige og erhvervsmæssige formål for øje, har aldrig givet anledning til tvivl om, at det falder inden for kommunalfuldmagtens rammer at tilvejebringe sådanne kapitalkrævende etableringer. En positiv forudsætning herom har for så vidt angår det udprægede kulturelle byggeri ligget i reglerne om statsstøtte efter byggestøtte-lovgivningen, der altid har forudsat, at kommunerne kunne optræde som bygherrer med hensyn til sådanne anlæg, således allerede i lov nr. 41 af 29. marts 1887 § 1, og nu i boligstøttelovens § 28.

En sag er imidlertid, at kommunerne er beføjet til at anskaffe lokaliteter, der fortrinsvis er egnet til kulturelle, sportslige eller erhvervsmæssige formål i sammenhæng med lokale fællesudfoldelser, og til at bære de med opretholdelsen forbundne omkostninger, en anden sag er, om den individuelle beslaglæggelse af lokaliteterne til en bestemt anvendelse skal kunne finde sted, uden at benyttelsen modsvares af en andel i kommunens omkostninger ved anlæggets opretholdelse, herunder anlæggets kapitaludgifter.

De foran omhandlede forskrifter vedrørende anvendelsen af skolebyg-

ninger til andet end skoleformål bygger som udgangspunkt på, at der for benyttelsen skal erlægges betaling til dækning af udgifterne til lys, varme og rengøring. Ifølge sagens natur har der ikke været anledning til at foreskrive bidrag til kapitaludgifterne, men forudsætningen synes at være, at kommunen ikke skal have udgifter vedrørende den direkte benyttelse. Denne forudsætning ligger også til grund for den udtrykkelige regel i aften-skolelovens § 45, hvorefter sådanne udgifter med hensyn til lokaler, der stilles til rådighed for undervisning, oplysning samt børne- og ungdoms-arbejde for kommunens beboere, betragtes som et tilskud til de benyttende foreninger, således at der for tilskuddet kan opnås statsrefusion.⁷⁵ Resultatet er, at en kommunes overladelse af lokaliteter til fællesarrangementer på vilkår, der ikke giver dækning for en forholdsmæssig andel af kommunens udgifter eller for en sædvanlig leje, må betragtes som en økonomisk støtte til den udfoldede foreningsvirksomhed, og lovligheden heraf afgøres ud fra de almindelige regler om den kommunale bevillingskompetence, der må undersøges i anden sammenhæng. På dette sted skal alene bemærkes, at en overladelse af kommunale lokaliteter til foranstaltninger, der iværksættes på erhvervsmæssig basis, f. eks. professionelle sportskampe, koncerter, revuer el. lign., må finde sted på almindelige udlejningsvilkår, medmindre en lavere betaling kan legitimeres ved hensynet til at støtte fremskaffelsen af en folkeforlystelse, der ellers ikke ville blive foranstaltet. På samme måde må almindelige udlejningsvilkår anvendes ved en i forhold til lokaliteternes hovedformål accessorisk udlejning i ledige tidsrum, f. eks. til danseskoleundervisning, individuel benyttelse til tennisspil m. v., eller ved bortforpagtning til mere permanente accessoriske formål, f. eks. kiosk eller restaurant.

Den kommunale funktion med hensyn til at sikre tilstedeværelsen af lokaliteter til fælles brug for kredse af kommunens indbyggere, hvis behov ikke er tilstrækkeligt til at kunne bære opretholdelsen af egne lokaliteter til dette formål, er en funktion, der i type ikke adskiller sig fra den, der er tillagt kommunen på visse af de tidligere omhandlede lovbestemte forsyningsområder, hvor kommunen netop skulle frembringe det materielle grundlag for en forsyning, der ikke på privatøkonomisk grundlag kunne fremkomme i tilfredsstillende udstrækning. Derfor kan man ikke drage den slutning, at en kommune, der er ejer af faste anlæg, f. eks. en hal, også er

75. Cirk. nr. 245 af 14. nov. 1961.

berettiget til at stå som arrangør ved iværksættelsen af arrangementer i lokaliteterne. I et vist omfang kan en kommunalbestyrelse naturligvis som administrator af anlægget tage et initiativ med hensyn til at få udlejningsarrangementer bragt i stand, og dette kan den i hvert fald for så vidt angår foranstaltninger, som den lovligt kan støtte, f. eks. fordi det drejer sig om en kulturel foranstaltning, en folkeforlystelse el. lign., men heraf følger ikke, at kommunen kan gøre sig driftsøkonomisk interesseret i de begivenheder, der foranstalles, således at der f. eks. på kommunens regning organiseres professionelle boksestævner eller cykleløb.⁷⁶

De anlæg, som kommunerne efter det foranstående kan opretholde til fællesbrug, har i overensstemmelse med vekslende tiders tekniske krav fået en så speciel udformning, at de kun dækker et meget begrænset udsnit af de nævnte behov og efter omstændighederne kun et enkelt. Den kreds af borgere, der umiddelbart nyder fordelene af anlægget, begrænses herved, og begrænsningen kan være så kraftig, at anlægget stilles til rådighed for en enkelt forenings medlemmer eller for arrangementer, der afholdes af en bestemt forening. Dette vil f. eks. ofte være tilfældet ved indretning af en cyklebane, travbane, fodboldbane, samlestad m. v. Det er hverken udelukket eller usædvanligt, at kommuner opretholder anlæg af denne art, men den betragtning, at kommunen på det kommunale fællesskabs vegne opretholder anlægget, for at det kan stilles til rådighed for de enkelte arrangementer, lader sig ikke anvende ved anlæg beregnet til speciel anvendelse. Hvis der ikke hos brugerne kan opnås dækning for de fulde udgifter til sådanne anlægs opretholdelse, må de over skatteudskrivningen dækkede omkostninger betragtes som en bevilling til selve arrangementerne, og denne bevillings lovlighed må da afgøres selvstændigt efter reglerne om økonomisk støtte. I praksis forekommer det imidlertid sjældent, at kommunerne opretholder specialbestemte anlæg, idet disse etableres af foreninger eller selvejende institutioner, der om fornødent opnår kommunal støtte til anlægskapitalens tilvejebringelse.

Det udviklede viser, at kommunens funktion i forbindelse med det

76. I anledning af en klage over, at en kommune havde påtaget sig visse økonomiske forpligtelser i forbindelse med fremvisningen af en film om sejlskibe, udtalte indenrigsministeriet, at man ikke mente at have grundlag for at fastslå, at en kommune ikke som led i driften af en hal kan bruge den til filmsforevisning, idet ministeriet udtrykkeligt påberåbte sig, at der i § 2 i lov nr. 117 af 13. april 1938 om biografteatervæsenets ordning var hjemmel for, at kommuner kan give sig af med filmsforevisninger, *indmin. skr.* af 26. aug. 1960 (utrykt).

lokale fællesskabsliv har to helt forskellige sider, nemlig dels den at kommunen påtager sig den selvstændige økonomiske belastning, som det er at opretholde lokaliteter til anvendelse for stedlige fællesarrangementer, der af foreninger eller private organiseres for kredse af det lokale samfund, dels den funktion at yde økonomisk støtte til iværksættelsen af stedlige arrangementer, eventuelt ved gratis overladelse af lokaliteter til foranstaltningernes afholdelse. Hvorvidt kommunalfuldmagten tillader en støtte af sidstnævnte art må som anført udskilles til behandling i anden sammenhæng.

Det lokale samfund kan fremvise andre behov end sådanne, der refererer sig til borgernes fællesarrangementer. Fra ældste tid har *samfærdselens vilkår* spillet en betydelig rolle for samfundslivet, og samfærdselsmidlernes indretning og anvendelse har langt tilbage givet anledning til regulerende forskrifter fra statsmagtens side. Under udviklingen af nutidens transportmidler har lovgivningen på et tidligt tidspunkt grebet ind med regler om jernbanedrift, sporvejsdrift, omnibus- og fragtmandskørsel, og de offentlige samfærdselsmidlers problemer har været genstand for en lang række kommissioners overvejelser.⁷⁷ Denne intense interesse for samfærdselens forhold fra statsmagtens side er et vidnesbyrd om, at samfærdselen har vanskeligt ved at organisere sig som forsyningssektor inden for samfundet efter et rent erhvervsøkonomisk mønster på en for samfundet tilfredsstillende måde.

Lovgivningens interesse for samfærdselsforholdene er udtryk for, at samfundsmæssige grunde har gjort en regulering af transporterhvervenes udøvelse påkrævet, for at man også kan opnå, at samfærdselsbehovet faktisk bliver dækket. På en række områder har lovgivningen forudsat, at behovet dækkes ved *transportforanstaltninger*, der organiseres som privat-erhverv, idet samfundets interesse i kontrol og koordinering tilgodeses ved at stille krav om koncession som betingelse for erhvervets udøvelse. Ved administrationen af koncessionslovgivningen er der blevet tillagt kommunalbestyrelsen kompetence som stedlig forvaltningsmyndighed ved omnibus- og fragtmandskørsel inden for kommunens grænser.⁷⁸ En selvstændig kommunal drift af lokale samfærdselsmidler har kun undtagelsesvis været

77. Kommissionen af 1925 om samarbejde mellem jernbaner og rutebiler, betænkning 1927; Trafikkommissionen af 1936, betænkning 1939; Samfærdselskommissionen af 1950 vedrørende hovedstadsområdet, betænkning nr. 1 1951, betænkning nr. 2 1955; Privatbanekommissionen af 1954, betænkning 1956.

78. *Administrative afgørelser*, s. 41.

direkte forudsat, således med hensyn til sporvejsdrift,⁷⁹ men i praksis forekommer det også, at en kommune driver bybustrafik. En helt anden sag er, at kommunerne af lovgivningsmagten er blevet inddraget i finansieringen af mellemkommunal trafik for så vidt angår privatbaner, og underskudsdækningen pålægges de enkelte kommuner i forhold til deres interesse i banedriftens opretholdelse.⁸⁰

Accessorisk til driften af de egentlige fælles samfærdselsmidler optræder et behov for *faciliteter i forbindelse med transportmidlernes benyttelse*, såsom busholdepladser, ventesale, rutebilstationer og lignende anlæg, der betjener det stedlige publikum. Krav om indretningen af sådanne faciliteter kan være ledsagende vilkår i meddelte koncessioner, men man finder også eksempler på, at disse faciliteter bliver indrettet og opretholdt som kommunale med eller uden krav om de koncessionerede selskabers deltagelse i udgiften. Det er også set, at en kommune har opført bygninger til brug for en fragtcentral, der anvendes til modtagelse og udlevering af forsendelser sendt med fragtmænd; men her er selve fragtcentralens drift blevet overladt til et af de benyttende fragtmænd organiseret selskab, der ved hjælp af egne indtægter dækker de med fragtcentralens drift forbundne udgifter, herunder leje til kommunen.

Reguleringen af den offentlige transport ved hjælp af koncessionsvilkår har til hensigt at sikre borgerne en betjening efter de samme principper, som gælder for offentlig drift. Om driften af en bestemt transportvirksomhed skal være privat koncessioneret, eller om den skal være offentlig, er derfor ikke et spørgsmål om køreruter, driftssikkerhed m. v., men spørgsmålet er, om en trafikbetjening bør iværksættes og opretholdes uden hensyn til, at den ikke driftsøkonomisk kan svare sig. Er dette sidste tilfældet, kan der kun være tale om, at det offentlige varetager driften, og det er også velkendt, at det sker; både statsbanerne, privatbaner og de københavnske sporveje giver betydelige driftsunderskud. *Opretholdelsen af en urentabel transport for offentlige midler* må dog altid bero på en afvejelse af de samfundsmæssige fordele og omkostninger, og kompetencen til at foretage denne afvejelse må naturligt tilfalde kommunalbestyrelsen, når det drejer

79. Boas i Danmarks kommunale styre, Bd. III, 1956, s. 1091 f.

80. Lov nr. 130 af 23. marts 1948 om modernisering af privatbaner § 2 og § 4; lov nr. 35 af 2. marts 1955 om driftslån til vanskeligt stillede privatbaner § 3, 2. og 3. stk.; lov nr. 340 af 23. decbr. 1959 om privatbanernes pensionsforpligtelser § 1.

sig om en *lokal transport*, hvis underskud dækkes over den kommunale skatteudskrivning. Anderledes derimod når det drejer sig om et mellemkommunalt trafiksystem. Den enkelte kommune kan ikke være noget adækvat subjekt for den økonomiske risiko ved opretholdelsen af et mellemkommunalt trafiksystem, lige så lidt som kommunalbestyrelsen kan være nogen adækvat myndighed for en vurdering af, hvad den samfundsmæssige interesse tilsiger. Man kan heraf slutte, at kommunalfuldmagten må afgrænses således, at en kommunal transportvirksomhed alene kan beskæftige sig med den interne transport i et lokalsamfund, der har opnået en sådan størrelse, at der er behov for en fælles trafikbetjening.

Fordi en trafikbetjening er lokal, er det dog ingenlunde sikkert, at man fra et samfundsmæssigt synspunkt kan være interesseret i dens opretholdelse, når den ikke kan bære sine egne omkostninger på en sådan måde, at den kan gennemføres som privat erhverv. I praksis er opfattelsen øjensynlig den, at *varetransport* må betragtes ud fra dette synspunkt, og lokal fragtmandsvirksomhed falder givetvis uden for kommunalfuldmagten på grund af dennes principielle erhvervspolitiske neutralitet. Af denne grund er det så meget mere klart, at opretholdelsen af fragtruter, der forbinder flere byer eller by og opland, må falde uden for kommunalfuldmagten.⁸¹ Vender man sig derimod til *persontransporten*, er det utvivlsomt, at kommunalfuldmagten hjemler en kommunalbestyrelse adgang til at opretholde en lokal transportvirksomhed, selvom der ikke gennem de oppebårne billetindtægter kan skaffes kommunen dækning for udgifterne. I forbindelse hermed må det ses, at en kommune kan dække omkostningerne ved lokale foranstaltninger, der er accessoriske til koncessionerede trafikruter. Når accessorierne vedrører godstransport, må udgifterne væltes over på denne, og en kommunal virksomhed, der består i tilvejebringelse af faste anlæg som f. eks. en fragtcenral, må derfor betragtes som et udslag af den på andre områder kendte ordning, at kommunalbestyrelsen organiserer en foranstaltning, der ellers i praksis ville blive organiseret i andelsselskabsform.

81. *Indmin.* skr. af 11. septbr. 1937 (utrykt), udtaler, at der ikke kræves næringsbrev for Helsingør kommune til i forbindelse med en forpagtning af Helsingør-Hornbæk-Gilleleje banen at overtage en under banen hørende fragtrute til København. Kommunens adgang til at stå bag den pågældende fragtrute mente man efter omstændighederne at måtte acceptere på grund af sammenhængen med banens drift.

Konklusionen er, at kommunalfuldmagtens afgrænsning må ses i snæver sammenhæng med den i lovgivningen, herunder de årlige finanslovbevillinger til dækning af statsbanernes underskud, tilkendegivne forudsætning om, at der kan være en samfundsinteresse knyttet til opretholdelsen af en offentlig persontransport under omstændigheder, hvor det ikke synes muligt at tilvejebringe dækning for omkostningerne. En sådan interesse kan også knytte sig til transporten inden for det lokale samfund, og kommunal praksis viser, at en kommune kan opretholde et lokalt transportvæsen under disse vilkår. En vurdering af den samfundsmæssige interesse i under sådanne økonomiske vilkår at opretholde en transportordning, der omfatter større områder, kan derimod ikke adækvat henlægges til en enkelt kommunalbestyrelse, og i forbindelse med transportruter af denne art er det derfor alene tilladt den enkelte kommune at lette passagererne med lokale faciliteter, om hvilke det ikke i koncessionsvilkårene er forudsat, at de skal bekostes af koncessionshaveren. Ønsker man at gå videre end til de rene faciliteter, idet man f. eks. i forbindelse med en rutebilstation indretter forretningsbyggeri og restaurationslokaler, falder det uden for kommunalfuldmagten.⁸² Uden for persontransportens område kan en kommune alene påføres en risiko ved tilvejebringelsen af de fornødne bygningsmæssige anlæg for koncessionerede transporterhvervs samordning i andelsselskabsvirksomhed.

De anførte betragtninger vedrørende persontransport finder en parallel i kommunernes forhold til *luftfarten*. Ifølge luftfartslov nr. 175 af 1. maj 1923 § 33, jfr. § 34, og nu luftfartslov nr. 252 af 10. juni 1960 § 77, 1. stk., kræves der til etablering af indenlandsk ruteflyvning en koncession, der ifølge bestemmelsernes udtrykkelige ordlyd bl. a. kan gives til danske kommuner. Ingen kommuner har dog følt sig fristet af bestemmelsen, og dens rækkevidde må iøvrigt nok forstås med en vis begrænsning.

Helt anderledes har kommunernes stilling været til etableringen af de for luftfarten nødvendige stedlige faciliteter: *lufthavnene*. I denne henseende bygger lov nr. 410 af 12. juli 1946 om civile offentlige lufthavne på en forudsætning om, at de stedlige kommuner skal tilvejebringe det for lufthavnen nødvendige areal, hvorefter staten skal påtage sig selve driften. Loven er således ganske konsekvent, men den er ikke ført ud i livet; bl. a. er den civile afdeling af Tistrup flyveplads blevet drevet af fire

82. *Indmin. skr.* af 16. jan. 1962 (utrykt).

købstadkommuner i fællesskab. Lovgivningen viser dog alene, at en kommune kan opretholde en lufthavn, der er bestemt for ruteflyvning med persontrafik. Nogen slutning om kommuners adgang til at opretholde andre flyvepladser kan man ikke drage heraf, og den i 1923-lovens § 33 jfr. § 34, indeholdte regel om, at koncession på drift af landingspladser kan meddeles danske kommuner, kan derfor ikke tillægges nogen betydning med hensyn til afgørelsen af, om en kommune overhovedet og i så fald under hvilke betingelser kan indrette og drive andre flyvepladser, jfr. nu luftfartsloven af 1960 § 55 og § 60. Man kan heller ikke drage nogen slutning derfra, at de sidstnævnte bestemmelser handler om flyvepladser, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden, idet den offentlighed, der kommer på tale, er så snævert afgrænset, at den ikke kan udgøre noget kommunalt relevant kriterium. Da på den anden side offentlige flyvepladser ikke ønskes drevet erhvervsmæssigt og derfor heller ikke kan tænkes tilvejebragt ved privat initiativ, er det nærliggende, at kommunalbestyrelserne af lovgivningen udpeges som naturlige initiativtagere. Det er i praksis antaget, at en kommune kan stille det til flyveplads nødvendige areal til rådighed, hvorimod der hersker nogen usikkerhed med hensyn til, om en kommune kan drive en flyveplads med udgiftsdækning over skatteudskrivningen. Det vil være nærliggende at anlægge det synspunkt, at en flyveplads, der opretholdes af hensyn til erhvervslivet, må vælte sine driftsudgifter over på dette. Ministeriet for offentlige arbejder må da gennem fastsættelsen af landingsafgifter, luftfartsloven af 1960 § 57, sikre dækningen for flyvepladsernes driftsudgifter. Herigennem vil den samfundsmæssige afvejelse af, om en flyveplads bør opretholdes, komme til at ligge hos ministeren, hvilket stemmer med forvaltningsmæssige principper. Opretholdelsen ud over landet af flyvepladser i større tal, end at lufttransporten selv kan bære omkostningerne, må bero på en samfundsmæssig vurdering, og man må derfor antage, at en kommune ikke lovligt kan drive en flyveplads over skatteudskrivningen, men må begrænse sig til at stille de fornødne arealer til rådighed. Indenrigsministeriet har givet udtryk for en sådan opfattelse,⁸³ og den vil også være i god overensstemmelse med den forannævnte lov af 1946. Endelig korresponderer en sådan regel med det overvæltningsprincip, der har præget omkostningsfordelingen ved den individuelle transport, især opkrævningen af motorafgifter og benzinafgifter,

83. *Indmin. skr.* af 2. juli 1961 (utrykt).

for hvilke afgifter flyvningen har været fritaget. Sagt på en anden måde kan driften af flyvepladser ikke på tilfredsstillende måde indpasses i det kommunale system, medmindre de baseres på en af staten formidlet overvæltning af flyvepladsernes driftsomkostninger på luftfarten.

Beslægtet med de samfærdselsmæssige foranstaltninger er inden for den kommunale virksomhedssfære også den side af forudsætningerne for et *rejsesamkvem*, der udgøres af herberger og svendehjem, vandrehjem, campingpladser og hoteller. Set fra et samfundsmæssigt synspunkt er det af betydning, at rejsemulighederne lettes, og det er derfor også af afgørende betydning, at de forskellige overnatningsmuligheder er til stede. Heraf kan man ikke drage den slutning, at det samfundsmæssigt set er ønskeligt at fremme rejsemulighederne ud over, hvad der omkostningsmæssigt kan bæres af rejselivet selv. I denne henseende ligger sagen klar for så vidt angår de af lov nr. 118 af 7. april 1936 om tilsyn med *herberger*, arbejdshjem m. v. omhandlede institutioner, der har et rent socialt tilsnit. Derimod foreligger ingen lovbestemmelser, der tager stilling til kommuners drift af *vandrehjem og campingpladser*, men begge dele opretholdes i en række tilfælde af kommuner. Det må herved bemærkes, at vandrehjem indgår i et på foreningsgrundlag organiseret system af overnatningshjem, der drives uden henblik på fortjeneste,⁸⁴ og det samme er til en vis grad tilfældet med campingpladser; indenrigsministeriet har forudsat, at en kommune kun lovligt kan drive campingplads, der er af en sådan standard, at den anerkendes af friluftsrådet.⁸⁵

Det egentlige problem med hensyn til kommunale foranstaltninger til rejsesamkvemets lettelse er imidlertid kommunernes stilling til oprettelsen af *hoteller*. Det må nu i den henseende bemærkes, at det er hævet over enhver tvivl, at hotelbranchen er baseret på erhvervsmæssig drift. Dette stemmer med, at der efter beværterloven til drift af hotel kræves gæstgiverbevilling, jfr. beværterlovens § 10, 4. stk., og en sådan kan ikke gives til en kommune, jfr. beværterlovens § 2. Hvad der herefter kan komme på tale er, at en kommune opfører en hotelbygning, der bortforpagtes.

84. *Handmin.* skr. af 9. decbr. 1937 (Lovs. B. 1937, s. 455 noten) udtaler forsigtigt, at dersom en kommune driver et ungdomsherberg på anden måde end som en ren social foranstaltning, måtte det anbefale sig, at det overlades vandrehjemmets bestyrer at drive virksomheden i henhold til dertil af ham erhvervet adkomst.

85. *Indmin.* skr. af 12. maj 1963 (utrykt).

Det er af indenrigsministeriet antaget i et enkelt tilfælde, at en kommune lovligt kunne bygge et hotel, der samtidig skulle fungere som parkrestaurant, idet man lagde afgørende vægt på, at det fra kommunalbestyrelsens side var dokumenteret, at der ikke i byen fandtes et tilfredsstillende hotel i forhold til byens størrelse og ikke syntes udsigt til, at et sådant ville blive bygget ved privat initiativ.⁸⁶ Kommunen måtte altså påtage sig risikoen ved, at en hoteldrift ikke kunne indpasse sig i det almindelige hotel erhvervs vilkår på en sådan måde, at den kunne forrente de fulde bygningsudgifter og gennem et udbud af hotelbygningen i forpagtning vil en indpasning i det private erhvervsliv blive formidlet.

Over for den nævnte afgørelse står, at indenrigsministeriet i flere tilfælde har anset kommunal bistand til hotelbyggeri for utilladelig.⁸⁷ Afgørelsen er dermed i bedste fald udtryk for, at kommunalfuldmagtens afgrænsning ikke beror på et enten-eller, men på ganske nuancerede regler.

Den ordning af en bys hotelforhold, der i det nævnte eksempel er lagt til grund som en undtagelse, har sit forbillede i en praksis, der har været gældende for de af kommunerne i stort antal opførte *sommerpavilloner* o. lign., der især i tiden omkring århundredskiftet rejste sig som folkelige forsamlingssteder.⁸⁸ Sådanne bygninger har været bortforpagtet, men i hvert fald i nyere tid er der sjældent ved forpagtningsafgifter opnået dækning for kommunens udgifter. Sommerrestauranterne tilfredsstiller et behov hos den stedlige befolkning af samme art som de almindelige lokale fællesbehov, der fra gammel tid har givet anledning til kommunale foranstaltninger.⁸⁹ Anderledes er det med hotelvirksomheden. Denne tilfredsstiller et behov, der må vurderes ud fra et samfundsmæssigt helhedssynspunkt, og en kommunalbestyrelse kan ikke anses som en egnet myndighed til at foretage en overordnet samfundsmæssig vurdering af, om et hotel bør bygges, når der er en sådan tvivl om mulighederne for, at det gennem driften kan forrente anskaffelsesudgifter, at den private kapital ikke lader sig friste deraf. Kommunalbestyrelsen vil derved komme til at tage stilling til ønskeligheden af en påvirkning af hotel erhvervs konkurrencevilkår gennem en billiggørelse af hotelpriiser, med andre ord en afgørelse der klart har karakter af en egnsudviklingsvurdering. Det er nærliggende at anse

86. *Indmin. skr.* af 21. januar 1959 (utrykt).

87. *Indmin. skr.* af 18. december 1962 (utrykt).

88. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 270.

89. Jfr. foran s. 80.

indenrigsministeriets fornævnte afgørelse som udslag af en urigtig opfattelse, og afgørelsen har formentlig sin egentlige forklaring deri, at udgangspunktet for det pågældende hotelbyggeri var en af kommunen i forvejen ejet sommerrestaurant. Under alle omstændigheder må man, efter at der ved egnsudviklingsloven af 1958 og 1962 er skabt hjemmel for statslig støtte til hotel erhvervet, og efter at en sådan ydes i betydeligt omfang, anse det for udelukket, at en kommune kan iværksætte hotelbyggeri.⁹⁰

I forbindelse med de anførte eksempler på virksomhed, der bringer kommunerne i berøring med beværterlovens område, bør det erindres, at det ifølge beværterlovens § 13, 5. stk., er gjort muligt for byrådet ved bestemmelse derom i beværtervedtægten at anordne, at beværterbevillinger i kommunen fremtidig kun må meddeles et under kommunalt tilsyn virkende selskab, der driver virksomheden i offentlighedens interesse og uden anden fortjeneste end den indskudte kapitals passende forrentning, samt iøvrigt efter regler, der efter indstilling af kommunalbestyrelsen er godkendt af handelsministeren. Bestemmelsen kom ind i beværterloven nr. 99 af 29. marts 1924 § 13, 3. stk., og meningen var at sikre befolkningen adgang til billige madsteder.⁹¹ Åbenbart har man ikke anset direkte kommunal drift for en hensigtsmæssig organisationsform inden for dette erhvervsområde, uanset at virksomheden var tænkt drevet ud fra sociale hensyn. Det var ikke kommunen, men de billige restauranter, der skulle nyde godt af de dyre restauranters overskud. Bestemmelsen har været uden enhver praktisk betydning, hvilket kun kan opfattes som et udtryk for en utilbøjelighed til at gribe ind i den erhvervsmæssige mekanisme på et fungerende forsyningsområde.

Alt i alt viser de fremdragne eksempler klart en tendens i retning af, at kommunalfuldmagten ikke alene med hensyn til de traditionelle udfoldelser i det lokale fællesskab, men også med hensyn til en nyere tids fælles serviceforanstaltninger ikke går ud over fremskaffelsen af det fysiske grundlag for virksomheden, medmindre der foreligger et holdepunkt for bestemmelsen af kommunalbestyrelsens kompetence med hensyn til et driftsmæssigt indhold.

90. Jfr. nedenfor s. 132 ff om egnsudvikling. Ifølge forretningsordenen for det i medfør af egnsudviklingslovens § 2 nedsatte egnsudviklingsråd virker dette bl. a. i en særlig hotelafdeling.

91. Betænkning afgivet af den 2den ærdelighedskommission, 1. afsnit, 1918, s. 10 f.

B. Kulturelle foranstaltninger.

I det omfang, hvori kulturlivet udfolder sig i form af fællesarrangementer, der er iværksat af stedlige kredse, har kommunerne som omtalt i det forudgående afsnit en vid adgang til at yde praktisk støtte enten ved, at lokaler stilles vederlagsfrit til rådighed eller i form af tilskud til dækning af lokaleudgifter. Den økonomiske støtte, der af kommunerne ydes til kulturlivet, er ikke begrænset til lokaliteterne; også til andre driftsudgifter har der i betydeligt omfang været ydet kommunal støtte, f. eks. driftsudgifter vedrørende biblioteker, museer, teatre og orkestre.

Det forudgående afsnit viste ikke alene en klar tendens i retning af, at kommunerne kan støtte kulturlivet økonomisk; men det viste samtidig en begrænsende tendens i henseende til at gøre den politisk valgte kommunalbestyrelse til en kulturledende faktor i det lokale samfund. Kulturlivets organisation måtte som udgangspunkt hvile på privat virksomhed, først og fremmest foreningsvirksomhed. Det synes på forhånd at måtte følge heraf, at en kommunal naturalvirksomhed på det kulturelle område ikke alene må falde inden for de grænser, hvor kommunen kan yde økonomisk støtte, men også må være af en vis kvalitetsmæssig og professionel klasse. Medens en kommune for eksempel kan yde økonomisk støtte til en amatørpræget virksomhed for derigennem at stimulere interessen for kulturelle forhold, må de foranstaltninger, som den selv iværksætter, placere sig på et plan, der gør en offentlig indsats forsvarlig.

Det er åbenbart, at en kommune ikke kan finansiere iværksættelsen af foranstaltninger inden for en hvilken som helst kulturel genre. Også forlystelsesbranchens sceniske og musikalske præstationer tilhører kulturlivet, og man kan i hvert fald ikke fornægte deres karakter af kultur uden fare for at ende i en definition af kultur, der er bestemt af de samme hensyn, som ligger bag den søgte afgrænsning af kommunalfuldmagten. En afgrænsning af denne må derfor i første række søge faste holdepunkter for en bestemmelse af de kulturelle virksomhedsformer, der ifølge den gældende lovgivning og praksis iværksættes som kommunale.

Den mest vidtrækkende lovgivning findes på *folkebibliotekernes* område. På dette område gav fremskridtene i den almindelige oplysning anledning til en dannelse af lokale biblioteksforeninger, og allerede fra 1882 blev der med hjemmel på finansloven ydet statsstøtte til ophjælpning af folkebibliotekerne. Grundlaget for en organiseret udbygning af folkebibliote-

kerne blev lagt ved lov nr. 160 af 5. marts 1920 og senere ved lov nr. 264 af 27. maj 1950. De nugældende regler findes i lov nr. 171 af 27. maj 1964.

Biblioteksloven af 1920 var udformet på grundlag af administrationens praksis med hensyn til krav til de stedlige bibliotekers organisation og standard som vilkår for statens tilskud. Baggrunden for lovens fremkomst var dog ikke mindst et ønske om at tilvejebringe et fastere centralt led i biblioteksvæsenets organisation gennem oprettelsen af et bibliotekstilsyn under ledelse af en biblioteksdirektør.

Ved opbygningen af lovens regler om tilskud til de stedlige biblioteker har lovgivningen været præget af en betydelig uklarhed med hensyn til de retssubjekter, der bærer bibliotekerne. Uklarheden har ikke gjort sig gældende for så vidt angår de biblioteker, der er etableret som selvejende institutioner, men den er til gengæld åbenlys, så snart der er tale om kommunale biblioteker. I sidste tilfælde har lovgivningen indtil 1964 opereret med bibliotekerne som selvstændige retssubjekter, hvilket har givet sig udtryk i en konstruktion, hvorefter kommunens økonomiske opofrelser på dets eget bibliotek betragtes som et tilskud til biblioteket.

Ganske særegen var begrebsuklarheden omkring et kommunalt biblioteks status ved beregning af statstilskud til bibliotekslokalerne, idet lokalernes værdi efter vurdering betragtes som et tilskud til biblioteket, selv når biblioteket har til huse i en kommunal biblioteksbygning. Loven af 1950 anvendte den konstruktion, at kommunen stiller lokaler gratis til rådighed for biblioteket, og denne konstruktion blev uddybet yderligere i bekendtgørelse nr. 190 af 29. maj 1962 § 1, hvori det hed, at de lokaler, som et kommunalt bibliotek råder over, skal »betragtes som gratis lokaler«; man erkender altså, at de ikke er det, man vil dog ikke lægge kommunens udgifter til lokalene til grund som tilskudsberettigende.

De konstruktive vanskeligheder ved at behandle et kommunalt bibliotek som et selvstændigt retssubjekt kom også frem i forbindelse med ansættelse af bibliotekarere, idet man gerne har set bibliotekarerne tillagt status som kommunale tjenestemænd, men alligevel har betragtet lønnen som et tilskud til biblioteket. Samtidig har man i kraft af tilskudsydelsen sikret bibliotekstilsynet indflydelse på bibliotekarudvælgelsen og hermed understreget den centrale interesse i selve den biblioteksmæssige virksomhed.

Lovgivningens begrebmæssige uklarhed må ses som et resultat af folkebiblioteksvæsenets historiske udvikling. Man har med støtte alene i en statstilskudsordning villet udvikle et almindeligt biblioteksvæsen, og man

er derfor stødt på vanskeligheder ved at få udsondret den rent biblioteksmæssige virksomhed fra funktionen med tilvejebringelse af det materielle grundlag for de stedlige biblioteker. En vis ændring er der sket på dette punkt efter at loven af 1964 principielt har gjort det til en kommunal pligt at sikre beboerne biblioteksbetjening. I henseende til de kommunale bibliotekers økonomi findes alene ved forskriften i lovens § 5 om, at kommunalbestyrelsen godkender budgettet, et udtryk for den opfattelse, at et kommunalt bibliotek har en selvstændig placering og ikke blot er en bestanddel af kommunens virksomhed undergivet det almindelige bevillingssystem. Derimod skinner tendensen til selvstændiggørelse tydeligere igennem i reglerne om styrelsen, hvor der i lovforslagets § 4⁹² fandtes en bestemmelse om, at der for hvert bibliotek skulle udfærdiges en særlig vedtægt godkendt af biblioteksdirektøren, og i denne vedtægt skulle optages regler om bibliotekets styrelse og bogvalgets organisation m. v. Ganske vist havde man med hensyn til styrelsen anvendt formuleringen, at vedtægten skulle indeholde oplysninger om styrelsesforholdene; men tanken var utvivlsomt, at biblioteket skulle have sin egen styrelse. Under lovforslagets behandling i folketinget blev ordningen på dette punkt ændret,⁹³ idet det i lovens § 3 indførtes udtrykkeligt, at ledelsen af et kommunalt folkebibliotek henlægges til et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg.

I det kommunale biblioteksvæsens opbygning genfinder man således tendensen til den samme funktionelle spaltning mellem ansvaret for virksomhedens materielle grundlag og ansvaret for dens indhold, som tidligere er blevet fremdraget med hensyn til de pligtsmæssige kulturelle opgaver, først og fremmest skolevæsenet.⁹⁴ Erfaringen peger i retning af, at forudsætningen for, at en stedlig kulturel virksomhed kan opretholdes som kommunal, er, at der kan påvises et retsgrundlag for at udpege en ansvarlig styrelse for den indholdsmæssige side af virksomheden.

Den funktionsdeling, der har været lagt til grund for folkebiblioteksvæsenets organisation, har med bibeholdelse af lovens mindre konsekvente udformning tjent som forbillede på andre af kulturlivets områder i forbindelse med en statsstøttet ophjælpning af en stedlig virksomhed. Dette har således været tilfældet ved udbygningen af de *kulturhistoriske museer*, først ved regler i bekendtgørelse nr. 408 af 26. september 1941, senere ved lov

92. F. T. 1963/64, till. A, sp. 870.

93. F. T. 1963/64, till. B, sp. 685.

94. Jfr. foran s. 41 ff.

nr. 166 af 7. juni 1958 om kulturhistoriske lokalmuseer. I spørgsmålet om opretholdelsen af en kulturhistorisk museumsvirksomhed har der i tidens løb været betydelige modsætninger mellem en centraliserende og en decentraliserende tendens.⁹⁵ Dette beror ikke mindst på, at selve museumsvirksomheden er af sammensat natur, således at der ikke alene må tages hensyn til de historiske genstandes opbevaring og udstilling, men også til muligheden for en videnskabelig behandling af fund og en systematisk sikring af historiske genstande ved indsamling og køb, hvilket sidste både kræver stedlige kontakter og en videnskabelig forsvarlig indsamlingsteknik, hvis genstandenes indsamling skal få den tilstrækkelige betydning for forskningen. Om disse punkter kan der omend med forskellig vægt anføres synspunkter til støtte for såvel centralisering som decentralisering af museumsvirksomheden, og resultatet er da også blevet det samme som på andre områder, en funktionsdeling mellem centrale og lokale myndigheder. Inden for funktionsdelingen er opretholdelsen af det materielle grundlag for et lokalt museum blevet en funktion, hvis tyngdepunkt ligger hos kommunalbestyrelsen for så vidt angår de kommunale museer. Det er den, der har bevillingsmyndigheden i det omfang, hvori bevilling udkræves til driften. Ser man derimod på den funktion, der vedrører den museums-mæssige virksomhed, bemærker man, at kommunalbestyrelsen er skubbet i baggrunden til fordel for en museumsledelse, der udøver sin faglige virksomhed under ansvar over for museumstilsynet.

Det er den sidstnævnte part af funktionsdelingen, der har ført til, at også kommunale museer af loven er blevet betragtet som en art selvejende institution. Forarbejderne til museumsloven taler om et kommunalt ejet museum og omtaler et sådant museum som en kommunal institution, til hvilken der ydes tilskud af kommunen. Dette sidste har jo kun mening, hvis man tillægger museet en selvstændig retssubjektivitet. Medvirkende har været, at de lokale museer overvejende har været selvejende institutioner, båret oppe af museumsforeninger eller af kommunale tilskud.

Det er en forudsætning for, at et kulturhistorisk lokalmuseum kan oppebære statstilskud, at der ydes tilskud fra kommunen, lovens § 5, 2. stk. Gennem et sådant tilskud anses det indiceret, at en kreds af beboere vil slutte op bag det lokale museum. Man kan rejse det spørgsmål, om det også

95. Betænkning om en nyordning af de kulturhistoriske lokalmuseers forhold, 1956, s. 9 f og s. 23, jfr. F. T. 1957/58, till. A., sp. 1389.

omvendt er en betingelse for, at der kan ydes kommunalt tilskud til et museum, at dette derved kan opnå statstilskud. Kommunen er et offentlig-retligt retssubjekt, og det er derfor naturligt, at dens midler alene bør anvendes til foranstaltninger af en anerkendelsesværdig kvalitetsmæssig standard, og at man derfor, når lovgivningen har indført statstilskudsberettigelsen som et mål for museumsvirksomhedens standard, må stille krav om, at denne opfyldes som betingelse for en belastning af den kommunale skatteudskrivning til dette formål. Indenrigsministeriet har antaget, at der må stilles et sådant krav.⁹⁶ Det er i overensstemmelse med denne sidstnævnte antagelse, at loven ikke anerkender en fri dispositionsret for kommunalbestyrelsen over et kommunalt museums genstande. Selv hvor museums-genstandenes fremdragelse eller erhvervelse måtte være bekostet af kommunen, må den offentlige interesse, der ligger bag den stedlige museumsvirksomhed føre til, at museums-genstandene betragtes som samfunds-eje, således at bestemmelsen med hensyn til deres endelige anbringelse ikke er en ejerbeføjelse, men en forvaltningskompetence, der i sidste instans henhører under vedkommende minister.⁹⁷ Når lovens § 3 i) fastsætter regler om fordeling af museets ejendele ved et museums ophør, kan der kun være sigtet til de egentlige museums-genstande; museumsbygning og museumsinventar må tilhøre kommunen.

På det kulturelle område er der i nyeste tid fremkommet en lovgivning om *orkestre* og *teatre*, nemlig lov nr. 136 af 17. maj 1961 om statstilskud til orkestre uden for hovedstadsområdet og lov nr. 202 af 30. maj 1963 om teatre. Begge disse love tager sigte på at sprede en kulturel virksomhed, der hidtil i høj grad har været knyttet til hovedstadsområdet, men hvis varetagelse uden for dette er anset for at være af væsentlig samfundsmæssig interesse, såfremt musiklivet og teaterkunsten skal opretholdes i tilfredsstillende omfang. Den organisatoriske opbygning af virksomheden svarer til det for museumsvæsenet anvendte mønster, uden at der bringes nyheder til belysning af den kommunale funktion. Iøvrigt var de ved lovenes gennemførelse bestående kommunalt støttede orkestre eller teatre alle organiseret som selvejende institutioner, og denne organisationsform er måske følt mere hensigtsmæssig, når orkester- og teatervirksomheden skal udstrækkes udover hjemstedskommunen. Det er dog værd at bemærke, at

96. *Indmin. skr.* af 19. marts 1962 (utrykt). Om en tilsvarende betragtning, se Skanderborg amtsråds forhandlinger 1962/63, s. 497.

97. Betænkning, s. 31.

lovgivningen forudsætter, at en kommunal organisationsform ikke kan medføre en begrænsning af virksomheden i geografisk henseende til kommunen, og at den dermed bygger på den opfattelse, at en kommunes tilskud til orkester- og teatervirksomhed udgør bidrag til en kulturel samfundsopgave og ikke er en forsyningsfunktion over for kommunens borgere.

Medens den stedlige biblioteks- og museumsvirksomhed i kraft af tilstedeværelsen af en centralstyrelse fremtrådte som et led i et samlet biblioteks- og museumsvæsen, genfinder man ikke noget tilsvarende på orkester- og teaterområdet. Tværtimod er de kommunale teatre omfattet af de almindelige regler om teaterbevillinger, teaterlovens kapitel 1, således at teatervirksomhedens leder og den med hensyn til hans ledelse af teatret truffene aftale skal godkendes af ministeren for kulturelle anliggender, lovens § 3, 2. stk. Lederens selvstændige kunstneriske ansvar er derudover beskyttet ved en regel om, at der ikke ved aftaler, hvorefter virksomhedens repertoire eller engagementer skal godkendes af andre eller på lignende måde må gøres indskrænkninger i hans ret til frit og uafhængigt at træffe bestemmelse om spørgsmål vedrørende virksomhedens kunstneriske ledelse, lovens § 5, 1. stk.⁹⁸ Man må gå ud fra, at disse regler er udtryk for en grundsætning, der gælder for al offentlig støttet kunstnerisk virksomhed, og at orkesterledere derfor må være stillet på en tilsvarende måde.

For både orkester- og teaterområdet fastsætter loven, hvilke krav der må stilles til den virksomhed, der kan modtage offentlig støtte. For orkestervirksomhedens vedkommende er det en betingelse, at orkestret skal være skikket til at fremføre såvel ældre som nyere orkestermusik på kunstnerisk forsvarlig måde, orkesterlov § 2 a), jfr. bekendtgørelse nr. 382 af 27. december 1961, og for teatervirksomhedens vedkommende kræver teaterlovens § 12, 2. stk., at der skal tilvejebringes et alsidigt repertoire og opføres de bedste blandt ældre og nyere dramatiske værker, således at der tages hensyn til værker af danske forfattere. Det er en forudsætning for ydelse af statstilskud, at der er ydet orkestret eller teatret kommunalt tilskud. Det må herefter antages, at kommunale foranstaltninger på disse områder ikke kan iværksættes, medmindre orkestret eller teatret opfylder lovens betingelser for modtagelse af statstilskud.

Når det i lovene om orkestre og teatre udtrykkes, at et tilskudsberettiget orkester eller teater kan være en kommunal institution, hvis vedtægter er

98. Jfr. F. T. 1961/62, sp. 4746.

godkendt af vedkommende »kommune« (skal være »kommunalbestyrelse«) og af ministeren for kulturelle anliggender, og hvis bestyrelse er ansvarlig for de offentlige tilskuds anvendelse efter deres formål, foreligger der den samme begrebsklarhed, som blev fremhævet foran under omtalen af den retlige status, der var tiltænkt kommunale biblioteker og museer. Det er i strid med sædvanlig terminologi at tale om, at en kommunalbestyrelse »godkender« vedtægter for et kommunalt orkester eller teater, og lovens udformning kan derfor kun forklares ved, at kommunalbestyrelsen funktionelt kun optræder som bevillingsmyndighed og ikke har den ansvarlige ledelse af den kulturelle virksomhed. Loven drager dog ikke konsekvensen af funktionsdelingen, idet lovens § 2 f) og bekendtgørelse nr. 482 af 27. december 1961, afsnit II, pkt. 5., taler om, at orkesterbestyrelsen er nedsat som et udvalg af kommunalbestyrelsen. Det udtales samtidig, at orkesterbestyrelsen kan tiltrædes af en eller to udenforstående personer med særlig interesse for og indsigt i musikkulturelle forhold, således at der altså alligevel ikke er tale om noget kommunalbestyrelsesudvalg. I styrelsen af orkestret vil det derfor ikke få nogen afgørende betydning, om orkestret er kommunalt eller en selvejende institution, da en selvejende institution på de heromhandlede virksomhedsfelter med kapitalkrævende investeringer reelt vil være afhængig af kommunale bevillinger.

Det er karakteristisk for lovgivningen på alle de nævnte kulturelle områder, at den som historisk forudsætning har en lokal virksomhed, der oprindelig har været iværksat af stedlige befolkningsskredse sluttet sammen i foreninger, som efterhånden i større eller mindre udstrækning har fået kommunal støtte. Først når den lokale interesse har vist sig utilstrækkelig til at etablere eller opretholde virksomheden, er staten trådt til med en økonomisk støtte til kulturel virksomhed på lokalt plan.

Der er ikke på noget af de nævnte områder tale om virksomhed, som staten ikke allerede i forvejen opretholder på nationalt plan, og som har været opretholdt, fordi den pågældende virksomhed i sig selv repræsenterer en samfundsværdi uafhængig af den forsyningsfunktion i forhold til borgerne, som foranstaltningen indeholder. Lovgivningen må derfor tages som udtryk for tilstedeværelsen af en samfundsmæssig interesse i, at de traditionelt ved offentlig støtte opretholdte kulturelle foranstaltninger også kommer til at bestå på lokalt plan.

Lovgivningen bygger på en sikker tradition for, hvad der kan og bør opretholdes som offentlig kulturelle foranstaltninger. I det omfang, den her-

under har forudsat kommunal virksomhed på de lovnormerede områder, er den gået ud fra, at kommunen udfylder en materiel funktion, og lovgivningen har ikke organiseret en medvirken fra kommunalbestyrelsens side i det lokale kulturliv. *Lovgivningen har måttet respektere, at kommunen ikke er et kulturelt, men et økonomisk fællesskab, og at den derfor kun kan støtte kulturlivet, men ikke være bærer af det.* Kun ved at tillægge de kulturelle foranstaltninger en retlig status som en art selvejende institution inden for kommunens økonomi har man inden for dette lovgivningsområde set sig i stand til at udtrykke kommunalbestyrelsens funktionelle stilling til forskel fra den institutionelle styrelse af den kulturelle virksomhed. Man må da gå ud fra, at det har været samme reale hensyn der i praksis har ført til, at de kommunalt inspirerede kulturelle virksomheder har været organiseret som selvejende institutioner, hvis de ikke har kunnet baseres på en bestående foreningsdannelse.

Inden for de områder, som lovgivningen omfatter, må den være udtømmende med hensyn til kommunalbestyrelsens adgang til at iværksætte kulturelle foranstaltninger. Går man uden for dette område, må det kræves, at der på nationalt plan kan påvises en tradition for opretholdelse og styrelse af en institution gennem en selvstændig ledelse, således at kommunalbestyrelsens funktion kan begrænses til en bevillingsmæssig indsats. I praksis har man hidtil kunnet henvise til opretholdelsen af *kunstmuseer* som faldende inden for dette område; men efter lov nr. 118 af 15. april 1964 om statstilskud til kunstmuseer er nu også dette kulturelle område inddraget under den positive lovgivningsorganisation.¹

Kulturlivet er ikke begrænset til de virksomhedsfelter, hvor det ud fra en selvstændig interesse i kulturaktiviteten holdes i gang ved offentlig foranstaltning. Kulturlivet trives først og fremmest, fordi der består et behov for kulturelle ydelser, og det er da også dette mere forbrugerprægede forsyningssynspunkt, der har ligget bag de foreningsorganiserede anstrengelser for at gennemføre besøg af teaterforestillinger, oplæsninger, kunstudstillinger, koncerter o. lign. Det er allerede nævnt, at kommunen kan støtte sådan virksomhed, ligesom også kommunalbestyrelsen må kunne tage initiativet til at fremkalde arrangementer af den nævnte art.² Spørgsmålet er imidlertid, om kommunen kan indtræde som arrangør i økonomisk forstand.

1. Om Willumsen-museet i Frederikssund, se lov nr. 155 af 11. maj 1954.

2. Se foran s. 80.

Det praktiske problem i henseende til kommunens stilling som arrangør er ikke stort, allerede fordi den virksomhed, der efter den herskende tradition drives på privatøkonomisk basis, f. eks. revyforestillinger og show af forskellig art, ikke falder ind under den kommunale sfære. Men det samme må iøvrigt gælde for professionel kunstnerisk virksomhed, idet kommunerne ikke kan bringe sig i en situation, hvor de optræder som *det rejsende teaters* stedlige repræsentanter. Kommunens funktion er bestemt som en stedlig forsyningsfunktion på et område, hvor der ellers gennem foreninger har måttet skabes det økonomiske grundlag for større kunstneriske arrangementer; i praksis drejer det sig om gæstespil eller besøg af det rejsende teater. På disse områder kan kommunen yde økonomisk støtte i form af tilskud eller garanti;³ men det er også set, at en kommune i eget navn slutter kontrakt med et teaterensemble om en bestemt forestilling. Lovligheden heraf kan formentlig ikke anfægtes, så længe den økonomiske forpligtelse er ensidig og fikseret på forhånd. I forhold til selve teaterforestillingens afvikling bevarer kommunalbestyrelsens funktion en ren bevillingsmæssig karakter. Skulle det økonomiske resultat mod forventning blive et overskud, kan dette dog næppe tages til indtægt for kommunens kasse, men det må reserveres et tilsvarende formål på samme måde, som en teaterforenings overskud af en enkelt teaterforestilling ville blive anvendt til foreningens formål.

Uden for det område af kulturelle ydelser, der præsteres mod vederlag og i princippet organiseres på erhvervsmæssigt grundlag i forhold til modtagerne, forekommer også kommunale kulturelle foranstaltninger, der umiddelbart står åbne for offentligheden, f. eks. kunstudstillinger, parkforestillinger, parkkoncerter, asfaltbal m. v., arrangementer med mere eller mindre præg af folkeforlystelse. Der er her tale om udøvelsen af en bevillingsmæssig funktion for kommunalbestyrelsen inden for grænser, der er snævert afstukket af traditionen. I slægt hermed står de tilfælde, hvor en kommune som led i andre foranstaltninger foretager økonomiske opofrelser på kulturelle frembringelser, f. eks. indkøber skulptur til parker eller pladser, bestiller udsmykning til offentlige bygninger eller lader udarbejde en byhistorisk fremstilling. I alle sådanne tilfælde er der tale om bevillingsmæssige dispositioner, der direkte har samfundsmæssig betydning.

3. Jfr. lov om teatre nr. 202 af 30. maj 1963 § 28 om statstilskud.

C. *Organiseret fællesbetjening.*

Et ordnet samfundsliv hviler ikke alene på de af fællesskabet iværksatte praktiske foranstaltninger, men som det allerede i tidligere afsnit er omtalt, er det i fuldt så høj grad baseret på en regulering af borgernes adfærd gennem generelle og konkrete retsakter, af hvilke en del er henlagt til kommunalbestyrelsernes kompetenceområder. De krav, der herved stilles til borgerne, består ikke alene i en negativ regulering i form af forbudsakter og tilladelser, men kravene har ofte et indhold, der skal fremkalde positive foranstaltninger fra borgernes side til beskyttelse af en bestemt samfundsinteresse. Medens den primære håndhævelse af både generelle og konkrete retsakter er et politimæssigt problem, er kommunerne på visse områder vedrørende fast ejendom kommet med i hævdelser af det offentliges interesser derved, at der er tillagt kommunalbestyrelsen adgang til eller pligt til at lade foretage en *selvhjælpshandling på ejerens regning* for at fremkalde den ønskede tilstand.⁴ Kommunalbestyrelsernes beføjelser til gennem selvhjælpshandlinger at sikre sådanne forskrifters efterlevelse, som henhører under kommunalbestyrelsens kompetence, er ikke meget udnyttet, men heraf kan man ikke drage den slutning, at beføjelserne er uden betydning som latent pressionsmiddel.

En fremstilling af den funktion i retshåndhævelsen, der i form af en adgang til selvhjælpshandlinger er tillagt kommunalbestyrelsen, hører hjemme i en anden sammenhæng og skal ikke behandles her. Derimod er det ved en udredning af kommunalfuldmagtens indhold af betydning at fremhæve, at kommunerne på enkelte områder har opnået en funktionel stilling som faktisk iværksætter af de borgerne eller kredse af borgere påhvilende forpligtelser. I virkeligheden hører reglerne om kommunernes virksomhed på spildevandsområdet til denne gruppe.⁵ De områder, der på dette sted skal omtales, er skorstensfejning, rotteudryddelse og renovationsbortskaffelse.

Forud for en nærmere præcisering af reglerne om kommunernes funktion på de nævnte områder kan der være anledning til at understrege forskellen mellem denne funktion og det forhold, at kommunen viderefører opgaver, der under tidligere tiders naturaløkonomi har påhvilet borgerne som

4. Jfr. *Poul Andersen*, s. 529.

5. Jfr. foran s. 60 om spildevandsanlæg samt s. 51 med note 34 om kommunens overtagelse af grundejeres forpligtelse til istandsættelse og vedligeholdelse af private fællesveje.

naturalpræstationer. I sidste tilfælde bliver resultatet af en kommunal overtagelse, at borgernes deltagelse i den offentlige fællesforanstaltning konverteres til en pengeydelse, sædvanligt med den følge, at byrdefordelingen bliver en anden, fordi skattebyrden fordeles på anden måde end pligten til naturalpræstationer. Endnu består der på et enkelt område adgang for sogneråd til at beslutte en kommunal foranstaltnings gennemførelse ved naturalarbejde, nemlig *snerydning*, om hvilken det gælder, at den efter lov nr. 158 af 13. april 1938 kan pålignes grundejerne som omgangsarbejde. Denne mulighed benyttes efterhånden kun i få tilfælde, idet adgangen til at få positive udgifter til snerydningen medtaget i den sædvanlige vejrefusion, vejtilskudsloven nr. 194 af 7. juni 1958 § 2, 6. stk., har ført til, at snerydningen i stigende grad også i sognekommuner iværksættes på kommunal regning. En ændring af byrdernes fordeling på borgerne finder derimod i princippet ikke sted ved kommunens overtagelse af foranstaltninger som skorstensfejning, rotteudryddelse og renovationsbortfjernelse. Hovedvirkningen af en sådan overtagelse er, at man fremtvinger deltagelse i et fællesarrangement til afløsning af de grundejerne enkeltvis påhvillende pligter. Baggrunden for, at man gennemfører en kommunal overtagelse af disse foranstaltninger er først og fremmest den offentlige interesse i at sikre en effektiv opfyldelse af grundejernes pligter. Som udgangspunkt må derfor retsgrundlaget for disse pligter ligge klart; men dette kan ikke i sig selv være tilstrækkelig hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan gennemtvinge en konvertering af handlepligten til en pengeydelse, der dækker kommunens udgifter. Også for denne side af foranstaltningen må et retsgrundlag kunne eftervises. Hjemmelsspørgsmålet og dermed kommunens funktion ligger forholdsvis klart inden for de to områder, der er direkte lovnormeret, nemlig skorstensfejningen og rotteudryddelsen.

Pligten til *skorstensfejning* er af gammel dato. Det lokale samfunds behov for beskyttelse mod brandfare har meget langt tilbage givet sig udslag i regler om ildstedernes tilstand og vedligeholdelse såvel som om tilsynet hermed. I købstæderne tilstræbte man sikkerhed for en forsvarlig skorstensfejning ved et krav om, at denne skulle foretages ved autoriseret skorstensfejer, hvorimod en pligt af dette indhold uden for købstæderne først blev pålagt husejerne ved lov om brandvæsenet i købstæderne og på landet nr. 247 af 10. juni 1960 § 31. Et led i en ordning af denne art måtte naturligvis være, at skorstensfejernes takster for den lovbefalede

skorstensfejning skulle godkendes; men lovens § 32, 3. stk., bestemmer som en videreførelse af den tidligere regel i købstadbrandloven af 1873 § 10, 1. stk., at kommunen kan ansætte skorstensfejeren mod et fast årligt vederlag. Denne sidstnævnte organisationsform for skorstensfejervæsenet er sjældent – om overhovedet – benyttet. Bestemmelsens formål er, at der i afsides lokaliteter skal kunne tilvejebringes det fornødne økonomiske grundlag for en skorstensfejers eksistens, og den efterlader ingen tvivl om, at det er meningen, at sædvanlig takst skal afkræves husejerne af kommunen. Efter sine forudsætninger vil den ikke kunne føre til, at kommunen opkræver afgifter med en størrelse, der giver overskud på kommuneregnskabet, idet den ikke kan anses at indeholde hjemmel til, at kommunen benytter afgiftspåligningen som en indirekte beskatning. Bestemmelsen udviser dermed en vis parallel til de tidligere nævnte regler om distriktsjorde-mødre.⁶

Medens der har været klarhed over, at udgifterne ved iagttagelsen af skorstensfejningspligten måtte påhvile de enkelte husejere, har det i ikke ringere grad ligget fast, at udgifterne til det fælles brandværn, fremskaffelse og vedligeholdelse af slukningsmateriel og vandreserver, har været en udgift, der måtte dækkes over skatteudskrivningen. Kommunens overtagelse af pligten til materielanskaffelse som en fællesforanstaltning tilsigtede jo netop en mere hensigtsmæssig og økonomisk løsning på brandberedskabet end den, der kunne tilvejebringes ved ejernes enkeltforanstaltninger. Det var derfor principstridigt, når man mente, at husejere, der ved en kommunal materielanskaffelse blev fritaget for at have brandmateriel på ejendommen, burde pålægges et særligt bidrag til materielanskaffelsen. Den hjemmel til at pålægge bidrag i sådanne tilfælde, der blev indført ved lov nr. 17 af 3. februar 1937, udgik da også ved lov om brandvæsenet i købstæderne og på landet, idet det var oplyst, at hjemmelen så godt som ikke havde fundet anvendelse.⁷ Den almindelige fornemmelse, at udgifterne ved en fællesforanstaltning bør dækkes over skatteudskrivningen, har således vist sig stærkere end muligheden for at opnå en kommunal indtægt ud over den almindelige skatteudskrivning.

6. Jfr. foran s. 40. Ordningen tilsigter ikke at skabe sikkerhed for skorstensfejeren i forholdet til husejerne. Der er derfor ikke hjemmel til, at kommunen opkræver en privatvirkende skorstensfejers vederlag, *indmin. skr.* af 31. juli 1961, jfr. *Kommunens lov og ret*, s. 158.

7. F. T. 1958/59, till. A., sp. 2419.

De offentlige interesser, der knytter sig til en gennemført skorstensfejdning, er i udpræget grad omend ikke udelukkende knyttet til det lokale samfund. I modsætning hertil rækker de interesser, der knytter sig til *rotteudryddelse*, langt ud over kommunens grænser. Rotteudryddelse er en samfundsopgave, ved hvis gennemførelse de stedlige funktioner er henlagt til kommunalbestyrelserne og kommunerne, lov om udryddelse af rotter nr. 120 af 3. maj 1961 § 1. Den nødvendige samordning af foranstaltningerne søges tilvejebragt ved en koordination af de enkelte kommuners foranstaltninger og ikke ved henlæggelse til højere myndighed, lovens § 2.

Den måde, hvorpå kommunalbestyrelsens og kommunens funktion har været tilrettelagt ved iværksættelsen af rotteudryddelsesforanstaltningerne, har i tidens løb undergået betydelige ændringer, der viser den sammenhæng, der er mellem offentlige foranstaltningers praktiske baggrund og deres administrative tilrettelæggelse. Det første skridt til organiseret udryddelse af rotter med offentlig støtte blev gjort ved lov nr. 59 af 22. marts 1907 om foranstaltninger til udryddelse af rotter. Baggrunden for dette lovgivningsskridt var, at den af rotterne forvoldte skade havde et sådant omfang, at der kunne tales om et samfundsmæssigt tab. Foreninger var ovenikøbet dannet med henblik på at formå statsmyndighederne til at interessere sig for en rotteudryddelses samfundsøkonomiske betydning, og dette initiativ kom til at sætte sit præg på lovgivningen.

De første love om rotteudryddelse var fuldt og helt udtryk for den opfattelse, at den offentlige indsats måtte bestå i et økonomisk incitament for det private initiativ. Incitamentet skulle bestå i udbetaling af en præmie for hver indleveret dræbt rotte, idet selve rottekampagnen forudsattes organiseret af en for hele landet virkende forening. På lokalt plan skulle indsamlingen af dræbte rotter organiseres gennem stedlige foreninger, til hvilke der blev ydet tilskud. Ved loven blev udredelsen af dette tilskud pålagt kommunerne for at undgå vidtløftige mellemregninger mellem stat og kommune.⁸ Det kommunale tilskud blev efter loven fastsat til et minimumsbeløb på 3 kr. pr. 100 indbyggere, og man greb således til en tilskudsberegningsmåde, der har gammel hævd, når der fra kommunal side ydes tilskud til foreninger o. lign., der inden for et større område virker for et formål, der har en almindelig kommunal interesse, men hvis organisation ikke holder sig til de enkelte kommuners geografiske område.

8. R. T. 1906/07, tlll. A., sp. 4139.

Allerede ved lov nr. 96 af 18. april 1910 ændredes den tilvejebragte ordning, idet man mente, at rotteudryddelsen fremover måtte støtte sig til et mere frit kommunalt initiativ. Loven indskrænkede sig til at give hjemmel for, at kommunalbestyrelserne var berettigede til af kommunens midler at yde tilskud til rotteudryddelse efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse med hensyn til fremgangsmåden. Det var meningen hermed, at der af kommunerne kunne ydes tilskud såvel til de i sagen interesserede enkelte personer som organisationer, idet der tænktes stiftet stedlige foreninger til anskaffelse af rottedråbende midler.⁹

Loven af 1910 udløb i 1915 uden at blive forlænget. Rotternes antal var på dette tidspunkt væsentligt reduceret, og lovgivningsmagten var optaget af større problemer. Verdenskrigen kom dog alligevel til at sætte sine spor på rotteudryddelseslovgivningen. Medens lovgivningen hidtil havde været udelukkende præget af samfundsøkonomiske hensyn og derfor havde akkviesceret ved, at den enkelte grundejer skulle have lov til at lade sig plage af rotter, hvis han foretrak det, blev det med lov nr. 245 af 6. maj 1921 et andet synspunkt, der vandt frem, nemlig frygten for smittespredning gennem rotterne. Foruden at gentage de tidligere loves hjemmel for kommunalt tilskud til rotteudryddelse, blev det vigtigste skridt ved den nye lovgivning derfor en pligt til rotteudryddelsesforanstaltninger, i første omgang kun i havnekommuner, men ved de senere love gradvis udvidet til at omfatte alle landets kommuner.

De pligter, som lovgivningen om udryddelse af rotter siden 1921 har foreskrevet, har dels været en pligt til direkte udryddelsesforanstaltninger, dels siden lov nr. 116 af 31. marts 1938 en pligt for grundejerne til at træffe forholdsregler, der kan indskrænke rotternes livsbetingelser på ejendommene. I sidstnævnte henseende er der ved den nærmere udformning af grundejernes pligter tale om en rent retsnormerende kompetence tillagt kommunalbestyrelserne.¹⁰ De udgifter, der er kommet til at påhvile grundejerne som følge af pligten til at træffe de heromhandlede foranstaltninger har fuldtud påhvilet den enkelte grundejer.

Helt anderledes har udformningen af den organisatoriske tilrettelæggelse og omkostningsbelastningen været med hensyn til de direkte udryddelsesforanstaltninger. I loven af 1921 og i lov nr. 92 af 29. marts 1924 var der

9. R. T. 1909/10, till. A., sp. 3331.

10. Jfr. *Administrative afgørelser*, s. 38.

tillagt kommunalbestyrelsen adgang til at træffe beslutning om, at udryddelsesforanstaltninger skulle iværksættes af grundejerne efter nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte forskrifter og på grundejernes regning. Kommunalbestyrelsen kunne dog også beslutte, at foranstaltningerne blev gennemført som kommunale.

Ved 1938-loven forstærkedes tendensen til at opfatte rotteudryddelsen som en pligt, der påhviler den enkelte grundejer, og efter lovforslaget skulle udgifterne ved rotteudryddelsen derfor fremtidigt påhvile grundejerne også, når foranstaltningernes iværksættelse blev overtaget af kommunen. En kommunal iværksættelse ville dermed i realiteten komme til at dække over en specialkommune om rotteudryddelse mellem de ejendomme, der omfattedes af udryddelsesforanstaltningerne, lovforslagets § 5, 2. stk. Under behandlingen på rigsdagen ændredes forslaget derhen, at kommunalbestyrelsen skulle træffe beslutning om, hvorvidt udgifterne skulle afholdes af kommunen eller helt eller delvis af grundejerne, når udryddelsen skete ved kommunal foranstaltning. Ændringen indføjedes under fremhævelse af, at rotteudryddelsen var begrundet i en almindelig sundhedsmæssig interesse, og at derfor også andre dele af befolkningen end grundejerne måtte bære udgiftsbyrden ved rotteudryddelse.¹¹

Ved udformningen af specialkommunesynspunktet i lovforslaget gik man ud fra, at udgifterne i mangel af udtrykkelig hjemmel for andet måtte fordeles efter de faktiske udgifter ved udryddelsen på den enkelte ejendom, og da et sådant fordelingsprincip nok fandtes ønskeligt, men ikke praktisk anvendeligt, indføjedes en regel om, at der ved udgifternes påligning kunne tages hensyn til den enkelte ejendoms ejendomsskyldværdi.¹²

Den lov, der således kom ud af de forskellige ændringer, repræsenterede alle kombinationer, idet rotteudryddelsen kunne organiseres som kommunal foranstaltning eller gennem direktiver til grundejerne, og i begge tilfælde kunne udgifterne overtages helt, delvis eller slet ikke af kommunen. Det viste sig dog, at kommunale foranstaltninger, der er dikteret af almene sundhedsmæssige interesser, og som ikke giver den enkelte nogen individuel fordel ud over, at han spares for egne udgifter, ikke i praksis afføder noget ønske om at foretage en særlig påligning til aflastning af de almindelige kommuneskatter. Hjemmelen til udgiftspåligning på grundejerne ved

11. R. T. 1936/37, till. A., sp. 3380 og 3383.

12. R. T. 1937/38, Folketingets forh., sp. 4250, jfr. till. A. 1936/37, sp. 3385.

de kommunale foranstaltninger gled ud ved lovrevisionen i 1961 uden nogen bemærkning.

Medens retsstillingen er nogenlunde klar på de to nævnte lovgivningsområder, har en vis usikkerhed gjort sig gældende med hensyn til organiseringen af *renovationsbortfjernelsen*. Hjemmelen til at gøre bortfjernelsen af renovation i betydningen husaffald til en pligt for husejerne har været søgt i sundhedsvedtægtslovgivningen og har således stadig været betragtet som et anliggende, der vedrørte det lokale samfund. Det har endvidere været antaget, at man i sundhedsvedtægterne kunne give forskrifter om, at ejerne var pligtige at deltage i en offentlig foranstaltet renovationsordning. I tidens løb har det derimod givet anledning til nogen diskussion, om lovgivningen har indeholdt tilstrækkelig hjemmel for kommunalbestyrelserne til at pålægge husejerne afgift for renovationen.

I de overvejelser, der har været anstillet om adgangen til at afkræve grundejerne bidrag for en påtvunget renovationsbortkørsel, har man i særlig grad fremdraget loven af 11. februar 1863 om købstædernes kommunale beskatning. Denne lovs hovedformål var at bringe orden i det da bestående virvar af købstadkommunale skatter ved en ophævelse af de bestående skatter, der vekslede fra købstad til købstad, og en indførelse af de i loven anordnede almindelige skatter. Ved bedømmelsen af lovens rækkevidde må det erindres, at det trods betydelige afvigelser mellem beskatningsforholdene i de enkelte købstæder var et underliggende princip i den købstadkommunale beskatning, at skatterne opkrævedes til dækning af de såkaldte egentlige byudgifter, hvad der så nærmere har ligget i dette udtryk.¹³ Det fremgår af den administrative praksis på det kommunale område fra tiden omkring og efter lovens gennemførelse, at man ikke har anset loven for at tage stilling til, om der kunne opkræves afgifter for ydelser til den enkelte borger på forsyningsområder, der blev taget op af kommunerne.¹⁴ Forinden man derfor med hensyn til en bestemt foranstaltning vil drage den slutning, at der på grund af ændringen i den kommunale beskatning ved loven af 11. februar 1863 ikke kan pålægges borgerne bidrag til foranstaltningen, må man forinden gøre klart, om den af kommunen iværksatte foranstaltning har samme karakter i forhold til borgerne som de foranstaltninger, hvis udgifter før 1863 blev dækket ved pålignede særskatter.

13. R. T. 1862, till. A., sp. 894.

14. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 41 ff.

De kommunale foranstaltninger, hvis udgifter var blevet dækket ved *påligning af særskatter*, var betegnet som vægtervæsen, den offentlige belysning, brandsprøjte, vandforsyning og renovation. De førstnævnte foranstaltninger er sådanne, der vedrører hele bysamfundet, selvom man nok kan anføre, at nogle dele af kommunen har større gavn deraf end andre. Den renovation, der var dækket af de gamle afgifter, var imidlertid også en offentlig renholdelse, der på samme måde som de offentlige gader vedrørte det kommunale samfund i dets helhed. Denne opfattelse af foranstaltningens karakter er også lagt til grund for lov om Københavns udenbys grundtakst af 14. december 1857 § 13, efter hvilken der af ejendomme ved veje af 3. klasse og ved private fællesveje, som ejerne selv istandsætter og renholder, ikke skal betales renovationsskat. Reglerne om renholdelsen af de offentlige gader har udviklet sig af ældre tiders praksis med bortkastelse af husaffald, når det ikke kunne anbringes eller nedgraves på egen grund. I princippet ordnedes gaderenholdelsen som politimæssig pligt for grundejerne til sammenfejning og opsamling af skarnet, medens bortfjernelsen efterhånden organiseredes af kommunerne ved skraldemænd, jfr. anordning om Københavns renovation af 7. maj 1777, idet udgifterne hertil blev lignet som renovationsskat. Man kan derfor ikke fra 1863-lovens ophævelse af renovationsskatterne drage nogen slutning med hensyn til kommunernes adgang til at kræve vederlag for bortskaffelse af dagrenovation eller natrenovation i henhold til de regler, der i løbet af det 19. århundredes sidste halvdel udviklede sig i sundhedsvedtægterne, og som var baseret på hensyn, der ikke begrænsede renovationsvæsenet til de offentlige gader.

Den forståelse af loven af 11. februar 1863, at den alene lader særskatter til egentlige fællesanliggende afløse af de almindelige kommuneskatter, er ikke svækket ved de senere kommunale ejendomsskatte love. Når det i lov nr. 83 af 31. marts 1926 § 23 og lov nr. 188 af 20. maj 1933 § 23 bestemmes, at der af ejendomme, der ifølge loven er fritaget for kommunale ejendomsskatter, kan opkræves dækningsafgift som bidrag til kommunens udgifter til gaders og vejes vedligeholdelse, renholdelse, belysning m. v., har man herved haft for øje, at det var udgifterne til fællesforanstaltninger, der var dækket ved de kommunale ejendomsskatter. En forståelse af lovgivningen i denne retning blev også lagt til grund, da der i 1934 rejstes tvivl om Aalborg kommunes adgang til med hjemmel i sundhedsvedtægten at afkræve Aalborg slot renovationsafgift. Indenrigsministeriet fik under sagens behandling oplyst, at renovationsbidraget udgjorde

betaling for det med dagrenovationens – herunder særlig husrenovationens – udførelse forbundne arbejde, der ifølge sundhedsvedtægten påhviler grundejerne, men som foretages ved kommunens foranstaltning, og da bidraget således udgjorde vederlag for en særlig ydelse fra kommunens side, kunne man ikke anse dets opkrævning for udelukket.¹⁵

Efter at der ved den kommunale ejendomsskattelov af 1961 § 25 er tilvejebragt en udtrykkelig hjemmel for, at kommunalbestyrelserne kan kræve vederlag for bortførelse af dagrenovation ved kommunens foranstaltning, er det åbenbart, at dette vederlag har hensyn til andre foranstaltninger end den renholdelse, der begrundes af dækningsafgifterne i henhold til lovens § 23.¹⁶

Efter den her hævdede opfattelse af forholdet mellem ejendomsskatter og pålignede afgifter for særlige ydelser er *den kommunale skattelovgivning udtømmende med hensyn til påligning af bidrag til de almindelige kommunale udgifter*, således at der ikke ved påligning af særligt hjemlede afgifter til specialformål kan tilvejebringes overskud til fordel for kommunen. Dette synspunkt er lagt til grund ved indenrigsministeriets behandling af en klage over en af en kommunalbestyrelse foretaget forhøjelse af renovationsafgiften;¹⁷ endvidere ligger det til grund for det standpunkt, at renovationsafgift ikke kan pålægges ejendomme, der efter deres faktiske situation ikke vil kunne gøre brug af den kommunale foranstaltning, f. eks. fordi der ikke findes bebyggelse på ejendommen.¹⁸

Afgiftspåligningen er således reelt en repartition af udgifterne ved foranstaltninger, der derved kommer til at fremtræde som en specialkommune mellem brugerne. Dette specialkommunesynspunkt må anses forudsætningsvis udtrykt i en højesteretsdom vedrørende opkrævning af renovationsbidrag for kommunal renovation, idet dommen anerkendte kommunalbestyrelsens adgang til at forhøje afgiften for at skaffe dækning for en regnskabsperiodes udgifter.¹⁹ Det er selvfølgelig, at der må kræves hjemmel i sundhedsvedtægten for kommunalbestyrelsen til at pålægge den enkelte husejer at deltage i foranstaltningen,²⁰ men er der en sådan hjemmel, kan

15. *Indmin. skr. af 19. september 1934 (utrykt).*

16. Den kommunale ejendomsskattelovs § 25 (forslagets § 24) er ifølge motiverne indsat ex tuteo, F. T. 1960/61, till. A., sp. 468.

17. *Indmin. skr. af 21. marts 1936 (utrykt).*

18. *Indmin. skr. af 17. april 1963 (utrykt).*

19. U. 1963, s. 78.

20. *Indmin. skr. af 26. marts 1928 (utrykt).*

husejeren naturligvis ikke frigøre sig for afgiftspligten ved at erklære, at han ikke ønsker at gøre brug af den kommunale renovationstjeneste, fordi han selv vil skaffe affaldet af vejen.²¹

Dermed at et renovationsvæsen betragtes som en specialkommune, hvis udgifter reparerer på medlemmerne, har man ikke uden videre angivet repartitionsgrundlaget. Som tidligere omtalt byggede forslaget til rotteudryddelsesloven af 1938 nærmest på den opfattelse, at der i mangel af modstående hjemmel måtte ske en fordeling ud fra omkostningerne ved de på hver enkelt ejendom gjorde foranstaltninger; men samtidig indførte loven en regel om, at der kunne tages hensyn til ejendomsskyldværdien som et mere administrerbart kriterium. En sådan hensyntagen til gennemsnitssynspunkter ved repartitionen af en specialkommunes udgifter har også været anvendt på spildevandsområdet,²² og man må gå ud fra, at der i den konkrete hjemmel til at etablere en specialkommune også må være indeholdt en kompetence til at fastsætte et hensigtsmæssigt fordelingsgrundlag. Dette er i hvert fald opfattelsen i praksis. I den foran nævnte sag fra Aalborg var det således også et klagepunkt, at kommunalbestyrelsen havde beregnet renovationsafgiften på grundlag af ejendomsskyldværdien; men indenrigsministeriet fandt ikke anledning til at kritisere dette beregningsgrundlag.²³ Ved den kommunale ejendomsskattelev af 1961 § 25 har man nu tilvejebragt en udtrykkelig hjemmel for, at renovationsafgifterne kan beregnes helt eller delvis på grund af ejendomsskyld.

Det ligger i specialkommunesynspunktet, at kommunen ikke over skatteudskrivningen kan opretholde foranstaltningen, omend det muligvis kan akcepteres, når der ved en kommunes udbyggelse skabes identitet mellem kommunen og specialkommunen derved, at alle kommunens ejendomme betjenes af foranstaltningen. Derimod kan kommunen yde et tilskud til renovationsomkostningernes dækning i samme grad som foranstaltningen tilgodeser en almindelig sundhedsmæssig interesse.²⁴

21. *Indmin.* skr. af 20. marts 1961 og skr. af 15. august 1962 (utrykte).

22. Jfr. foran s. 59.

23. Det kan heller ikke udelukke denne beregningsmåde, at en ejendom er fritaget for ejendomsskyld efter byggestøttelovgivningen, *indmin.* skr. af 3. marts 1951 (utrykt).

24. Når *indmin.* i skr. af 8. januar 1941 har antaget, at en kommune kan afholde omkostningerne ved en renovationsordning som almindelig kommunal udgift, uagtet den ikke dækker kommunens landbrugsområde, hvori klagerne boede, kan resultatet ikke tiltrædes. Afgørelsen er internt støttet på, at kom-

På tre forskellige områder er i det forudgående betragtet en lovgivning, ved hvilken der er pålagt grundejerne pligt til positive foranstaltninger, og samtidig tillagt kommunalbestyrelsen kompetence til at pålægge grundejerne at deltage i en iværksættelse af foranstaltningerne som fællesforanstaltninger. Resultatet af betragtningerne kan sammenfattes derhen, at omkostningerne ved foranstaltningerne måtte fordeles på borgerne, når disse ved den enkelte foranstaltning modtog en individualbetjening, der har en – eventuelt uønsket – nytteværdi for den enkelte ejendom ved, at denne konkret betjenes.

D. Ledningsforsyninger.

Det er allerede fremgået af den forudgående gennemgang af kommunalfuldmagtens område, at kommunalfuldmagten ikke mindst omfatter foranstaltninger, hvis lokale fællesskabskarakter beror på, at de betjener borgerne i disses egenskab af ejere eller brugere af fast ejendom. Dette er således tilfældet ved tilvejebringelsen af veje, kloak, renovationsordning m. v. Der kan derfor heller intet overraskende være i, at også anden af den tekniske udvikling frembragt forsyningsvirksomhed, såsom forsyning med vand, gas, elektricitet og fjernvarme, der er intimt forbundet med faste ejendomme, iværksættes som kommunal, selvom der ikke foreligger retsgrundlag for at påtvinge borgerne deltagelse i forsyningsvirksomheden.²⁵ At forsyningsvirksomhed på de nævnte områder er omfattet af kommunalfuldmagten er uden for diskussion og har da også fra tidlig tid fundet udtryk i lovgivningen. Heraf følger imidlertid ikke, at der ikke må foretages en afgrænsning af kommunalfuldmagten i henseende til kommunens eller kommunalbestyrelsens funktioner ved iværksættelsen af sådanne forsyningsforanstaltninger som kommunale.

munerne driver andre virksomheder, der ikke kommer alle tilgode, som f. eks. gas-, vand- og elektricitetsforsyning, og at kommunerne skulle have en almindelig adgang til at disponere over skatteindtægterne til foranstaltninger, der kan betegnes som almenyttige. Ingen af begrundelserne giver i virkeligheden svar på det spørgsmål, der er rejst.

25. Kommunalbestyrelsen vil med hjemmel i bygningslovgivningen kunne nægte byggetilladelse, indtil der er sørget for en tilfredsstillende vandforsyning på ejendommen, jfr. landsbyggeloens § 18, 4. stk. Dette vil oftest være ensbetydende med et krav om tilslutning til et vandværk, når ejendommen er beliggende inden for et sådants forsyningsområde.

En relevant formulering af de reale hensyn, der har været bestemmende for kommunernes placering i den heromhandlede forsyningsvirksomhed, kan alene grunde sig på de spredte bidrag, som positiv lovgivning og administrativ praksis frembyder. I så henseende har *vandforsyningen* den længste forhistorie. Fra gammel tid har adgangen til vand været en nødvendighed for det lokale samfund, og for bysamfundene har det været en livsbetingelse under belejring og ildebrand. Etableringen af brønde og pumper har derfor været en fællesopgave, hvorfor også vandforsyningsanlæg omfattende tilledning af vand til de offentlige pumper naturligt kom ind under kommunernes arbejdsfelt. Da en udbygning af vandforsyningen i København for alvor blev nødvendig i begyndelsen af det 17. århundrede, var det da også kommunen, der tog sig af sagen.²⁶ Senere gik vandforsyningen dog delvis over på vandkompagnierne, der imidlertid ophævedes igen 1812, hvorefter vandforsyningen påny gik over til kommunen. Reorganiseringen var ved denne lejlighed ikke mindst betinget af de sørgelige erfaringer fra brandene i 1795 og 1807, og disse kraftige påmindelser om, at vandforsyningen i en tætbebygget by er et anliggende, der vedrører alle, var muligvis medvirkende til, at nyordningen blandt andet indebar, at kommunen fik adgang til at opkræve vandskat af alle stadens beboere efter etageareal alene med den modifikation, at de, der havde indlagt vand, kom til at betale efter en højere takst end de, der hentede vand ved de offentlige pumper. En yderligere nyordning af Københavns vandforsyning fandt sted ved lov af 30. november 1857, uden at der dog i den anledning foretoges væsentlige ændringer i reglerne om omkostningsdækningen; efter loven havde enhver grundejer i byen ret til at få indlagt vand mod til gengæld at betale vandskat til tre gange taksten for ejendomme, hvor vand ikke var indlagt.

En afgiftsbestemmelse svarende til den, der for Københavns vedkommende gennemførtes ved loven af 1857, var allerede i 1852 uden lovhjemmel blevet stadfæstet i en afgiftsordning for Aalborg købstads vandværk;²⁷ men efter gennemførelsen af loven af 11. februar 1863 om købstædernes kommunale beskatning²⁸ ansås det ikke muligt uden for København at stadfæste bestemmelser om vandskat af ejendomme, hvor vand ikke var indlagt; afgiften for vand betragtedes som en kontraktmæssig præstation,

26. Københavns vandforsynings historie, København 1959, s. 36 ff.

27. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 42.

28. Jfr. foran s. 104.

der måtte være betinget af en overenskomst mellem byrådet og forbrugerne.²⁹

Allerede inden for den periode, i hvilken byernes vandforsyning organiseredes, viste *gasforsyningen* sig som endnu en forsyningsvirksomhed med behov for en organisationsform på lokal basis. Uanset at det væsentligste grundlag for de første gasværkers økonomi var leverancen af gas til de offentlige gaders belysning, organiseredes de som private selskaber, der udbød deres produkter i fri konkurrence med de traditionelle belysnings- og brændselsformer. Værkerne selv ønskede naturligt nok ingen fri konkurrence med andre gasværker, og i de kontrakter, der blev indgået med de forskellige kommuner om etablering af gadebelysning, blev optaget bestemmelser om, at gasværket skulle have eneret i kommunen på forsyning med gas. I kontrakterne vedrørende de første gasværker affødte denne eneretsklausul ikke reaktioner fra indenrigsministeriets side, men i sagen om Frederiksberg kommunes gasværk i 1859 reagerede ministeriet over for eneretsklausulen, der alene ansås tilladelig for så vidt angår de under kommunens rådighed hørende veje.³⁰

Kommunernes betænkeligheder ved selv at bygge gasværker var ikke af principiel karakter, men beroede på frykten for at påtage sig risikoen for noget nyt. Denne frygt veg hurtigt pladsen for en mere aktiv interesse, da det rygtedes, at de private selskaber gav overskud, og da ydermere de første kommunale gasværker meldte sig med mindre overskud, vandt de kommunale gasværker hurtigt udbredelse.

Som nævnt var hovedgrundlaget for gasværkernes etablering i den første tid af gasværkernes virksomhed i Danmark en udbygning af den offentlige gadebelysning, og udgifterne hertil blev, hvadenten værket var privat eller kommunalt, udredet som kommunal udgift over lygteskatten. Dette medførte, at indenrigsministeriet i flere tilfælde måtte approbere vedtægter om forhøjelser af lygteskat; derimod blev der ikke skabt retsgrundlag for nogen repartition af de øvrige udgifter vedrørende de kommunale gasværker, og loven af 11. februar 1863³¹ skabte derfor heller ikke samtidig med inddragelsen af lygteskatten nogen hjemmel for, at en dækning af udgifter vedrørende gasforsyningen over skatteudskrivningen kunne finde sted.

29. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 43.

30. Frederiksberg Gasværk gennem 75 Aar, København 1936, s. 21, og *Ernst Andersen*, s. 41.

31. Jfr. foran s. 104 f.

Iøvrigt måtte det samme gælde med hensyn til vandafgifter, og da siden *elektricitetsforsyningen* blev taget op som en kommunal virksomhed, var det sikkert, at udgifter hertil ikke kunne belastes skatteudskrivningen. Senest er *fjernvarme* kommet til som et kommunalt forsyningsområde, og atter her har opfattelsen været klar med hensyn til utiladeligheden af at belaste skatteudskrivningen med udgifter til forsyningens drift.³²

Når det således er utvivlsomt, at de i dette afsnit omhandlede kommunale forsyningsvirksomheder skal fungere adskilt fra den kommunale skatteudskrivning, bliver kommunens funktion en finansieringsmæssig bistand med deraf følgende risikopåtagelse. Det er på denne baggrund, man må søge ikke alene kommunens, men også kommunalbestyrelsens funktionelle stilling klarlagt. Man kunne i så henseende fremføre det enkle synspunkt, at kommunalbestyrelsens funktion består i, at den på kommunens vegne administrerer en denne tilhørende erhvervsvirksomhed, således at de tilsluttede forbrugere helt og holdet betragtes ud fra synspunktet kunde i en *kommunal forretningsvirksomhed*. Dette synspunkt kan forekomme konsekvent ud fra den betragtning, at forsyningsværkerne oprindeligt blev inddraget under den kommunale sfære ud fra forretningsmæssige hensyn, hvilket synes ubestrideligt. Man må dog herved erindre, at man ikke af den omstændighed, at kommunalbestyrelserne, som tilfældet var, søgte at vække beboernes interesse for etableringen af kommunale gasværker ved at henvise til, at man burde sikre et eventuelt overskud for kommunen i stedet for at overlade det til fremmede, kan slutte, at kommunalbestyrelserne havde en forretningsmæssig udnyttelse af de nye værker for øje. Alternativet til en kommunal drift var jo netop en privat forretningsmæssig drift, der havde kommunen som hovedaftager, og som var afhængig af en tilslutning til at nedlægge forsyningsledninger i kommunens gader, og kommunens optræden på markedet skete således efter det normale mønster for forsyningens organisation.³³

32. *Indmin.* skr. af 13. dec. 1957 (utrykt) og *indmin.* cirkulærskr. af 15. jan. 1962 (Sognerådstidende 1962, s. 88) og 16. juli 1963 (utrykt).

33. Tanken om at sikre et overskud for kommunen melder sig, når private selskabers koncession udløber, således senest *indmin.* skr. af 8. juni 1956 (utrykt) vedr. Assens elektricitetsværk. Dette er dog noget andet, end at kommunen vil drive værket ud fra et overskudssynspunkt. Da Korsør i 1936 overtog elektricitetsværket fra et aktieselskab, fandt indenrigsministeriet anledning til som vilkår for at godkende en nødvendig låneoptagelse at betinge, at priserne på strømleverancer ikke af byrådet ændres til ugunst for værkets rentabilitet uden mini-

Når kundesynspunktet alligevel ikke kan forklare kommunens eller kommunalbestyrelsens funktionelle stilling ved de omhandlede forsyninger, beror det på, at det siden oprettelsen af de første kommunale forsyningsværker forløbne århundrede har bragt en organisationsform af kapitalkrævende lokale forsyningsforanstaltninger for dagen, ved hvilken de forretningsmæssige synspunkter er elimineret. Andelsbevægelsens fremvækst har nemlig gjort sig gældende på disse forsyningsområder på så afgørende måde, at alternativet til de kommunale forsyninger ikke er forsyninger organiseret som privat forretningsdrift, men organiseret som andelsselskaber, der tilsigter at forsyne forbrugerne til omkostningspris, og i styrelsesmæssig henseende er baseret på et selvstyre. Elektricitetsforsyningen er således i vidt omfang organiseret gennem andelsselskaber, og for fjernvarmeforsyningsens vedkommende har andelsselskabsformen været ene-rådende.

Udviklingen af den kommunale forsyningsvirksomhed i retning af at være foranstaltninger, der organiseres på forbrugernes vegne, stemmer overens med lovgivningens stilling til forsyningerne på forskellige områder. Således nævner monopollov nr. 102 af 31. maj 1955 § 2 alene private erhvervsforetagender som lovens genstand, og loven har ikke sidestillet de kommunale værker med disse.³⁴ På tilsvarende måde var den kommunale forsyningsvirksomhed holdt uden for lov om pris- og avancement nr. 82 af 16. marts 1963, og i praksis er det antaget, at lov om indseende med priser og avancer nr. 81 af 16. marts 1963 heller ikke skulle omfatte kommunal forsyningsvirksomhed, uagtet lovteksten ikke indeholder den sædvanlige begrænsning. Foruden disse love, der må anses at indeholde en lovgivningsmæssig forudsætning om, at den kommunale forsyningsvirksomhed gennemføres på grundlag af en prisfastsættelse, der ikke er bestemt af den erhvervsmæssige interesse i avancen, finder man en tilsvarende forudsæt-

steriets samtykke, skr. af 4. febr. 1937 (utrykt). Dette tyder ikke på, at ministeriet har frygtet en forretningsbetonet udnyttelse af elektricitetsforbrugerne, men snarere en begunstiggelse af erhvervskunder. Sml. *Ernst Andersen*, s. 263.

34. Bestemmelsen afløser prislovbek. af 15. nov. 1949 § 2, om hvilken det i praksis er antaget, at de af kommunerne fastsatte takster for leverancer fra kommunale værker falder uden for prisloven, uanset om leverance finder sted uden for kommunens grænser, *handmin.* skr. af 27. maj 1950 (utrykt). Denne fortolkning kan ikke anses utvivlsom, jfr. herved U. 1946, s. 326 vedrørende spørgsmålet om Københavns kommunes erhvervsskattepligt for indtægter af gasforsyningen i Rødovre kommune og *J. L. Frost* i NaT 1949, s. 136–38.

ning udtrykkelig udtalt i skattelovgivningen, se lovekendtgørelse nr. 377 af 20. december 1961 om indkomstbeskatning af aktieselskaber m. v. § 3, der fra skattepligten undtager kommunerne, kommunale virksomheder og institutioner samt elektricitets-, gas- og vandværker, når adgangen til leverance fra værket står åben for alle inden for det område, i hvilket værket arbejder, og for så vidt værkets indtægter ifølge vedtægtsmæssig bestemmelse udelukkende kan anvendes til værkets formål. En endnu stærkere understregning får forudsætningen i statsejendomsskattelovens § 49, der indeholder en til aktieselskabsloven svarende fritagelsesbestemmelse, men samtidig fastslår, at kommunale ejendomme, der anvendes erhvervsmæssigt til landbrug, havebrug, skovdrift eller udleje, ikke er fritaget for ejendomsskat til staten. Meningen med statsskattefritagelsen for de kommunale værker må derfor være, at skattefritagelsen vil komme forbrugerne til gode gennem en billigere takst.

Det er iøvrigt bemærkelsesværdigt, at de sidstnævnte lovbestemmelser ikke alene lægger vægt på det økonomiske grundtræk i organisationsformen, men også på, at der består en *almindelig adgang for borgerne inden for forsyningsområdet* til at blive tilsluttet forsyningen. En sådan adgang har ikke oprindelig været betinget i de koncessionsvilkår, der af kommunalbestyrelserne blev foreskrevet de kommercielle forsyningsselskaber. Også på dette punkt har udviklingen inden for andelsselskabsretten sat sine spor på de kommunale forsyninger, således i indenrigsministeriets cirkulære nr. 288 af 10. oktober 1941, hvor det understreges, at kommunalbestyrelserne i alle tilfælde, hvor der bliver spørgsmål om medvirken fra kommunens side til oprettelse af et privat vandforsyningsanlæg, må stille krav både til sikring af anlæggets rimelige kvalitet og økonomi samt optagelse på lige vilkår af forsyningen til samtlige ejendomme inden for anlæggets naturlige forsyningsområde.³⁵ Tilsvarende bestemmelser er optaget i cirkulærskrivelser fra indenrigsministeriet af 15. januar 1962 og 16. juli 1963^{35a} vedrørende kommunernes bistand til indretningen af fjernvarmeforsyningsanlæg. Principperne må siges at have vundet en sådan fasthed, at de må være iagttaget for, at kommunen lovligt kan medvirke til private selskabers forsyningsvirksomhed; men først og fremmest må de naturligvis gælde for den kommunale forsyningsvirksomhed, om hvilken det klart er fastslået i

35. Se endvidere forslag til lov om vandforsyning § 25 ff, Betænkning om vandforsyningslovgivningen, 1961, s. 21 f.

35a. Se foran note 32.

retspraksis, at det påhviler kommunerne at give borgerne tilslutning til de kommunale værker, hvor ikke saglige hensyn udelukker det.³⁶

Beskyttelsen af borgernes retsstilling over for de offentlige forsyninger er i sig selv et udtryk for, at foranstaltningerne iværksættes på borgernes vegne, og denne beskyttelse må i hvert fald på de her omhandlede kommunale forsyningsområder også udstrækkes til de forsyningsøkonomiske vilkår. Det er kommunalbestyrelsens opgave at organisere forbrugernes adgang til en billiggjort forsyning af disse bestemte produkter, dog uden at billigjørelsen hidrører fra en belastning af skatteudskrivningen.³⁷

Den økonomiske organisationsform, der har fæstnet sig vedrørende de kommunale værkers forsyningsvirksomhed, kunne også anvendes som grundlag for en etablering af kommunal forsyningsvirksomhed på andre områder. Det er imidlertid ganske klart efter den almindelige opfattelse, at kommunalfuldmagten ikke strækker sig ud over faste anlæg af denne bestemte type. En energisk kommunalbestyrelse kan ikke lovligt etablere andelsmejeri, andelsslagteri, brugsforening, flaskegasforsyning o. lign. I praksis foreligger der en afgrænsning over for de forsyningsområder, der henhører under det private erhvervslivs virkefelt; men det kan være svært af alle de tekniske *særpræg, der karakteriserer de kommunale værksforsyninger*, at udskille bestemte som relevante for kommunalfuldmagtens afgrænsning. Man kan pege på, at forsyningerne i deres oprindelse har haft direkte forsyningsmæssig betydning for kommunerne, f. eks. tilledning af vand til de offentlige pumper, gas og senere elektricitet til gadebelysning, indretning af fællesvarmeanlæg for kommunale institutioner eller udnyttelse af spildvarme fra kommunale værker. Endvidere kan peges på, at forsyningsanlæggene har krævet betydelige investeringer, og at de har været afhængige af nedlæggelsen af ledninger i kommunale veje, hvormed de også har opnået en monopolstilling. Også andre momenter kan naturligvis fremdrages; men disse må være tilstrækkelige til at understrege, at der ikke er grundlag for at drage analogi til en kommunal forsyningsvirksomhed på andre områder.

Imidlertid er en afgrænsning af kommunalfuldmagten alene ud fra tekniske kriterier ikke tilstrækkelig. Erfaringen viser, at også en forsyningsvirksomheds område, eller dog *grænserne for det enkelte bysamfund, har*

36. Jfr. Poul Andersen, s. 366 f.

37. Jfr. Ernst Andersen, s. 262, om den kommunale driftsform som modsætningen til den privatkapitalistiske forretningsvirksomhed.

indflydelse på kommunalfuldmagtens afgrænsning. Kommunerne har således nok været medinddraget ved tilrettelæggelsen af den overordnede elektricitetsproduktion og distribution såvel som ved indretningen af telefonvæsenet; men disse forsyninger har været organiseret på selskabsmæssig basis. Endvidere har det vist sig, at visse typer af *anlæg med snævrere forsyningsområde* end den enkelte kommune ikke organiseres på kommunal basis. Dette gælder således som allerede nævnt elektricitetsforsyningen på landet, og ejheller er indretningen af fælles varmforsyningsanlæg for et sluttet antal ejendomme blevet betragtet som en virksomhed, der kan tages op som kommunal. De fælles varmecentraler, der i vidt omfang er dukket op i forbindelse med nye samlede bebyggelser, er organisatorisk blevet placeret som sammenhørende med boligbyggeriet, og de er da også blevet finansieret som sådanne.³⁸ Endvidere gælder det om vandforsyningen i de spredte bebyggelser og til disses betjening, f. eks. i sommerhusområder, at de normalt organiseres i andelsselskabsform og i hvert fald ikke som kommunale.

Medens det ikke er vanskeligt at indse, at indretningen af *fællesanlæg for nogle enkelte ejendomme* ikke kan være en lovlig kommunal opgave, er det næppe muligt at angive et nogenlunde klart kriterium, efter hvilket grænsen for den kommunale forsyningsvirksomhed kan drages. Når man tager i betragtning, at afgrænsningsspørgsmålet alene får aktualitet, hvor der er tale om forsyningsanlæg for en flerhed af forbrugere, og at alternativet til en kommunal forsyning i praksis er en foreningsmæssig organiseret forsyning, organiseret som f. eks. grundejerforening, ejerlav, andelsselskab, aktieselskab med udbyttebegrænsning, må man formentlig i første omgang søge et grundlag i forskellen mellem den kommunale og den foreningsmæssige organisationsform.

Forskellen mellem de to organisationsformer er klar med hensyn til styrelsesordningen. Den foreningsmæssige organisation vil være bygget på medlemmernes umiddelbare deltagelse i styret på generalforsamling og i bestyrelse, og vedtægterne vil danne en klar kompetencemæssig skranke for flertallets magt. Anderledes er stillingen, hvor kommunalbestyrelsen administrerer forsyningen, idet kommunalbestyrelsen ikke uden videre er

38. I boligstøttelovens § 34, 2. stk., er der en begrænset hjemmel til at yde statslån til indretning af fælles varmecentraler. Det kommunale problem har man ikke haft øje for i Udvalget om fællesanlæg til lettelse af hjemmets arbejde. Betænkning 1954, Bd. I, s. 121.

repræsentativ for forbrugerkredsen. Kun hvor forsyningen dækker et vist betydeligt område eller tager sigte derpå, idet forsyningen gennem optagelse af nye forbrugere skal ekspandere sammen med det lokale samfund, får kommunalbestyrelsen en naturlig funktion. Den kommer ved styrelsen af forsyningens anliggender til at varetage hele det stedlige samfunds interesser, herunder den interesse i tilknytning til forsyningen, der i tidens løb kommer til at foreligge hos nuværende og fremtidige borgere.

Hertil kommer, at ved en forsyning, der omfatter forbrugere med et meget differentieret forsyningsbehov, særlig når der kan blive tale om en rimelig takstpolitik i forhold til storforbrugere, f. eks. industrielle foretagender, vil der være fordele forbundet med, at ledelsen er i hænderne på kommunalbestyrelsen frem for på en bestyrelse valgt af de øjeblikkelige forbrugere.

Den art forsyningsvirksomhed, der giver en naturlig styrelsesfunktion for kommunalbestyrelsen, synes også hensigtsmæssigt at kunne bygge på den kommunale organisationsform. Når både de til forsyningsvirksomheden knyttede formueaktiver og gælden er kommunens, opstår der ikke i forhold til den enkelte borger spørgsmål om opgørelse af andele i formue og gæld, fordi en forbruger vil tilmeldes eller afmeldes. Man må også have for øje, at faste anlæg for en forsyningsvirksomhed, der dækker det lokale samfund og derfor følger dets dynamik, ikke kan undergives nogen isoleret levetidsbetragtning af ren teknisk eller økonomisk karakter, når anlægsudgifterne skal tidsmæssigt fordeles. Den samfundsproduktive værdi af fællesindretninger er fuldt så meget afhængig af den samfundsmæssige udvikling som af anlæggets tekniske produktionsevne eller dets driftsøkonomi isoleret betragtet, og fordelingen i tid af omkostningerne ved det samfundsmæssige produktionsapparats vedligeholdelse og ekspansion må derfor være en integrerende bestanddel af den samlede økonomiske politik.³⁹ Af denne grund kan det være naturligt, at et fællesanlæg, der i kraft af sit almene dækningsområde, har intim sammenhæng med lokalsamfundets udvikling, iværksættes som kommunalt og ikke afvikles inden for en lukket økonomi.

Fordi kommunalfuldmagten afgrænses ud fra reale hensyn som her

39. En økonomisk politik, der er bestemt på at foregribe ekspansionsomkostningerne, er ofte betegnet som kommunal konsolidering. De regler, som knytter sig til den tidsmæssige fordeling af udgifterne, og som er en hovedhjørnesten i tilsynsvirksomheden, er i det hele holdt uden for nærværende undersøgelse.

anført, er der ikke dermed givet udtryk for, at de forsyningsvirksomheder, der haves for øje, ikke kan organiseres i selskabsform med en passende indretning af vedtægterne under kommunens tilsyn, således at samfundsmæssige hensyn tilgodeses. På den anden side må en kommunal organisationsform være udelukket, hvis det drejer sig om fællesanlæg for en identificeret kreds af ejendomme bundet til forsyningen.

Det er en selvfølge, at kommunalfuldmagten omfatter adgang til at afhænde *biprodukter*, der fremkommer som led i en kommunal forsyningsvirksomhed. Under udfoldelsen af denne handelsvirksomhed må kommunalbestyrelsen optræde med erhvervsøkonomiske hensyn for øje til varetagelse af forbrugerkredsens interesser, hvilket betyder, at den handler efter almindelige forretningsprincipper og tilsigter det størst opnåelige overskud. Heraf følger umiddelbart, at kommunalbestyrelsen ikke kan etablere ordninger for afhændelsen af biprodukter til underpris til favorisering af udvalgte købere.⁴⁰

Udover det anførte om biprodukterne kan man rejse det spørgsmål, om kommunalfuldmagten omfatter adgang for en kommune til at forhandle *apparatur til udnyttelse af forsyningsprodukterne*, såsom gasapparater, elkomfurer m. v. Spørgsmålet har hidtil kun fremkaldt konkrete problemer, når en kommune i forbindelse med nedlæggelse af sit gasværk har villet give de hidtidige gasforbrugere en favorabel stilling med hensyn til overgangen til elektricitet. Det er i den forbindelse udtalt af indenrigsministeriet, at det er uden hjemmel i kommunallovgivningen, at en kommune virker som mellemlid ved omsætningen af løsørestande, og at man derfor måtte udtale sig imod, at en kommune, uanset at salg skulle finde sted til hidtidige gasforbrugere, bistod ved disses fremskaffelse af elektrisk materiel med en særlig rabat.⁴¹ I forbindelse med tilslutning til et kommunalt værk må en kommune kunne træde til med en bistand ved tilvejebringelse af finansieringsordninger ved forbrugernes anskaffelse af apparatur, idet en kommune må være berettiget til ved et værks drift overfor kunderne at tage samme hensyn som private virksomheder, og da det i en sag, hvor spørgsmålet var rejst over for indenrigsministeriet af en flaskegasleverandør, var oplyst, at det var almindeligt, at flaskegaselskaber var kunderne behjælpelige med finansieringen af de med installationen af

40. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 240 f.

41. *Indmin. skr.* af 16. juni 1962 (utrykt).

flaskegas forbundne udgifter, kunne det ikke være ulovligt, at en kommune ydede en finansieringsmæssig lettelse af tilsvarende art for nye elektricitetsforbrugere.⁴² Da der i sådanne tilfælde sker indkøb hos de private leverandører i overensstemmelse med erhvervets normale organisationsform, må man i ministeriets udtalelse kunne indlægge, at kommunerne ikke lovligt vil kunne optage en handel med accessoriske løsørestande.⁴³

E. Boligforsyning.

Under omtalen af kommunernes pligter til naturalomsorg for deres indbyggere blev det nævnt, at det kan påhvile en kommune at sørge for husrum til husvilde indbyggere. Denne forpligtelse til husvildeforsorg udløser ikke i sin begrænsede form nogen interesse hos en kommunalbestyrelse for at iværksætte en almindelig boligforsyning for borgerne, men først når antallet af husvilde og andre boligsøgende når en sådan størrelse, at det bliver et samfundsmæssigt problem, vil kommunalbestyrelsen blive påvirket til handling. På den anden side må interessen hos kommunerne i denne situation føles særlig stærk.

Forpligtelsen til at sørge for anbringelse af husvilde gav allerede i forrige århundrede lejlighedsvis anledning til problemer for kommunerne, men det må dog fastholdes, at det private byggeri op til den første verdenskrig som helhed var i stand til at stille det fornødne antal boliger til befolkningens rådighed.⁴⁴ En anden sag er, at en boligforsyning overladt til privat byggeri hurtigt efter industrialiseringens gennembrud viste uheldige sider både hvad angår kvalitet, regelmæssighed i forsyningen og omkostningsniveau. Samspillet mellem beskæftigelsen i industrien og i byggefagene har til stadighed⁴⁵ og i stigende grad vist sig som et samfundsmæssigt problem.

Fra statens side blev det i første omgang den svigtende beskæftigelse i byggefagene, der gav anledning til positive foranstaltninger. Ved lov nr. 41 af 29. marts 1887 om lån til ombygning af overbebyggede og usunde bydele i København og købstæderne og opførelse af arbejderboliger søgte man at stimulere beskæftigelsen i byggefagene gennem saneringsbyggeri på

42. *Indmin. skr.* af 27. nov. 1959 (utrykt).

43. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 271.

44. *Jens Warming* i Danmarks sociallovgivning, København 1918, s. 247.

45. 1. c., s. 248 f.

et tidspunkt, hvor der alene i København var 2.000 ledige lejligheder.⁴⁶ Loven kom dog til at gå ud over det rene saneringsbyggeri, idet der under lovforslagets behandling blev indføjet en hjemmel til at yde statslån til kommuner og foreninger til opførelse af gode og sunde arbejderboliger. Lånene, der blev ydet mod 1. prioritets panteret og en rente på 3 % p. a., kunne gå op til $\frac{2}{3}$ af ejendommens værdi. Loven blev forlænget et antal gange, og den gav især anledning til iværksættelsen af en del boligforeningsbyggeri.

Bag denne første byggestøttelovgivning lå en forudsætning om, at det lå inden for kommunernes funktionsområde at bygge boligejendomme, i hvert fald når der var tale om arbejderboliger, og endvidere viste lovteksten, at man gik ud fra, at kommunerne lovligt kunne yde lån til boligbyggeri. Hverken den ene eller den anden mulighed for en kommunal indsats blev dog anvendt i et så betragteligt omfang, at det kunne få nogen betydning for boligbehovets tilfredsstillelse, da den første verdenskrig affødte en alvorlig bolignød ledsaget af en betydelig ledighed i byggefagene. En aktiv indgriben fra statens side ansås under disse omstændigheder nødvendig, og med henblik på en almindelig undersøgelse af boligproblemet nedsattes ved lov nr. 316 af 30. oktober 1916 en *boligkommission* og, da dennes kommissorium var udløbet, påny en boligkommission ved lov nr. 687 af 21. december 1918. Disse kommissioner skulle blive overordentlig virksomme.

Det første resultat af 1916-kommissionens virksomhed var to love af 31. marts 1917, nemlig nr. 178 om lån til byggeforeninger og nr. 179 om lån til kommuner til byggeforetagender. Begge love omhandlede byggeri til den mindrebemidlede del af befolkningen; i forhold til den tidligere ordning ændredes støtten således, at lånene kun skulle sikres ved 2. prioritets panteret, idet man hermed ønskede at modvirke, at den offentlige byggefinansiering skulle overtage den almindelige realkredits opgaver, så meget mere som den fastsatte forrentning på 4 % p. a. lå under markedets almindelige rentefod. I loven om lån til kommuner var der ikke alene hjemmel til at yde statslån til direkte kommunalt byggeri, men statslån kunne også ydes til kommunerne med henblik på, at disse skulle videreudlåne lånemidlerne til private bygherrer og byggeforeninger. Realiteten i denne udlånsform med kommunen som mellemed var en statslåneform til privat

46. R. T. 1886/87, till. B., sp. 249 f.

byggeri, hvor låneordningen blev forvaltet af kommunalbestyrelsen, og hvor kommunen var indskudt til at bære risikoen for lånenes tilbagebetaling; med andre ord optrådte kommunen som garant for statslånet, hvilket den ikke gjorde ved de af staten ydede direkte lån til byggeforeninger.

Loven af 1917 om lån til kommuner suppleredes med en lov nr. 48 af 5. februar 1918 om statstilskud til kommuner til nedbringelse af arbejdsløsheden, herunder ved iværksættelse af boligbyggeri for mindrebemidlede. Tilskudet efter denne lov var bestemt til en regulær nedbringelse af ejendommenes anskaffelsesudgifter, og statstilskudet var betinget af, at vedkommende kommune til det pågældende byggeforetagende ydede et tilskud af samme størrelse som statstilskudet.⁴⁷ Med visse ændringer fortsatte denne lovgivning til 1922, da den statslige udlånsvirksomhed gik over til den ved lov nr. 551 af 23. december 1922 oprettede statens boligfond. Støttelovgivningen gav anledning til en del kommunalt byggeri, men den virkelige udvikling fandt dog sted på byggeforeningsområdet.

Den lovgivning, der i 1917 og 1918 udviklede sig på boligbyggeriets område, må i første række ses som et udtryk for, at boligforsyningsproblemet i sin helhed både i henseende til fremskaffelsen af boliger og til regulering af beskæftigelsen er et samfundsanliggende. Den samfundsmæssige interesse i boligforsyningen gav sig udslag i, at der på væsentlige punkter skete en afgørende forandring i organisationen af den offentlige støtte og af det offentligt støttede byggeri.

Efter den lovgivning, der gik forud for boligkommissionens virksomhed, var den offentlige støtte til ophjælpning af byggeriet ydet i form af långivning fra staten direkte til kommuner eller byggeforeninger, men nogen særlig kontrol med byggeforeningernes virksomhed havde det ikke været muligt for de statsmyndigheder, der administrerede långivningen, at gennemføre, og de enkelte byggeforetagenders afvikling havde i en række tilfælde givet anledning til kritik. Disse uheldige sider ved ordningen af den offentlige støtte til byggeriet førte til, at man ændrede signaler og bevidst inddrog kommunerne som decentraliserede organer i forvaltningen af den offentlige støtte til byggeriet. Som nævnt havde allerede lov nr. 179 af 31. marts 1917 afgivet hjemmel for, at statslån til privat byggeri blev formidlet gennem kommunerne på disses selvstændige økonomiske ansvar. Dette princip

47. R. T. 1917/18, till. A., sp. 3659.

om, at kontrollen med og ansvaret for den offentlige støtte til byggeriet skulle ligge hos kommunerne, blev udbygget ved den nævnte lov af 1918.⁴⁸ Ganske vist var man klar over, at de regler om direkte økonomisk tilskud til byggeriets billiggørelse, der indførtes med loven af 1918, ikke ville kunne fortsætte under normale tider; men *princippet om, at kommunalbestyrelserne skulle have kontrol med og ansvar for det offentligt støttede boligbyggeri*, ønskede man at slå fast som et grundlæggende princip for det fremtidige almennyttige boligbyggeri, således at støtten blev bragt ind under mere rationelle former.⁴⁹ Dette princip for kommunernes funktionelle placering i den offentlige støtte til byggeriet blev lagt til grund for lov nr. 551 af 23. december 1922 om lån til boligforanstaltninger, ved hvilken lov boligfonden som nævnt blev oprettet. Efter loven var det en betingelse for ydelse af statslån, at vedkommende kommune påtog sig garanti for halvdelen af tab, som lides på lånene. Man bemærker, at der allerede i denne lov reserveredes en udvej, såfremt decentraliseringen skulle give anledning til ulemper på grund af kommunernes modstridende interesser, idet loven indeholdt en hjemmel for, at kommunens garanti kunne frafalde, når en ejendoms boliger skulle bebos af tilflyttere fra andre kommuner. Samtidig bemærkes, at loven ikke direkte nævner kommuner som selvstændige bygherrer, omend muligheden er forudsat.

Det andet grundlæggende princip for det offentligt støttede boligbyggeris organisation, der vandt fodfæste i tiden under boligkommissionens virksomhed, hvilede på et forslag om at lade dette byggeri stabilisere sig som en *selvfinansierende boligforsyning*. Spiren til dette princip var vel allerede udtrykt i loven af 1887, hvori det var fastsat, at det mulige overskud i byggeforeninger, der havde modtaget statslån, skulle anvendes til fordel for foreningens formål. Den almindelige formulering af princippet blev fremført i boligkommissionen af 1918,⁵⁰ idet der her blev redegjort for, at vedtægterne for de offentligt støttede boligselskaber måtte udformes således, at den opsparing, der fandt sted gennem prioritetsafdrag, senere kunne frigøres og anvendes til finansiering af nyt boligbyggeri ved grundlæggelsen af andre afdelinger af det enkelte boligselskab. Den reelle virkning af, at de opsparede bygningsværdier forbliver indestående som finansierings-

48. Boligkommissionen af 1916, betænkning IV, s. 58.

49. 1. e., s. 59.

50. Fremsat af F. C. Boldsen i Tillægssbilag til betænkning II, s. 173.

grundlag i det almennyttige byggeri er, at det enkelte selskab udvikler sig til en boligkommune karakteriseret ved, at den opsparring, der ved det private byggeri tilfalder husejeren, i stedet går ind i boligforsyningen med selvforstærkende kraft, og samtidig skulle organisationsformen indebære, at huslejen i det offentligt støttede byggeri indpasses i det almindelige huslejeniveau, hvadenten dette er frit eller kontrolleret, således at alene den direkte støtte i henhold til lovgivningen kan påvirke huslejen.

Princippet om en organisering af det almennyttige boligbyggeri efter selvfinansieringsprincippet blev i enkelte tilfælde bragt i anvendelse allerede under boligfondsloven af 1922, men først ved lov nr. 128 af 11. april 1933 fik det et sådant lovmæssigt grundlag, at det for alvor kunne udvikles i vedtægterne for det almennyttige boligbyggeris selskaber. Den afgørende udvikling fik princippet ved de siden lov nr. 235 af 30. april 1946 godkendte vedtægter for andelsboligforeninger, boligselskaber og selvejende byggevirksomheder.⁵¹ Den udvikling, som det almennyttige byggeri har undergået under dets organisatoriske selvstændiggørelse, har påvirket kommunernes og kommunalbestyrelsernes funktion i decentraliseringen af den offentlige støtte til boligforsyning. Det falder uden for den foreliggende fremstilling at give en udførlig redegørelse for udviklingen i omfang og form af den offentlige støtte til byggeriet; den nugældende ordning er fastlagt i lov nr. 356 af 27. december 1958 om boligbyggeri. Ejheller kommunens decentraliserede funktion i den offentlige støtte til boligbyggeriet skal gøres til genstand for omtale på dette sted, hvor alene kommunalfuldmagts indhold med hensyn til kommunernes naturalvirksomhed på boligforsyningens område skal søges afgrænset.

De forudsætninger, der i lovbestemmelser og kommissionsbetænkninger er kommet til udtryk vedrørende kommunernes virksomhed på boligforsyningens område, har alle sigte på foranstaltninger til *udvidelse eller forbedring af boligmassen*. Det er et accessorium i forhold til kommunalt boligbyggeri, at kommuner er kommet til at stå som besiddere af boligejendomme med *kommunalbestyrelsen som ejendomsadministrator*, og nogen selvstændig funktion i de sidstnævnte henseender tilkommer hverken kommunen eller kommunalbestyrelsen. Da kommuners erhvervelse af fast ejendom kun kan anses lovlig, når den finder sted som led i en kommunal for-

51. Vedtægterne grunder sig på normalvedtægter, der af Kr. Sindballe er udarbejdet for indenrigsministeriets udvalg af 11. september 1941 vedrørende statens forhold til byggeriet, betænkning III, s. 36 ff.

anstaltning,⁵² må det antages, at der ikke lovligt ville kunne meddeles samtykke til en kommunes erhvervelse af beboelsesejendomme med det primære formål at administrere ejendommenes udlejning. Ved en sådan disposition ville der ikke finde nogen forøgelse af boligmassen sted.⁵³

Den samfundsmæssige interesse i en forøgelse af boligmassen har imidlertid ikke ført til, at den offentligt støttede byggesektor er kommet til at omfatte al slags boligbyggeri, og det gælder da også, at en kommunal foranstaltning til forøgelse af boligmassen ikke kan give sig udslag i boligbyggeri af en hvilken som helst art. Den udbygning af lovgivningen om offentlig støtte til boligbyggeriet, der foregik frem til den nugældende boligstøttelov af 1958, er udtryk for, at det offentligt støttede byggeri udgør en *bestemt sektor inden for boligforsyningen*, og denne sektor er ved lovgivningen og den dertil knyttede administrative praksis blevet afgrænset både i henseende til boligmæssig standard og prismæssig placering. Hvad der er sket er, at lovgivningen om statens støtte til boligbyggeriet, hvorunder også det kommunale boligbyggeri har været henført, til stadighed har forudsat, at dette byggeri var bestemt for den mindrebede eller mindstbede del af befolkningen, og dette lovgivningskriterium har i tidens løb opnået en traditionel afgrænsning med hensyn til byggeriets kvalitetsmæssige og prismæssige klasse både opad og nedad. Det var en forudsætning ved tilvejebringelsen af den nugældende lovgivning, at byggeriet inden for de grænser, som dets almenyttige karakter tilsagde, kunne sikre en sådan kvalitetsmæssig standard.⁵⁴

I tiden frem til 1958 fæstnede der sig i praksis den opfattelse, at lovgivningen udtømmende angav grænserne for den kommunale andel i en offentlig støtte til boligbyggeriet, og det var derfor naturligt, at lovgivningens udtømmende karakter for så vidt angår kommunal støtte til boligbyggeriet blev udtrykkelig fastslået i boligstøtteloven af 1958, se § 17 og § 20. Når *den kommunale støtte udtømmende er normeret*, må det imidlertid være den naturlige forståelse af lovgivningen, der særlig med loven af 1958 tilsigter en afgrænsning mellem den offentlige og den private byggesektor, at en kommune ikke ved at optræde som bygherre kan bringe sig uden for

52. Jfr. *indmin. skr.* af 15. sept. 1961. *[?]*

53. Den kommunale interesse i bevarelsen og udnyttelsen af den forhåndenværende boligmasse har begrundet, at forskellige kompetencer vedrørende den offentlige kontrol med boligforholdene er blevet henlagt til kommunalbestyrelserne, jfr. *Administrative afgørelser*, s. 39.

54. Betænkning om det fremtidige boligbyggeri 1945, s. 136 og 140.

det område for det offentlige byggeri, der nu er fastlagt ved loven. Det er også i praksis antaget, at en kommune ikke for egen regning lovligt kan opføre boliger, hvis kvalitet er ringere end det byggeri, hvis finansiering kommunerne lovligt kan støtte med garanti.⁵⁵ For så vidt angår parcelhusbyggeri er det forekommet, at en kommune har påbegyndt et byggeri i salgsøjemed med henblik på, at køberen selv skulle færdiggøre det ved egen indsats, og at huset i salgsøjeblikket derfor ikke har haft den krævede kvalitetsmæssige standard. Efter en færdiggørelse ville de kvalitetsmæssige og prismæssige krav rigeligt være opfyldt, og fremgangsmåden ansås derfor ikke ulovlig, såfremt kommunalbestyrelsen ville sikre husenes forskriftsmæssige færdiggørelse.⁵⁶

Boligstøtteloven er ikke alene udtømmende med hensyn til det støttede byggeris kvalitet og prisklasse, men også med hensyn til den offentlige støttes omfang og vilkår, først og fremmest gennem fastsættelsen af procentgrænser for statslån eller lånegaranti i forhold til byggeriets anerkendte anskaffelsesudgifter. De finansieringsmæssige reglers udtømmende karakter lader sig efter sagens natur ikke umiddelbart overføre på kommunalt boligbyggeri, fordi kommunen som bygherre skal sikre finansieringen af de fulde anskaffelsesudgifter. Hermed er spørgsmålet om kommunens stilling til byggeomkostningernes afvikling dog ikke afgjort. Problemstillingen er forskellig, eftersom der er tale om udlejningsbyggeri eller parcelhusbyggeri. I første omgang skal der ses på udlejningsbyggeriet.

Det har været et afgørende træk i tilrettelæggelsen af den offentlige støtte til boligbyggeriet, at dette byggeri, bortset fra den lovbestemte støtte, må indpasses af bygherren i byggeriets almindelige markedsforshold. Lovens udgangspunkt har dermed været, at det enkelte byggeri skal kunne bære sine omkostninger, og dette princip har fået en væsentlig stramning ved boligstøtteloven af 1958, der stærkt begrænsede adgangen til at yde lavtforrentede statslån til boligbyggeri. Ved samme lejlighed blev i stedet reglerne om de socialt bestemte huslejetilskud udbygget.

Regler om direkte tilskud til *nedbringelse af byggeomkostningerne* findes nu kun i boligstøttelovens § 20, der må anses for udtømmende. Det må derfor også anses for udelukket, at en kommune ved et kommunalt byggeri kan nedskrive anskaffelsesudgiften ud over de i den anførte lovbestemmelse angivne rammer, lige så lidt som den kan nedskrive anskaffelsesudgiften

55. *Indmin.* skr. af 17. april 1953 (utrykt).

56. *Indmin.* skr. af 13. sept. 1962 (utrykt).

for lejligheder, der ikke stilles til rådighed for mindstbemidlede. En sådan billiggørelse ville også være i strid med princippet om husvildeforsorgen i forsorgslovens § 127.⁵⁷

Bortset fra den nævnte adgang til nedskrivning af byggeriets anskaffelsesomkostninger, må *huslejen* i kommunalt udlejningsbyggeri, når huslejemarkedet tillader det, fastsættes, så den giver *dækning for ejendommens samlede udgifter*.⁵⁸ Denne beregningsmåde ved fastsættelse af huslejen er i overensstemmelse med de principper, der har behersket lejefastsættelsen i den huslejekontrollerede boligmasse, og dette stemmer igen med det individuelle omkostningsprincip, der kendes fra andre kommunale forsyninger. Imidlertid ændrer problemstillingen sig, når det i løbet af en ejendoms brugsperiode ikke længere er anskaffelsesudgiften, men huslejeniveauet, der skal danne grundlag for lejefastsættelsen og dermed for ejendommens overskud eller underskud. Hvilke økonomiske grundprincipper skal med andre ord beherske retsforholdet mellem kommunen og de borgere, der forsynes med kommunalt ejede boliger.

Regler til sikring af kommunale boligejendommers rentabilitet eller om anvendelsen af overskud findes ikke i boligstøtteloven. Der findes således heller ikke nogen hjemmel til at tillægge de på et givet tidspunkt værende beboere i en kommunal ejendom en individuel begunstigelse ved at undlade at opkræve en leje, der kan give dækning for ejendommens udgifter, herunder forrentning af den i ejendommen oparbejdede egenkapital fremkommet ved afdrag på lån. Da ej heller et eventuelt frit huslejeniveau kan være normgivende, synes man uden videre at måtte henføre kommunale boligejendomme under det i boligstøttelovens kapitel 15 fastsatte princip

57. Jfr. foran s. 34. Ifølge *socmin.* skr. af 4. novbr. 1957 omfatter forsorgslovens § 127 (tidl. § 279) ikke almindelig udlejning.

58. At lejerne i kraft af reglerne om huslejetilskud, boligstøttelovens §§ 66–97, ikke kommer til at betale den fulde husleje, ændrer intet i princippet om dækning af ejendommens udgifter. Dette gælder også, når en kommune opfører folkepensionistboliger med adgang for pensionister, der i økonomisk eller anden henseende er således vanskeligt stillede, at der efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør ydes dem støtte, boligstøttelovens § 78, 1. stk. I sådanne ejendomme fastsættes huslejen efter regler givet af socialministeren ud fra en hensyntagen til boligens kvalitet og størrelsen af den leje, som folkepensionsbeløbet levner mulighed for, og ejendommen vil derfor give et regnskabsmæssigt underskud; men dette dækkes ind ved, at det posteres som huslejetilskud til beboerne, boligstøttelovens § 76, 1. stk. Tidligere fandtes regler om aldersrenteboliger i folkeforsikringslovens § 40, 12. stk.

vedrørende beregningen af leje i det almennyttige boligbyggeri, idet lejen her retter sig efter den enkelte ejendoms udgifter.

Når kommunen ikke kan tillægge de enkelte beboere lejemæssige begunstigelser ud over det af lovgivningen fastlagte beregningsprincip for huslejen i de almennyttige boligselskabers ejendomme, opstår der det spørgsmål, om man i konsekvens af ligheden mellem det kommunale byggeri og det af de almennyttige boligselskaber organiserede byggeri må antage, at reglerne om anvendelsen af de ved udlejningsvirksomheden oparbejdede egenkapitaler til almennyttigt boligformål, boligstøttelovens § 111 og § 112, skal finde anvendelse på det af kommunerne iværksatte udlejningsbyggeri. Hermed ville man tillægge det kommunale udlejningsbyggeri egenskab af en af kommunalbestyrelsen administreret specialkommune eller selvejende institution. En nærmere overvejelse af dette spørgsmål er upåkrævet, idet der åbenbart ikke er holdepunkt for at fastholde et retligt krav om udskillelse af et kommunalt boligbyggeris egenkapital og dennes forrentning fra kommunens øvrige formueverdier.

Erfaringen har vist, at den funktion ved tilvejebringelsen af tilvækst i boligmassen, der på et tidligere tidspunkt måtte være henskudt til kommunerne, efter udviklingen af det selvejende almennyttige boligbyggeri, i alt overvejende grad er gået over på dette. Dette kan bero på, at et kommunalt byggeri dårligere indpasses i byggebranchens erhvervsstruktur end et byggeri, der organiseres i selskabsform. Men det kan også hænge sammen med, at en organisationsform, der giver byggeriet karakter af en boligkommune, giver mere hensigtsmæssige besiddelsesforhold og dermed administrationsforhold over for beboerne. Uhensigtsmæssigheden ved en kommunal funktion i boligbyggeriet korresponderer med, at kommunalbestyrelsen efter sin sammensætning ikke er synderlig egnet til at varetage husejerinteressen i de varige lejeforhold. Uden positiv lovgivning kan en begrænsning af kommunalfuldmagten dog ikke fremkomme.

Foruden udlejningsbyggeri har den offentlige støtte til boligbyggeri fra tidligste tid også omfattet *støtte til opførelse af parcelhuse* ved den fremtidige ejer selv, når denne var medlem af en byggeforening. Man var således klar over, at de fremtidige ejere af parcelhuse af den kategori, der kunne være tale om at fremelske gennem en offentlig støtte, ofte ikke ville evne at optræde som bygherrer. Da tanken om en mere virkningsfuld ophjælpning af parcelhusbyggeriet blev ført frem i befolkningskommissionen af 1935, foreslog man en udtrykkelig hjemmel til, at støtte kunne

ydes til opførelse af parcelhuse med salg til den mindrebemidlede del af befolkningen for øje.⁵⁹ En bestemmelse herom blev også optaget i boligstøtteloven af 1938. Da man samtidig ønskede at undgå, at det støttede parcelhusbyggeri skulle organiseres på erhvervsøkonomisk grundlag, hvorved bl. a. virkningen af den offentlige støtte kunne blive opslugt gennem bygherrens skjulte eller åbenlyse fortjeneste, forbeholdt man iværksættelsen af det støttede byggeri af parcelhuse med salg for øje til kommuner og boligforeninger, der formentes at kunne fremskaffe et udbud af denne boligtype på en hensigtsmæssig og billig måde.⁶⁰ Disse regler opretholdtes ved boligstøttelovene af 1946 og 1955, men selv lovens udtrykkelige omtale af *kommunernes adgang til at optræde som bygherrer for parcelhuse med salg for øje* førte dog ikke til nogen videre kommunal aktivitet, og kun få kommuner har optaget denne byggevirkksomhed på deres program. Bag lovbestemmelserne lå en forestilling om, at især boligforeningernes organer skulle være egnede til at tilrettelægge byggeri af denne art, og man fik foreløbig i 1938-lovens § 10 optaget en forskrift om, at anerkendte boligforeninger og boligselskaber kunne optræde som rådgivende organ for bygherrer, der til eget brug opfører parcelhuse. Bestemmelsen, der fandt en meget begrænset anvendelse, blev foreslået udvidet til også at gælde kommuner;⁶¹ men resultatet blev i stedet, at den ikke fandt optagelse i 1946-loven.

Den ligestilling, som 1938-loven gav opførelse af parcelhuse med salg for øje og rådgivning af bygherrer af eget hus ved støttet parcelhusbyggeri, viser, at den kommunale funktion er en organiserende funktion til nedbringelse af byggeomkostningerne. Det har ikke været meningen at hjemle kommunerne adgang til en tilskudsmæssig billiggørelse af husene for købere af kommunalt byggede huse; salg til priser, der ikke giver dækning for kommunernes anskaffelsesomkostninger, har aldrig været anset tilladeligt.

Medens det offentligt organiserede parcelhusbyggeri med salg for øje kun vandt sparsom udbredelse, indførte lovgivningen en støtte til forretningsmæssigt organiseret parcelhusbyggeri, lov nr. 283 af 30. juni 1941, ny § 10 a. Denne støtte videreudvikledes ved lov nr. 235 af 30. april 1946 §§ 42–49 og udvidedes i væsentlig grad ved lov nr. 135 af 5. april 1952

59. Befolkningskommissionen af 1935, betænkning nr. 2, 1937, s. 17 og s. 22.

60. R. T. 1937/38, till. A., sp. 3707, ad § 10.

61. Betænkning om det fremtidige boligbyggeri, 1945, s. 184, § 9, 4. stk., og s. 197.

§§ 52 a–52 g. Meningen med denne støtte var at stimulere til et byggeri, der vel forudsattes under andre forhold at være kommet igang af sig selv, men som under de foreliggende forhold i byggeriet var utilstrækkeligt og især gav utilstrækkelig beskæftigelse i bygningsindustrien. Støtten havde, bortset fra loven af 1941, sigte på byggeri, der var større og dyrere end det socialt bestemte, og der fordredes en større egenkapital fra bygherrens side. Ved lov nr. 107 af 14. april 1955 begrænsedes støtten til kun at omfatte mindre huse. Den udvikling af parcelhusbyggeriet på erhvervsmæssig basis, der fandt sted under efterkrigstidens støttelovgivning bevirkede, at man ved 1958-loven ophævede den eksisterende begrænsning med hensyn til, at offentlig støtte til parcel- og rækkehusbyggeri med salg til mindrebemidlede for øje kun kunne formidles gennem kommuner og anerkendte boligselskaber, idet også private erhvervsdrivende bygherrer efter denne kunne opføre støttet parcelhusbyggeri med salg til mindrebemidlede for øje, jfr. boligstøttelovens § 49.⁶²

Den omstændighed, at boligstøtteloven af 1958 ikke udtrykkeligt omtaler kommunernes virksomhed med opførelse af parcelhuse med salg for øje, har ikke tilsigtet nogen ophævelse af kommunernes adgang til en sådan virksomhed og er heller ikke i praksis forstået på den måde. Lovreglernes forhistorie viser derimod, at kommunens funktion alene har skullet være at fremskaffe huse til salg af den af loven omhandlede type bestemt for den mindrebemidlede del af befolkningen, og da lovreglerne til stadighed på udtømmende måde har normeret den offentlige støtte til byggeriet og dermed angivet den fremtidige ejers egen andel i finansieringen, må følgen være, at en kommunal mellemkomst som bygherre ikke kan føre til en videregående økonomisk kommunal støtte til byggeriet end forudsat i loven. Ved salg kan kommunen derfor ikke lade restkøbesummen indestå ud over den i loven fastsatte lånegrænse for den offentlige støtte, jfr. boligstøttelovens § 12,⁶³ medens huset inden for denne grænse lovligt kan prioriteres med kommunegaranti, jfr. § 17.

Den centrale funktion for kommunerne på parcelhusbyggeriets område er således efter den gældende lovgivning at deltage i en finansieringsstøtte til fremme af byggeriet af denne bestemte type boliger. Når man herudover har villet tillægge kommunen en funktion som bygherre og dermed som

62. F. T. 1958/59, till. A., sp. 458.

63. *Indmin.* skr. af 30. juni 1947 (utrykt), skr. af 10. marts 1962 (utrykt) og skr. af 9. marts 1963 (utrykt).

mellemkommende finansier af bygherrens eget indskud, således at kommunen påtager sig den forretningsmæssige risiko ved en forsyningsvirksomhed over for den enkelte, er årsagen hertil formentlig, at udviklingen ikke hidtil har frembragt noget andet alternativ til et forretningsmæssigt organiseret byggeri end det kommunale. På den anden side har det offentligt støttede privat iværksatte parcelhusbyggeri med salg for øje fået et sådant omfang og er kommet under en sådan prismæssig kontrol, at trangen til et kommunalt parcelhusbyggeri ikke har været mærkbar. Udviklingen taler således for, at anvendelsen af en kommunal organisationsform ved parcelhusbyggeri ikke er hensigtsmæssig, men dog kan fungere som nødløsning i områder, hvor et forretningsmæssigt organiseret byggeri ikke viser sig.

I tilfælde, hvor kommuner har skullet sælge parcelhuse, har man rejst det spørgsmål, om husene i kraft af særlige skødevilkår kan tillægges en særstilling i forhold til den sædvanlige for fast ejendom gældende omsætningsfrihed med det formål, at den billige anskaffelsesudgift ikke konverteres til en formuegevinst for den første køber. I praksis har man endog helt villet afskære ejeren fra videreafhændelse til markedsvilkår, således at ejeren ikke får del i den almindelige værdistigning på fast ejendom. Om disse spørgsmål skal nu først bemærkes, at en kommune ikke lovligt gennem forbehold i salgsvilkårene kan sikre sig en større eller mindre del af indtrådte kapitalgevinster. Det må antages, at lovgivningsmagten ved lovreglerne om kapitalvindingsskat på fast ejendom udtømmende har taget stilling til, dels at det offentliges andel i sådanne gevinster tilfalder samfundet som helhed, dels inden for hvilke grænser det er samfundsmæssigt hensigtsmæssigt at foreskrive inddragning af værdistigningsgevinster og dermed påvirke den almindelige omsættelighed på ejendomsmarkedet. Iøvrigt ville det være lidet stemmende med den tanke, der ligger bag kommunens formidlende funktion, at den, der køber et hus hos kommunen, skal være dårligere stillet i økonomisk henseende, end den, der er således stillet, at han selv kan optræde som bygherre.

En udførlig gennemgang af de vilkår, der hidtil har været lagt til grund for den offentlige støtte til parcelhusbyggeri vil vise, at støtteordningens funktion har været at skabe en tilvækst i boligmassen, og at boligerne fremover har været undergivet det almindelige ejendomsmarkeds vilkår alene med visse forbehold bestemt af, at der i ejendommen indestår statslån eller lån garanteret af staten eller af kommunen. Er det sidste tilfældet,

må kommunen ved ejerskifte være forpligtet til at påse, at erhververen opfylder boligstøttelovens betingelser for at være mindrebemidlet, men herudover kan det ikke være kommunalbestyrelsens opgave at dirigere handelsvilkårene for den fremtidige omsætning af ejendomme, der er bygget på kommunalt initiativ eller med kommunal støtte.⁶⁴

Konklusionen vedrørende kommunernes og kommunalbestyrelsernes funktion inden for boligforsyningens område må herefter være, at både kommuner og kommunalbestyrelser er indgået som decentraliserede led i forvaltningen af statens foranstaltninger til stimulering af boligbyggeriet. Under lovgivningsmagtens udvikling af regler vedrørende det byggeri, der kan ophjælpes gennem statsstøtten, er der udviklet en række krav, der afgrænser det statsstøttede byggeris omfang og område fra det private byggeri, og disse regler gælder også som grænser for kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagten indeholder alene funktioner vedrørende tilvejebringelse af en tilvækst i boligforsyningen. Udviklingen har vist, at lovgivningens tilkendegivelser om en offentlig naturalforsyning organiseret som kommunal ikke er naturligt begrundet i kommunens og kommunalbestyrelsens struktur, og at udviklingen derfor har fulgt en mere selvstændig organisationsform for byggeriet, så kommunens funktion er blevet begrænset til den finansieringsmæssige bistand med de dertil knyttede forvaltningsmæssige funktioner for kommunalbestyrelsen. Medvirkende hertil har for udlejningsbyggeriets vedkommende været, at et kommunalt ejerforhold har haft vanskeligt ved at indpasse sig i det kommunale styrelses-system.

F. Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen.

I det forudgående afsnit om det offentliges støtte til boligbyggeriet er det omtalt, at der i tilpasningen af den offentlige indsats på dette forsyningsområde ikke alene har været anlagt forsyningspolitiske betragtninger, men at den regulerende indflydelse på boligbyggeriet i lige så høj grad har været bestemt af beskæftigelsespolitiske hensyn. Hensyn af denne sidstnævnte art har imidlertid ikke været begrænset til boligforsyningens område. En lang række love og kommissionsbetænkninger fra tiden før og efter den 2. verdenskrig viser, at beskæftigelsesproblemet er et af de mest fundamentale problemer i nyere tids politik, og at det derfor har øvet en

64. *Indmin.* skr. af 13. sept. 1960 (utrykt) og skr. af 18. maj 1963 (utrykt).

enorm indflydelse, direkte og indirekte, på indholdet af lovgivningen om de offentlige foranstaltninger.

Den offentlige indsats på det beskæftigelsesmæssige område har fået sit mest direkte udtryk i en arbejdsløshedsbekæmpelse ved iværksættelse af offentlige arbejder. Lovgivningen på dette område har i hovedsagen været baseret på en statslig støtte til kommunale foranstaltninger af særlig beskæftigelsesstimulerende karakter; en betingelse for opnåelsen af statsstøtten har det til stadighed været, at foranstaltningerne ikke måtte gribe direkte ind i det normale erhvervsliv,⁶⁵ og den statslige interesse i arbejdsløshedsbekæmpelsen gav sig desuden udtryk i positive forskrifter om muligheden for henvisning af arbejdsløse med bopæl i andre kommuner til et arbejde, der er iværksat med statsstøtte efter beskæftigelsesloven.⁶⁶ Lovgivningen har således alene institueret en statslig beskæftigelsespolitik, der er blevet administreret som en statsstøtteordning i forbindelse med foranstaltninger iværksat af kommunerne inden for kommunalfuldmagtens rammer. Der er ikke gennem lovgivningen om beskæftigelsesarbejder tilvejebragt nogen udvidelse af kommunalfuldmagten, men lovgivningen har til stadighed holdt sig til at fremme iværksættelsen af foranstaltninger inden for de allerede anerkendte kommunale virksomhedsområder. Selve det motiv, at der ved iværksættelsen af en foranstaltning skaffes beskæftigelse til arbejdsløse, kan derfor ikke udvide kommunalbestyrelsens kompetence til at iværksætte foranstaltninger eller oprette virksomheder, der efter deres art hører under det private erhvervslivs virksomhedsområde.

Den af lovgivningen udformede beskæftigelsespolitik har, for så vidt den har taget sigte på de direkte beskæftigelsesskabende offentlige foranstaltninger, haft for øje, at disse indirekte kan have beskæftigelsesfremmende virkning på erhvervslivet. I et vist omfang har man dog fra lovgivningsmagtens side foretrukket direkte at stimulere det private erhvervsliv, idet man inden for dettes organisatoriske rammer har villet opnå en almindelig beskæftigelsesbefordrende ekspansion i de produktive erhverv. De virksomheder, der i første række har kunnet opnå statsstøtte, har været virksomheder med mulighed for at oparbejde en eksport,⁶⁷ og statsstøtten har

65. Lov nr. 186 af 20. maj 1933 om tilskud i anledning af ungdomsarbejdsløsheden § 1.

66. Lov nr. 169 af 13. april 1958 om beskæftigelse af arbejdsløse § 5, 2. stk.

67. Se lovbek. nr. 307 af 6. okt. 1954 om fremme af danske erhvervsinteresser; lov nr. 145 af 4. april 1960 om Danmarks erhvervsfond.

derfor i alle tilfælde været forvaltet af centrale statsmyndigheder direkte over for erhvervet, således at en påvirkning af omkostningsniveau og konkurrenceevne i de enkelte erhverv ikke er gået ud over det samfundsmæssigt forsvarlige, og i hvert fald ikke har ladet sig lede af lokalegoistiske hensyn.

Til disse mere klassiske former for beskæftigelsespolitiske foranstaltninger er der i nyeste tid kommet foranstaltninger, der tager hensyn til en *geografisk fordeling* af erhvervsudviklingen. Baggrunden herfor er, at undersøgelser af beskæftigelsesforholdene efter krigen har vist, at den almindelige økonomiske udvikling ikke i lige grad har gjort sig gældende i alle egne af landet. Over for disse iagttagelser har man i første omgang reageret ved at administrere den bestående lovgivning om statsstøtte til fremme af erhvervsinteresser på en sådan måde, at man har tilskyndet til en lokalisering af virksomheder i de mindre udviklede områder, i det omfang hvori det har været muligt og hensigtsmæssigt.⁶⁸ Siden har problemet givet anledning til en lovgivning om egnsudvikling, først ved lov nr. 211 af 16. juni 1958 og nu lov nr. 172 af 16. maj 1962 om egnsudvikling m. v.

Formålet med den nævnte lovgivning er at stimulere til en placering af virksomheder i mindre udviklede områder gennem økonomisk støtte. Fordelingen af en støtte har ikke kunnet decentraliseres, lige så lidt som det har været anset lovligt, at kommunerne yder støtte til ophjælpning af lokalt erhvervsliv.⁶⁹ Derimod har erfaringen hurtigt vist, at det er af væsentlig betydning, når man har villet stimulere det private erhvervsliv til at søge til mindre udviklede områder, at der dér forefindes umiddelbart tilgængelige byggemodne jordarealer i en stand, der er tjenlig til industriel udnyttelse og altså ikke alene er forsynet med vej og kloak, men også med vand, gas, elektricitet o. lign. På dette punkt henviser man således til de sædvanlige decentraliserede funktioner, herunder jordforsyningen i almindelighed,⁷⁰ og man har som foran omtalt ved fordelingen af statsstøtte til de direkte beskæftigelsesforanstaltninger i særlig grad haft opmærksomheden henledt på iværksættelsen af sådanne almindelige produktionsfremmende foranstaltninger.⁷¹ Ud fra iagttagelser i England og Holland har man her-

68. Arbejdsmarkedskommissionens betænkning om arbejdsløshedsøerne i Jylland 1955, s. 32 ff.

69. *Niels Rasmussen* i Kommunal årbog 1959, s. 790 ff.

70. Jfr. nedenfor s. 137.

71. Arbmin. cirk. nr. 215 og nr. 216 af 28. okt. 1959.

under hævdet, at en oprettelse eller tilflytning af mindre industri- og håndværksvirksomheder til økonomisk svagere udviklede egne, hvor adgangen til at leje eller købe erhvervslokaler ofte ikke er til stede, gøres lettere, når man på forhånd sikrer tilstedeværelsen af sådanne lokaliteter. Tilstedeværelsen kunne opnås ved etablering af værkstedshuse eller opførelsen af industrihuse, og man anså det nødvendigt, at en stedlig offentlig iværksættelse af byggeri af denne art måtte decentraliseres på kommunerne.⁷² I begge henseender har lovgivningen taget tanken op med den virkning, at der er skabt en positiv retlig udvidelse af kommunalfuldmagten.

Anvendelsen af *fælles værkstedsbygninger* som led i en modernisering og rationalisering inden for industri og håndværk er begyndt på privat grundlag, men allerede lov nr. 237 af 27. maj 1950 om udlån til industri- og håndværksvirksomheder gav hjemmel for udlån til opførelse af fælles industri- eller værkstedsbygninger. Også lov nr. 212 af 7. juni 1952 om udlån til visse industrivirksomheder har været anvendt til ydelse af lån til opførelse af værkstedshuse. Normalt var det et vilkår for statslån, at værkstedshuset blev opført i fællesskab af de kommende lejere, der måtte organisere sig f. eks. i et andelsselskab. Ved værkstedshuse forstod man da bygninger, der er således indrettede og forsynede med tekniske installationer, at de giver produktionsmuligheder for en række selvstændige håndværkere og mindre industrivirksomheder, som hver kan disponere over særskilte lokaler til den egentlige produktion, men herudover kan udnytte forskellige fællesanlæg som f. eks. kraftcentral, varmecentral, sanitetsanlæg, marketenderi m. v.

Inden for de økonomisk svagere egne af landet viste det sig vanskeligt at opnå tilslutning fra privat side til opførelse af værkstedshuse på et rimeligt økonomisk grundlag, og der fremkom følgelig forslag om en udvidet statslig støtte til etablering af fælles værkstedshuse. Regler herom findes nu i beskæftigelsesloven nr. 354 af 27. december 1958 § 16, og støtten består i lån på højst 90 % af ejendommens anskaffelsessum eller værdi. Det er ifølge loven en betingelse, at vedkommende kommune yder garanti for lånet i dets helhed eller en del deraf; den funktionelle fordel herved skulle være en sikkerhed for byggeriets forsvarlige gennemførelse og bygningernes anvendelse og vedligeholdelse i overensstemmelse med låne-

72. Arbejdsmarkedskommissionens betænkning vedrørende arbejdsløshedssøerne i Jylland, 1955, s. 36; Betænkning om erhvervsudvikling i provinsen, 1958, s. 39.

vilkårene. Samtidig er kommunegarantien udtryk for, at det planlagte værkstedshus ud fra kommunale hensyn er rimeligt og det økonomiske grundlag i orden.

Lånet ydes på markedsrentevilkår. Der er således ikke på dette sted i lovgivningen tilsigtet tilført erhvervslivet direkte økonomisk støtte til styrkelse af konkurrenceevnen; loven indeholder alene en tilskyndelse for interesserede kredse til at organisere tilvejebringelsen af erhvervslokaler af en type, der kræver fællesvirksomhed. I den forbindelse er det med forbillede i boligstøttelovgivningen naturligt, at der samtidig med den offentlige støtte stilles krav om, at et overskud skal komme ejendommen tilgode.⁷³ Hermed må formentlig netop være ment ejendomsformålet og ikke de øjeblikkelige lejere.

Det er af loven krævet, at den stedlige sammenslutning selv tilvejebringer de yderste 10 % af anskaffelsesudgiften. Ved at vælte denne risiko over på de interesserede har loven villet formulere et kriterium for det stedlige erhvervslivs skøn over projektets levedygtighed; loven må derfor være udtømmende med hensyn til grænsen for den offentlige støtte, således at en kommune ikke kan yde garanti for private lån ud over 90 %-grænsen, hvorved kommunalbestyrelsen ville tegne sig for den forretningsmæssige vurdering. Men loven er også udtømmende med hensyn til den offentlige støtte på den måde, at en kommune er afskåret fra at garantere for lån til opførelse af et fælles værkstedshus, hvortil der ikke ydes statslån efter loven. Loven udtrykker hermed, at den enkelte kommunalbestyrelse ikke kan tegne sig for en vurdering af den samfundsmæssige interesse i, at erhvervslivet støttes på denne måde i den pågældende egn.

Loven forudser den situation, at der under særlige betingelser kan være en samfundsmæssig interesse i, at der etableres et fælles værkstedshus, uden at de forhåndenværende økonomiske kræfter magter at organisere dets etablering efter de fornævnte regler. Alene i denne situation tillægger loven en kommune adgang til som naturalforanstaltning at bygge et fælles værkstedshus og således selv bære risikoen for statslånets overgrænse op til den samlede anskaffelsesudgift. Loven fastslår udtrykkeligt, at der kun undtagelsesvis og kun med indenrigsministeriets samtykke i det enkelte tilfælde kan ydes lån til en kommune, der selv forestår opførelsen af et fælles værkstedshus, og der er dermed sat en meget snæver grænse for de tilfælde,

73. Arbmin. cirk. nr. 217 af 28. okt. 1959, pkt. 10.

hvor man kan undvære den risikopåtagelse fra privat side, der skulle dokumentere det forretningsmæssige skøns positive resultat. Da det er forudsat, at kommunalbestyrelsen ikke er et egnet organ til udøvelsen af et forretningsmæssigt skøn, må man opfatte forholdet på den måde, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til, om kommunen vil være villig til at tage et tab, som de stedlige erhvervskredses negative holdning gør sandsynligt. Man må derfor forvente, at det som en administrativ kontrol over for kommunalbestyrelsens positive vurdering af kommunens interesse vil blive krævet, at kommunens andel af byggeomkostningerne fremskaffes over dens driftsregnskab. Det må iøvrigt være en yderligere betingelse, at de fornødne anstaltmæssige regler for værkstedshusets administration foreligger. Der må foreligge bestemmelser om, hvem der skal have adgang til at leje lokaler i værkstedshuset og på hvilke vilkår, herunder særlig lejens beregning, så den ikke indebærer noget økonomisk tilskud til den enkelte lejetager.

Tanken om, at placeringen af industrielle virksomheder lader sig påvirke af, at brugsklare erhvervslokaler er tilstede, har fundet direkte udtryk i egnsudviklingsloven. Som led i ophjælpsforanstaltninger over for dele af landet, der med hensyn til industriel udvikling står tilbage for det øvrige land, eller som er ramt af særlige økonomiske vanskeligheder, har man søgt at fremme en opførelse af industrielle bygninger, der kan være til salg eller leje. Byggeriet kan organiseres af stedlige selskaber, der opstår på privat initiativ, egnsudviklingslovens § 10, men netop i de områder af landet, hvor byggeriet ønskes fremmet, er sandsynligheden ringe for, at det kan organiseres på privat basis. Loven har da også lagt hovedvægten på, at byggeriet af *industrihuse* iværksættes som kommunalt.

I modsætning til reglerne om værkstedshuse indeholder egnsudviklingsloven hjemmel til en indirekte støtte til lokaliserede virksomheder, idet statslånet, der kan udgøre indtil 75 % af anskaffelsesudgiften, ydes til en fordelagtig rente; denne rentefordel skal komme køberen eller lejeren til gode. Ved begunstigelsen påvirkes virksomhedernes konkurrenceevne, hvorfor det må påses i forbindelse med forvaltningen af udlånsordningen, at der ikke påføres bestående virksomheder af tilsvarende art en urimelig konkurrence.⁷⁴ Da kommunalbestyrelsen ikke kan overskue denne følge

74. Arbejdsmarkedskommissionens betænkning vedrørende arbejdsløshedsøerne i Jylland, s. 35.

af en støtte, må kommunen ikke gennem en kunstig nedbringelse af anskaffelsesudgifterne til et industrihus påvirke de økonomiske vilkår. Dermed har det hidtidige grundprincip om, at støtte til erhvervslivet til fremme af beskæftigelsesinteressen må administreres af statsmyndigheder, fået en klar lovmæssig understregning, og det er fuldt konsekvent, når loven i § 9, 1. stk., fastsætter, at en kommune kun må iværksætte byggeri af industrihuse, når der kan opnås statslån til byggeriet.

Forskellig fra en støtte, der kan påvirke den erhvervsøkonomiske markeds mekanisme, og som derfor må administreres ud fra denne mulighed, er det, at nyopførelse til salg af industrielle bygninger i tilbagestående egne påfører bygherren, altså kommunen, en økonomisk risiko for, at bygningen end ikke på gunstige salgsvilkår kan afhændes for anskaffelsessummen. Vurderingen af denne risiko for tab er af loven knyttet til selve bygningen, hvilket ses af, at der stilles krav om, at denne skal have en almen anvendelighed til industriformål; kommunalbestyrelsen skal ikke, og er ikke egnet til, at kalkulere risikoen ud fra en tilstedeværende købers forretningsmæssige udsigter og økonomiske evne.⁷⁵ Kommunens eventuelle tab kan naturligvis ikke betragtes som støtte til erhververen.

Med udgangspunkt i en tilrettelæggelse af byggeriets økonomi, der forudsætter, at netop anskaffelsesudgiften dækkes, må rimeligheden af risikopåtagelsen bero på en samfundsmæssig interesse i, at risikoen løbes, og problemet er derfor, hvorledes man hensigtsmæssigt placerer risikoen, når man ønsker lovens foranstaltninger fremmet. I betragtning af, at en statsmyndighed vurderer foranstaltningens samfundsmæssige hensigtsmæssighed, må det umiddelbart være nærliggende, at staten bærer risikoen. Det ville rime dårligt med foranstaltningernes formål, hvis man pålagde kommunen risikoen med den virkning, at kommunens stilling bliver yderligere forringet, såfremt foranstaltningen ikke virker. Resultatet af en kommunal risiko kunne også være, at kommunalbestyrelsen undlod at anvende loven og dermed unddrog sig den funktion, som loven netop decentraliserer på kommunerne. På den anden side skal den konkrete garanti for et projekts forsvarlighed netop ligge i en kommunal risiko, og en total statslig overtagelse af risikoen ved industrihusbyggeri er derfor uhensigtsmæssig. Egnsudviklingsloven har afgjort de modstående forvaltningsmæssige hensyn ved at fordele risikoen mellem stat og kommune med halvdelen til hver.

75. *Kommunens lov og ret*, s. 47.

Om denne fordeling er fornuftig, må erfaringen vise; men det kan ikke nægtes, at der foreligger en fare for, at hver part i sit administrative skøn forlader sig på modpartens vurdering.

Betragter man lovgivningen om værkstedshuse og industrihuse under ét, må det erkendes, at kommunernes funktion inden for de områder af de offentlige foranstaltninger til direkte ophjælpning af erhvervslivet, hvor en decentralisering overhovedet har været påkrævet, er meget begrænset, og at både kommunens og kommunalbestyrelsens indpasning efter den positive lovgivning klart er udtryk for, at foranstaltninger, der tilsigter at dirigere erhvervslivet i lokal henseende, ikke naturligt hører under kommunalfuldmagten.

Kommunalbestyrelsens sammensætning kvalificerer ikke til beslutninger vedrørende forretningsmæssige forhold, så lidt som til en bedømmelse af den samfundsmæssige interesse i bestemte skridt vedrørende beskæftigelsespolitik og erhvervslokalisering. Selvstændige beføjelser vedrørende beskæftigelsespolitik og erhvervslokalisering tilkommer derfor ikke kommunalbestyrelsen.

G. Jordforsyning.

Det er ikke noget nyt, at de menneskelige samfund som sådanne viser en afgørende interesse for anvendelsen af den jord, der danner grundlaget for samfundsmedlemmernes bolig, virksomhed og ernæring. Her i landet slog jordpolitiske foranstaltninger i mere moderne form for alvor igennem omkring midten af det 18. århundrede. Det var de landbrugspolitiske forhold, der i første række interesserede statsmagten, og ønsket om at påvirke udviklingen efter vekslende politiske mål har ikke alene ført til lovgivningsmæssige foranstaltninger til regulering af jordens ejerforhold og anvendelse, men også til en aktiv økonomisk indgriben fra statens side for at befordre den statslige jordpolitik. I nyere tid er den statslige aktivitet først og fremmest blevet formidlet gennem statens jordlovsudvalgs virksomhed.

Ikke alene landbrugsmæssige, men også bymæssige problemer har givet anledning til, at lovgivningsmagten har grebet ind over for den anvendelse, der er gjort af jorden. Adskillige af bygningslovgivningens og sundhedslovgivningens forskrifter har haft til formål at regulere grundejernes udnyttelsesmuligheder og at tilvejebringe en vis overensstemmelse i

grundudnyttelsen, men det er dog først i løbet af indeværende århundrede, at statsmagten gennem mere almindelige lovforanstaltninger har søgt at påvirke byjordernes anvendelse ud fra samfundsbestemte hensyn, således som det mest direkte er sket ved byplanlovgivningen, byreguleringslovgivningen og den nyeste bygningslovgivning. Endelig kan man med en vis ret i denne sammenhæng nævne naturfredningsloven, hvis bestemmelser i vidt omfang er motiveret af den tættere bebyggelse af landets jord.

Interessen i, hvorledes jorden udnyttes, er ikke alene en overordnet samfundsinteresse. Enhver grundejer må være interesseret i, hvorledes nabogrundene anvendes, og denne interesse har langt tilbage fået retlig anerkendelse inden for et helt system af naboretlige regler. Det er derfor ikke overraskende, at lokalsamfundet har sin betydelige interesse i, hvorledes dets jord udnyttes og følgelig heller ikke, at kommunerne og kommunalbestyrelserne funktionelt er blevet indplaceret i den offentlige jordpolitik. I den henseende må det straks bemærkes, at der altid med hensyn til den del af jordpolitikken, der vedrører de landbrugspolitiske forhold, har været tilagt kommunalbestyrelserne beføjelser som stedlige forvaltningsmyndigheder.⁷⁶ På kommunalfuldmagtens område har kommunalbestyrelserne derimod ikke besiddet nogen kompetence til at iværksætte foranstaltninger af landbrugspolitisk karakter, og grundlaget for en kompetence måtte også oprindelig mangle, så længe de landbrugspolitiske foranstaltninger i særlig grad tog sigte på en udskiftning og udflytning fra landsbyerne og dermed på en ophævelse af lokalsamfundene i landbrugsområderne. Kommuners erhvervelse og drift af landbrugsejendomme har ikke været anset som et selvstændigt kommunalt formål,⁷⁷ og det samme gælder dispositioner for at fremme udstykning, sammenlægning eller andre landbrugspolitiske mål, der måtte have et sogneråds bevågenhed.

Den lokale interesse i jordudnyttelsen har haft en væsentlig stærkere baggrund i de bymæssige samfund, og derfor har da også stort set den lovgivning, der har reguleret jordens anvendelse under bymæssige forhold, herunder først og fremmest bygningslovgivning og byplanlovgivning, henlagt den umiddelbare forvaltning af lovenes bestemmelser til stedlige forvaltningsmyndigheder, herunder også til kommunalbestyrelsen.⁷⁸ På dette sted er spørgsmålet imidlertid, i hvilket omfang kommunalfuldmagten

76. Jfr. foran s. 18.

77. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 272.

78. Jfr. foran s. 4 og s. 20 ff.

hjemler *kommunalbestyrelserne beføjelser til at foretage dispositioner til varetagelse af jordpolitiske formål vedrørende bysamfundet.*

Bysamfundenes interesse i jordanvendelsen udspringer først og fremmest af de problemer, der melder sig i forbindelse med det enkelte bysamfunds vækst. Bysamfundet i sig selv har en interesse i, under hvilke former tilvejebringelsen af jord til bysamfundets ekspansion foregår, ikke alene i henseende til sted og tidspunkt, fordi de nye områder skal ind under de kommunale forsyningsfunktioner, såsom vej, kloak, vand, gas, elektricitet m. v., men også med hensyn til udbudets størrelse og vilkår, fordi jordforsyningen danner grundlaget for en tilstrækkelig boligforsyning og tilfredsstillende muligheder for erhvervsbyggeri.

Spørgsmålet om at skaffe jord til bolig og erhverv for den siden midten af det 19. århundrede stærkt voksende bybefolkning måtte naturligvis i første omgang blive et problem for de enkelte bysamfund, og i større eller mindre omfang har næsten alle de voksende bysamfund taget aktiv del i foranstaltningerne til formidlingen af landbrugsjordens overgang til bymæssig anvendelse. Den kommunale aktivitet er baseret på kommunale jorderhvervelser med påfølgende byggemodning og udstykning af jorden til anvendelse til byformål, den såkaldte kommunale jordpolitik. Denne virksomhed har for mange kommuners vedkommende haft sit udspring i udstykning og afhændelse af ældre kommunale jordbesiddelser, og endnu i dette århundrede har enkelte købstadkommuner kunnet basere deres jordpolitik på jord, som har været i kommunens besiddelse siden middelalderen. Det er af væsentlig betydning for en forståelse af de regler, der gælder for kommunernes jordpolitiske virksomhed at få understreget, at kommunerne har haft jord i udbud som byggegrunde fra den bymæssige vækstperiodes begyndelse, således at kommunernes virksomhed med fremskaffelse af byjord er af lige så gammel dato som den private virksomhed på dette område og derfor ikke betegner nogen konkurrence til eller supplerende af en privat erhvervsvirksomhed.

Spørgsmålet om en jordforsyning, der kan danne grundlag for bybefolkningens og især bybefolkningstilvækstens bolig og erhverv er nok umiddelbart et problem, der må melde sig for den enkelte kommunalbestyrelse; men samfundet som helhed må i ikke mindre grad været interesseret i, hvorledes overgangen i jordens anvendelsesform formidles og hvilke økonomiske kræfter, der sættes i gang i forbindelse med denne overgang.

Som samfundsmæssigt problem står man endda over for et af de mest dybtgående politiske spørgsmål i dansk økonomisk indenrigspolitik i dette århundrede, og talrige er de udslag, som problemstillingen har givet sig i lovgivningen. På dette sted må en omtale af de beskatningsmæssige og regulerende foranstaltninger lades ude af betragtning, og alene en placering af kommunernes funktion i en offentlig aktivitet for at foranstalte jordens overgang til bymæssig anvendelse skal forsøges. Man må da være opmærksom på, at kommunernes aktive medvirken i den henseende har været fremdraget og forudsat ved forskellige lejligheder.

Som naturligt er, har problemerne omkring fremskaffelsen af byggemodnet jord i særlig grad været genstand for opmærksomhed i forbindelse med overvejelserne om boligbyggeriet, og da man ikke mindst har beskæftiget sig med nedbringelsen af boligernes anskaffelsesomkostninger, har man haft muligheden for en hensigtsmæssig og billig fremskaffelse af byggegrunde for øje. En mere omfattende undersøgelse af kommunernes virksomhed på jordforsyningsområdet blev foranlediget af boligkommissionen af 1918,⁷⁹ men også senere har man fremdraget betydningen for boligbyggeriet af en kommunal indsats.⁸⁰

Hensynet til at skaffe en billig adgang til jord til bolig og erhverv for en befolkningstilvækst, som man frygtede ikke at kunne opsuge i byerne, lå bag en række lovforslag fremsat i årene fra 1922 og fremefter. Der var tale om en fortsættelse af den politik, der var markeret ved det i 1919 gennemførte kompleks af jordlove, og som havde til formål at fremme en udstykning i mindre brug og at afhænde jorden på jordrentevilkår i overensstemmelse med reglerne i lov nr. 557 af 4. oktober 1919 om vilkår for overtagelse af jorder i offentligt eje. Det må dog bemærkes, at denne sidstnævnte lov alene foreskrev anvendelse af denne afhændelsesform ved salg af landbrugsjord; ved afhændelse til byggegrunde og havelodder var der alene tale om en hjemmel til afhændelse på lovens vilkår. Dette fik dog ingen praktisk betydning.

Det bemærkelsesværdige ved det i 1922 privat fremsatte forslag til lov om erhvervelse af jord til oprettelse eller udvidelse af mindre landbrug og

79. Boligkommissionen af 1918, Tillægsbilag til betænkning II, s. 5 ff.

80. Indenrigsministeriets udvalg af 11. sept. 1941 vedrørende statens forhold til byggeriet, betænkning II, 1943, s. 14 ff; Betænkning om det fremtidige boligbyggeri, 1945, s. 73 ff.

til byggepladser m. v.⁸¹ var henlæggelsen til kommunerne af den del af jorderhvervelses- og udstykningsvirksomheden, der vedrører byudviklingen. Jord erhvervet til dette formål skulle stilles til rådighed for kommunerne, der iøvrigt også under visse forudsætninger kunne begære jord til boligbyggeri erhvervet ved ekspropriation.

Lovforslaget, der hvert år blev genfremsat uden ændringer af betydning, blev i 1928 suppleret med et forslag til lov om oprettelse af jordfonds,⁸² der skulle skabe det økonomiske grundlag for afhændelse i almindelighed af kommunal jord på jordrentevilkår. Ved fremsættelsen af lovforslagene i 1929 samarbejdedes reglerne i ét lovforslag,⁸³ og ved genfremsættelsen i 1930 blev endelig et lovforslag om afløsning af 1919-loven om vilkår for afhændelse af jord i offentlig eje indarbejdet i lovforslaget.⁸⁴ Under udvalgsbehandlingen i folketinget i samlingen 1930/31 udgik imidlertid hele afsnittet om ekspropriation og kommunal udstykning af forslaget,⁸⁵ idet der derved blev banet vej for gennemførelsen af lov nr. 163 af 14. maj 1934 om oprettelse og udvidelse af mindre landbrug m. v., statshusmandsloven. Efter denne skulle Statens jordlovsudvalg blandt andet søge erhvervet jord til fremskaffelse af byggepladser og havelodder, fortrinsvis i København, købstæderne og de bymæssige bebyggelser med over 1500 indbyggere, hvilken bestemmelse gik over i den nugældende statshusmandslov nr. 339 af 9. juni 1948 § 7. Erfaringen har vist, at Statens jordlovsudvalg kun i meget begrænset omfang erhverver jord, der kan komme ind i en bymæssig udvikling; men når det sker, videreoverdrages jorden til vedkommende kommune. Det må iøvrigt bemærkes, at forskriften i statshusmandsloven er en nødvendig bemyndigelsesregel, der fastlægger Statens jordlovsudvalgs kompetence som statsorgan, nødvendig fordi et statsorgan ikke uden udtrykelig hjemmel i særlig lov eller finanslov kan disponere på

81. Fremsat første gang den 23. febr. 1922, R. T. 1921/22, till. A., sp. 6395. Genfremsat af forslagsstillerne i R. T. 1922/23, till. A., sp. 3649, 1923/24, till. A., sp. 2741 og 1928/29, till. A., sp. 3633. I de mellemliggende år blev det fremsat som regeringsforslag, R. T. 1924/25, till. A., sp. 6059, 1925/26, till. A., sp. 2643 og 1926/27, till. A., sp. 2735.

82. Fremsat som privat radikalt forslag den 27. nov. 1928, R. T. 1928/29, till. A., sp. 2937.

83. R. T. 1929/30, till. A., sp. 2859.

84. R. T. 1930/31, till. A., sp. 2659.

85. R. T. 1930/31, till. B., sp. 400.

statskassens vegne. Den er ikke udtryk for nogen tendens i retning af statslig byudviklingspolitik.

En tilkendegivelse om, at der ikke i Statens jordlovsudvalgs bemyndigelse til at lade sine jorderhvervelser omfatte jord, der vil indgå i en kommende byudvikling, ligger noget udtryk for en statslig jorderhvervelsespolitik med byernes udvikling for øje, fremkom gennem det lovforslag om udvidet forkøbsret, som blev vedtaget i maj 1963, men forkastet ved den påfølgende folkeafstemning.⁸⁶ Lovforslaget var nemlig ledsaget af et selvstændigt forslag om kommuners forkøbsret inden for de områder, der i første omgang var bestemt til bymæssig udvikling, i forslaget angivet som byudviklingsområder i henhold til byreguleringsloven og områder med godkendt byplan eller dispositionsplan, og der var således ingen tvivl om, at den offentlige andel i virksomheden med byggemodning og udstykning af byjord af lovgivningsmagten blev betragtet som en kommunal funktion. Tilkendegivelser i denne retning fremkom også under udvalgsbehandlingen af lovforslaget.⁸⁷

Kommunernes placering i jordforsyningen virker umiddelbart naturlig i betragtning af, at denne danner grundlaget for bysamfundenes vækst. Fra et samfundsmæssigt synspunkt kan der dog ikke alene blive spørgsmål om en ordnet og hensigtsmæssig imødekommelse af efterspørgslen efter byggegrunde, men også den omvendte mulighed for gennem udbuddet af jord at påvirke den geografiske fordeling af byggeriet må tages i betragtning. Man har netop ved beskæftigelseslovens tilskudsregler tilstræbt at fremkalde byggemodningsarbejder, både i almindelighed⁸⁸ og ved særlige tilskud og billige lån til iværksættelse af byggemodningsforanstaltninger i ledighedsområder.⁸⁹ Der kan dog ikke ydes støtte til kommunernes erhvervelse af arealerne.

Udbud af byggegrunde som led i *lokaliseringsbestræbelser* er direkte taget i anvendelse i egneudviklingsloven af 1962 § 9. Med hjemmel i denne kan der af statskassen ydes lån på indtil 75 % af anskaffelsesprisen for grundarealer, der af kommuner erhverves til anvendelse som industriarealer. Lånene ydes til en moderat rente, hvorved kommunernes risiko for rentetab ved at komme til at ligge på grundene mindskes; men om dette

86. Lovforslaget findes optaget i bek. nr. 256 af 8. juni 1963.

87. F. T. 1962/63, till. B., sp. 1077.

88. Jfr. foran s. 131.

89. Arbmin. cirk. nr. 217 af 28. okt. 1959, pkt. a 1.

på nogen måde vil fremme en kommunal funktion, hvor den ellers ikke ville være kommet, er tvivlsomt; erfaringen viser, at kommunalbestyrelser ikke nærer ængstelse for at beslutte køb af jord, der kan indgå i kommunens naturlige udvikling. Tvivlsomt er det også, om man ved en udlånsordning til nedsat rente kan formå kommunalbestyrelsen til at fremme byggemodningsforanstaltninger i områder, hvor udviklingen truer med at udeblive. Egnsudviklingslovens regler om støtte til arealerhvervelser er først for nylig blevet fulgt op af finanslovbevilling.

Den samfundsmæssige interesse i en tilstrækkelig jordforsyning kommer ikke alene til udtryk i beskæftigelseslovgivningen; men en rigelig jordforsyning kan også være ønskelig for at modvirke uheldige følger af en overvældende efterspørgsel i bestemte områder. Da nu kommunalbestyrelsens initiativ med hensyn til at fremskaffe udbud af jord reflekterer et behov i det forhåndenværende lokale samfund, kan kommunalbestyrelsen ikke i alle tilfælde forventes at fungere på en samfundsmæssig adækvat måde, når efterspørgselspresset kommer fra et større bysamfund, hvis udvikling vil udstrække sig ind over kommunen. Dette er måske først og fremmest begrundet i, at kommunen ikke adækvat kan bære risikoen for forløbet af en udvikling, der vedrører det andet og større samfund. En hensigtsmæssig løsning på det problem at få tilvejebragt og opretholdt et ønsket udbud af byggegrunde i de stærkt ekspanderende bysamfund, hvor udviklingen pludselig griber dybt ind i den enkelte kommunes struktur, synes derfor at måtte kræve statens medvirken, og det er i konsekvens heraf, at der i det nævnte lovforslag om kommuners forkøbsret og støtte til kommuners jordkøb blev optaget regler, hvorefter staten kunne overtage en væsentlig del af den økonomiske risiko ved jordforsyningen. Lovforslaget afgrænsede området for statens støtte til kommuner, der ifølge en godkendt byudviklingsplan forudsættes inden for planens gyldighedsperiode at skulle modtage en væsentlig befolkningstilvækst, og det var meningen, at støtten skulle begrænses til dækning af det rentetab, der ville fremkomme ved, at en kommune ud over et vist åremål måtte ligge med byggemodnede arealer uden at kunne få dem afhændet.

Det vedtagne lovforslag hviler klart på den opfattelse, at tilvejebringelsen af byggemodnet jord ved offentlig foranstaltning må decentraliseres, og at det i dansk forvaltning anerkendte stedlige forvaltningssubjekt er kommunen. Erfaringen har vist, at kommunerne har været velegnede. I de tilfælde, hvor udviklingen har været for overvældende for en kommune, må

en samfundsmæssig bistand principielt tage sigte på at skabe den tilstrækkelige funktionsdygtighed. Den efter lovforslaget hjemlede risikodeling ville have affødt en funktionel arbejdsdeling mellem kommunalbestyrelsen og indenrigsministeriet.

Lovforslaget er ikke mindst interessant derved, at det står i skarp modsætning til den opfattelse, at staten skulle optage en selvstændig aktiv jordforsyningsvirksomhed med henblik på byudviklingen. Som allerede fremhævet kan man ikke indlægge en sådan hensigt i statshusmandslovens regler, men tanken har været fremme ved andre lejligheder,⁹⁰ og i et enkelt tilfælde har den fået udtryk i loven, idet det i § 5 i lov nr. 144 af 17. maj 1961 om planlægning af Køgebugt-området er udtalt, at det ifølge loven nedsatte planlægningsudvalg kan afgive indstilling til boligministeren om, at staten med bevillingsmyndighedernes tilslutning erhverver arealer i det af planlægningen omfattede område for at kunne dirigere områdets hensigtsmæssige udbygning efter en bestemt tidsfølge. Bestemmelsen har ikke fået nogen praktisk betydning og er iøvrigt retlig overflødig.

En endnu videregående regel var indeholdt i det forslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser, der blev fremsat i januar 1963.⁹¹ Dette forslag indeholdt i sin § 11 en almindelig hjemmel til ekspropriation af arealer, som det er af væsentlig betydning for det offentlige at råde over for at fremme en byudvikling i en hensigtsmæssig tidsfølge, og sådan ekspropriation skulle ikke alene kunne foretages af vedkommende kommunalbestyrelse, men også af boligministeren på statskassens vegne. Denne sidste del af bestemmelsen er udtryk for en centraliseringsbestræbelse, der kunne føre jordpolitikken over på statens hænder i de mere udprægede byudviklingsområder, og den er således i klar modstrid med det princip, der ligger til grund for de foran nævnte bestemmelser om støtte til kommuners jordkøb, og som tilsigter at bringe den normale decentraliserede virksomhed hos kommunerne i en tilfredsstillende funktionsdygtighed.⁹²

90. Jfr. l. c. foran note 79.

91. F. T. 1962/63, till. A., sp. 593.

92. Medens der i bemærkningerne til indenrigsministerens lovforslag henvises til, at den omfattende kommunale virksomhed har givet kommunalbestyrelserne i et stort antal kommuner et erfaringsgrundlag for at arbejde med denne opgave på eget økonomisk ansvar, og at man må lægge vægt på ved udformningen af statslige støtteforanstaltninger også i fremtiden at bibeholde denne decentralisering, F. T. 1962/63, till. A., sp. 635, udtales det i bemærkningerne til boligministerens lovforslag, at staten er foreslået som ekspropriant, fordi der kan være kommu-

Når tendensen til centralisering af aktive jordforsyningsforanstaltninger kun har givet så løse indslag i lovgivningen, beror det på, at de har kunnet slippe ind i lovgivningen i kraft af en temmelig ugennemarbejdet lovforberedelse. Det synes urealistisk, at statsligt jordkøb skulle kunne administreres af en central forvaltningsmyndighed, hvis mulighed for at forudse forløbet af en stedlig udvikling er begrænset, især da kommunalbestyrelsens øvrige dispositioner har en væsentlig indflydelse på udviklingen. Omvendt vil stedlige statsorganer, om sådanne etableres, have vanskeligt ved at få formidlet et ansvar over for de bevilgende myndigheder gennem en ansvarlig minister; den udvej, at større jorderhvervelser på statskassens regning skulle blive foranstaltet gennem organer løsrevet fra det sædvanlige ansvarssystem, kan næppe tænkes at blive aktuel. En statslig overtagelse af den kommunale funktion på jordforsyningsområdet synes derfor ikke nærliggende, og en sammenblanding må forekomme af yderst tvivlsom værdi.

Når man som her vil hævde kommunernes traditionelle opgave i jordforsyningsvirksomheden, er det påkrævet mere præcist at stille spørgsmålet, hvilken funktion der tilkommer kommunalbestyrelsen og kommunen i denne virksomhed. Betragter man de arbejder, der skal bringes til udførelse i forbindelse med en byggemodning og udstykning, vil man se, at en stor del og i visse kommuner næsten alle arbejder i forvejen er undergivet kommunalbestyrelsens forvaltning,⁹³ og at derudover kommunalbestyrelsen under alle omstændigheder i kraft af sin kompetence med hensyn til vej-, bygnings- og byplanlovgivningen vil have en væsentlig indflydelse på udviklingens forløb. Ved en kommunal jordforsyning er derfor det centrale i kommunalbestyrelsens funktion det organisatoriske initiativ og i kommunens funktion finansieringen af jordbesiddelsen i overgangsperioden.⁹⁴ Man forstår, at den kommunale jordforsyningsaktivitet er kommet til at gå under betegnelsen kommunal jordpolitik, idet den væsentlige baggrund for aktiviteten er en politisk målsætning, såsom ønsket om at påvirke udviklingen i en bestemt retning, geografisk eller med hensyn til

ner, som har vanskeligt ved at overkomme udgifter til jorderhvervelse, eller endnu ikke har indhøstet de erfaringer, der får kommunen indstillet på at søge en aktiv jordpolitik gennemført. I. c., sp. 616.

93. *Rudolf Sand*, Udstykningssagers sagførermæssige behandling, Juristen 1963, s. 183 ff.

94. Finansieringen af byggemodningsforanstaltninger vil også ved private udstykningsforetagender kunne ske med kommunens bistand, se købstadkommunalloven § 22, 5. stk.

bebyggelsens karakter, ønsket om at skabe særlig billige grunde, ønsket om at koordinere udviklingen med tilvejebringelsen af andre anlæg som skole, sygehus m. v.

Kommunalbestyrelsens funktion er en samordning af de forskellige faktorer, der indgår i udviklingen, og den meget betydelige kommunale aktivitet på det jordpolitiske område må tages som et erfarings vidnesbyrd om, at der på en mere umiddelbar måde kan skabes plan i de forskellige aktiviteter, når de alle henhører under kommunalbestyrelsens stedlige administration.

Udgangspunktet for kommunens funktion er som anført, at den skal finansiere jordbesiddelsen i overgangsperioden, hvortil kommer finansieringen af byggemodningsudgifterne, der også risikomæssigt falder på kommunen. Det er tydeligt, at der bag de i det forudgående omhandlede lovbestemmelser og lovforslag ligger en forudsætning om, at den kommunale jordforsyningsvirksomhed må tilrettelægges med en dækning af omkostningerne for øje,⁹⁵ og den samme opfattelse ligger også til grund for den af indenrigsministeriet udøvede tilsynsmyndighed med de kommunale jorddispositioner. Reale hensyn må tale imod, at kommunalbestyrelserne i kraft af en kommunal jordpolitik skulle kunne gribe ind i markedsmekanismen uden lovgivningsmagts udtrykkelige billigelse, og nogen almindelig lovgivning, hvorpå man kunne støtte antagelsen af en kommunal kompetence til en omfordeling af den økonomiske evne inden for kommunen ved en nedbringelse af grundpriserne over den kommunale skatteudskrivning, foreligger ikke. Kommunalfuldmagten forudsætter således, at jordforsyningsvirksomheden tilrettelægges efter et omkostningssynspunkt og dermed uden øjeblikkelig påvirkning af den kommunale skatteudskrivning.⁹⁶

Medens det anførte grundprincip om, at samfundets almindelige interesse i en selvvirkende lokalisering gennem markedsmekanismen fuldt ud gør sig gældende for så vidt angår salg af arealer til erhvervsformål, har hensynet ikke den samme vægt, når der er tale om tilvejebringelsen af arealer til boligbyggeri. Bag dette synes at ligge en opfattelse af, at prisniveauet for grunde til boligbyggeri kun vedrører det lokale samfunds markedsmekanisme. Det er under alle omstændigheder anerkendt, at kommunerne kan bære udgiften til rentetab ved at opretholde et udbud af byggemodnet jord.

95. F. T. 1962/63, till. A., sp. 636.

96. Jfr. Betænkning om det fremtidige boligbyggeri, 1945, s. 73.

En problemstilling, hvis betydning for kommunens funktion de nævnte betragtninger ikke har gjort op med, kommer frem, når handelsværdien på de af kommunen udstykkede grunde ligger over anskaffelsesudgifterne. Da det er uomtvisteligt, at kommunens funktion i hvert fald tager sigte på en billiggørelse af byggegrunde, må det være udelukket at anerkende, at en eventuel andel i udstykningsgevinsten skulle indgå i det kommunale driftsregnskab til lettelse af skatteudskrivningen. Anerkendelsen af et sådant princip kunne være egnet til at lede kommunalbestyrelser i fristelse. Det har derfor altid været antaget, at den del af salgssummen for kommunale ejendomme, der ikke medgår til dækning af omkostninger, tilhører kommunens kapitalformue, og i styrelseslovenes krav om, at dispositioner over denne kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, har været underforstået, at dens midler alene kan anvendes til kapitalanskaffelser, i praksis erhvervelse af jord.

Medfører en indtrådt værdistigning en klar forskel i jordens anskaffelsespris og den stedlige handelspris på jord, vil en afhændelse til anskaffelsesudgifterne tilføre den køber, som opnår at kunne erhverve byggegrund af kommunen, en økonomisk fordel, som det kan være svært at begrunde. Når kommunens udbud af jord ikke er tilstrækkeligt til at dæmpe prisstigningen, kan en prisdæmpende virkning ikke opnås ved billigt salg til udvalgte købere; tværtimod bringer det kommunalbestyrelsen i vanskeligheder ved at fastsætte et sagligt udvælgelseskriterium. Til støtte for en prisfastsættelse, der involverer en inddragelse af prisdifferencen, kan det derimod anføres, at værdistigningen er udtryk for et behov for ekspansion i jordudbuddet, og at ekspansion netop vil fremkomme ved en revolverende anvendelse af indvundne salgssummer til jordforsyningsformål. Resultatet skulle med andre ord være, at den kommunale jordforsyningsaktivitet efterhånden fungerer som en selvfinansierende virksomhed uafhængig af den kommunale driftsøkonomi.

De reale hensyn, der er kommet til udtryk i de anførte betragtninger, kan formentlig i forbindelse med lovgivningens regler om opsugning af værdistigning gennem grundstigningsskyld støtte den opfattelse, at en kommunalbestyrelse ikke lovligt kan fastsætte en salgspris, der ligger under vurderingen. Herudover har de reale hensyn næppe en sådan fasthed, at de kan begrunde formulering af retlige krav til prisfastsættelsen.

Det er et af den almindelige kommunale prispolitik uafhængigt princip, at en kommunalbestyrelse ikke ved en individuel prisfastsættelse kan diffe-

rentiere mellem køberne. Gøres der afvigelser fra den almindeligt fulgte prisfastsættelse, således at der ydes en enkelt køber en begunstigelse, må lovligheden heraf bedømmes efter reglerne om direkte økonomiske tilskud.

Som et resultat af den foranstående udredning af kommunalfuldmagtens område med hensyn til jordforsyningen kan man fastslå, at kommunalbestyrelsen gennem kapitaldispositioner på kommunens vegne kan udøve en stedlig funktion i formidlingen af jords overgang fra landbrugsmæssig anvendelse til anvendelse for bymæssige formål såvel som iøvrigt fremskaffelsen af et udbud af byggegrunde inden for byens område. Ved tilrettelæggelsen af denne virksomhed vil kommunalbestyrelsen kunne øve indflydelse på bysamfundets udvikling, men ejendommenes afhændelse er forudsat at finde sted alene betinget af sædvanlige økonomiske vilkår. Når ejendommen er solgt, er den undergivet de af lovgivningen flydende og i henhold til denne nærmere fastsatte rådighedsindskrænkninger af bygningsmæssig og byplanmæssig art, ligesom den almindelige afgiftslovgivning og ejendomsskatte Lovgivning gælder for den, på samme måde som for privat udstykkede ejendomme. Adskillige af disse begrænsninger i rådighedsretten er af lovgivningen henlagt til kommunalbestyrelsens myndighedsområde.

Når dette er sagt, må man erindre om, at en kommunalbestyrelse kan ledsage sin grundsalgsvirksomhed med *pålæggelse af servitutter*, og det spørgsmål rejser sig dermed, om kommunalbestyrelsen på denne måde kan skabe sig en udvidet kompetence til at opretholde en særegen retstilstand på de ejendomme, der på et eller andet tidspunkt har været i kommunens besiddelse. Umiddelbart indlysende er det ikke, at kommunalbestyrelsen skal have en sådan adgang. Kommunalbestyrelsens mulighed for at opnå denne kompetenceudvidelse hidrører fra dens dispositioner på kommunens vegne over fast ejendom, og den omstændighed, at kommunalbestyrelsen som organ for kommunen kan sikre en jordforsyning, er ikke ensbetydende med, at den er en egnet forvaltningsmyndighed til udøvelsen af beføjelser, der opnås ved en pålæggelse af servitutter. Det må derfor fastholdes, at kommunalbestyrelsens adgang til at sikre sig servitutmæssige kompetencer ikke er ubegrænset, men må være underkastet en kommunalt saglig begrænsning.⁹⁷ En nærmere undersøgelse af grænserne for lovlige servitut-

97. Jfr. Poul Andersen, s. 365 f; Illum II, s. 109; P. Spleth i U. 1963 B, s. 242 f (især s. 246) om højsteretsdommen i U. 1963, s. 349. Højsteretsdommen handler vel ikke direkte om kommunalbestyrelsens administration af en servitut; men den

bestemmelser vil sprænge rammerne på dette sted. Kun nogle hovedpunkter skal anføres.

Fra tidligste tid har kommunalbestyrelserne som led i den kommunale jordaktivitet tilgodeset bebyggelsesmæssige og byplanmæssige forhold, og omfattende systemer af servitutter vedrørende disse forhold har i tidens løb set dagens lys. Servitutter af disse arter er heller ikke usædvanlige i forbindelse med private udstykninger. Spørgsmålet er imidlertid, om kommunalbestyrelsen kan dispensere fra servitutbestemmelser eller simpelthen nøjes med mere diskretionært udformede beføjelser. Hvis servitutterne har naboretlig relevans, kan man ikke uden videre antage, at en kommunalbestyrelse kan frafalde en servitut, som en naboejer forlanger hævdet.⁹⁸ Endvidere må det antages, at en kommunalbestyrelse ikke gennem servitutpålæg kan opnå diskretionære beføjelser, der giver den indflydelse på erhvervsudøvelsen.⁹⁹

må understøtte den opfattelse, at det ikke kan anses lovligt, at der i et af en kommune udstedt skøde optages bestemmelse om, at en værdiforøgelse, der måtte falde på ejendommen på grund af en ifølge bygningslovgivningen senere udvidet udnyttelsesgrad, skal indbetales til kommunen. Dette må gælde uanset, at de byplanmæssige eller bygningsretlige interesser har fundet udtryk i skødet, idet kommunalbestyrelsen ikke må kunne give sine lovbestemte beføjelser et privatretsligt grundlag for så vidt angår den del af de i kommunen beliggende ejendomme, der har været i kommunal besiddelse. De byplanmæssige og bygningsmæssige interesser har et samfundsmæssigt perspektiv, der blandt andet har fundet udtryk i, at der ved beføjelsens udøvelse i henhold til loven består en rekursgang og retlig prøvelsesadgang, som borgeren ikke må kunne unddrages.

Som et krydsende hensyn over for det anførte princip står den omstændighed, at kommuner ofte fastsætter salgsprisen på jord ud fra aktuelt foreliggende bebyggelsesplaner, og det er derfor ikke usædvanligt, at en købesum ændres, når en køber ønsker at ændre det påtænkte byggeri i udvidende retning gennem en forhøjelse af udnyttelsesgraden. Ændringen af købesummen har da støtte i et forudsætningssynspunkt vedrørende arealets handelsværdi, jfr. U. 1964, s. 565 om et beslægtet forhold vedrørende en privat grundhandel.

De her nævnte modstående principper førte til en deling af højesteret i den fornævnte sag i U. 1963, s. 349. Det må dog forekomme, at mindretallet har udstrakt forudsætningssynspunktet betydeligt længere, end det kan bære.

98. U. 1939, s. 292, og *Illum* II, s. 133.

99. Se U. 1963, s. 101, vedrørende en kommunalbestyrelse, der nægtede at vedstå salget af en grund til en fabrikant, da det viste sig, at han ikke agtede at flytte sin fabrik til kommunen, men i stedet at opføre et industrihus til udlejningslokaler. Under sagen hævdede kommunalbestyrelsen, at det, såfremt den skulle vedstå salget, i hvert fald var »nødvendigt, at kommunen har indseende med, til hvem udlejning finder sted«. Herom udtaler Østre landsret, at denne påstand

Et sædvanligt forekommende vilkår i forbindelse med salg af kommunale byggegrunde er, at byggeri må være påbegyndt af køberen inden en vis *frist*, der oftest ansættes til 2 år. Såfremt fristen ikke overholdes, kan kommunen kræve sig grunden tilbageskødet for den oprindelige salgspris. Gennem en sådan klausul kan kommunalbestyrelsen sikre det formål, der ligger bag fremskaffelsen af byggegrunde, samtidig med at muligheden for, at køberen kan inkassere en spekulationsgevinst, begrænses. Den sidste mulighed foreligger naturligvis for den køber, der bebygger grunden med henblik på videresalg af den bebyggede ejendom. Det er imidlertid anset lovligt, at en kommunalbestyrelse kun vil sælge til private, der agter at bygge til eget brug, og at den derfor søger at udforme salgsvilkår, der kan give et vist værn imod, at køberen viser sig at være professionel bygherre; men vilkår må ikke udformes på en sådan måde, at de indskrænker omsætteligheden af bebyggede ejendomme.¹ Uden om lovgivningsmagten har indenrigsministeriet ikke ment at turde anerkende forholdsregler, der virker begrænsende i den frie omsættelighed af fast ejendom.

En følge af princippet om den uhindrede omsættelighed er, at en kommunalbestyrelse ikke med den motivering, at byggegrunde sælges under den opnåelige handelsværdi, kan belægge dem med klausul om, at der ved senere omsætning af den bebyggede ejendom skal søges godkendelse hos kommunalbestyrelsen af salgssummen, eller at der skal udredes et tillæg til den oprindelige købesum til kommunen.² Ej heller klausuler, hvorved en kommunalbestyrelse søger for kommunen at inddrage senere indtrådte værdistigninger på grunde, der er solgt af kommunen, kan herefter anses tilladelige. Hele problemet omkring det offentliges stilling til værdistigningerne på fast ejendom har længe været genstand for lovgivningsmagtens

»opstiller indskrænkninger med hensyn til benyttelsen, der går videre, end sag-søgeren med rimelighed kunne have været forpligtet til at få pålagt ejendommen«. Påstanden blev ikke gentaget ved Højesteret.

1. *Indmin.* skr. af 8. marts 1963 (utrykt).
2. *Indmin.* skr.er af 3. april 1962, 2. juli 1962 og 19. april 1963 (utrykte). I skr. af 27. juni 1946 (utrykt) godkendte indenrigsministeriet, at en kommune solgte grunde med bebyggelsesklausul for en pris, der lå 1 kr. pr. m² under den ellers opnåelige pris. Ministeriet tog ikke stilling til, at kommunen havde betinget, at der ved ejendommenes salg inden for 10 år skulle erlægges et tillæg til salgsprisen med nedsættelsens beløb. Kommunalbestyrelsen frafaldt siden dette krav ved enkelte salg og opgav tilsidst betingelsen helt. Dette gav anledning til en klage over den opståede ulighed i forvaltningen; ministeriet kunne kun bifalde den fuldstændige opgivelse af kravet, *indmin.* skr. af 15. aug. 1960 (utrykt).

opmærksomhed, og der er i lovgivningen fastlagt regler for det offentliges andel i stigningerne, herunder hvorledes de skal inddrages, og hvorledes de inddragne beløb skal fordeles mellem stat og kommune.³ Lovgivningen på dette område må anses for udtømmende at have gjort op med, i hvilket omfang det offentlige skal inddrage værdistigninger, og kommunale særordninger kan ikke indføres for et begrænset antal af landets faste ejendomme.

I forbindelse med beskatningslovgivningen om *inddragelse af værdistigning* på fast ejendom må ses de forskellige forslag til lovgivning om salg af jord på jordrentevilkår, der i tidens løb har været fremsat. Ganske vist var den første periodes forslag, der er omtalt foran, først og fremmest dikteret af ønsket om at skaffe jord til købere, der ikke kunne præstere nogen konstant købesum; man anså det nødvendigt, at der blev skaffet befolkningstilvæksten plads på landet. Ved de senere lovforslag har hensynet til at sikre det offentlige den fremtidige værdistigning på jorden været fremtrædende.⁴ Væsentligt er det, at alle lovforslagene helt og holdent har været baseret på, at salgsvirksomheden skulle være decentraliseret på kommunerne, samt at det har været en klar forudsætning, at jordrentesalg ikke lovligt kan finde sted i mangel af udtrykkelig lovhjemmel.⁵

De snævre rammer, der gælder for fastsættelsen af salgsvilkår, hvorved der under kommunalbestyrelsens kompetence tilvejebringes varige retsordninger vedrørende de ejendomme, der er udstykket af kommunen, har fået forskellige kommunalbestyrelser til at søge en mere håndfast indflydelse på ejendomsudnyttelsen opnået ved at erstatte salg med udleje. Selvom det må antages, at kommuner i et vist omfang kan udleje byggegrunde til bebyggelse, er det dog tvivlsomt, hvad der kan opnås herved, idet fastsættelsen af lejevilkår må være underkastet helt de samme begrænsninger med hensyn til lovligt kommunalt formål, som gælder for salgsvilkårenes fast-

3. Jfr. lovbek. nr. 305 af 1. aug. 1960 § 79 om grundstigningsskyldens fordeling mellem stat og kommune, og tilsvarende om den særlige indkomstskat ved salg af fast ejendom, bek. nr. 289 af 4. juli 1963 § 11.

4. I den af indmin.s udvalg vedrørende statens forhold til byggeriet afgivne betænkning II, 1943, er indeholdt et forslag til lov om salg af jord i offentlig eje på jordrentevilkår; dette forslag dannede grundlag for et i folketinget fremsat privat lovforslag, R. T. 1948/49, till. A., sp. 3351 og 1949/50, till. A., sp. 3545. Dette så lidt som et i 1960 fremsat regeringsforslag, F. T. 1959/60, till. A., sp. 3689, opnåede vedtagelse.

5. F. T. 1959/60, till. A., sp. 3696.

sættelse. Gennemførelse af almindelige udlejningsordninger synes derfor at måtte nødvendiggøre en lovgivning herom.

Konklusionen på denne summariske redegørelse for enkelte sider af vilkårsfastsættelsen ved ejendomsafhændelser som led i en kommunal jordforsyningsvirksomhed er herefter, at kommunalfuldmagten på dette område ikke kan afgive grundlag for opbygning af særegne kompetenceområder for kommunalbestyrelserne ud over de saglige kompetencer, som iøvrigt tilkommer dem ifølge lovgivningen, eller som er i overensstemmelse med almindelige retsregler om private udstykninger og naboretlige forhold.

IV. KONKLUSION

Den forudgående undersøgelse af kommunalfuldmagtens indhold for så vidt angår naturalforanstaltninger er i systematisk henseende baseret på en sontring inden for de faktisk forekommende foranstaltninger mellem de pligtmæssige og de ikke-pligtmæssige. Om adskillige af foranstaltningerne viste det sig, at den kommunale funktion er et led i en mere kompleks funktionssammenhæng, hvor også staten spiller en rolle. Dette forhold må underforstås, når der tales om kommunale foranstaltninger. Det må også have for øje, at sontringen mellem pligtmæssige og ikke-pligtmæssige foranstaltninger på enkelte punkter har måttet fraviges for ikke fremstillingsmæssigt at skille beslægtede foranstaltninger. For de afsluttende bemærkninger har disse modifikationer ingen betydning.

Undersøgelsen af de pligtmæssige foranstaltninger gav anledning til en foreløbig konklusion om kommunalfuldmagtens indhold.⁶ Den efterfølgende undersøgelse af de ikke-pligtmæssige foranstaltninger har bekræftet og uddybet den foreløbige konklusion, der dermed bliver en del af den endelige. Om de ikke-pligtmæssige foranstaltninger må det bemærkes, at der ikke fremkom eksempler på forsorgsbestemte foranstaltninger, og heri må man se en bekræftelse på den grundsætning, at skattebekostede foranstaltninger, der alene betjener en begrænset kreds af kommunens borgere, kræver udtrykkelig lovhjemmel. Iøvrigt viste det sig, at de ikke-pligtmæssige foranstaltninger kunne henføres til tre grundtyper, nemlig sådanne der stilles til rådighed for almenheden, sådanne der består i en fortløbende betjening af borgerne på disses regning, og sådanne der forsyner borgerne med en

6. Jfr. foran s. 61 f.

ceangangsydelse mod vederlag. I praksis var disse forskellige typer dog ofte blandet.

De foranstaltninger, der stilles til rådighed for almenheden, er klart bestemt til at tilfredsstille et behov, der udspringer af selve det lokale fællesskab, og dette begrundes, at udgifterne til det materielle grundlag for fællesudfoldelserne i fornødent omfang kan dækkes af skatteudskrivningen. Kommunalbestyrelsens kompetence strakte sig ikke længere end til materiellets tilvejebringelse, og videre kunne den heller ikke anses funktionelt egnet. Kommunalfuldmagtens udspring i det faktisk bestående lokalfællesskab viste sig også ved de foranstaltninger, der består i en fortløbende betjening af borgerne. Disse foranstaltninger drejer sig alle om forsyninger til faste ejendomme, og organisationsformen havde en klar tendens henimod dannelsen af specialkommuner. Af denne grund slog kommunens og kommunalbestyrelsens funktionsegnethed kun til, når der var en overensstemmelse mellem specialkommunen og det faktiske lokalfællesskab. Selv ved de umiddelbare forsyningsforanstaltninger, såsom boligforsyning og forsyning med byggegrunde, kunne man iagttage, at kommunalfuldmagten måtte forklares ud fra det lokale samfunds ekspansionsbehov, og i forbindelse hermed, at kommunen og kommunalbestyrelsen kun var funktionelt egnede, når netop lokalfællesskabets udvikling betingede foranstaltningens iværksættelse. Man kunne med andre ord påvise, at foranstaltningen var blevet kommunal på grund af en reel samhørighed med lokalsamfundets behov.

Medens grænsen for de pligtmæssige foranstaltninger var fast afstukket, fordi pligten måtte have udtrykkelig hjemmel i lovgivningen, kunne der synes at måtte være mulighed for en tydeligere variation i de ikke-pligtmæssige foranstaltningers arter, når der ikke på forhånd er formuleret et krav om udtrykkelig lovhjemmel. Virkeligheden er dog en anden. Det fremdragne materiale gav på alle områder et tilstrækkeligt grundlag til at foretage en nærmere præcision af foranstaltningernes art og tilrettelæggelse, når de skal falde inden for kommunalfuldmagtens grænser.

Foranstaltninger til dækning af fællesbehov var i et vist omfang omhandlet i lovgivningen; men det var dog undtagelsen. Til gengæld var disse foranstaltninger efter deres art tydeligt bestemt ved den historiske tradition sammenholdt med, hvad den tekniske udvikling har givet anledning til. Udviklingen sætter inden for dette område umiddelbart sit præg på kommunalfuldmagtens indhold og kan føre til, at en foranstaltning bliver anset

som så samfundsmæssig ønskelig, at man må forlade det lokale fællesbehovssynspunkt til fordel for et almindeligt samfundsbehovssynspunkt, der kræver en ensartet gennemførelse landet over. Denne udvikling har senest kunnet iagttages på folkebiblioteksområdet, hvor organisationsformen er blevet en decentralisering på kommunerne.

De øvrige ikke-pligtsmæssige foranstaltninger var i større eller mindre udstrækning omhandlet i lovgivningen i den forstand, at det ud fra den bestående lovgivningstilstand lod sig beskrive, i hvilken form de lader sig indrette som kommunale og altså uden forretningsmæssigt formål. Det praktiske resultat er dermed for de fleste foranstaltningers vedkommende en nøje afgrænsning af kommunalfuldmagtens indhold. En lovmæssig regulering af foranstaltningerne specielt med henblik på deres kommunale skikkelse forekom derimod kun undtagelsesvis, for eksempel hvor der som ved renovationsordninger skulle pålægges borgerne pligt til at deltage i foranstaltningen.

Det samlede resultat af undersøgelsen af de ikke-pligtsmæssige naturalforanstaltninger er således, at kommunalfuldmagtens indhold kan bestemmes ud fra et for hver enkelt foranstaltning påviseligt grundlag for den kommunale aktivitet.

Dette resultat er ikke overraskende. Opretholdelsen af offentlige forsyningsforanstaltninger må forudsætte, at foranstaltningerne har en samfundsmæssig betydning, der i sig selv må påkalde statsmagtens interesse. Det ligger inden for statsmagtens interesseområde, hvorledes samfundets forsyningsmekanisme er organiseret og fungerer, og statsmagten kan ikke akceptere en kommunal aktivitet, der ukontrolleret griber ind i den sædvanlige forsyningsmekanisme. En nødvendig, men ikke tilstrækkelig, betingelse for en kommunal aktivitet er derfor, at retsordenen giver mulighed for, at forsyningen kan organiseres uden erhvervsøkonomisk formål, hvad enten det sker ved, at en foranstaltning til fælles brug opretholdes for fællesskabets regning, eller det sker ved ydelser mod vederlag, der dækker omkostningerne. Dermed bliver afgrænsningen af kommunalfuldmagten på de enkelte forsyningsområder bestemt af, hvorledes disse normalt er retligt organiserede.

En klar forskel i den samfundsmæssige interesse i de kommunale foranstaltningers iværksættelse er afspejlet i den omstændighed, at nogle funktioner er pligtsmæssige, medens andre ikke er det. I den lovbestemte pligt-

mæssighed er udtrykt, at virksomheden beror på en tildeling til stedlige retssubjekter af funktioner, der ellers måtte tænkes udført på statens vegne af centrale eller stedlige statsmyndigheder. Denne administrative ordning betegnes som decentralisering, og betegnelsen decentralisering angiver således, at den foreliggende fordeling af funktioner på selvstændige enheder sker i kraft af en overordnet organisering af selve distribueringen af funktionerne. Decentralisering er ikke noget naturgroet fænomen.

Decentraliseringen af pligtmæssige foranstaltninger som for eksempel folkeskole og sygehusvæsen bygger på en geografisk udtømmende inddeling af landet i administrativ henseende. En sådan inddeling kan ikke modsvares af sociologiske realiteter, fordi bebyggelsen uden for bysamfundene simpelthen ikke falder i naturgivne lokalsamfund. De kommunale samfund, og fremfor alt amtskommunerne, er administrative kunstskebninger, og undersøgelsen har da også vist, at på de ikke-pligtmæssige områder, er det de bymæssige samfunds behov, der bestemmer aktiviteten. Dette udelukker ikke, at en decentralisering kan gøre sig gældende på de ikke-pligtmæssige områder, hvor den viser sig i tilskudsordninger; men de fleste ikke-pligtmæssige foranstaltninger er overladt til kommunen på kommunalbestyrelsens initiativ som en fri stedlig funktion. Kommunalfuldmagtens indhold er altså ikke begrænset til decentraliserede funktioner, men omfatter også funktioner, der alene er udslag af lokalfællesskabets behov. Ligesom der i de enkelte foranstaltninger ofte indgår både statslige og kommunale funktioner, vil der også ofte foreligge en kombination af kommunale decentraliserede og rent lokalt-kommunale funktioner. Da ydermere de fleste foranstaltninger til deres gennemførelse kræver en vekselvirkning med det private erhvervslivs forsyningsformer, er det kun naturligt, at kommunalfuldmagtens afgrænsning på de enkelte områder er betinget af en overordentlig kompliceret funktionssammenhæng.

Til den tidligere konklusion kan man føje, at kommunalfuldmagten reflekterer en funktionsegnethed hos kommunalbestyrelse og hos kommune, og at denne funktionsegnethed er påvirket af de sociologiske kendsgerninger. Da de reale hensyn er afgørende for retsdannelsen og fortolkningen af bestående retsregler, vil der blive tale om et vekselvirkningsforhold. At der yderligere er tale om forhold, som burde få afgørende betydning både ved ændring i den kommunale struktur og ved lovgivning om de enkelte foranstaltninger, behøver ikke nærmere forklaring. Særligt må det frem-

hæves, at erfaringen har vist, at man ikke kan påregne at få generelt funktionsegnede organer for land og by under ét, ligesom man tvinges til at etablere en særegen kommunal status, hvor et enkelt bysamfund når en sådan størrelse, at dets lokalt-kommunale funktioner må organiseres i mindre enheder, et problem der her i landet i hvert fald foreligger med hensyn til hovedstadsområdet.

FJERDE AFSNIT

KONFRONTATION MED HIDTIDIG TEORI

Den i de forudgående afsnit foretagne undersøgelse af kommunalbestyrelsens materielle kompetence er tilrettelagt som en empirisk-deskriptiv behandling af et materiale, der repræsenterer en nogenlunde udtømmende gennemgang af den naturalforsyningsvirksomhed, der forvaltes af kommunalbestyrelserne i forhold til borgerne. Derimod er den virksomhed, der udfoldes som led i den offentlige forvaltnings indre organisation, holdt uden for undersøgelsen.¹

I tilslutning til undersøgelsen er det nærliggende at sammenholde dens resultater med hidtidig kommunalretlig teori, omend en sådan konfrontation frembyder den vanskelighed, at begrebsdannelsen er varierende fra forfatter til forfatter, hvilket ikke virker overraskende i betragtning af, at der er tale om en ung disciplin omhandlende et retsområde under stærk udvikling præget af den positive lovgivning. Nogen mere omfattende gennemgang af litteraturen skal derfor ikke foretages; men alene nogle begrebsmæssige grundtræk skal fremdrages.

Den begrebsmæssige formulering af kommunernes virksomhed i forvaltningen tager sit udgangspunkt i decentralisering. Hermed sigtes til det forhold, at en forvaltningsvirksomhed lægges bort fra de centrale statsmyndigheder og ud til forvaltningsmyndigheder, der er uden for det almindelige statshierarkis over- og underordningsforhold og dermed uden for en diskretionær instruktionsmyndighed.² En decentralisering, der overfører anliggender til kommunale myndigheder, betegnes som vertikal i modsæt-

1. Kommunernes deltagelse i påligningen og oppebørslen af statsskatterne og i opretholdelsen af folkeregistre er derfor holdt uden for undersøgelsen, jfr. *Poul Andersen*, s. 660 om uselvstændig kommunalforvaltning.
2. *Poul Andersen*, s. 67, jfr. s. 297; *Poul Meyer*, s. 241; *Modeen*, s. 32; *Merikoski*, s. 126; *Waline*, s. 195; *Forsthoff*, s. 401 f; *Sundberg*, s. 34 og s. 40. I engelsk litteratur møder man samme forudsætning, men ikke som led i begrebsdannelsen, *Cross*, s. 154 f og *Hart*, s. 328.

ning til en saglig bestemt horisontal decentralisering.³ Det anses begrebsnødvendigt, at en kommunal decentralisering sker til et selvstændigt retssubjekt bestående af en personkreds afgrænset på territorial basis, og at dettes organ er valgt af korporationens medlemmer.⁴ Man betragter forvaltningsvirksomheden som udfoldet af enheden, det vil sige af kommunen.⁵

I sin yderste konsekvens kunne en decentralisering indebære en egentlig autonomi hos de stedlige korporationer; men der er almindelig enighed om at operere med et snævrere begreb, fordi nogen selvstændighed i retning af autonomi ikke foreligger.⁶ I tysk teori har man inden for den kreds af anliggender, der – som udtryk for samfundsinteressen eller, om man vil, statens interesse – er reguleret af lovgivningen og herunder overdraget til kommunernes forvaltning anvendt en sondring mellem de anliggender, der forvaltes af kommunerne selv alene bundet af lovgivningen, den lokale selvforvaltning, og de anliggender, der udføres under instruktorsk kontrol fra statsmyndighedernes side, »Auftragsaufgaben« eller »Pflichtaufgaben nach Weisung«.⁷ I fransk teori har man lagt mindre vægt på det korporative element i begrebsdannelsen og stærkere understreget frigørelsen fra det statsadministrative hierarki,⁸ medens man i engelske fremstillinger ser ho-

3. *Poul Meyer*, 1. c.; *Forsthoff*, s. 402.

4. *Modeen*, s. 25 ff.; *Rytkölä*, s. 5; *Waline*, s. 194; *Forsthoff*, s. 415.

5. *Poul Andersen*, s. 67, gør opmærksom på, at der er tale om en konstruktion.

6. *Sundberg*, s. 33; *Herlitz*, s. 552; *Forsthoff*, s. 420.

7. *Pagenkopf*, s. 83 f, henregner til »Selbstverwaltung« de anliggender, der ikke er overdraget kommunen fra staten, hvorved menes, at der ikke i forbindelse med fastsættelsen af den kommunale kompetence er forbeholdt nogen instruktionsbeføjelse for statsmyndigheder. Heroverfor står »Auftragsangelegenheiten«, hvis karakteristikum er, at staten inddrager kommunerne i en instruktorsk instansfølge. *Forsthoff*, s. 416, lægger afgørende vægt på, at kommunerne gennem lovgivning og tilsyn er indordnet under den koordinerede statsmagt og beskæftiger sig derfor alene med den kommunale forvaltning under synspunktet »mittelbar Staatsverwaltung«. Dette begreb skal stort set dække det samme som selvforvaltningsbegrebet, men det lægger vægten på afhængigheden af staten, medens selvforvaltningsbegrebet har sin hovedvægt »auf dem Eigenleben des Trägers«. *Forsthoff* understreger således det organisatoriske moment, og hermed stemmer det, at han alene opfatter decentralisering som en tendens i den offentlige funktionsdeling, s. 401. *Forsthoff* synes således helt at holde de kommunale egenanliggender uden for sin problemstilling, og begrebsdannelsen forekommer dermed beslægtet med *Sundberg*, s. 36 f, der netop med selvforvaltning betegner en forvaltning af statsanliggender i modsætning til egenforvaltning, der udskilles begrebsmæssigt.

8. *Waline*, s. 195.

vedvægten lagt på den inkorporering, der efter engelsk ret er nødvendig for kommunernes retssubjektivitet.⁹

Bag den af teorien udformede begrebsdannelse skjuler sig, at den forvaltningsretlige teori har haft de positivt lovordnede områder af den offentlige forvaltning for øje. Det ligger i decentraliseringen; at der er tale om, at anliggender flyttes eller overdrages fra staten til kommunerne, hvorved man ser bort fra, at overdragelsen ofte har fundet sted samtidig med, at staten – det vil sige lovgivningsmagten – erobrer det fra kommunerne. Reelt udtrykker decentraliseringen, at anliggender fra lovgivningsmagtens side ønskes gennemført med en vis ensartethed, og at de derfor undergives en lovmæssig organisering baseret på kommunerne eller andre retssubjekter.

Over for de decentraliserede anliggender står en gruppe lokale fællesanliggender, der fra et forvaltningsretligt synspunkt åbenbart er mindre påtrængende, og hvis afgrænsning derfor sjældnere har haft teoriens bevågenhed.¹⁰ Afgrænsningen af, hvad der kan tages op som kommunale anliggender, har en nær sammenhæng med det lokale fællesskabs sociologiske natur; men det er at gå for vidt, når dette udtrykkes ved, at afgrænsningen kan deduceres fra kommunebegrebet.¹¹

Kommunalrettens begrebsdannelse har dannet udgangspunkt for fremstillingen af kommuneinddelingens struktur og af kommunernes styrelsesregler. De materielle opgaver har kun været eksemplificeret i mere eller mindre sammentrængt form og ikke ud fra nogen analyse af den kommunale funktion. Man har derfor også uden videre indrangeret den materielle kompetence med hensyn til retsnormeringen under systemet af kommunale anliggender. Især for tysk og svensk rets vedkommende har man understreget vedtægtskompetencens karakter af en særegen decentraliseret kompetence. Denne særstilling for den generelt retsnormerende kompetence har utvivlsomt en historisk baggrund i byernes selvstændighed, som langt op i tiden dækkede over en egentlig autonomi på flere områder. Der er i nutiden ingen tvivl om, at vedtægtskompetencen ikke på noget punkt udgør en originær, fællesskabet tilhørende kompetence, men at den i

9. *Cross*, s. 1 ff; *Hart*, s. 6 ff.

10. Det skandinaviske hovedværk er *Ernst Andersen*, s. 215–80; nævnes kan endvidere *Modeen*, *Kompetens*.

11. *Sundberg*, s. 497; se også *Ernst Andersen*, s. 11.

alle tilfælde er afhængig af en udtrykkelig hjemmel i lovgivningen.¹² Under denne forudsætning må det forekomme mere vildledende end vejledende at betegne en kommunal anordningsmagt som kommunal selvbestemmelsesmagt, når denne selvbestemmelsesmagt dog straks efter reduceres til at være en kompetence, der udøves i fællesskab mellem stat og kommune, under visse betingelser endda pligtmæssigt og efter detaljeret anvisning fra statsmyndighedernes side.¹³

Medens udviklingen således har fjernet ethvert spor af retsnormerende autonomi hos lokalfællesskabet og anerkendt retssystemet som en helhed, har man stadig betragtet den lokale vedtægtskompetence som overdraget til kommunen og ikke til kommunalbestyrelsen.¹⁴ Her er tale om en konstruktion, mod hvilken der naturligvis ikke skal rettes indvendinger, hvis konstruktionen bidrager til at klargøre den retlige situation. At den skulle gøre det i dette tilfælde må imidlertid bestrides. Kommunalbestyrelsens vedtægtskompetence har ikke nogen baggrund i kommunen som retssubjekt, og det er ikke som organ for kommunen i dennes egenskab af juridisk person, at der er tillagt kommunalbestyrelsen vedtægtskompetence. Kompetencen er tillagt kommunalbestyrelsen, fordi den er repræsentativ for de inden for kommunens grænser boende personer og for disses lokalt bestemte interesser, således som de udfolder sig inden for kommunalbestyrelsens myndighedsterritorium; den funktionelle vanskelighed opstår netop, fordi kommunalbestyrelsens sammensætning er bestemt af dens stilling som organ for kommunen, og fordi denne omstændighed kan tænkes at gøre den mindre egnet som deltager i vedtægtskompetencen. Ej heller dette forhold bør skjules bag konstruktioner.

Kommunalbestyrelserne udfærdiger andre generelle retsforskrifter som led i deres virksomhed end sådanne vedtægter, der direkte normerer borgernes handlefrihed.¹⁵ Kommunalbestyrelsen har således kompetence til at fastsætte regler vedrørende det kommunale styre, herunder styrelsesvedtægter, regler om ansættelse og afskedigelse af tjenestemænd, udfærdigelse af tjenesteforskrifter m. v. Disse regler vedrørende den indre organisation af

12. *Poul Andersen*, s. 18; *Forsthoff*, s. 130; *Pagenkopf*, s. 83; *Nordanger og Engh*, s. 37 omtaler vedtægtskompetencen som et udslag af lovgivningsmyndighed overladt kommunerne af Stortinget.

13. *Sundberg*, s. 355.

14. *Poul Andersen*, s. 18.

15. *Pagenkopf*, s. 85 f, anfører som »Selbstgesetzgebung«, styrelsesvedtægt, budgetvedtagelse og anstaltsanordninger.

kommunestyret og dettes fordeling på folkevalgte og tjenstligt personel frembyder særegne problemer og er derfor ikke omfattet af den foreliggende undersøgelse, der som allerede tidligere nævnt heller ikke har medtaget kompetencen til udfærdigelse af anstaltsforskrifter. Undersøgelser viste dog, at de regler, hvorefter borgernes krav på adgang til en anstalt afgøres, har en anden karakter end de regler, der normerer det etablerede retsforhold mellem brugerne af en anstalt og anstalten.

Vender man sig fra kommunalbestyrelsens generelle til dens konkret retsnormerende kompetence, vil man finde, at denne i fremstillingerne ofte uden videre indrangeres i opregningen af kommunale anliggender.¹⁶ En sådan systematik viser det uheldige i at konstruere kompetencen som kommunens og ikke som kommunalbestyrelsens. Den måde, hvorpå kommunalbestyrelsen er inkorporeret i det hierarkiske system, når den udøver retsnormering, har intet at gøre med dens stilling som selvstændigt retssubjekt i forhold til staten,¹⁷ og det fornævnte forhold, at dens sammensætning som organ for kommunen ikke just behøver at gøre den mere egnet som retsnormerende myndighed, gør sig betydeligt stærkere gældende ved den konkrete retsnormering. Det må bemærkes, at undersøgelsens materiale ikke giver fornødent grundlag for at tage stilling til den retskonkretisering, der finder sted som led i kommunestyrets organisation eller i bestyrelsen af kommunale anstalter.

Ved at holde kommunen uden for de retsnormerende kompetencer opnår man, at den tydeligere tegner sig som retssubjekt ved de funktioner, hvor kommunalbestyrelsen iværksætter forsyningsforanstaltninger over for borgerne. Fordelen herved turde være indlysende, når man tager i betragtning, i hvor høj grad den foreliggende undersøgelse har vist, at den kommunale naturalforsyningsvirksomhed afføder særegne problemstil-

16. *Poul Andersen*, s. 652; *Poul Meyer*, s. 241, jfr. s. 247; *Sundberg*, s. 38, s. 40 og s. 477 ff; *Herlitz*, s. 578; *Nordanger og Engh*, s. 36 ff; *Pagenkopf*, s. 119.

17. Jfr. *Administrative afgørelser*, s. 43. *Poul Andersen*, s. 62, mener, at der ved enhver myndighedshandling kan blive tale om at eftersøge et pligtsubjekt, hvem et erstatningsansvar kan påhvile. Erstatningsansvarligheden er dog et spørgsmål, der afgøres af retsordenen ud fra andre hensyn end hensynet til kompetencefordelingen. Lovgivningen vil kunne ophæve statens og kommunernes erstatningsansvar og alene bevare vedkommende stillingsindehaver som pligtsubjekt for erstatningsbetalingen. Man kunne med større interesse eftersøge et pligtsubjekt for tvangsbøder ved undladelse af at udøve en myndighedshandling; i så fald vil man støde på kommunalbestyrelsens medlemmer og ikke på kommunen, jfr. nedenfor note 23.

linger med hensyn til kommunens og kommunalbestyrelsens placering i den forsyningsmæssige organisation. Herved må naturligvis ikke overses, at konkret retsnormering ofte finder sted som led i iværksættelsen og driften af forsyningsforanstaltninger, således som det især forekommer inden for de pligtmæssige foranstaltninger.

Det må høre med til en beskrivelse af kommunen at anføre, at den kan opnå skatteindtægter fra sine medlemmer til dækning af dens udgifter; denne økonomiske evne er forudsætningen for de funktioner, der er tillagt den.¹⁸ Der er blot dermed intet sagt om, hvilke funktioner der tilkommer kommunen og derfor heller intet om, hvilke udgifter der lovligt kan dækkes ved skatteudskrivning. Selvom kommunalbestyrelsens beslutninger reflekteres i skattens størrelse, er det intetsigende at betegne udskrivningen som en beskatningsret.¹⁹ Som en sådan kan man heller ikke hensigtsmæssigt betegne en kompetence for kommunalbestyrelsen til inden for visse af loven fastsatte snævre rammer at påvirke de kriterier, efter hvilke bidrag udskrives på de enkelte medlemmer af kommunen.²⁰ Når man må nævne problemet, er det først og fremmest for at understrege den uklarhed, der kan blive en følge af, at man betegner kommunalbestyrelsens fastsættelse af afgifter for den kommunale forsyningsvirksomhed, f. eks. vand-, gas- og elektricitetsafgifter, som et udslag af beskatningsmagt eller en dermed beslægtet afgiftsmagt.²¹ En begrebsdannelse af denne art giver ikke noget adækvat udtryk for det grundlag, hvorpå forsyningsvirksomhedens udgifter dækkes, og det gør ingen forskel heri, at der foreligger et særligt retsgrundlag for at gøre en deltagelse i forsyningsvirksomheden pligtig for borgerne.²²

Hvad der er fremhævet om det uhensigtsmæssige i at indføre kommunen som konstruktivt mellemlid ved forklaringen af kommunalbestyrelsens retsnormerende kompetence, indeholder i sig selv en understregning af den bestående forskel mellem de regler, der normerer kommunalbestyrelsens vedtægtskompetence og forvaltningsaktskompetence, og de regler, der normerer dens kompetence til at beslutte dispositioner vedrørende iværksæt-

18. *Pagenkopf*, s. 88, taler om, at beskatningsretten og retten til at iværksætte foranstaltninger står i en uløselig vekselvirkning med hinanden.

19. Jfr. foran s. 25.

20. *Herlitz*, s. 579, og *Sundberg*, s. 35, synes at anvende betegnelsen beskatningsret eller selvbeskatningsmagt som udtryk for det selvstyremæssige indhold.

21. *Håkan Strømberg*, *Anstalter*, s. 231 ff.

22. Jfr. foran s. 98.

telse og drift af forsyningsforanstaltninger. Da det må kræves af en grundlæggende kommunalretlig begrebsdannelse, at den giver udtryk for denne sondring inden for retsgrundlaget for kommunalbestyrelsens kompetence, må decentraliseringsbegrebet opgives som uanvendeligt i den forbindelse. Måske kunne man indsnævre det i overensstemmelse med dets oprindelige indhold, således at det alene benyttes som betegnelse for myndighedsbeføjelsernes henlæggelse til myndigheder uden for det statslige hierarkis over- og underordningsforhold uden at inddrage et krav om forvaltningssubjekt i begrebsbestemmelsen.²³ Det kunne ovenikøbet være hensigtsmæssigt med en selvstændig begrebsdannelse for den lokale øvrighedskompetence, og når man må tage afstand fra decentraliseringsbegrebets anvendelse med dette indhold, er grunden alene den, at udtrykket decentralisering har vundet udbredelse i en ganske upræcis betydning dækkende enhver arbejdsteknisk fordeling af forvaltningsvirksomheden på stedlige forvaltningsorganer. Det bruges i den enkelte situation til at beskrive en tendens, og som sådant er det også brugt i nærværende fremstilling.

Det er hermed opgivet at danne et fælles overbegreb for kommunalbestyrelsens forskellige kompetencer. Kompetencenormerne grupperes efter deres karakter, og i den forbindelse er som et begrebsmæssigt udtryk for de regler, der normerer kompetencen til at beslutte de økonomiske dispositioner vedrørende kommunale forsyningsforanstaltninger, valgt kommunalfuldmagten.²⁴ Den omfatter både beslutninger vedrørende naturalforsyning og økonomisk støtte og dermed altså kommunalbestyrelsens kompetence til at beslutte at indgå i retshandler, der i det ydre har et tydeligt slægtskab med de retshandler, som private indgår i kraft af deres retshandelsevne eller »private autonomi«.²⁵ Kommunen kan indgå aftaler om køb og salg af fast ejendom og løsøre, om lån og kaution, kan yde bidrag til institutioner og stiftelser og personer, altså i alle tilfælde retshandler, der ikke

23. Det er ingenlunde rimeligt at hævde, at den lokale sundhedskommission skulle være organ for kommunen som bagved stående pligtsubjekt for erstatningsansvaret. Tilsvarende gælder ligningskommissionen og tidligere bygningskommissionen. Dommen i U. 1963, s. 934, synes uden videre at akceptere kommunen som rette sagsøgt, uden at spørgsmålet overhovedet har været rejst.

24. *Ernst Andersen*, s. 11 og s. 215 m. fl. steder, bruger betegnelsen den kommunale forvaltningsfuldmagt. Terminologien er af tysk oprindelse. Man kan måske indvende mod denne fyldigere udtryksmåde, at den med vendingen forvaltningsfuldmagt også kan henlede tanken på kompetencen i øvrighedsanliggender.

25. Jfr. *Ross*, *Statsret I*, s. 21.

i forhold til medparten indeholder nogen myndighedsudøvelse. Det særegne ved kommunalfuldmagtens regelindhold kommer således ikke uden videre frem ved de retshandler, som kommunalbestyrelsen er kompetent til at beslutte, men kommer frem i selve kompetencenormernes karakter.

Karakteren af de normer, der bestemmer kommunalfuldmagtens indhold kan anskueliggøres gennem en sammenligning med visse foreningsorganers stilling. Det er nemlig ikke usædvanligt, at en forenings organer er undergivet materielle kompetencebegrænsninger, der gælder alle foreningsorganerne, altså også generalforsamlingen. Den materielle begrænsning gælder dermed selve foreningsvirksomheden og er ikke blot en af det højere foreningsorgan udtrykt begrænsning i det lavere foreningsorgans beføjelser. Materielle begrænsninger af den nævnte art vil først og fremmest findes i foreningens vedtægter og i videste forstand udgøre dens formålsparagraf.²⁶ Det kan imidlertid tænkes, at lovgivningen eller retspraksis uddyber de materielle begrænsninger gennem direkte forskrifter om foreningens virksomhed eller de betingelser og vilkår, hvorunder den må drives. Der er således givet regler, der begrænser forsikringsselskabers og pensionskassers indflydelse i aktieselskaber,²⁷ og man kunne tænke sig, at retspraksis ville udvikle en regel om, at en fagorganisation ikke måtte yde økonomisk støtte til politiske partier, i begge tilfælde for at nævne begrænsninger der har paralleller på det kommunale område. En ugyldighedsindsigelse under påberåbelse af den begrænsning af kompetencen, der følger af retsregler som de nævnte, må fremføres direkte mod beslutningen; herved er spørgsmålet om gyldigheden i forhold til trediemand af en i overensstemmelse med beslutningen indgået retshandel ikke afgjort. Man kan sige, at kompetencebegrænsningen for foreningsorganerne er udslag af en legal fuldmagtsfastsættelse.

Der er intet til hinder for at udtrykke kommunalfuldmagten som en legal fuldmagtsfastsættelse, og retsvirkningen af en overskridelse må være en ugyldighedsvirkning, der rammer kommunalbestyrelsens beslutning. De

26. En forenings vedtægter vil altid kunne ændres med tilslutning fra alle medlemmer, medmindre den har påtaget sig en begrænsning heri over for trediemand, eller der kræves offentlig godkendelse af vedtægterne. I denne henseende adskiller foreningen sig fra kommunen, og det samme gælder med hensyn til den for en forening bestående mulighed for at opløse sig selv.

27. Se lov om forsikringsvirksomhed nr. 147 af 13. maj 1959 § 68, 2. stk.; loveb. om tilsyn med pensionskasser nr. 163 af 26. maj 1959 § 14 i). Om grundlovmæssigheden af denne lovgivning om foreninger, se *Ross, Statsret II*, s. 616 ff.

kommunale styrelseslove giver netop også tilsynsmyndighederne kompetence til at tilsidesætte ulovlige beslutninger,²⁸ og også det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen såvel som søgsmålsberettigede skatteborgere må rette ugyldighedspåstand mod beslutningen, eventuelt præjudicielt under et erstatningssøgsmål mod kommunalbestyrelsens medlemmer.²⁹ Det er ikke udelukket, at en ulovlighed ved beslutningen kan slå igennem over for modparten i en afsluttet retshandel eller modtageren af en ensidig ydelse, men dette spørgsmål er uden betydning for den foreliggende problemstilling.

Når der foran blev taget afstand fra den sammenblanding af reglerne om kommunalbestyrelsens kompetence, der måtte blive følgen af, at de forskellige kompetencer betragtedes under fællesnævneren kommunale anliggender, må det nu fremhæves, at der heller intet systematisk vindes ved at udnævne visse grene af den offentlige forsyningsvirksomhed til kommunale i modsætning til de statslige. Det er blevet klart gennem den i det forudgående afsnit foretagne undersøgelse af kommunalfuldmagten, at man ikke ved beskrivelsen af de materielle betingelser, hvorunder en kommunalbestyrelsesbeslutning er lovlig, kan løsrive disse fra den sammenhæng af forudsætninger og vilkår med hensyn til en forsyningsforanstaltnings gennemførelse over for borgerne, hvori de indgår. Kun som funktionelle bestanddele af en større helhed kan de enkelte beslutningers lovlighed bedømmes. Her kommer ikke alene kommunalbestyrelsens retsnormerende kompetence i betragtning, men også statsmyndigheders medvirken må drages ind i billedet, herunder også med deres forskellige kompetencer i forhold til kommunalbestyrelserne. Kun ved de meget enkle lokale anliggender, f. eks. anlæg af parker og idrætspladser, har det som et retligt begreb berettigelse at tale om kommunale anliggender. Ellers vil man se, at anliggender i betydningen forsyningsforanstaltninger over for borgerne er organiseret efter et væsentligt mere kompliceret mønster.

Kan det ikke anses rimeligt at tale om, at en foranstaltning er et kommunalt anliggende, vil det derimod i mange tilfælde være velbegrundet at understrege, at et anlæg er kommunalt. Hermed siger man alene, at kommunen i den konkrete situation optræder som retssubjekt for virksomhedens fysiske grundlag, f. eks. optræder som ejer af folkeskolens bygninger. Netop på folkeskolens område vil man se, at dermed kun er beskrevet

28. Købstadkommunallovens § 14; landkommunallovens § 31, 2. stk., og § 32, 1. stk.

29. Jfr. *Ernst Andersen*, s. 288 ff.

en enkelt side af en funktionssammenhæng, hvori også indgår f. eks. regler om skolebygningers indretning samt godkendelse deraf og tilskud dertil. Udvider man beskrivelsen til at omfatte lærernes stilling i undervisningsvæsenets organisation, vil man finde en ordening med hensyn til ansættelseskompetence og udgiftsfordeling, i hvilken både kommunen og kommunalbestyrelsen har sin plads, men om hvilken det ikke er muligt at anvise en samlet henhørighed under kommune eller stat. At gribe til nye begrebsdannelser i den anledning må dog være uhensigtsmæssigt.³⁰ Opgaven må netop være at beskrive de kommunale funktioner inden for funktionssammenhængen. En analyse af de kommunale funktioner inden for funktionssammenhængen vil da gå igen inden for tværsnitsundersøgelsen af de kommunale funktioner, og dermed fremhæve kommunens og kommunalbestyrelsens funktionsegnethed på de forskellige forsyningsområder.

Beskrivelsen af de kommunale virksomhedsområder viste, at ikke alene de rent offentlige områder, men også de indtægtsdækkede foranstaltninger frembød en kommunal funktionsafgrænsning, der var bestemt af det pågældende forsyningsområdes organisationsforhold. Det er på de sidstnævnte områder, at de reale hensyn vedrørende kommunens og kommunalbestyrelsens funktionsegnethed for alvor kommer til at spille en fortolkningsmæssig rolle for afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Heri er intet overraskende. At man på et forvaltningsretligt område møder en afhængighed af hensyn til det offentlige organisationsmønster svarer kun godt til de hensyn til forholdets natur og samhandelens tarv, der er et grundtræk i obligationsretten. Mere overraskende er det, at man hidtil kun i meget begrænset omfang har fundet disse reale behov analyseret. Formentlig hænger det sammen med, at forvaltningsretten er vokset op som læren om borgernes retsstilling over for det offentlige, og på den baggrund har den traditionelle forvaltningsrets systematik og terminologi udviklet sig. Forvaltningens udvikling i retning af en forsyningsorganisation i forhold til borgerne må gøre krav på en nyorientering, der giver denne del af forvaltningsretten sit selvstændige arbejdsgrundlag. Man kan ikke uden videre gå ud fra, at ugyldighedsreglerne vedrørende de forvaltningsbeslutninger, der indgår i den forsyningsmæssige virksomhed, er de samme som de for forvaltningsakter gældende ugyldighedsgrundsætninger, og hertil kan føjes, at også en lighedsgrundsætning får en helt anden karak-

30. Jfr. *Poul Andersen*, s. 663.

ter inden for beslutningsområdet. En kommunalbestyrelses bedømmelse af ansøgerne til optagelse på en ledig plads i kommunens alderdomshjem er bestemt ved andre regler end dens beslutning om udvidelse eller ikke-udvidelse af alderdomshjemmet, uagtet en negativ beslutning helt kan udelukke muligheden for en nogenlunde ligelig behandling af kommunens dårligt stillede gamle.

En overvejelse af hensigtsmæssigheden i den nedarvede forvaltningsretlige systematik må blive en konsekvens af erkendelsen af den problematik, der vedrører retsreglerne om forvaltningsorganisationens virksomhed. Behovet er øget med de seneste årtiers udvikling, der netop har ført med sig, at søgelyset er blevet rettet mod forvaltningsorganisationen og dens evne til planmæssig indbyrdes afstemt funktion. På dette sted skal en systematik ikke antydes udover, hvad der er lagt til grund for selve undersøgelsen. Dette skal dog ikke udelukke, at der gøres nogle bemærkninger om teoriens bidrag til en systematisering af den kommunale funktionstildeling. Det er i så henseende et gennemgående træk i teoriens gruppering af kommunalbestyrelsens beslutningskompetence, at man har villet sondre mellem kompetenceregler, der findes i den positive lovgivning om kommunal virksomhed, og kompetenceregler, der udspringer af det lokale fællesskab som en selvstændigt bestående juridisk person. Sondringen har endog ført til, at man har anset kompetencegrundlaget i sidstnævnte henseende som rent privatretligt.³¹ Oprindelsen til sondringen er at finde i den tyske generalitetsteori; den tilfredsstiller ikke noget dansk behov.³² Når man som eksempel på kompetencer, der udspringer af lokalfællesskabets behov nævner adgangen til at etablere kommunal gasforsyning, vandforsyning o. lign., er det påfaldende, at der aldrig bliver gjort opmærksom på, at sådanne indretningers organisation ikke svarer til det opstillede decentraliseringsbegreb. I dette indgik jo et krav om selvstyre, men det er ikke åbenbart, at man kan beskrive kommunalbestyrelsens forhold til gaskunderne som et selvstyre. Der foreligger en organisationsform, der med en vis føje kan siges at være baseret på en specialkommune; men den bestyrelse, som specialkommunen har, er ikke nogen specialkommunalbestyrelse. Det må derfor være rigtigt helt at udelade selvstyrebegrebet som en definitions-mæssig bestanddel. I en beskrivelse af den aktuelle kommunale styreform bliver det dog et vigtigt led.

31. *Sundberg*, s. 36, jfr. s. 34.

32. *Ernst Andersen*, s. 11 og s. 211 ff.

Bag sondringen mellem kommunalbestyrelsens kompetence inden for og uden for den positive lovgivnings område ligger en realitet, idet der er forskel på, om kommunalbestyrelsens kompetence indgår i en lovordnet organisation af en forsyningsforvaltning som offentlig, eller om den indgår som sideordnet med anden privat organiseret virksomhed. De fortolkningsmæssige hensyn, der gør sig gældende på det sidstnævnte område er andre og står i nær tilknytning til lokalfællesskabet som sociologisk realitet. Problemstillingen kommer på eklatant måde frem ved de to hovedafgrænsningsspørgsmål, der af teorien er rubriceret som kommunernes ydelse af begunstigelse til enkeltpersoner og deres deltagelse i forretningsvirksomhed. I begge henseender indtager teorien en principielt afvisende holdning i overensstemmelse med en udbredt praksis.³³

De teoretiske undersøgelser udmærker sig ikke ved nogen dybtgående analyse, og de vedrører iøvrigt overvejende den direkte økonomiske støtte og ikke naturalforsyningen. Nogen yderligere uddybning af fremmed rets stilling til kommunalfuldmagten må derfor falde uden for nærværende arbejdes rammer.

33. *Sundberg*, s. 496 og s. 504; *Modeen, Kompetens*, s. 20 og s. 29; *Waline*, s. 212 ff; *Pagenkopf*, s. 117 og s. 157.

DEUTSCHSPRACHIGE ZUSAMMENFASSUNG

Das vorliegende Buch behandelt von der Thematik her die rechtliche Abgrenzung der kommunalen Funktionen innerhalb des Gesamtbereiches der öffentlichen Aufgaben. Sie umschreibt damit zugleich die sachlichen Zuständigkeiten der Gemeindevertretung.

Eingangs ist zunächst die Rechtsetzungsbefugnis hervorzuheben. Die Satzungsgewalt beruht nicht auf einer Generalklausel; es bedarf vielmehr im Einzelfall stets einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, die wiederum besondere Genehmigungsvorbehalte einschließt. Von kommunaler Autonomie kann danach nicht gesprochen werden. Bei der Ausübung der Rechtsetzungsbefugnis ist die Gemeindevertretung im übrigen als örtlich zuständig Behörde im Gesamtbereich des Rechtssystems eingeschaltet. Sie tritt in diesem Zusammenhang weder als Organ der Gemeinde noch als solches des Staates in seiner Eigenschaft als einer juristischen Person auf.

Wie die allgemeine Satzungsgewalt bedarf auch die Ermächtigung zum Erlaß von Verwaltungsakten, dem rechtsstaatlichen Prinzip entsprechend, jeweils einer besonderen Rechtsgrundlage. Die Ausübung der Befugnis, Verwaltungsakte zu erlassen, beispielsweise Baugenehmigungen zu erteilen, wird dabei regelmäßig durch die Staatsbehörden als Fachaufsicht überwacht. Die Aufsicht erstreckt sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und im Falle der Einlegung von Rechtsmitteln auch der Zweckmäßigkeit des zugrundeliegenden Verwaltungsaktes. Ein Weisungsrecht im Einzelfall besteht nach dänischem Recht nicht. Dem Zuständigkeitsbereich für den Erlaß von Verwaltungsakten entspricht zum Teil der in der deutschen Rechtsliteratur gebräuchliche Begriff der Auftragsangelegenheiten. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß der Grundsatz der

Resumeeet er udarbejdet med velvillig bistand af dr. Karl Marbach, Präsident des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein.

Einheit und Allzuständigkeit der Gemeindeverwaltung nicht besteht. Der größte Teil der Verwaltungsaufgaben ist vielmehr örtlichen Spezialbehörden übertragen, deren Mitglieder allerdings von der Gemeindevertretung gewählt werden.

Hauptthema der Untersuchung ist die Zuständigkeit der Gemeindevertretung als Organ der mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Gemeinde. Die Gemeindevertretung bedarf wie jedes andere Organ einer juristischen Person der materiell-rechtlichen Ermächtigung zum Tätigwerden. Nach dänischem Recht kommt dabei jedoch als Rechtsgrundlage der kommunalen Verwaltungszuständigkeit – hier als Kommunalvollmacht bezeichnet – weder das Prinzip der Allzuständigkeit im gemeindlichen Wirkungskreis noch ein allgemeines Zuständigkeitsgesetz in Betracht. Die Festlegung des sachlichen Umfanges der Kommunalvollmacht beruht hingegen auf der Gesetzgebung als der naturgemäß bedeutsamsten Rechtsquelle, daneben aber auch auf Entscheidungen des Innenministeriums in seiner Eigenschaft als der obersten Kommunalaufsichtsbehörde sowie Gerichtsentscheidungen.

Die Untersuchung unterscheidet die kommunalen Veranstaltungen nach ihren verschiedenartigen Auswirkungen auf die gemeindlichen Finanzen. Als erste Gruppe werden Einrichtungen behandelt, bei denen der Zutritt des einzelnen Bürgers von einem Verwaltungsakt abhängt, andererseits die entstehenden Kosten aber ganz oder teilweise durch Gemeindesteuern gedeckt werden. Es handelt sich hierbei um Einrichtungen wie etwa Alters- und Pflegeheime, Krankenhäuser, Volksschulen usw. Die Untersuchung weist nach, daß es zur Schaffung derartiger Institutionen einer besonderen Ermächtigung bedarf, die ihrerseits wiederum erst die gesetzliche Grundlage für begünstigende Verwaltungsakte im Einzelfall schafft. Die Tatsache, daß die Finanzierung durch Gemeindesteuern derartige Veranstaltungen einen finanziellen Ausgleich den Bürgern inzwischen in sich trägt, unterstreicht die Notwendigkeit der gesetzlichen Ermächtigung.

Neben die vorerwähnten kommunalen Einrichtungen tritt eine weitere Gruppe, die gegenüber dem einzelnen Einwohner zwar ebenfalls individuelle Leistungen erbringt, aber nur gegen Kostenerstattung. Es reicht nicht aus, eine Gemeinde zur Durchführung eines derartigen Unternehmens schon dann als ermächtigt anzusehen, wenn zu erwarten steht, daß die entstehenden Kosten durch Einnahmen gedeckt werden. Andernfalls würde den Gemeinden die Teilnahme am Wirtschaftsleben in jeder Form un-

beschränkt gestattet. Die Gesetzgebung geht im Gegensatz dazu aber gerade von dem Grundsatz der Versorgung der Bürger mit Gütern und Leistungen durch gewerbliche Unternehmungen aus. Der kommunale Sektor der Versorgung bedarf somit der rechtlichen Abgrenzung gegenüber der privatwirtschaftlich organisierten Betätigung.

Die Untersuchung weist ferner nach, daß den Gemeinden an sich gestattete Versorgungsunternehmen, soweit sie nicht in kommunaler Regie durchgeführt werden, genossenschaftlich und ohne Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden. Eine organisatorische Vereinfachung beim Aufbau derartiger Einrichtungen wird dadurch erreicht, daß diese den Betrieb mit ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit ausstatten, mithin die Gemeindevertretung selbst die Gemeininteressen wahrt. Eine derartige Wahrnehmung von Funktionen in kommunaler Regie ist jedoch nur zulässig, soweit ein größerer Bevölkerungskreis, der sich später noch erweitern kann, versorgt werden soll. Als Beispiele für derartige Versorgungseinrichtungen kommen die Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Fernheizung u. ä. in Betracht.

Der Wohnungsbau, insbesondere für minderbemittelte Bevölkerungskreise, und die Baulandbeschaffung können als kommunale Angelegenheiten betrieben werden. So hat sich die öffentliche Hand diesen Aufgaben auch schon frühzeitig gewidmet, wobei die Baulandbeschaffung sich historisch aus der Bereitstellung von Ländereien aus kommunalem Grundbesitz entwickelte. Der Wettbewerb von Seiten der gewerblichen Wirtschaft hat die Kompetenzen der Gemeindevertretung auf diesem Gebiet nicht eingeengt.

Die Schranken für die Betätigung der Gemeindevertretung beim Betrieb von Versorgungsunternehmen werden durch die Wechselwirkung, nicht durch den Wettbewerb, im Verhältnis zu privatwirtschaftlichen Betrieben dieser Art bestimmt. Die Gemeinden dürfen mit ihren Eigenmitteln die Betätigung des privaten Gewerbes nicht fördern. Daraus folgt umgekehrt, daß auch kommunale Betriebe zu gleichen Bedingungen leisten müssen, damit die Neutralität im Verhältnis zum Leistungsvermögen privatwirtschaftlicher Träger von Versorgungseinrichtungen erhalten bleibt. Die Gemeinden dürfen deshalb durch Gewährung finanzieller Vorteile auch nicht zur Ansiedlung entsprechender Unternehmen anreizen. Diese Befugnis ist allein dem Staat vorbehalten.

Eine dritte Gruppe kommunaler Einrichtungen wird durch den allgemeinen Zugang für die Öffentlichkeit gekennzeichnet. Dazu gehören bei-

spielsweise Sportstätten, Hallen, Verkehrsbetriebe, Museen, Theater usw. Die genannten Beispiele zeigen bereits, daß eine wichtige Aufgabe der Gemeinden darin zu sehen ist, die notwendigen räumlichen und sachlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des sportlichen und kulturellen Lebens der Bevölkerung zu schaffen. Den Gemeindevertretungen ist es demgegenüber aber nicht erlaubt, selbst Veranstaltungen, insbesondere mit religiösen oder politischen Zielsetzungen, durchzuführen.

Ein Ergebnis der Untersuchung ist in der Feststellung zu sehen, daß die Schranken der Kommunalvollmacht in ihrem engen Zusammenhang mit der Funktionstüchtigkeit der Verwaltungsorganisation zu sehen ist. Nicht nur die Gemeindevertretung als Lokalbehörde, sondern auch die Gemeinde selbst in ihrer Eigenschaft als juristische Person muß der organisatorischen Notwendigkeit der einzelnen Einrichtungen Rechnung tragen, um sie im kommunalen Bereich einzuordnen.

Endlich ist anzuführen, daß die Unterscheidung der Aufgaben der Gemeindevertretung von denen der Gemeinde im Rahmen der öffentlichen Verwaltung eine bessere Grundlage abgibt, um die Wechselwirkungen zu beschreiben, wie sie zwischen staatlichen Behörden und der Gemeindevertretung im Rahmen der Kommunalaufsicht und zwischen Staat und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs bestehen.

LITTERATURFORKORTELSER

- Abitz*: E. A. Abitz, Vejenes retsforhold, København 1950.
- Administrative afgørelser*: Erik Harder, Om ændring af administrative afgørelser, København 1962.
- Andersen, Ernst*: Ernst Andersen, Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen, København 1940.
- Andersen, Poul*: Poul Andersen, Dansk forvaltningsret, 4. udg., København 1963.
- Cross*: C. A. Cross, Principles of Local Government Law, London 1959.
- Forsthoff*: Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band, 8. udg. München 1961.
- F. T.*: Folketingstidende.
- Hart*: W. O. Hart, Introduction to the Law of Local Government and Administration, 4. udg., London 1949.
- Herlitz*: Nils Herlitz, Nordisk offentlig rätt, III. del, Stockholm 1963.
- HDK*: Håndbog for danske kommuner, København 1954–55.
- Illum*: Knud Illum, Dansk Tingsret, I–II, København 1951–52.
- Kommunens lov og ret*: Erik Harder, Kommunens lov og ret, København 1964.
- Merikoski*: V. Merikoski, Lärobok i Finlands offentliga rätt, 1. bind, Helsinki 1950.
- Meyer*: Poul Meyer, Administrative Organization, København 1957.
- Modeen*: Tore Modeen, Det kommunala förtroendeuppdraget, Åbo 1962.
- Modeen, Kompetens*: Tore Modeen, Kommunens almännen kompetens, Åbo 1962.
- Nordanger & Engh*: K. M. Nordanger & Arnljot Engh, Kommunal kunnskap, 5. udg., Oslo 1960.
- Pagenkopf*: Hans Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. udg., Münster 1960.
- Ross*: Alf Ross, Dansk statsforfatningsret, I 1959, II 1960.
- R. T.*: Rigsdagstidende.
- Rytkölä*: Olavi Rytkölä, Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht, Helsinki 1961.
- Strömberg*: Håkan Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, Lund 1949.
- Sundberg*: Halvar G. F. Sundberg, Kommunalrätt, almännen delen, 4. udg., Stockholm 1955.
- Waline*: Marcel Waline, Traité élémentaire de Droit administratif, 6. udg., Paris 1950.

LOVFORKORTELSER

Aftenskoleloven, lovbek. nr. 257 af 14. juni 1960 om ungdomsskoler og aftenskoler.

Beværterloven, lovbek. nr. 24 af 21. januar 1964 om beværtning.

Boligstøtteloven, lovbek. nr. 72 af 5. marts 1964 om boligbyggeri.

Byplanloven, lovbek. nr. 160 af 9. maj 1962 om byplaner.

Børneforsorgsloven, lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg.

Egnsudviklingsloven, lov nr. 172 af 16. maj 1962 om egnsudvikling.

Folkepensionsloven, lovbek. nr. 404 af 18. december 1963 om invalide- og folkepension.

Folkeskoleloven, lovbek. nr. 332 af 31. august 1963 om folkeskolen.

Forsorgsloven, lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg.

Kommunale ejendomsskattelev, lov nr. 34 af 18. februar 1961 om beskatning til kommunen af faste ejendomme.

Kommuneskattelev, lovbek. nr. 84 af 20. marts 1964 vedrørende personlig skat til kommunen.

Københavns gadelov, lov af 14. december 1857 om gader, veje og vandløb i København.

Købstadkommunalloven, lovbek. nr. 328 af 6. juli 1950 om købstadkommunernes styrelse.

Landkommunalloven, lovbek. nr. 329 af 6. juli 1950 om landkommunernes styrelse.

Landsbyggeloven, byggelov nr. 246 af 10. juni 1960 for købstæderne og landet.

Lejelovent, lovbek. nr. 120 af 20. april 1964 om leje.

Omsorgsloven, lov nr. 114 af 15. april 1964 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister.

Saneringsloven, lov nr. 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele.

Skoletilsynsloven, lovbek. nr. 73 af 22. februar 1962 om det kommunale skolevæsenes styrelse og tilsyn.

Sygehusloven, lov nr. 153 af 31. maj 1961 om sygehusvæsenet.

Vandløbsloven, lov nr. 214 af 11. april 1949 om vandløb som ændret ved lov nr. 171 af 3. maj 1963.

Vejbestyrelsesloven, lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelse af de offentlige veje.

DOMSREGISTER
Ugeskrift for retsvæsen

1913, s. 814	9 ⁹	1963, s. 78	106 ¹⁹
1925, s. 890	71 ⁷²	1963, s. 101	149 ⁹⁹
1931, s. 1129	51 ^{35a}	1963, s. 349	148 ⁹⁷
1939, s. 292	149 ⁹⁸	1963, s. 934	163 ²³
1946, s. 326	112 ³⁴	1964, s. 565	149 ⁹⁷

SAGREGISTER

- | | |
|---|--|
| <p><i>Administrationsomkostninger</i>, betaling af kommissioners, 22</p> <p><i>Afgifter</i>, forhold til ejendomsskatter, 106, 162</p> <ul style="list-style-type: none"> - for renovation 105 - for vand 109 <p><i>Alderdomshjem</i> 30</p> <ul style="list-style-type: none"> - udgiftsfordeling 33 - beboernes retsstilling 31 <p><i>Almenhedens færdselsret</i> til kommunale veje 53</p> <p><i>Almennyttigt boligbyggeri</i> 121</p> <p><i>Almueskolen</i> 41</p> <p><i>Amtskommunen</i>, lovbestemt kompetenceområde, 29</p> <p><i>Anordningsmyndighed</i>, se <i>vedtægter</i>.</p> <p><i>Anstalt</i>, offentlig, 64</p> <p><i>Autorisation</i>, deponering af beløb, 75</p>
<p><i>Beskæftigelsesforanstaltninger</i> 130</p> <p><i>Beskatningsret</i>, kommunens, 25, 162</p> <p><i>Beværtervirksomhed</i> 86, 88</p> <p><i>Biblioteker</i> 89</p> <p><i>Bidrag</i> til offentlige veje 52</p> <ul style="list-style-type: none"> - til vandløbsarbejder 56, 68 <p><i>Biprodukter</i>, handel med, 117</p> <p><i>Boligbyggeri</i>, billiggørelse af, 124</p> <p><i>Boligejendomme</i>, kommunalt ejede, 122</p> <p><i>Boligkommissioner</i> af 1916 og 1918 119</p> <p><i>Boglig linie</i>, adgang til, 43</p> <p><i>Borgerens adgang</i> til kommunale forsyninger 113</p> <ul style="list-style-type: none"> - stilling som kunde hos kommunal forsyning 111 | <p><i>Brandmateriel</i> 100</p> <p><i>Brændsel</i>, kommunalt salg af, 70, 117</p> <p><i>Bybus</i>, drift af, 82</p> <p><i>Byggegrunde</i>, kommunalt udbud af, 145</p> <p><i>Bygherre</i>, kommunen ved parcelhusbyggeri, 127</p> <ul style="list-style-type: none"> - kommunen ved udlejningsbyggeri 124 <p><i>Bygningsmyndighed</i>, kommunalbestyrelsen som, 20</p> <p><i>Bygningsråd</i>, rådgivende, 20</p> <p><i>Bygningsvedtægter</i> 10</p> <p><i>Byplan</i>, terminologi, 21</p> <p><i>Byrdefordeling</i> mellem stat og kommune 66</p> <p><i>Børnehaver</i> 35</p> <p><i>Børneværnet</i>, henvisning af børn til institution, 35</p> <p><i>Børneværnsinstitutioner</i>, friplads, 36¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> - pligt til at indrette, 35 - økonomiske betingelser, 36 <p><i>Børneværnsudvalget</i>, forhold til kommunalbestyrelsen, 19</p>
<p><i>Campingpladser</i> 86</p> <p><i>Cyklebaner</i> 80</p>
<p><i>Deponering</i> af beløb ved autorisation 75</p> <p><i>Dispensation</i> fra servitutbestemmelser 149</p> <p><i>Dispositioner</i> over museumsgenstande 93</p> <p><i>Distriktsjordemødre</i> 40</p> <p><i>Dækningsafgift</i> 105</p> |
|---|--|

Egnsudvikling 132
 – hoteller, 88⁹⁰
Ejendomsskatter, forhold til kommunale afgifter, 106
Elektricitetsforsyning 68, 111
Elektriske artikler, kommunalt salg af, 117
Eneret til gasforsyning 110
Erhvervsvirksomheder, støtte til, 132, 134
Erhvervslivets forsyningsfunktion 69
Erklæring til brug for anden myndighed 22

Filmsforevisninger 80⁷⁶
Fjernvarmeforsyning 68, 111, 115
Folkebiblioteker 89
Folkepensionistboliger 125⁵⁸
Folkeskolen 42
Flyvepladser 84
Fordeling af udgifter til renovationsbortfjernelse 107
 – til rensningsanlæg 59
Forretningsvirksomhed, kommunal, 70, 111
Forsamlingsbygninger 76, 78
Forsikringer, overtagelse af forsørgelsesopgaver, 30
Forsorgsforanstaltninger 29
Forvaltningssubjekt, kommunen som, 24
Forvaltningsakter, kommunalbestyrelsens kompetence, 17, 161
Fragtcentraler 82, 83
Fragtruter 83
Frist for byggeri, vilkår ved grundsalg, 150
Fritidshjem 35
Funktionsdeling, foranstaltninger, 67, 165
 – retsnormering, 21
 – vedtægter, 8, 16
Fællesanlæg for flere ejendomme 115

Fælles værkstedshuse 133
Færdselsmæssig regulering, kommunalbestyrelsens kompetence ved, 52
Færdselsret til private veje 51
Fødehjem, kommunale, 39

Gasforsyning 68, 110
Generelle retsfor skrifter, se *vedtægter*.
Geografisk fordeling af erhvervsudviklingen 132, 142
Godkendelse af planer 21
 – af vedtægter 8
Grundejerbidrag til offentlige veje 52
 – til vandløbsarbejder 56, 59, 68
Grundejerforening, etablering af fællesforsyninger, 115
 – opretholdelse af private fællesveje, 51³³
Grundloven, bestemmelse om det kommunale selvstyre, 25
Grundsalg, prisfastsættelsen, 146
Gymnasier, optagelse i kommunale, 43

Haller 74, 78, 79
Handel med apparater til gas og elektricitet 117
 – biprodukter 117
 – levnedsmidler 70
Herberger 86
Hjemmehjælp 34
Hjemmesygepleje 40
Hospitaler 37
Hoteller 86
Hovedlandeveje 46, 48
Huslejen i kommunalt boligbyggeri 125
Huslejetilskud 125⁵⁸
Husmoderafløsning 34
Husvildeforsorg 34, 118

Idrætspladser 75, 77
Industrihuse 135

Jernbanedrift 81, 82
Jordemoder, tilskud til privatpraktiserende, 40¹³
Jordemoderbistand, kommunal foranstaltning, 40
Jordpolitik 137
Jordretevilkår, salg af jord på, 140, 151

Klassifikation af veje 47
Klage over kommunalbestyrelsens afgørelser 21, 31, 34⁷
Klinikker til sygebehandling 39
Kommunalfuldmagten, retsstandard, 26
 – terminologi 23, 163
Kommunen, forvaltningssubjekt, 24
Koncerter 75
Konflikt mellem lov og vedtægt 15
Konkret retsnormering, kommunalbestyrelsens kompetence, 17, 161
Kulturelle foranstaltninger 89
Kulturhistoriske lokalmuseer 91
Kundeforhold til kommunal forsyningsvirksomhed 111
Kunstmuseer 96
Kunstudstillinger 96, 97
Københavns kommune, særstilling, 29
Kødkontroltillæg til sundhedsvedtægt 13

Landingspladser 85
Ledninger, eneret til nedlæggelse, 110 114
Ledningsforsyninger 108
Lejefastsættelsen i kommunalt boligbyggeri 125
Lejeordninger for jord til byggeri 151
Levnedsmidler, kommunalt salg, 70
Livsfor nødenheder, kommunens fremskaffelse af, 70
Lokalisering af virksomheder 132, 135, 142
Lokalmuseer 91

Lovregler, kommunevis gældende, 7
Luftfart 84
Lufthavne 84
Lygteskat 104, 110
Løspøregenstande, kommunalt salg af, 117

Markedspladser 74
Monopolstilling for kommunale forsyninger 112
Museer 91
Museumsgenstande, dispositioner over, 93

Nationalisering 69
Naturalarbejde 99

Offentlig anstalt 64
Offentlig renholdelse 105
Offentlig transport 82
Offentlige arbejder som beskæftigelsesforanstaltning 131
Offentlige vandløb 55
Offentlige veje, afgrænsning af, 49
Omsorg for folke- og invalidepensionister 30
Ophævelse af vedtægter 14
Orkestre 93

Parcelhuse, kommunens opførelse af, 127
 – prisfastsættelsen, 128
Parkunderholdning 97
Persontransport 83
Planer som retsakter 21
 – terminologi, 21⁴²
Plejehjem 30
 – indlæggelse på privat, 32
 – organisatorisk stilling, 33
Pligt for kommunen til at skaffe plejehjemsplads 33
 – til at skaffe sygehusplads 38
 – til at skaffe plads på børneværnsinstitutioner 35

Private veje, færdselsret til, 51

- kommunalbestyrelsens kompetence, 50
- kommunens funktion vedrørende, 50, 51³⁴
- kommunens tilskud til istandsættelse, 52

Privatbaner, støtte til, 82⁸⁰

Realafdeling, adgang til, 43

Realskoler 41, 43

Reguleringsarbejder ved vandløb 58

Rejsende teater, kontrakt med, 97

Rekursadgang ved kommunalbestyrelsens afgørelser 21, 31, 34⁷

Renovationsbortfjernelse 104

Renovationsskat 105

Rensningsanlæg, fordeling af udgifter til, 59

Retsnormering, konkret, 17

Retsforskrifter, se *vedtægter*.

Retssilling, borgerens over for de kommunale forsyninger, 113

Rotteudryddelse 101

Ruteflyvning, indenlandsk, 84

Rutebilstationer 82, 84

Rådgivende virksomhed ved parcelhusbyggeri 127

Salgshaller 74

Samfærdsel, foranstaltninger vedrørende, 44, 81

Selvejende institution 32⁶

Selvfinansierende boligbyggeri 121

Selvhjælpshandlinger 98

- ved private veje 51³⁴
- ved spildevandsarbejder 60⁵⁴

Selvstyre, grundlovens regel om kommunalt, 25

Servitutter ved salg af byggegrunde 148

Skatteudskrivning, beskatningsret, 25

Skatter, ophævelse af de købstadkommunale særskatter, 104, 109, 110

Skolekommission, kompetence over for kommunalbestyrelsen, 43

Skolelokaler, benyttelse til andet formål, 44, 76, 79

Skolelovgivning udtømmende 67⁶⁵

Skoleplan 21⁴²

- bestemmelser om skolepenge, 42

Skorstensfejning, opkrævning af bidrag, 100⁶

- pligt til, 99

Skødevilkår ved salg af jord 146

- ved salg af parcelhuse 129

Snerydning 99

Sociale udvalg, forhold til kommunalbestyrelsen, 19

Sognegårde 78

Sommerpavilloner 73, 87

Specialkommunesynspunkt 56, 69, 103, 106, 126, 167

Spildevandsanlæg 56, 59

Sporvejsdrift 81, 82

Støtte til boligbyggeri 124

- boligbyggeri, kommunens funktion, 119
- erhvervsvirksomheder 132
- industrihuse 135
- privatbaner 82⁸⁰
- private vejes istandsættelse 52
- vandløbsarbejder 57
- værkstedshuse 133

Sundhedsvedtægter 12

- kødkontroltillæg, 13
- pligt til renovationsbortfjernelse, 104

Sundhedsvæsen, foranstaltninger, 37

Sygehuse 37

Sygekassemedlemmer, adgang til hjemmesygepleje, 41

- indlæggelse på sygehus, 38

Særtilladelse til brug af vejareal 53

Særskatter, ophævelse af købstadkommunale, 104, 109, 110

Teatre 93

- kommunal drift, 73

Teaterforestillinger 96, 97

Tilskud til kommunal jordforsyning 143

- parcelhusbyggeri 127
- rotteudryddelse 101
- udlejningsbyggeri 120

Torve 74

Travbaner 80

Transportforanstaltninger 81

Tvang mod kommunalbestyrelserne
ved spildevandsarbejder 60

*Udgifter til lokale myndigheders ad-
ministration* 22

Udlejeordninger for jord til byggeri 151

Udlejning af kommunalt ejede anlæg 79

*Udsmykning af offentlige bygninger
og anlæg* 97

Udstillinger 75, 97

Udstillingshaller 74

*Udvalg, udenforstående personer med-
lem af*, 95

Undervisning, vederlagsfri, 42

Undervisningsvæsen, foranstaltninger, 41

Vandaflledning, foranstaltninger, 54

Vandforsyning 68, 109, 115

- pålæg om tilslutning til, 108²⁵

*Vandløbsarbejder, kommunens for-
skud*, 56

Vandløbsretter 55, 68

Vandskat 109

Vandrehjem 86

Varmecentraler, private fællesanlæg, 115

Varetransport 83

*Vedtægter, afløsning ved lovregule-
ring*, 14

- bygningsvedtægter, 10
- kommunalbestyrelsens kompetence ved tilvejebringelsen, 6
- konflikt med lovgivningens regler, 15
- kødkontroltillæg til sundhedsvedtægt, 13
- ophævelse 14
- pligt til tilvejebringelse, 8
- redaktionelle ændringer, 16
- sundhedsvedtægter, 12
- uensartet retstilstand, 7, 11, 14
- vejvedtægter, 9
- ændringer, 13

Vejbidrag til offentlige veje 52

Veje, afgrænsning af offentlige, 49

- eneret til nedlæggelse af ledninger, 110, 114
- særlig benyttelse af offentlige, 53
- renholdelse 105

Vejvedtægter 9

Vejvæsen, foranstaltninger, 44

Vilkår for salg af jord 147

- for salg af parcelhuse 128

Vuggestuer 35

Værdistigning på jord, inddragelse af, 151

Værkstedshuse 133

Ændringer af vedtægtsbestemmelser 13