

Preben Espersen

# BESLUTNING OG SAMTYKKE

Studier over approbationsinstituttet  
i den kommunale styrelseslovgivning



JURISTFORBUNDETS FORLAG  
KØBENHAVN 1974

Preben Espersen:  
BESLUTNING OG SAMTYKKE  
er sat på composer og trykt hos JSN-offset.  
Bogomslaget er tilrettelagt af Ib Jørgensen.  
Bogbinderarbejdet er udført af Carl Nielsens  
bogbinderi, Odense.

*Denne afhandling er af det juridiske fagråd ved Aarhus Universitet  
antaget til offentligt at forsvares for den juridiske doktorgrad.*

*Århus, den 10. december 1973*

*Erik Hørlyck  
fagrådets formand*

## Forord

Bortset fra enkelte redaktionelle ændringer offentliggøres denne afhandling i den skikkelse, hvori den i juni 1973 blev indleveret til bedømmelse som doktorafhandling.

Uden velvillig bistand fra mange sider ville det ikke have været muligt at gennemføre arbejdet. En særlig tak for inspirerende samtaler og frugtbar kritik skylder jeg lektorerne Niels Eilschou Holm, Claus Haagen Jensen og Ejler Koch.

En fortegnelse over anvendte forkortelser for kilder, der ikke er fuldstændigt citeret i noterne, findes side 314 ff.

Citerede ministerielle skrivelser, der hverken er optaget i Ministerialtidende eller i Love og Anordninger, afdeling B, er betegnet som utrykte. De overenskomster og vedtægter vedrørende kommunale fællesskaber m.v., der er citeret i kapitel XI, er alle utrykte.

Den tyske oversættelse af resumeet af undersøgelsens resultater er foretaget af Eva Elbæk-Jørgensen.

Preben Espersen

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Kapitel I. Emnevalg og metode</b> .....	1
I. Emnevalg .....	1
II. Grundlaget for undersøgelsen	4
III. Disposition for undersøgelsen .....	7

### Afsnit I. Approbationskravet og approbationsakten

<b>Kapitel II. Afgrænsning af approbationskravet</b> .....	13
I. Indledning .....	13
II. Approbationskravet .....	15
A. Approbationskravets lovbundethed .....	15
B. Approbationskrav gennem analogi .....	19
C. Forholdet mellem approbationskrav i den kommunale styrelses- lovgivning og speciallovgivningen .....	22
<b>Kapitel III. Kommunalbestyrelsens beslutning</b> .....	26
I. Bestemmelser i den tidligere styrelseslovgivning .....	26
II. Bestemmelser i KSL og speciallovgivningen m.v. ....	27
<b>Kapitel IV. Approbationsakten</b> .....	30
I. Approbationsakten .....	30
II. Bibestemmelser i forbindelse med approbation .....	34
A. Indledning .....	34
B. Adgangen til at knytte bibestemmelser til approbation .....	34
C. Sondringen mellem vilkår (betingelser) og pålæg .....	36
D. Vilkår i stedet for afslag .....	37
E. U hensigtsmæssige vilkår .....	43
F. Henstillinger fra tilsynsmyndigheden	44

### Afsnit II. Approbationsmyndighederne

<b>Kapitel V. Indenrigsministeriet og tilsynsrådene</b> .....	49
I. Indledning .....	49
II. Indenrigsministeriet	50
III. Tilsynsrådene	50

A. Baggrunden for etableringen af tilsynsrådene	50
B. Tilsynsrådets sammensætning	53
C. Proceduren i tilsynsrådet	55
D. Almindelig karakteristik af tilsynsrådet	60
IV. Indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene	61
V. Anke af tilsynsrådernes afgørelser	63
<b>Kapitel VI. Delegation af og afkald på approbationsbeføjelse</b>	72
I. Indledning	72
II. Interministeriel delegation af approbationsbeføjelser	72
III. Delegation til tilsynsråd	76
A. Fra indenrigsministeriet	76
B. Fra andre myndigheder	78
IV. Delegation fra tilsynsråd	79
A. Til indenrigsministeriet	79
B. Til andre myndigheder	79
V. Afkald på approbationsbeføjelser	80

### Afsnit III. Approbationsformålet

<b>Kapitel VII. Approbation som legalitetskontrol</b>	87
I. Indledning	87
II. Styrelseslovens bestemmelser om legalitetstilsynet	87
III. Approbationsinstituttet som legalitetskontrol	89
A. Nægtelse af approbation under henvisning til dispositionens ulovlighed	90
1. Støtte til private erhvervsvirksomheder	90
2. Vilkårlig støtte til enkeltpersoner eller grupper af personer	90
3. Dispositioner i strid med lovgivningen iøvrigt	91
B. Meddelelse af approbation på vilkår, der eliminerer dispositionens ulovlighed	93
C. Hvem afgør spørgsmålet om en kommunal dispositioners lovlighed?	93
D. Legalitet contra hensigtsmæssighed	96
<b>Kapitel VIII. Approbation som styringsmiddel</b>	104
I. Indledning	104
II. Låneoptagelser	105
A. Kommunale investerings- og finansieringsplaner som forudsætning for låneapprobation	105

1. KSL § 37, stk. 2, og baggrunden herfor	105
2. Investerings- og finansieringsplaner som led i styringsfunktionerne	107
B. Lånebegrænsninger	110
1. Ordningen før KSL	110
2. Ordningen efter KSL	111
a. Indledning	111
b. Undtagelsesbestemmelsen i KSL § 56, stk. 2, m.v.	112
c. Indenrigsministeriets praksis efter KSL	113
1 <sup>o</sup> . Direkte central styring	113
2 <sup>o</sup> . Styring gennem tilsynsråd	114
3 <sup>o</sup> . Afsluttende bemærkninger	115
C. Rentekontrol	116
III. Dispositioner over fast ejendom	118
A. Lovgivning og praksis før KSL	118
B. Kommunallovskommissionens forslag og folketingsbehandlingen af KSL § 59, stk. 1	122
C. Praksis efter KSL	126
D. Nærmere analyse af problematikken omkring KSL § 59, stk. 1	127
IV. Vederlag til udvalgsformænd og kommunalbestyrelsens næstformand	130
A. Honorarer til udvalgsformænd	130
B. Vederlag til kommunalbestyrelsens næstformand	132
C. Kritik af praksis	133

<b>Kapitel IX. Approbation som beskyttelse mod dispositioner, der er uheldige for kommunen</b>	136
I. Indledning	136
II. Formuebevarelessynspunktet	137
III. Kommunale garantier ved etablering af fjernvarmeforsyningsanlæg m.v.	140
IV. Vederlagsfrie afhændelser til staten m.v.	141
V. Afsluttende bemærkninger	142

#### Afsnit IV. Approbationskrævende normbeslutninger

<b>Kapitel X. De kommunale styrelsesvedtægter</b>	147
I. Indledning	147
II. Styrelsesvedtægtens tilvejebringelse og ændringer i vedtægten	150
A. Spørgsmål om særlige procedurekrav til kommunalbestyrelsens beslutning	150

B. Central eller decentral vedtægtsstadfæstelse? .....	151
C. De vejledende normalstyrelsesvedtægter .....	152
D. Retningslinier for indenrigsministeriets stadfæstelsesbeføjelser ...	156
E. Uenighed mellem kommunalbestyrelsen og approbationsmyndig-	
heden .....	158
F. Ændringer i vedtægten .....	160
III. Er vedtægtsbestemmelser præceptive? .....	162
IV. Styrelsesvedtægten som statsligt styringsmiddel .....	168
A. Vederlag til kommunalbestyrelsesformænd m.v. ....	168
B. Pension og understøttelse til kommunalbestyrelsesformænd ....	170
1. Pension .....	170
2. Understøttelse .....	172
<b>Kapitel XI. Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler .....</b>	<b>174</b>
I. Indledning .....	174
II. Lovgivningen før KSL .....	176
III. Kommunallovskommissionens betænkning og KSL § 60 .....	177
A. Kommunallovskommissionens forslag og KSL § 60 .....	177
B. Kritik af kommunallovskommissionens forslag med hensyn til	
hvilken myndighed, der skal approbere samarbejdsaftaler .....	180
IV. Nærmere analyse af approbationskrævende samarbejdsaftaler med	
etablering af selvstændigt styrelsesorgan .....	181
A. Offentlighed .....	182
1. Møders offentlighed .....	182
2. Aktindsigt m.v. ....	186
B. Mindretalsbeskyttelse .....	189
C. Fællesskabsorganets sammensætning og bestemmelser til sikring af	
betryggende sagsbehandling og administration .....	195
D. Formandsfunktioner .....	200
E. Tilsynet .....	202
F. De enkelte repræsentanters forhold til deres kommunalbestyrelse .	207
V. Samarbejdsaftaler med forvaltning gennem én kommunalbestyrelse ..	211
VI. Ophævelse af samarbejdsaftaler .....	213
VII. Forholdet mellem den kommunale styrelseslov og bestemmelser i	
speciallovgivningen .....	216
VIII. Betjeningsoverenskomster .....	218
IX. Kommunal deltagelse i interessentskaber m.v. ....	221
A. Afgrænsning over for kommunale fællesskaber .....	222
B. Spørgsmålet om hjemmelen for approbationskravet .....	223
C. Spørgsmålet om anvendelsen af KSLs bestemmelser .....	227

## Afsnit V. Approbationens retsvirkninger

<b>Kapitel XII. Approbation som gyldighedsbetingelse</b> . . . . .	231
I. Er approbation gyldighedsbetingelse? . . . . .	231
A. Styrelseslovene og deres forarbejder . . . . .	231
B. Domspraksis . . . . .	234
1. Domspraksis på styrelseslovgivningens område . . . . .	234
2. Domspraksis på speciallovgivningens område . . . . .	241
3. Domspraksis vedrørende tinglysning . . . . .	241
C. Indenrigsministeriets praksis . . . . .	242
D. Tidsfaktorens betydning for gyldighedsspørgsmålet . . . . .	248
II. Er bibestemmelser i forbindelse med approbation bindende for andre end kommunen? . . . . .	249
III. Sammenfattende konklusion vedrørende gyldighedsspørgsmålet . . . . .	252
<b>Kapitel XIII. Approbation og ansvar</b> . . . . .	254
I. Indledning . . . . .	254
II. Har approbation disculperende virkning for kommunalbestyrelsen med hensyn til skadevoldende følger af kommunalbestyrelsens beslutning? . . . . .	254
III. Spørgsmålet om selvstændigt ansvar for approbationsmyndigheden . . . . .	257

## Afsnit VI. Bortfald, tilbagekaldelse og ændring af approbation

<b>Kapitel XIV. Bortfald, tilbagekaldelse og ændring af approbation</b> . . . . .	263
I. Indledning . . . . .	263
II. Bortfald eller ændring af approbation som følge af ændringer i lovgrundlaget . . . . .	263
III. Approbationsmyndighedens adgang til at tilbagekalde eller ændre et meddelt samtykke . . . . .	267
A. Undersøgelsens afgrænsning og udgangspunkt . . . . .	267
B. Bristende forudsætninger for tilsynsmyndigheden . . . . .	268
1. På grund af ændrede faktiske forhold . . . . .	269
2. På grund af ændrede retlige forhold . . . . .	271
C. Udstedelse af eller ændring i forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser . . . . .	272
D. Tilbagekaldelse ex nunc eller ex tunc? . . . . .	274
E. Forbehold om tilbagekaldelse eller ændring af approbation . . . . .	274
IV. Bristende forudsætninger for kommunen . . . . .	279

## **Afsnit VII. Nogle retspolitiske betragtninger**

<b>Kapitel XV. Nogle retspolitiske betragtninger</b> .....	283
I. Kommunallovskommissionens betænkning og KSL .....	283
II. Approbationspraksis efter KSL .....	284
III. Tilsynsrådenes rolle .....	285
IV. I hvilket omfang bør approbationskrav efter den kommunale styrelses- lovgivning opretholdes? .....	287
A. Over for kommunalbestyrelsesbeslutninger af konkret indhold ...	287
B. Over for normbeslutninger .....	287

## **Afsnit VIII. Approbationsinstituttet i fremmed ret**

<b>Kapitel XVI. Approbationsinstituttet i fremmed ret</b> .....	291
-----------------------------------------------------------------	-----

<b>Deutschsprachige Zusammenfassung und Überblick über die Ergebnisse der Abhandlung</b> .....	300
----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>Forkortelser</b> .....	314
---------------------------	-----

<b>Sagregister</b> .....	321
--------------------------	-----

## Kapitel I

### Emnevalg og metode

#### I. Emnevalg

I sin disputats fra 1940 om administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen behandler Ernst Andersen visse sider af approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning, navnlig spørgsmålet om approbation som gyldighedsbetingelse og om bibestemmelser i privatretsstiftende approbationsakter.

Her ud over har approbationsinstituttet i dansk kommunalforvaltning ikke været genstand for nogen mere omfattende selvstændig undersøgelse. Den forvaltningsretlige litteratur indeholder dog naturligvis på en lang række områder bidrag, som er af afgørende betydning for en nærmere analyse af det kommunale approbationsinstitut, idet de retsregler, der regulerer de kommunale myndigheders virksomhed, næppe fuldt ud lader sig anskue på anden måde end i sammenhæng med de regler, der i øvrigt regulerer den offentlige forvaltning.

En af de erklærede målsætninger med kommunalreformen var at gøre kommunerne til administrativt bæredygtige enheder og således bane vej for en forøget decentralisering af offentlige opgaver. Denne decentraliseringsproces har allerede taget sin begyndelse på så væsentlige områder som sociallovgivningen og skolelovgivningen med bl.a. gennemførelsen af styrelsesmæssige rammelove, lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender og lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v.

De juridiske problemer, der knytter sig til relationerne mellem kommunale og centrale myndigheder må på denne baggrund være af betydelig forvaltningsretlig interesse. Det kunne derfor umiddelbart forekomme fristende at forsøge en analyse af hele approbationsinstituttet inden for kommunalforvaltningen, altså lade undersøgelsen omfatte ethvert tilfælde, hvor der stilles krav om approbation af en kommunal myndigheds beslutning. En sådan undersøgelse ville

imidlertid omfatte en betydelig del af den samlede lovgivnings område. Eksempelvis kan således nævnes sociallovgivningen, skolelovgivningen, bygnings- og planlægningslovgivningen i videste forstand samt vejlovgivningen. En blot nogenlunde dybtgående undersøgelse af et så stort område, hvor der for så vidt angår approbationsspørgsmålet kun i yderst sparsomt omfang findes teoretiske bidrag og trykt materiale, ville imidlertid kræve en så mangesidet ekspertise og et førstehåndskendskab til så mange forvaltningsorganers administrative praksis, at opgaven næppe kan være enkelt mands værk.

Denne afhandlings sigte er derfor det mere begrænsede at bidrage til en nærmere afklaring af en række spørgsmål på et enkelt af approbationsinstituttets områder, nemlig approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning. Denne begrænsning udelukker imidlertid ikke, at også materiale fra speciallovgivningen i et vist omfang benyttes til belysning af afhandlingens emne, jfr. nedenfor under II, og der er formentlig grund til at antage, at resultatet af undersøgelser på styrelseslovgivningens område i ret vid udstrækning kan bidrage til løsningen af approbationsproblemer inden for speciallovgivningens områder.

Det er fundet hensigtsmæssigt at holde visse emner uden for fremstillingen. Dette gælder således Kommunernes lønningsnævn og dets virksomhed, jfr. KSL § 67. På baggrund af den ændring af KSL § 67, der fandt sted ved lov nr. 219 af 4. juni 1969, og bekendtgørelse nr. 220 af 4. juni 1969 må det formentlig være berettiget at sige, at et statsligt tilsyn med lønudviklingen på det kommunale område i realiteten er opgivet. Det er ganske vist indenrigsministeren, der beskikker medlemmerne af nævnet og fastsætter de nærmere regler om dets virksomhed, hvorfor nævnet måske formelt kan betegnes som et statsligt tilsynsorgan. Under hensyn til, at samtlige medlemmer udpeges efter indstilling af de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommune, at medlemmerne i vidt omfang tillige er medlemmer af de kommunale organisationers lønforhandlende organer, at der ikke er nogen statslig instruktionsbeføjelse over for nævnet eller nogen ankemulighed over for dets afgørelser samt endelig at udgifterne ved nævnets virksomhed afholdes af de i nævnet repræsenterede

kommunale organisationer og kommuner, synes nævnet dog i realiteten snarere at kunne betragtes som et koordinerende arbejds-giverorgan inden for det kommunale lønområde. Nævnet og dets virksomhed er på denne baggrund fundet mindre egnet til belysning af nærværende afhandlings problematik.

Endvidere holdes uden for fremstillingen bestemmelserne om havnenes forhold, jfr. KKL §§ 18 og 19 og KSL § 69. Disse bestemmelser, der før KSL i det væsentligste og efter KSL helt henhører under ministeriet for offentlige arbejders ressort, vil formentlig udgå af den kommunale styrelseslov i forbindelse med en fremtidig havelovgivning. Endelig udelades visse mindre væsentlige bestemmelser om godkendelse af diætudbetaling, revision og kommunale våbner og segl.

Den særlige for Københavns kommune gældende styrelseslovgivning er ikke inddraget under undersøgelsen. På en række punkter er denne lovgivning og navnlig administrativ praksis i forbindelse hermed imidlertid af betydelig interesse for den almindelige approbationsproblematik og afhandlingen medtager derfor også i et vist omfang dokumentationsmateriale vedrørende Københavns kommune.

Afhandlingen omfatter alene approbationsinstituttet i den danske styrelseslovgivning og har således ikke noget retssammenlignende sigte. Henvisninger til udenlandsk, især norsk, svensk og finsk teori er dog foretaget i de tilfælde, hvor noget sådant er skønnet relevant for belysningen af det foreliggende approbationsspørgsmål i dansk ret, ligesom der i afsnit VIII behandles nogle hovedtræk af approbationsinstituttet i fremmed ret.

Afhandlingens sigte er juridisk og materialet for undersøgelsen er en gennemgang af lovgivning, domspraksis og administrativ praksis på området. Den juridiske analyse af approbationsinstituttet lader sig imidlertid ikke ganske adskille fra formålet med dette institut<sup>1)</sup> og på visse punkter har problemstillinger og behandling derfor berøring med områder, der systematisk normalt henføres til forvaltningslæren.

---

<sup>1)</sup> Jfr. *Poul Meyer*: Forvaltning pag. 26, hvor det anføres, at det er umuligt at beskrive den offentlige administration isoleret fra de sociale mål, den skal opnå.

Med hensyn til sprogbrugen bemærkes, at lovgivningen anvender ordene "samtykke", "godkendelse" og "tilladelse" som udtryk for samme fænomen, jfr. således f.eks. KSL §§ 55, 58, stk. 3, og 59, stk. 1, sammenholdt med samme paragrafs stk. 2. Heller ikke nærværende afhandling opererer med nogen forskel mellem de angivne betegnelser<sup>2)</sup>, lige så lidt som mellem disse og udtrykket approbation.

## II. Grundlaget for undersøgelsen

Undersøgelsen bygger på følgende grundmateriale.

For så vidt angår *den kommunale styrelseslovgivning*:

En gennemgang af de kommunale styrelseslove, d.v.s. lov om landkommunernes styrelse m.v. af 6. juli 1867, lov om købstadkommunernes styrelse m.v. af 26. maj 1868, lov nr. 87 af 25. marts 1933 om købstadkommunernes styrelse, lov nr. 88 af 25. marts 1933 om landkommunernes styrelse, lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, alle med senere ændringer. Endvidere er gennemgået lovforslag m.v. og rigsdags- og folketingsforhandlinger vedrørende disse love.

For så vidt angår *speciallovgivningen*:

Selv om afhandlingens genstand er begrænset til approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning, er det dog fundet hensigtsmæssigt at foretage en vis sammenholdelse med de i speciallovgivningen indeholdte approbationsregler og offentliggjort praksis i forbindelse hermed.

---

<sup>2)</sup> I indenrigsministeriets kommunekontors praksis anvendes næsten altid udtrykket, at "indenrigsministeriet meddeler det ansøgte samtykke". Udtrykket "godkendelse" eller "godkende" forekommer sjældent. Dette beror i hvert fald i et vist omfang på en antagelse af, at en godkendelse rækker videre end meddelelse af det blotte samtykke, nemlig derved, at man ved at godkende dispositionen tilkendegiver at man billiger – eller i hvert fald ikke misbilliger – dispositionens nærmere indhold. Dette behøver ikke altid at være tilfældet, selv om et fornødent samtykke meddeles. Sondringen er iøvrigt næppe almindeligt anvendt, jfr. f.eks. J.U. 1855.159, hvori det udtales, at godkendelse "ikke i og for sig indeholder andet eller mere, end at der fra den overordnede autoritets standpunkt ikke findes noget at erindre mod den tagne bestemmelse."

Udgangspunktet har været en gennemgang af den pr. 1. januar 1971 gældende lovgivning. Hvor gennemgangen har afdækket områder af interesse for approbationsproblematikken inden for styrelseslovgivningen er foretaget en nærmere gennemgang af f.eks. tidligere love, forarbejder hertil og andre fortolkningsbidrag. Denne fremgangsmåde er skønnet mere hensigtsmæssig end en fuldstændig gennemgang af et bestemt nærmere angivet åremåls lovgivning m.v. på nærmere bestemte områder, dels fordi afhandlingens sigte ikke er historisk og dels fordi en sådan katalogisering i sig selv formentlig ville være af begrænset værdi som materiale for en undersøgelse af gældende ret.

For så vidt angår *domspraksis*:

Domspraksis vedrørende approbationsspørgsmål inden for kommunalforvaltningen er både for så vidt angår den kommunale styrelseslovgivning og speciallovgivningen undersøgt tilbage til 1867 med udgangspunkt i realregistre.

For så vidt angår *administrativ praksis* er foretaget en gennemgang af Ministerialtidende tilbage til 1940 og Love og anordninger m.v. afdeling B fra 1940 til afdelingens ophør med udgangen af 1958.

Endvidere er foretaget en undersøgelse af indenrigsministeriets praksis, idet udgangspunktet her har været en gennemgang af sager på grundlag af indenrigsministeriets visdomsbøger tilbage til 1940 for så vidt angår området for tilsynet med kommunalforvaltningen og på grundlag af ministeriets samlinger af styrelsesvedtægter samt vedtægter og overenskomster for kommunale fællesskaber m.v. Her ud over er foretaget en gennemgang af en række sager, som ikke af indenrigsministeriet er anset for principielle og derfor ikke er optaget i visdomsbøgerne eller trykt, men som forfatteren har anset som relevante for belysningen af indenrigsministeriets praksis inden for approbationsområdet.

Medens den nævnte gennemgang af ældre og gældende styrelseslovgivning, speciallovgivningen samt domspraksis kun har afdækket et ret sparsomt materiale til belysning af approbationsproblematikken, er der ved gennemgangen af indenrigsministeriets praksis tilvejebragt et ret omfattende materiale.

På denne baggrund og på baggrund af, at indenrigsministeriets

praksis selv for så vidt angår afgørelser af betydelig principiel rækkevidde og interesse kun i yderst ringe omfang er trykt<sup>3)</sup>), er ministeriets afgørelser refereret noget fyldigere end det sædvanligvis er tilfældet i videnskabelige afhandlinger. Der kan til yderligere begrundelse herfor – uden at der i nærværende sammenhæng skal foretages nogen nærmere behandling af spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningens praksis er udtryk for gældende ret<sup>4)</sup> – peges på, at henvisning til administrativ praksis som støtte for lovfortolkningens resultat forekommer i dansk domspraksis, ligesom der synes at være en almindelig tendens til, at domstolene i tilfælde af fortolkningsstvul vælger den løsning, der stemmer med administrativ praksis<sup>5)</sup>). Det kan næppe heller give anledning til tvivl, at der sker i hvert fald en vis selvstændig retsskabende virksomhed gennem centraladministrationens afgørelser<sup>6)</sup>). Hertil kan med Bent Christensen<sup>7)</sup> føjes, at forvaltningsretten er en så relativ ny gren af retsvidenskaben, at det erfaringsmateriale, hvorpå fremstillingen af de forvaltningsretlige regler bygger, er utilfredsstillende lille og at oplysninger om administrativ praksis derfor har en værdi i sig selv.

Man kan i denne sammenhæng rejse det spørgsmål, om også en mere systematisk undersøgelse af amtsrådenes og tilsynsrådenes praksis burde indgå i undersøgelsens materiale. Amtsrådenes tidligere funktion som almindelige kommunale tilsynsmyndigheder har imidlertid alene relation til de nu ikke længere eksisterende sognekommuner og har iøvrigt næppe haft nogen nævneværdig retlig vejledende betydning uden for den enkelte amtsrådsreds. For

---

<sup>3)</sup> Dette forhold er ikke enestående for indenrigsministeriet, jfr. *Eilschou Holm*: Kontradiktoriske princip pag. 425 ff.

<sup>4)</sup> Jfr. om dette spørgsmål bl.a. *Frihagen*: Villfarelse pag. 193 ff, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 23 ff, *Jørgen Mathiassen* i Grundbog pag. 349 ff og 390 og *Mathiassen og Krarup*: Forvaltningens retlige afhængighed pag. 67 ff. Jfr. endvidere diskussionen mellem *Poul Andersen* og *Ole Krarup* i U.f.R. B 1965 pag. 132 f og 190 ff og U.f.R. B 1966 pag. 27 ff.

<sup>5)</sup> Jfr. *Krarup*: Øvrighedsmyndighedens Grænser pag. 241 med domshenvisninger. Om domstolenes holdning til forvaltningspraksis, jfr. endvidere *Eckhoff*: Rettskildelære pag. 205 ff.

<sup>6)</sup> Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 40 ff, *Eilschou Holm*: Kontradiktoriske princip pag. 426, *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 43.

<sup>7)</sup> Nævn og Råd pag. 111.

så vidt angår tilsynsrådene har disse kun fungeret siden 1970 og en praksis af blot nogenlunde fasthed har næppe endnu kunnet danne sig. Hertil kommer, at den ved KSL § 47 gennemførte instruktionsbeføjelse for indenrigsministeriet over for tilsynsrådene og adgang for kommunerne til at indbringe tilsynsrådernes afgørelser for indenrigsministeriet formentlig vil forhindre, at der i større omfang kan opstå nogen administrativ praksis i strid med indenrigsministeriets opfattelse. Uden at frakende amtsrådenes tidligere og tilsynsrådernes nuværende praksis interesse i almindelighed er det dog herefter skønnet forsvarligt at undlade en systematisk gennemgang af amtsråds og tilsynsråds praksis i forbindelse med tilvejebringelsen af grundlaget for nærværende afhandling. Dette synspunkt harmonerer med praksis i den hidtidige kommunalretlige litteratur<sup>8</sup>).

### III. Disposition for undersøgelsen

I afsnit I foretages en afgrænsning og nærmere bestemmelse af approbationskravet samt undersøges, om der i forbindelse med approbationskrav stilles særlige krav til kommunalbestyrelsens beslutning eller til approbationsakten. Endvidere behandles spørgsmålet om bibestemmelser i forbindelse med approbationer.

I afsnit II foretages en undersøgelse af approbationsmyndighederne, idet behandlingen navnlig koncentrerer sig om proceduren i tilsynsrådet og de spørgsmål, der opstår i forbindelse med anke af tilsynsrådsafgørelser.

I afsnit III og IV behandles spørgsmålet om de formål, der forfølges gennem approbationskrav.

Undersøgelsen i afsnit III tager sigte på styrelseslovgivningens approbationskrav i relation til kommunalbestyrelsesbeslutninger af konkret indhold. Undersøgelsen baseres på en antagelse af, at formålene legalitetskontrol, statslig styring samt beskyttelse af kommunen selv mod uheldige dispositioner i alt væsentligt udtømmer de formål, der hidtil har været forfulgt gennem approbationskrav. Det søges i kapitel VII gennem en undersøgelse af indenrigsministeriets praksis belyst, i hvilket omfang der gennem approba-

---

<sup>8</sup>) Jfr. således f.eks. *Ernst Andersen: Tilsyn og Harder: Kommunale opgaver.*

tionsinstituttet er gennemført en legalitetskontrol med kommunalforvaltningen, og i forbindelse hermed behandles spørgsmålet om forholdet mellem indenrigsministeriet og andre centrale myndigheder med hensyn til afgørelsen af, om en kommunal disposition kan anses for lovlig. Endvidere undersøges, hvilken betydning sondringen mellem legalitet og hensigtsmæssighed har haft i indenrigsministeriets approbationspraksis. I kapitel VIII behandles spørgsmålet om approbation som styringsmiddel og i kapitel IX approbation som beskyttelse mod dispositioner, der er uheldige for kommunen selv.

Undersøgelsen i afsnit IV tager sigte på approbationsinstituttets funktion i relation til kommunalbestyrelsesbeslutninger, der indebærer en form for generel retsnormering, hvilke beslutninger benævnes normbeslutninger<sup>9)</sup>). Inden for den kommunale styrelseslovgivning bliver der tale om de kommunale styrelsesvedtægter samt vedtægter og overenskomster om etablering af kommunale fællesskaber og samarbejdsformer, der kræver samtykke efter KSL § 60. Selv om sondringen mellem generelle og konkrete akter ikke er entydig eller skarp<sup>10)</sup>, er det formentlig hensigtsmæssigt at udskille disse kategorier af kommunalbestyrelsesbeslutninger til selvstændig behandling så meget mere som disse beslutninger yderligere har det særkende, at kommunalbestyrelsen i modsætning til hvad der er tilfældet med de øvrige omhandlede approbationstilfælde ved approbationen bliver bundet af beslutningen i den forstand, at kommunalbestyrelsen ikke ensidigt kan afstå fra anvendelsen af vedtægtens eller overenskomstens bestemmelser. I kapitel X behandles de kommunale styrelsesvedtægter med særligt henblik på tilblivelses- og ændringsproceduren og spørgsmålet om, i hvilket omfang styrelsesvedtægtens bestemmelser kan anses for præceptive. I kapitel XI behandles de kommunale fællesskaber og samtykkekrævende samarbejdsaftaler. Det tages som udgangspunkt, at bestemmelsen i KSL § 60 indebærer en bemyndigelse fra lovgivningsmagten til indenrigsministeriet og tilsynsrådene til i forbindelse

---

<sup>9)</sup> Jfr. vedrørende denne terminologi *Sundberg: Kommunalrätt* pag. 266.

<sup>10)</sup> Jfr. *Bent Christensen: Nævn og Råd* pag. 33 og *Det offentliges virksomhed* pag. 63, *Krørup: Øvrighedsmyndighedens grænser* pag. 177.

med stadfæstelse af fællesskabsvedtægter og visse samarbejdsoverenskomster at fravige styrelseslovens bestemmelser. Hovedvægten lægges på en undersøgelse af, hvilke krav approbationsmyndighederne stiller til vedtægternes og overenskomsternes udtrykkelige styrelsesmæssige indhold og på den udfyldende fortolkning eller udfyldning<sup>1 1)</sup>, der må foretages i det omfang vedtægterne eller samarbejdsoverenskomsten ikke udtrykkeligt normerer de skabte fællesskabsorganers eller samarbejdsorganers styrelsesmæssige forhold. Endvidere behandles spørgsmålet om forholdet mellem den kommunale styrelseslov og speciallovgivningen for så vidt angår interkommunalt samarbejde samt spørgsmålet om kommunal deltagelse i interessentskaber m.v., idet der her foretages en nærmere undersøgelse af, i hvilket omfang sådan deltagelse kan henføres til kommunale fællesskaber og af spørgsmålet om hjemmelen for approbationskravet ved sådan deltagelse.

I afsnit V behandles approbationens retsvirkninger, idet spørgsmålet om approbation som gyldighedsbetingelse behandles i kapitel XII og spørgsmålet om approbation og ansvarsgrundlag i kapitel XIII.

I afsnit VI behandles spørgsmålet om bortfald, ændring og tilbagekaldelse af approbation.

I afsnit VII behandles en række retspolitiske spørgsmål, herunder spørgsmålet om, hvilke approbationskrav inden for den kommunale styrelseslovgivning der kan antages at være et rimeligt grundlag for at opretholde, samt spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at bevare tilsynsrådene.

I afsnit VIII behandles sluttelig nogle hovedpunkter vedrørende approbationsinstituttet i fremmed ret.

---

<sup>1 1)</sup> Jfr. om dette begreb *Krarup: Øvrighedsmyndighedens grænser* pag. 181 f og 534 f.

## **AFSNIT I**

### **APPROBATIONSKRAVET OG APPROBATIONSAKTEN**

## Kapitel II

### Afgrænsning af approbationskravet

#### I. Indledning

Der er i fremmed ret udfoldet betydelige bestræbelser på en begrebsmæssig bestemmelse af approbation inden for kommunalforvaltningen. Approbation er således f.eks. beskrevet som et led i statens forebyggende tilsynsmidler over for kommunerne, således at approbationen opfattes som en art værgemål for staten over kommunen i visse relationer, eller ud fra kompetencekonstruktioner, således at en manglende approbation henføres under begrebet kompetenceoverskridelser<sup>1</sup>). Approbation er endvidere i visse tilfælde blevet opfattet som en vetoret for approbationsmyndigheden over for den kommunale beslutning<sup>2</sup>).

*Ernst Andersen* afstår i sin analyse af approbationsinstituttet fra en fastlæggelse af approbationsbegrebet ud fra a priori-begreber og koncentrerer sig i stedet om en analyse af approbation som gyldighedsbetingelse<sup>3</sup>). Et beslægtet synspunkt er anlagt i nærværende afhandling, der bygger på en antagelse af, at en mere præcis bestemmelse af approbationsinstituttet inden for den danske kommunale styrelseslovgivning næppe med udbytte lader sig gennemføre på anden måde end ved en analyse af de forskellige approbationskrav, disses formål og approbationens retsvirkninger, således som disse forhold kommer til udtryk i positive lovbestemmelser og disses forarbejder i videste forstand, i domme og gennem administrative afgørelser og udtalelser.

Nogle almindelige træk skal dog anføres.

*Sundberg* beskriver approbationen som et led i et passivt

---

1) Jfr. *Ernst Andersen*, Tilsyn pag. 126 f med litteraturhenvisninger.

2) Jfr. således f.eks. *Waline*: Droit Administratif pag. 266 f.

3) Tilsyn, pag. 125 ff.

statstilsyn, der træder i funktion på kommunalt initiativ<sup>4</sup>). Denne beskrivelse kan for så vidt også anvendes på det danske approbationsinstitut, omend det formentlig bør fremhæves, at passivitetsbetragtningen ikke har ganske samme vægt for dansk rets vedkommende, når først det kommunale initiativ har medført, at approbationssag er rejst, idet adgangen til at stille vilkår i forbindelse med approbationen er videre i Danmark end i Sverige<sup>5</sup>). Den i dansk tilsynspraksis ofte anvendte fremgangsmåde, hvorved tilsynsmyndigheden gennem indsættelse af vilkår for samtykket muliggør en kommunal disposition, der uden iagttagelse af disse vilkår ikke ville være lovmedholdelig, kan således næppe karakteriseres som værende af rent passiv karakter<sup>6</sup>).

Som et væsentligt træk ved approbationsinstituttet kan fremhæves, at approbation – bortset fra de i afsnit IV omhandlede normbeslutninger – ikke ophæver kommunalbestyrelsens beslutning i den forstand at denne sammen med tilsynsmyndighedens samtykke skulle konstituere en ny selvstændig beslutning med selvstændig retskraft overfor kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan således frit opgive en besluttet disposition, selv om man til denne har indhentet tilsynsmyndighedens samtykke, ligesom kommunalbestyrelsen frit kan foretage ændringer i sin beslutning, omend dette naturligvis afføder et nyt krav om approbation fra tilsynsmyndigheden<sup>7</sup>). Det er i overensstemmelse hermed, når

---

4) Kommunalrätt pag. 259.

Approbationsspørgsmålet behandles systematisk sædvanligvis som et led i tilsynet med kommunalforvaltningen, jfr. således *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 15 f. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 671 ff, *Engh*: Kommunal Forvaltning pag. 117, *Espersen*: Beslutninger pag. 133 ff, *Harder*: Kommunens lov og ret I pag. 136 ff, *Harder*: Tilsynet med kommunerne Jur. 1970 pag. 261 ff, *Herlitz*: Nordisk Offentlig Rätt III pag. 592 ff. *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 77 ff, Kommunalrättskommittén pag. 22, *Merikoski*: Finlands offentliga Rätt pag. 242 f, *Rytkölä*: Gemeinderecht pag. 97 f, *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 84 ff og *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 259 ff.

5) Jfr. herom nærmere nedenfor i kapitel IV.

6) Jfr. nedenfor kapitel IV pag. 39 ff.

7) Jfr. det til behandlingen af forslaget til KSL nedsatte folketingsudvalgs beretning af 26. september 1967. (Indenrigsministeriets svar på udvalgets spørgsmål 18) F.T. Tillæg B. 1966–67 sp. 2271. Jfr. endvidere *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 483 og *Frihagen*: Forvaltningsret III 18.14.

*Strömberg* karakteriserer approbationsbeslutningen som en særskilt type forvaltningsakt, der savner selvstændigt indhold og kun har til hensigt at forlene kommunalbestyrelsens beslutning med gyldighed<sup>8</sup>).

Approbationsinstituttet i den danske kommunale styrelseslovgivning kan på denne baggrund beskrives som et led i en funktionel kompetencefordeling mellem på den ene side kommunalbestyrelserne og på den anden side de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder<sup>9</sup>). Der er ikke herved foregrebet noget med hensyn til det nærmere indhold af de respektive kompetencer eller retsvirkningen af overskridelser heraf og i overensstemmelse hermed betegner udtrykket "approbationskrav" i det følgende blot det forhold, at det i de tidligere købstadkommunallove, landkommunallove eller i lov om kommunernes styrelse er foreskrevet, at indenrigsministeriets eller tilsynsrådets (før 1. april 1970: amtsrådets) samtykke eller stadfæstelse udkræves til visse nærmere angivne kommunale vedtagelser eller dispositioner.

## II. Approbationskravet

### A. Approbationskravets lovbundethed

Det er almindeligt antaget, at en kommunalbestyrelse ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til højere myndighed, og at der ikke findes nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at ophæve eller omgøre en kommunalbestyrelses beslutninger eller handle i dens sted<sup>10</sup>).

Det er i overensstemmelse hermed, når det er antaget, at de kommunale tilsynsbeføjelser efter dansk ret er lovbundne, herunder at krav om, at en kommunalbestyrelsesbeslutning kræver en højere myndigheds approbation, kræver lovhjemmel<sup>11</sup>). En grundlæggende undersøgelse af baggrunden for grundsætningen om tilsynsbeføjelsernes lovbundethed i dansk ret er foretaget i Ernst Ander-

<sup>8</sup>) Förvaltningsrätt pag. 80.

<sup>9</sup>) Jfr. således også *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 28 f.

<sup>10</sup>) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 67 f samt BET pag. 156.

<sup>11</sup>) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 389 og 671, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 71.

sens disputats fra 1940 om administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen<sup>12</sup>), og der skal derfor på dette sted hovedsagelig alene behandles nogle punkter vedrørende den siden da skete udvikling.

Indenrigsministeriet har i adskillige tilfælde modtaget andragender fra kommuner, hvori der søges om samtykke til dispositioner, der ikke omfattes af den gældende lovgivnings krav om approbation, men som alt overvejende hovedregel udtaler ministeriet alene, at man "intet har mod det ansøgte at erindre" eller lign., således at en samtykkekonstruktion undgås<sup>13</sup>).

Det er derimod langt fra altid, at ministeriet udtrykkeligt udtaler, at den ansøgte disposition ikke kræver samtykke<sup>14</sup>).

Den omstændighed at en disposition ikke kræver samtykke er ikke af ministeriet blevet opfattet som en hindring for en realitetsbehandling af sagen med påfølgende udtryk for ministeriets opfattelse. Ministeriet har således i en række tilfælde, hvor kommuner i forbindelse med andragende om stadfæstelse af kommunens styrelsesvedtægt tillige har ansøgt om stadfæstelse af byrådets forretningsorden, udtalt, at den indsendte forretningsorden ikke skal godkendes af indenrigsministeriet, men at forretningsordenen iøvrigt ikke giver indenrigsministeriet anledning til bemærkninger<sup>15</sup>). Endvidere kan nævnes, at indenrigsministeriet som svar på en forespørgsel om, hvorvidt kommuners indgåelse af leasingkontrakter kræver godkendelse af den kommunale tilsynsmyndighed, har udtalt, at der ikke i KSL stilles krav om, at kommuners indgåelse af lejekontrakter på kortere åremål skal

---

<sup>12</sup>) Pag. 92 ff.

<sup>13</sup>) Således f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 19. januar 1953 (utrykt) om et byråds overtagelse af en privat vej.

<sup>14</sup>) Se dog som et eksempel herpå indenrigsministeriets skrivelse af 26. august 1947, hvori et byråd ansøgte om indenrigsministeriets samtykke til at yde garanti for lån, som grundejere optog til dækning af udgifter ved installation af vandklosetter i deres ejendomme. Indenrigsministeriet udtalte, at sådanne lån var omfattet af bestemmelsen i KKL § 22, stk. 5, således at der ikke udkrævedes samtykke fra indenrigsministeriet til overtagelse af garanti for sådanne lån. (Love og anordn. B. 1947 pag. 374). Jfr. endvidere indenrigsministeriets skr. af 10. september 1948, hvorefter samtykke fra indenrigsministeriet måtte anses for uforment til en kommunal havns ejendoms-erhvervelse m.v. (Love og anordn. B 1948 pag. 539).

<sup>15</sup>) Se f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 2. juli 1971 (utrykt).

godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed. Indenrigsministeriet tilføjede imidlertid, at man dog på den givne foranledning skulle gøre opmærksom på, at indenrigsministeriet under henvisning til kommunernes og erhvervslivets forskellige finansieringsvilkår måtte stille sig tvivlende over for fordelene ved kommunernes anvendelse af den omhandlede finansieringsform<sup>16</sup>).

Der kan i indenrigsministeriets praksis findes sporadiske udtalelser, der ikke harmonerer med grundsætningen om approbationskravets lovbundethed. I en sag fra 1943 blev der således fra et sogneråds side rejst spørgsmål om udnævnelse af en æresborger i sognekommunen. Udnævnelse af æresborgere i købstæderne var i en række tilfælde sket ved kongelig, senere ministeriel, resolution med hjemmel i en før 1849 gældende praksis, jfr. grundlovens § 25. Derimod var der aldrig sket udnævnelse af æresborgere i sognekommuner. Indenrigsministeriet besvarede sognerådets henvendelse derhen, at indenrigsministeriet måtte have spørgsmålet om udnævnelse af æresborgere i sognekommuner henvist til amtsrådets godkendelse. Indenrigsministeriet bemærkede videre, at det så vidt ministeriet bekendt var første gang, der rejstes spørgsmål om udnævnelse af en æresborger i en sognekommune, men at man dog ikke mente, at der af principielle grunde kunne indvendes noget imod en sådan udnævnelse, når det drejede som om personer, der enten havde ydet de pågældende kommuner særlig store tjenester, eller hvis offentlige virksomhed havde gjort deres navn kendt over hele landet. Ministeriet tilføjede, at udnævnelse til æresborger ikke ville medføre, at den pågældende blev fritaget for at betale kommunale skatter i vedkommende kommune<sup>17</sup>).

Udtalelsen synes af tvivlsom rigtighed. Det skal ikke bestrides, at det måske under prærogativet kunne indfortolkes, at også beboere i sognekommuner i givet fald ville kunne udnævnes til æresborgere, men dette synes i overensstemmelse med den fulgte praksis at måtte ske ved kongelig eller ministeriel resolution og ikke ved et amtsråds godkendelsesbeslutning. I betragtning af, at det er vanskeligt at

---

<sup>16</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 15. juli 1971 (utrykt).

<sup>17</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 16. juli 1943 (utrykt).

påvise væsentlige retsvirkninger af en æresborgerudnævnelse, synes spørgsmålet dog af begrænset interesse<sup>18</sup>).

Af større interesse er en indenrigsministeriel udtalelse fra 1969 i en sag, hvori et sogneråd havde udbedt sig en udtalelse fra indenrigsministeriet i anledning af, at et amtsråd havde nægtet at godkende sognerådets beslutning om at forhøje lønnen til kommunens kærner, der var ansat på overenskomstvilkår. Sognerådet havde herved henvist til, at amtsrådets samtykke i henhold til LKLs § 15, stk. 3, kun udkrævedes til ansættelser på tjenestemandsvilkår.

Amtsrådet havde meddelt, at sognerådets vedtagelse kun kunne godkendes på vilkår, at oprykningen til en nærmere bestemt lønramme skete i overensstemmelse med retningslinierne i et af De samvirkende Sognerådsforeningers Lønudvalg sammen med de øvrige kommunale organisationer udsendt cirkulære af 1. november 1965.

Indenrigsministeriet udtalte<sup>19</sup>), at man ikke fandt anledning til at kritisere amtsrådets afgørelse under hensyn til, at afgørelsen var begrundet i, at sognerådets beslutning om at forhøje kærnerens løn var uforenelig med de af de kommunale organisationer udarbejdede retningslinier for aflønning af kommunalt ansat personale og derfor også med de i landets øvrige kommuner gældende regler for aflønning af personalet.

Ministeriets udtalelse må forekomme ejendommelig. Spørgsmålet ville muligvis have kunnet diskuteres ud fra spørgsmålet om, hvorvidt det sognekommunale budget krævede amtsrådets godkendelse<sup>20</sup>), men en antagelse af, at retningslinier udarbejdet af kommunale organisationer, hvori medlemskab var ganske frivilligt for den enkelte kommune, skulle kunne danne grundlag for en approbationsbeføjelse for amtsrådet synes uantagelig.

Den forannævnte udtalelse fra indenrigsministeriet må formentlig betragtes som en lapsus, og man synes for så vidt angår den kommunale styrelseslovgivnings område at kunne konkludere, at

---

<sup>18</sup>) Efter kommunalreformen, hvor sondringen mellem købstæder og sognekommuner er forladt, må der ved ministeriel resolution kunne udnævnes æresborgere i alle kommuner.

<sup>19</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 25. januar 1969 (utrykt).

<sup>20</sup>) Jfr. om dette spørgsmål *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 313 f.

der ikke i administrativ praksis kan påvises momenter, der på afgørende måde kan siges at stride imod grundsætningen om approbationskravets lovbundethed, jfr. dog om et muligt grænsetilfælde nedenfor pag. 173.

For så vidt angår domspraksis ses der ej heller her at foreligge afgørelser, der kan antages at have ændret den før 1940 gældende retstilstand på dette område.

### *B. Approbationskrav gennem analogi*

*Ernst Andersen* antager<sup>21)</sup> med støtte navnlig i en højesteretsdom fra 1929<sup>22)</sup>, at der inden for snævre rammer er plads for en analogi for så vidt angår kravet om approbation på kommunalbestyrelsesbeslutninger. Som eksempel på en analogisk anvendelse fremhæves bl.a. kravet om indenrigsministeriets samtykke til amtskommuners overtagelse af garantiforpligtelser, uagtet at LKLs § 28, stk. 2 – i modsætning til styrelseslovgivningen for købstæder og sognekommuner – ikke indeholdt nogen udtrykkelig bestemmelse herom<sup>23)</sup>.

*Ernst Andersen* anfører endvidere<sup>24)</sup>, at der synes at kunne blive tale om en analogi fra reglerne om nødvendigheden af approbation af afhændelse af fast ejendom til indgåelse af lejemaal på så lang tid, at det fra en real økonomisk betragtning ganske må sidestilles med salg.

For så vidt angår amtskommuners garantiforpligtelser har spørgsmålet nu fundet sin lovgivningsmæssige løsning ved KSLs § 57, stk. 1, 1. pkt., der også omfatter amtskommuner. Det bestemmes heri, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser.

Det bestemmes imidlertid videre i 2. pkt., at det samme gælder med hensyn til tilsagn om regelmæssige ydelser o.lign., som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

Om tilføjelsen i 2. pkt., der er en nydannelse i styrelseslovgiv-

<sup>21)</sup> Tilsyn pag. 113 ff.

<sup>22)</sup> U.f.R. 1929.756 H. Jfr. om dommen nærmere nedenfor pag. 224 f og 234 ff.

<sup>23)</sup> Tilsyn pag. 117 ff. For så vidt angår anerkendelse af analogien under den ældre lovgivning, jfr. *Schou*: Landkommunernes forfatning og styrelse. Kbh. 1881 pag. 564.

<sup>24)</sup> Tilsyn pag. 124.

ningen, udtales i bemærkningerne til § 57<sup>25</sup>), at der i kommunernes virksomhed undertiden forekommer et behov for at kunne yde institutioner og lignende et retligt forpligtende tilsagn om regelmæssige tilskud, især i form af underskudsdekning over en vis periode. Det udtales videre, at man gennem reglen i 2. pkt. om tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende for alle kommuners vedkommende har lovfæstet, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives sådanne tilsagn.

Spørgsmålet om vedvarende forpligtelser var i den tidligere styrelseslovgivning alene nævnt i LKLs § 15, hvori det hed, at sognerådet ikke uden amtsrådets samtykke kunne overtage nogen vedvarende forpligtelse, der ikke direkte ifølge lovgivningen påhvilede kommunen. Det interessante i nærværende forbindelse er imidlertid, at indenrigsministeriet også før KSLs ikrafttræden den 1. april 1970 havde meddelt sådanne samtykker for så vidt angår købstadkommuner<sup>26</sup>), hvilket dårligt kan ses som andet end en analogisk udvidelse af reglerne om garantiforpligtelser eller en analogisk anvendelse af landkommunallovens regel på de af købstadkommunalloven omfattede kommuner.

Bemærkningerne til KSL indeholder iøvrigt et eksempel på, at man gennem bemærkningerne til et lovforslag så at sige har søgt at legitimere en udvidende fortolkning med hensyn til approbationskrav i forhold til den foreslåede lovtekst. Det er således i KSL § 56, stk. 1, som en undtagelse fra kravet i KSL § 55 om samtykke til låneoptagelser fastsat, at kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan disponere over en kassekredit inden for et beløb, der fastsættes af indenrigsministeren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner til et bestemt beløb pr. indbygger.

Det hedder i bemærkningerne til § 56, stk. 1<sup>27</sup>), at når der i bestemmelsen anvendes ordet kassekredit, må dette forstås i den for tilsynets udøvelse relevante forstand, medens långivers betegnelse

<sup>25</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68, 2. Samling sp. 152.

<sup>26</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 11. november 1957 (utrykt), hvori ministeriet meddelte samtykke til, at en købstadkommune i tiden indtil et nærmere angivet kommunegaranteret lån var indfriet, påtog sig forpligtelse til at yde et årligt tilskud på 3/4 af udgifterne til forrentning og afdrag på lånet.

<sup>27</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68, 2. Samling sp. 151.

for låneydelsen er uden betydning. Det udtales videre, at det følger heraf, at kassekreditten ikke må indgå som en permanent støtte for kassebeholdningen, men kun anvendes til dækning af kommunens løbende udgifter på de tider af året, hvor kravene til kassen overstiger, hvad en driftskapital af rimelig størrelse er i stand til at finansiere.

De nævnte bemærkninger yder dog næppe nogen reel støtte for et udvidet approbationskrav. Det er formentlig for vidtgående at karakterisere långivers betegnelse af låneydelsen som ganske uden betydning og over for en långiver i god tro kan et manglende samtykke i hvert fald ikke have ugyldighedsvirkning, blot fordi kommunen trækker på kassekreditten ud over de situationer, som er beskrevet i bemærkningerne, jfr. herved kap. XII om approbation som gyldighedsbetingelse.

For så vidt angår dispositioner over fast ejendom har indenrigsministeriet hævdet nødvendigheden af samtykke ved udleje på længere åremål<sup>28</sup>). Det anføres i en beretning, afgivet i januar 1971 af et af indenrigsministeriet nedsat udvalg vedrørende kommuners udleje af jord på længere åremål, at indenrigsministeriet i de senere år har været stillet over for enkelte anmodninger om godkendelse af, at en kommune udlejer et nærmere bestemt areal på længere åremål, og at der i ministeriet ikke har været tvivl om, at udleje af jord for en længere periode må ligestilles med salg i relation til tilsynsmyndighedens godkendelse af den trufne disposition. Det anføres videre, at det derimod har været omtvistet, hvor lang udlejningsperioden skulle være, for at tilsynsmyndighedens samtykke var nødvendigt, men at indenrigsministeriets praksis har bygget på en analogi til KKL § 18, stk. 7, efter hvilken udleje af havnearealer på længere åremål end 15 år kræver samtykke fra ministeriet for offentlige arbejder<sup>29</sup>).

Bortset fra spørgsmålet om garanti og vedvarende forpligtelser samt udleje af kommunale arealer synes der ikke i indenrigsministeriets praksis at have foreligget spørgsmål om krav om approbation baseret på analogi fra styrelseslovgivningens bestemmelser.

<sup>28</sup>) Jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 6. april 1960 (utrykt), hvori ministeriet meddeler samtykke til udleje af et kommunalt areal uopsigeligt fra kommunens side i 49 år.

<sup>29</sup>) Beretningen pag. 11.

Ej heller retspraksis synes at indeholde domme om dette spørgsmål.

*C. Forholdet mellem approbationskrav i den kommunale styrelseslovgivning og speciallovgivningen*

Speciallovgivningen indeholder i ret vidt omfang henvisninger til den kommunale styrelseslovgivning, når der i den pågældende speciallov omhandles dispositioner som kræver approbation efter styrelseslovgivningen<sup>30</sup>). Der findes dog også eksempler på, at dispositioner, der kræver sådant samtykke, omtales uden angivelse af dette forhold<sup>31</sup>).

Det må i overensstemmelse med almindelige fortolkningsprincipper og bestemmelsen i KSL § 1, stk. 2, hvorefter KSLs bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, antages, at der kræves ret sikre holdepunkter for at antage, at en bestemmelse i en speciallov overflødiggør et efter KSL fornødent samtykke til en kommunal disposition<sup>32</sup>).

---

<sup>30</sup>) Som eksempler kan nævnes: Lov nr. 184 af 5. juni 1959 (saneringslov) § 27, stk. 1, hvori det bestemmes, at kommunernes låneoptagelser og ejendoms erhvervelser kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Lov nr. 245 af 8. juni 1967 om boligbyggeri § 43 om tilsynsmyndighedens samtykke til kommunegaranti og § 94, stk. 1, om samtykke til garanti for boligindskud. Endvidere kan nævnes distriktsjordemoderlovens § 4, jfr. lovbekendtgørelse nr. 242 af 7. juli 1959 som ændret ved lov nr. 83 af 12. marts 1970, der indeholder en udtrykkelig bestemmelse om godkendelse fra Kommunernes lønningsnævn, jfr. KSL § 67. Yderligere kan nævnes lov nr. 214 af 11. april 1949 (vandløbslov) § 58 som ændret ved lov nr. 147 af 9. april 1969, hvorefter amtsrådet kan optage lån "i overensstemmelse med reglerne i KSL".

<sup>31</sup>) Som eksempel kan nævnes lov nr. 318 af 18. juni 1969 (saneringslov) § 50 hvori det bestemmes, at kommuner kan yde garanti, uden at der anføres noget om nødvendigheden af den kommunale tilsynsmyndigheds samtykke. Efter samme lovs § 52 kræver boligministerens forlængelse af afdragsfrihed for lån til kommuner iøvrigt indenrigsministerens samtykke.

Undertiden indskræpes nødvendigheden af samtykke efter styrelseslovgivningen i cirkulærereform, jfr. f.eks. boligministeriets cirkulære nr. 108 af 22. juni 1967 pkt. 51 hvor det udtrykkeligt anføres, at kommunegaranti skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

<sup>32</sup>) Det udtales i bemærkningerne til KSL § 1, stk. 2, at der med bestemmelsen er tilsigtet en afklaring af forholdet mellem styrelsesloven og den øvrige lovgivning, og det

Som eksempel på de fortolkningsmæssige vanskeligheder, der i visse tilfælde kan opstå, skal nævnes lovgivningen om tilbudspligt.

Efter lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt § 1 skal ejendomme med et areal på 6.000 m<sup>2</sup> eller derover, der ved en byudviklingsplan er udlagt som byzone, tilbydes kommunen, forinden ejendommen kan overdrages til anden side. Kommunen kan erhverve ejendommen efter reglerne i lovens § 4, såfremt kommunalbestyrelsen skønner, at det er af betydning for kommunen at råde over ejendommen til fremme af en hensigtsmæssig byudvikling.

Efter lovens § 4 skal tilbud i henhold til § 1 angive salgssummen og de øvrige salgsvilkår, der skal være af et sådant indhold, at de kan opfyldes af kommunen. Hvis kommunalbestyrelsen vil antage tilbuddet, skal der gives ejeren meddelelse herom inden 6 uger fra tilbuddets modtagelse.

Inden for den nævnte frist kan kommunalbestyrelsen meddele, at den ikke antager ejerens tilbud, men tilbyder at erhverve ejendommen for et samtidigt angivet beløb. Ejeren kan herefter inden for en frist af 14 dage fra modtagelsen af kommunens tilbud forlange ejendommen takseret af de i lov om bestyrelsen af de offentlige veje omhandlede taksationsmyndigheder. Kommunen skal i så fald overtage ejendommen for det beløb, hvortil ejendommen takseres, såfremt ejeren fremsætter begæring herom inden 14 dage efter modtagelsen af meddelelse om beløbets størrelse.

Det bestemmes endelig i lovens § 8, at hvis bestemmelserne om tilbudspligt søges omgået ved aftaler om brugsforhold eller andre retshandler eller i forbindelse med en panthavers overtagelse af den pantsatte ejendom til brugelighed, kan kommunen kræve ejendommen overdraget til sig mod et vederlag, der i mangel af enighed

---

anføres udtrykkeligt, at der kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler. F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 106. Jfr. endvidere BET pag. 125.

For så vidt angår norsk ret antager *Hammer*, at dersom der til en beslutning kræves godkendelse efter kommunelovens § 59 men tillige kræves godkendelse efter en speciallov, vil det sædvanlige være, at begge love kommer til anvendelse, jfr. Kommuneloven pag. 273.

Om spørgsmålet om modstrid mellem retsregler i almindelighed, jfr. *Eckhoff*: Rettskildelære pag. 275 ff.

mellem parterne herom fastsættes ved taksation af de i lov om bestyrelsen af de offentlige veje omhandlede taksationsmyndigheder. Tilsvarende retsvirkninger indtræder, når en ejendom er overdraget under tilsidesættelse af reglerne om tilbudspligt.

Der rejser sig herefter det spørgsmål, hvorvidt de omhandlede bestemmelser i tilbudspligtsloven kan antages at fortrænge bestemmelsen i KSL § 59, hvorefter en kommunalbestyrelse ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan erhverve nye faste ejendomme for kommunen. Indenrigsministeren kan efter KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke, men sådanne bestemmelser er ikke truffet i relation til tilbudspligtsloven.

Det er af *Fl. Tolstrup*<sup>33)</sup> anført, at bestemmelsen i KSL § 59 måske må vige for tilbudspligtslovens § 1, idet kommunalbestyrelsen i § 4 tilsyneladende får bemyndigelse til selv at afgøre, om et tilbud skal antages eller afslås, og om der i sidste fald skal fremsættes et modtilbud, som kan føre til, at kommunen tvinges til at overtage ejendommen til vurderingspris efter taksation. *Fl. Tolstrup* anfører videre, at en lignende dispositionsret udenom tilsynsmyndigheden synes at følge af lovens § 8.

Det må erkendes, at forholdet mellem tilbudspligtslovens § 1, jfr. § 4, og KSL § 59 ikke er ganske klart.

Under folketingsbehandlingen af forslaget til lov om tilbudspligt udtalte indenrigsministeriet i et svar til folketingsudvalget<sup>34)</sup>, at når der i § 4 er fastsat en frist på 6 uger for kommunalbestyrelsens afgivelse af svar på ejerens tilbud, skyldes det, at kommunalbestyrelserne som regel kun holder møde en eller to gange om måneden, og at der, forinden afgørelsen træffes, må gives kommunens forvaltning lejlighed til at undersøge tilbuddet. Det anføres videre, at en tilsvarende kompliceret beslutningsprocedure formentlig kun i undtagelsestilfælde vil gøre sig gældende for ejerens vedkommende, og man derfor mente at kunne indskrænke fristen for ejerens beslutninger til 14 dage.

Om forholdet til tilsynsmyndigheden og KSL § 59 fremgår imidlertid intet af lovens forarbejder eller folketingsbehandlingen.

<sup>33)</sup> U.f.R. B 1970 pag. 196.

<sup>34)</sup> F.T. Tillæg B 1968-69 sp. 2180.

For antagelsen af, at en kommunes accept efter § 4 af en ejers tilbud er fyldestgørende, selvom tilsynsmyndighedens samtykke ikke foreligger, taler, at den relativt korte frist for kommunalbestyrelsens accept ikke modsvares af nogen forskrift om, at tilsynsmyndighedens svar skal foreligge inden en vis frist.

Dersom det antages, at kommunens accept af ejerens tilbud er bindende for ejeren, uanset at tilsynsmyndighedens samtykke til erhvervelsen ikke foreligger, må man formentlig i konsekvens heraf antage, at et efterfølgende afslag fra tilsynsmyndigheden eller et samtykke på andre vilkår end de aftalte ikke kan gøres gældende over for ejeren. Herved synes man at have accepteret, at tilbudspligtslovens § 1, jfr. § 4, fortrænger KSL § 59<sup>35</sup>).

For så vidt angår tilbudspligtslovens § 8 om omgåelsessituationer er der ikke fastsat nogen frist for kommunens fremsættelse af krav om overdragelse, og kommunen vil kunne indhente tilsynsmyndighedens samtykke, forinden kravet fremsættes. Der synes ikke her at være afgørende grunde, der taler for, at KSL § 59 kan anses for fraveget i denne situation.

---

<sup>35</sup>) At denne opfattelse ikke deles af indenrigsministeriet, fremgår forudsætningsvis af indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 31. august 1971 (utrykt), jfr. herom nedenfor pag. 82 og 126 f.

## Kapitel III

### Kommunalbestyrelsens beslutning

I langt den overvejende del af de bestemmelser, der fastsætter approbationskrav, udtales blot, at en disposition af nærmere angivet indhold eller kommunalbestyrelsens vedtagelse om dette eller hint kræver approbationsmyndighedens samtykke. I disse tilfælde forudsættes, at kommunalbestyrelsens beslutning er truffet i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovgivnings regler om tilvejebringelse af kommunalbestyrelsesbeslutninger, navnlig bestemmelsen om, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt, jfr. KSL § 11, stk. 2.

#### I. Bestemmelser i den tidligere styrelseslovgivning

Den tidligere styrelseslovgivning indeholdt eksempler på, at der stilledes særlige procedurekrav til en samtykkekrævende vedtagelse i kommunalbestyrelsen, jfr. således LKL § 15, stk. 5, om sognerådsformandsvederlag, hvorefter også amtsrådets samtykke til ydelse af større beløb end de i bestemmelsen angivne måtte forudsætte, at sognerådets beslutning var truffet af flertallet af sognerådets samtlige medlemmer i to på hinanden følgende møder. Endvidere kan nævnes LKL § 28, stk. 2, hvorefter amtsrådets vedtagelser om lån skulle træffes med et flertal af amtsrådet medlemmer (altså ikke blot af tilstedeværende medlemmer).

Omvendt indeholdt den tidligere styrelseslovgivning også et eksempel på, at opfyldelsen af særlige procedurekrav medførte approbationskravets bortfald. Efter KKL § 22 udkrævedes således indenrigsministeriets samtykke til købstadkommuners forbrug af fonds. Det bestemtes imidlertid, at forbrug af visse nærmere angivne fonds kunne ske uden indenrigsministeriets samtykke under forudsætning af, at beslutningen om anvendelsen af de pågældende fonds var truffet af et flertal af byrådets medlemsantal i to på hinanden følgende møder med mindst 14 dages mellemrum.

## II. Bestemmelser i KSL og speciallovgivningen m.v.

KSL indeholder ikke særlige procedurebestemmelser i forbindelse med samtykkekrævende beslutninger.

Under folketingsbehandlingen af forslaget til KSL blev der imidlertid i det pågældende folketingsudvalg rejst spørgsmål om, hvorvidt lovforslagets bestemmelser om kommunalbestyrelsens adgang til at optage lån, forpligte kommunen ved kaution samt afhænde og erhverve fast ejendom eventuelt kunne udformes således, at tilsynsmyndighedens samtykke skulle være ufornødent, når der foreligger enighed i kommunalbestyrelsen. Udvalget anmodede indenrigsministeren om samråd om dette spørgsmål<sup>1</sup>). I det af ministeriet udarbejdede notat til brug for ministeren under samrådet blev der peget på, at der gennem tilsynsbestemmelserne tilsigtes tilgodeset en række hensyn, således bl.a., at den enkelte kommune ikke uforsvarligt forringer sin økonomi, at kommunerne ikke konkurrerer indbyrdes på en uheldig måde, f.eks. ved underpris ved grundsalg eller overbud med hensyn til lånevilkår, samt at kommunerne som helhed ikke disponerer på en måde, der er i strid med samfundets interesser som helhed, f.eks. ved låneoptagelser i et omfang og på vilkår, der ikke harmonerer med regeringens økonomiske målsætning.

Da disse hensyn ikke sikres tilgodeset, dersom enighed i kommunalbestyrelsen bevirker, at samtykke er upåkrævet, måtte den fremsatte tanke efter indenrigsministeriets opfattelse afvises. Det udtaltes videre, at der måske tillige kunne være grund til at pege på, at den omstændighed, at det i givet fald kan afhænge af et enkelt medlems stemmeafgivning, om kommunalbestyrelsens beslutning kræver samtykke fra en anden myndighed, kan forekomme ejendommeligt ud fra almindelige parlamentariske synspunkter.

Tanken blev derefter ikke videre forfulgt fra udvalgets side.

Særlige procedurekrav er fastsat både i normalstyrelsesvedtægten for primærkommuner, jfr. § 43, og for amtskommuner, jfr. § 38, idet det bestemmes, at forandringer i og tillæg til styrelsesvedtægten skal behandles i to møder med mindst 8 dages mellemrum.

---

<sup>1</sup>) Udvalgets skr. af 28/3 1968. Samrådsspørgsmål k.k. (utrykt).

Speciallovgivningen indeholder undertiden særlige procedurekrav til samtykkekrævende dispositioner. Nævnes kan således den først ved KSL § 70 ophævede bestemmelse i lov nr. 85 af 15. maj 1903 § 35, jfr. § 34, hvorefter en kommunes beslutning om optagelse af lån skulle tages af et flertal af vedkommende kommunalbestyrelses medlemsantal i 2 på hinanden følgende møder med mindst 14 dages mellemrum<sup>2</sup>), hvilken bestemmelse efter indenrigsministeriets opfattelse måtte finde tilsvarende anvendelse på en kommunalbestyrelses beslutning om overtagelse af kautions- og garantiforpligtelser<sup>3</sup>).

Endvidere kan fra den tidligere lovgivning nævnes lovbekendtgørelse nr. 268 af 26. august 1964 om enkepension § 1, stk. 2, hvorefter der med samtykke af det i § 2, stk. 5, i lov om invalide- og folkepension nævnte udvalg i visse tilfælde kunne ydes enkepension, selv om lovens almindelige betingelser ikke var opfyldt, under forudsætning af, at mindst 2/3 af kommunalbestyrelsen stemte herfor.

En lignende regel fandtes i § 2, stk. 3, i lov nr. 218 af 4. juni 1965 om folkepension, hvorefter der med samtykke af det i samme paragrafs stk. 4 nævnte udvalg undtagelsesvis kan tillægges en person folkepension allerede fra det fyldte 60. år, såfremt 2/3 af kommunalbestyrelsen stemmer herfor.

I tilfælde, hvor der til en beslutnings vedtagelse kræves eller af kommunalbestyrelsen er vedtaget<sup>4</sup>) 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen, er gyldig beslutning først truffet ved vedtagelsen ved 2. behandling. Kommunalbestyrelserne indsender imidlertid undertiden andragende til tilsynsmyndigheden allerede efter vedtagelsen ved 1. behandling, og samtykke meddeles da undertiden på vilkår, at vedtagelse sker uændret ved 2. behandling<sup>5</sup>). Det er dog også

2) Efter KSL § 41 skal beslutning om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser, pantsætning af aktiver, forbrug af fonds og anvendelse af regnskabsoverskud træffes af kommunalbestyrelsen. Det anføres i bemærkningerne til denne bestemmelse, at man ikke mente, der var behov for at holde fast ved de særlige bestemmelser om to behandlinger i kommunalbestyrelsen af lånesager m.v., navnlig da det i loven foreskrives, at sådanne sager altid skal behandles i økonomiudvalget, jfr. § 18, stk. 2.

3) Indenrigsministeriets skr. af 30. maj 1960 (utrykt).

4) Jfr. bestemmelsen i § 6 i den med indenrigsministeriets cirk. nr. 129 af 27/6 1969 udsendte normalforretningsorden for primærkommuner.

5) Indenrigsministeriet har i et tilfælde, hvor et af byrådets *udvalg* havde indsendt

forekommet, at approbationsmyndigheden har afvist sagen under henvisning til, at der ikke forelå en gyldig beslutning fra kommunalbestyrelsens side<sup>6</sup>). Nogen særlig betænkelighed ved at meddele samtykke på vilkår, at vedtagelse sker uændret ved 2. behandling, synes normalt ikke at kunne foreligge. Sker vedtagelsen ikke uændret, får samtykket ingen retsvirkning. På speciallovgivningens område er det da også forekommet, at kommunalbestyrelsen ligefrem er blevet opfordret til at indsende ansøgning om samtykke straks efter 1. behandling, jfr. således boligministeriets cirkulære nr. 108 af 22. juni 1967, pkt. 52, hvori det udtales, at ansøgning bør videresendes til boligministeriet, når kommunalbestyrelsen har vedtaget garantien ved 1. behandling.

Der kan iøvrigt ikke uden lovhjemmel opstilles krav om, at samtykkekrævende vedtagelser i kommunalbestyrelsen skal indsendes til approbationsmyndigheden inden bestemte frister<sup>7</sup>). Kommunalbestyrelsen vil imidlertid ofte være afskåret fra at iværksætte beslutningen, forinden samtykket er meddelt, jfr. kap. XII om approbation som gyldighedsbetingelse. Det må endvidere antages, at det – medmindre der foreligger andre tilkendegivelser fra kommunalbestyrelsens side – må påhvile kommunalbestyrelsens formand at søge den fornødne approbation på en vedtagelse uden ugrundet ophold, jfr. herved bestemmelsen i KSL § 31, hvorefter formanden drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger.

---

andragende om samtykke efter byrådets vedtagelse ved 1. behandling, anmodet byrådet om at ville indskærpe over for udvalget, at sager, hvori byrådet alene havde truffet beslutning ved en 1. behandling, ikke blev indsendt til ministeriet uden udtrykkelig angivelse af, at der endnu ikke var truffet nogen endelig afgørelse af byrådet. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det herved var uden betydning, at der ved sagens 1. behandling ikke fra nogen side blev taget forbehold om muligvis at ville stemme anderledes ved en senere behandling af sagen. Indenrigsministeriets skr. af 18. december 1956 (utrykt).

<sup>6</sup>) Således f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 30. maj 1960 (utrykt).

<sup>7</sup>) I indenrigsministeriets cirkulære nr. 41 af 24. marts 1958 om borgmesterspension henstilles, at approbation søges umiddelbart efter beslutningen i kommunalbestyrelsen.

## Kapitel IV

### Approbationsakten

#### I. Approbationsakten

KSL indeholder i kapitel VI en række forskrifter om proceduren i tilsynsrådene. Om indenrigsministeriets sagsbehandling indeholder loven ingen forskrifter. Der foreskrives heller ikke i loven særlige krav med hensyn til formen for meddelelse af samtykker.

Der kan ikke antages at foreligge nogen retlig nødvendighed for, at et samtykke meddeles skriftligt<sup>1</sup>). Af almindelige ordens- og bevis hensyn vil det efter KSL fornødne samtykke dog praktisk taget altid blive meddelt skriftligt. I overensstemmelse hermed har indenrigsministeriet fulgt den praksis, at et samtykke, der mundtligt meddeles en kommunalbestyrelse, f.eks. under en forhandling i ministeriet eller i kommunen, efterfølgende bekræftes skriftligt.

Muligheden af, at et efter KSL fornødent samtykke kan meddeles stiltiende, kan næppe heller udelukkes<sup>2</sup>). I praksis vil dette spørgsmål dog formentlig som oftest foreligge på den måde, at et samtykke vel ikke er udtrykkeligt meddelt, men dog mere eller mindre forudsætningsvis kan udledes af andre udtalelser fra tilsynsmyndigheden.

Det har i praksis længe været ganske fast antaget, at der kan meddeles generelle samtykker, d.v.s. samtykke til en række fremtidige kommunale beslutninger af nogenlunde ensartet beskaffenhed. Indenrigsministeriet har således i talrige tilfælde meddelt samtykke til, at der fra kommunale udstykninger blev afhændet

---

<sup>1</sup>) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 323, *Harder*: Kommunens Lov og Ret I, pag. 141, *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 138.

<sup>2</sup>) At stiltiende samtykke kan meddeles antages af *Harder*: Kommunens Lov og Ret I, pag. 141. Jfr. endvidere U.f.R. 1954.143 ØLD, hvori det bl.a. udtales: "Der findes heller ikke at være grundlag for at fortolke indenrigsministeriets undladelse af at benytte sin beføjelse efter lovens (d.v.s. KKL's) § 14 til at sætte en overenskomstbestemmelse af så tvivlsom lovmedholdelighed ud af kraft i forhold til kommunens tjenestemænd som en stiltiende godkendelse og det sagsøgeren meddelte pålæg om indmeldelse i Dansk Arbejdsmands Forbund, som ikke har hjemmel i vedtægten, må følgelig anses for at have været uden retlig gyldighed".

parceller på nærmere angivne vilkår, således at indenrigsministeriets samtykke var uforment i forbindelse med afhændelsen af den enkelte parcel<sup>3</sup>). Endvidere har indenrigsministeriet meddelt generelle samtykker til, at kommuner påtog sig garanti for lån til boligindskud m.v.<sup>4</sup>). Fælles for sådanne generelle samtykker har i regelen været, at de er givet for et begrænset tidsrum, i regelen ikke over 2–3 år, men undtagelsesfrit gælder dette dog ikke<sup>5</sup>).

Spørgsmålet om generelle samtykker blev gjort til genstand for behandling under folketingsbehandlingen af forslaget til KSL. Folketingsudvalget stillede således indenrigsministeren det spørgsmål, om ikke det ville være rimeligt at lempe kommunalbestyrelsens dispositionsret til at afhænde og erhverve faste ejendomme, jfr. § 59, stk. 1.–Man tilføjede, at der iøvrigt gerne ønskedes skabt hjemmel for en smidigere administration, således at der f.eks. i tilfælde af større samlede udstykninger kunne gives kommunalbestyrelsen en generel tilladelse for hele udstykningen.

Indenrigsministeriet udtalte i sit svar bl.a.<sup>6</sup>), at det allerede efter den bestående lovgivning var antaget, at tilsynsmyndigheden kunne give generelle tilladelser til kommunale ejendomsafhændelser, således at det f.eks. ved udstykningsforetagender blev undgået, at tilsynsmyndighedens samtykke skulle indhentes til hvert enkelt parcelsalg.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at der ikke ved forslaget til KSL blev gjort nogen begrænsning i tilsynsmyndighedernes adgang til at meddele sådanne generelle samtykker. Ministeriet tilføjede, at

---

<sup>3</sup>) Se t.eks. indenrigsministeriets skr.er af 22. juni 1965 og 28. december 1967 (utrykte).

<sup>4</sup>) Se t.eks. skrivelser af 3. juli 1965 og 24. februar 1967 (utrykte).

<sup>5</sup>) Jfr. således indenrigsministeriets skr. af 30. januar 1962 (utrykt), hvori ministeriet uden tidsbegrænsning meddelte et amtsråd samtykke til at påtage sig garanti for lån, som tjenestemænd og andre medarbejdere under amtskommunen optog til delvis dækning af udgifterne ved anskaffelse af motorkøretøjer, som de havde brug for til tjenstlig kørsel. Det var oplyst, at lånene ville blive ydet efter retningslinier svarende til dem, der gjaldt for tilsvarende statslån til statens tjenestemænd, samt at man fra amtsrådets side ville have indseende med, at rente- og afdragsvilkårene for lånene, som forudsattes ydet af lokale pengeinstitutter, var rimelige.

<sup>6</sup>) Folketingsudvalgets spørgsmål (nr. 25) og indenrigsministeriets svar er optaget i folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966–67 sp. 2277.

der i det hele taget gennem indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse og gennem indenrigsministerens adgang til helt at undtage visse ejendomsdispositioner fra kravet om samtykke ville være basis for en yderligere smidiggørelse af reglerne, hvilket ikke mindst ville være naturligt på baggrund af, at der gennem inddelingsreformen i vidt omfang ville tilvejebringes større og administrativt mere bæredygtige kommuner.

I en cirkulærskrivelse af 27. august 1968 til samtlige byråd m.v.<sup>7)</sup> meddelte indenrigsministeriet, at man til brug ved ministeriets overvejelser om, hvilke dispositioner der til sin tid skulle kunne foretages uden samtykke efter KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., havde fundet det hensigtsmæssigt, i tiden indtil den nye styrelseslovs ikrafttræden, forsøgsvis at forenkle fremgangsmåden ved meddelelse af samtykke til kommunernes køb af fast ejendom.

Indenrigsministeriet meddelte derfor samtykke til, at kommunen i perioden fra 1. september 1968 til 31. august 1969 uden yderligere samtykke erhvervede fast ejendom inden for kommunens grænser under forudsætning af, at den enkelte ejendoms købesum ikke oversteg 200.000 kr., og at købesummen fuldtud blev dækket ved kontant betaling eller ved kontant betaling i forbindelse med overtagelse af indestående prioriteter inden for 50 % af købesummen. Den kontante del af købesummen skulle afholdes direkte over driftsregnskabet eller tilstedeværende fondsmidler, idet indenrigsministeriet samtidig godkendte, at sådanne købesummer afholdtes af kapitalfondens midler.

Den nævnte cirkulærskrivelse blev afløst af indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 16. september 1969<sup>8)</sup>), hvorved bl.a. maksimum for den enkelte ejendoms købesum blev forhøjet til 300.000 kr.

Den 1. april 1970 udsendte indenrigsministeriet en cirkulærskrivelse<sup>10)</sup> til samtlige tilsynsråd, hvori man meddelte, at man fandt det hensigtsmæssigt, at der forinden der blev fastsat regler i medfør af

---

7) Utrykt.

8) Utrykt.

9) Jfr. endvidere om senere generelle samtykker kap. VI pag. 82 ff.

10) Utrykt.

KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., blev etableret en ordning, hvorefter alle kommuner – forsøgsvis og på visse nærmere vilkår – fik adgang til at erhverve fast ejendom uden at skulle indhente tilsynsmyndighedens samtykke i hvert enkelt tilfælde.

Indenrigsministeriet fastsatte herefter i medfør af KSL § 47, stk. 2, følgende forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser:

Der skulle meddeles kommunerne i tilsynsrådskredsen samtykke til, at den enkelte kommune i perioden 1. april 1970 – 31. august 1971 uden yderligere samtykke erhvervede (ved aftale, ekspropriation, køb på tvangsauktion) fast ejendom inden for kommunens grænser under forudsætning af, at den enkelte ejendoms købesum ikke oversteg 300.000 kr. og at købesummen blev dækket fuldt ud ved kontant betaling eller ved kontant betaling i forbindelse med overtagelse af indestående prioriteter inden for 50 % af købesummen. Den kontante del af købesummen skulle afholdes direkte over driftsregnskabet eller af jordfonden.

Det omhandlede generelle samtykke blev ved indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 11. september 1970<sup>11)</sup> udvidet til også at omfatte amtsrådene.

De nævnte generelle samtykker blev forlænget ved indenrigsministeriets cirkulærskrivelser af 31. august 1971 og 3. september 1971<sup>12)</sup>, hvori bl.a. maximumsgrænsen for købesummen for den enkelte ejendom blev forhøjet til 500.000 kr.

Som det vil ses, har udviklingen på det nævnte område bevæget sig fra generelle samtykker meddelt efter ansøgning af den enkelte kommunalbestyrelse til egentlige forhåndssamtykker, altså samtykker, der gives under ét til samtlige kommuner uden forudgående ansøgning. Det er også på andre områder antaget i praksis, at en approbation kan meddeles som en forhåndsgodkendelse, således at det tilkendegives, at kommunalbestyrelsens eventuelle fremtidige beslutning af et nærmere angivet indhold kan betragtes som approberet straks fra kommunalbestyrelsens vedtagelse. Som eksempel herpå kan nævnes, at indenrigsministeriet ved cirkulære nr. 218 af 1. november 1966 meddelte, at visse bestemmelser om fortabelse

---

<sup>11)</sup> Utrykt.

<sup>12)</sup> Utrykte.

af borgmesterspension kunne optages i den for kommunen gældende borgmesterspensionsvedtægt uden egentlig stadfæstelse af indenrigsministeriet, idet byrådet alene behøvede at give ministeriet underretning om sin vedtagelse. Indenrigsministeriet har endvidere i cirkulærskrivelse nr. 118 af 24. maj 1967 udtalt, at en nærmere angiven nedsættelse af pensionsbidrag for kommunale tjenestemænd kunne ske ved en ændring af kommunens tjenestemandsvedtægt uden særskilt forelæggelse for indenrigsministeriet. Ministeriet henstillede samtidig til amtsrådene, at heller ikke disse stillede krav om egentlig stadfæstelse for så vidt angik sognekommunerne.

Det må dog nok antages at være en forudsætning for meddelelse af generelle samtykker og forhåndssamtykker, at der er tale om en nogenlunde fast afgrænsning af den eller de dispositioner, til hvilke samtykket meddeles. Et ubegrænset samtykke vil være ensbetydende med en opgivelse af hævdelser af approbationskravet, hvilket formentlig må kræve lovhjemmel, jfr. herved f.eks. KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., hvorefter indenrigsministeren kan bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke. Om afkald på approbationsbeføjelser, jfr. endvidere kap. VI V.

## **II. Bibestemmelser i forbindelse med approbation**

### *A. Indledning*

I det følgende behandles først under B spørgsmålet om adgangen til at knytte bibestemmelser til approbationsakter. Derefter behandles under C spørgsmålet om sondringen mellem vilkår (betingelser) og pålæg og under D spørgsmålet om indsættelse af vilkår for approbation som alternativ til afslag på kommunalbestyrelsens andragende. Under E gøres nogle bemærkninger om uhensigtsmæssige vilkår og under F behandles sluttelig spørgsmålet om henstillinger fra approbationsmyndigheden.

### *B. Adgangen til at knytte bibestemmelser til approbation*

I norsk, svensk og finsk ret antages der gennemgående kun at eksistere en stærkt begrænset adgang til at knytte bibestemmelser til approbation.

For så vidt angår norsk ret anfører *Hammer*, at Kongens tilsynsmyndighed med hensyn til de approbationskrævende beslutninger, som er nævnt i den norske kommunelovs § 59, er en afgørelsesmyndighed, men således at kongen, når ikke andet er nævnt i bestemmelsen enten må godkende eller forkaste beslutningen. Det samme antages at gælde med hensyn til beslutninger, der indbringes for kongen af et mindretal i kommunalbestyrelsen, jfr. lovens §§ 16 og 61. *Hammer* anfører, at hverken efter § 59 eller § 61 kan kongen således påtvinge kommunen "et positivt tiltak som ikke falder helt sammen med flertallets vedtak"<sup>13</sup>).

For så vidt angår svensk ret anfører *Strömberg*<sup>14</sup>), at approbationsmyndigheden enten skal godkende eller forkaste kommunalbestyrelsens beslutning, således at den i princippet ikke kan ændre på beslutningens indhold. Det tilføjes dog, at regelen ikke er ganske undtagelsesløs, idet rent formelle ændringer uden sagligt indhold kan finde sted.

*Sundberg*<sup>15</sup>) antager en noget videre adgang for approbationsmyndigheden til at knytte bibestemmelser til approbationen, idet det anføres, at Kungl. Maj:t ikke er bundet af det kommunale organs beslutning på den måde, at denne alene kan godkendes eller forkastes, men at der i forbindelse med approbationen kan kræves sådanne ændringer i den kommunale beslutning, som findes formelt eller sagligt fornødne. Det anføres, at "den enda gräns, som därvid föreligger, är att Kungl. Maj:t givetvis icke kan i sådan omfattning avvika från kommunens beslut, att det fastställda beslutet ter sig såsom i sak ett annat beslut än det underställda".

Efter den finske kommunallov § 173 skal den kommunale beslutning approberes uændret eller approbation nægtes<sup>16</sup>).

I dansk teori antages der ikke at foreligge principielle hindringer for at en approbation ledsages af bibestemmelser og diskussionen drejer sig hovedsagelig om, hvilke bibestemmelser der kan stilles og

---

13) *Hammer*: Kommune-loven pag. 274.

14) Kommunalrätt pag. 85, jfr. *Strömberg*: Förvaltningsrätt pag. 167 f. Jfr. endvidere *Kaijser*: Kommunallagarna II pag. 250 f og Kommunalrättskommittén pag. 34.

15) *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 265.

16) Jfr. *Merikoski*: Offentliga Rätt pag. 243 og *Rytköla*: Gemeinderecht pag. 102.

om virkningen af sådanne bestemmelser<sup>17)</sup>). At der efter gældende dansk styrelseslovgivning kan knyttes bibestemmelser til approbationsakter kan heller ikke give anledning til tvivl. Sådanne bibestemmelser er stillet af tilsynsmyndighederne i talrige tilfælde efter den ældre styrelseslovgivning, uden at der i KSL eller dens forarbejder tages afstand herfra. Tvært imod indeholder KSL en udtrykkelig forudsætning om adgangen til at stille vilkår, nemlig i ankebestemmelsen i § 47, stk. 3, hvori det hedder, at indenrigsministeren ”kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse”.

Den forskellighed, der således kan konstateres mellem på den ene side dansk ret og på den anden side norsk, svensk og finsk ret må formentlig i højere grad henføres til forskellig tradition end ses som et produkt af principielle forskelligheder i opbygningen af de enkelte landes approbationsinstitutter. Den frygt for, at man ved indsættelsen af bibestemmelser skulle gribe ind i de kommunale organers selvstændige beslutningsret, der kommer til udtryk hos Hammer, og som formentlig også i hvert fald i nogen grad ligger bag det af Strömberg anførte<sup>18)</sup> synes således i og for sig at være ubegrundet, når henses til, at der ikke ved approbationen konstitueres nogen ny fælles beslutning, der er bindende for kommunalbestyrelsen<sup>19)</sup>).

### C. Sondringen mellem vilkår (betingelser)<sup>20)</sup> og pålæg

Medens en betinget forvaltningsakt sædvanligvis defineres som en

17) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 144 ff. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 408 ff, 420 ff og 672 f, *Mathiassen og Krarup*: Forvaltningens retlige afhængighed pag. 23 ff, *Preben Espersen*: Vilkår i forbindelse med de kommunale tilsynsmyndigheders afgørelser. Danske Kommuner 1971–72 nr. 16 pag. 10 ff.

18) Jfr. *Förvaltningsrätt* pag. 167, hvor det afvises, at approbationsmyndigheden kan gøre saglige ændringer i den kommunale beslutning, medmindre den i sin egenskab af tilsynsmyndighed kan beslutte i kommunens sted.

19) Jfr. foran kap. II pag. 14 f.

20) Udtrykket ”vilkår” bruges i tilsynsmyndighedernes praksis synonymt med ordet ”betingelse” og om en bibestemmelse betegnes som et vilkår eller en betingelse for tilsynsmyndighedens samtykke kan ikke gøre nogen forskel i retlig henseende. I det følgende bruges alene udtrykket ”vilkår”. Udtrykket ”betingelse” kan forøvrigt i visse situationer give anledning til sammenblanding med begrebet præmis jfr. *Mathiassen og Krarup*: Forvaltningens retlige afhængighed pag. 23.

forvaltningsakt, hvis retsvirkning ved en bestemmelse i selve indholdet er gjort afhængig af en uvis eller som uvis betragtet kendsgernings indtræden, karakteriseres det forvaltningsretlige pålæg som en selvstændig forvaltningsakt. Heraf følger som forskel i betingelsens og pålæggets retsvirkninger, at en approbation, som indeholder et pålæg er givet, selv om pålægget ikke efterfølges. Pålægget knytter med andre ord visse forpligtelser til approbationen, men gør ikke approbationen afhængig af disse forpligtelsers opfyldelse<sup>21</sup>).

Det gælder derimod som ovenfor under B berørt for såvel pålæg som for betingelser, at de først bliver bindende for kommunalbestyrelsen, når approbationen udnyttes<sup>22</sup>).

I dansk tilsynspraksis vil det aldrig eller i hvert fald yderst sjældent være udtrykkeligt angivet, om en bibestemmelse skal anses for en betingelse eller et pålæg. Der foreligger så vidt ses heller ikke eksempler hverken i domstolspraksis eller administrativ praksis på, at tilsynsmyndigheden har grebet til retlige tvangsmidler for at gennemtvinge et pålæg givet i forbindelse med en (udnyttet) approbation. Dette har formentlig i væsentlig grad sin forklaring i, at tilsynsmyndighederne i forhold til kommunalbestyrelserne er i stand til at gennemtrumfe de tilsynsmæssige intentioner alene gennem nægtelse eller blot trussel om nægtelse af approbation til fremtidige kommunale dispositioner. Sondringen mellem vilkår og pålæg er derfor af ringe praktisk interesse i forholdet mellem approbationsmyndighed og kommunalbestyrelse. Større praktisk betydning har sondringen derimod med hensyn til i hvilket omfang en bibestemmelse er bindende for tredjemand. Dette spørgsmål har imidlertid en nær sammenhæng med spørgsmålet om approbation som gyldighedsbetingelse og udskydes derfor til behandling i kapitel XII. I nærværende kapitel anvendes derfor i det følgende udtrykket ”vilkår” uanset om bibestemmelsen måske kunne opfattes som en selvstændig forvaltningsakt (pålæg).

#### *D. Vilkår i stedet for afslag*

Det hører til sjældenhederne, at en kommunalbestyrelse får et

<sup>21</sup>) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 145, *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 421.

<sup>22</sup>) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 153.

blankt afslag på et andragende om samtykke<sup>23</sup>). I de fleste tilfælde vil samtykket kunne meddeles på det grundlag, som kommunalbestyrelsen har indstillet, evt. med tilføjelse af et eller flere vilkår fra tilsynsmyndigheden.

I nogle tilfælde er forholdet det, at tilsynsmyndigheden må vende sig mod et enkelt element i den disposition, hvortil der søges samtykke. Som eksempel kan nævnes en sag fra 1962, hvori et byråd ansøgte om indenrigsministeriets samtykke til afhændelse af en grund, hvorpå køberen agtede at opføre et parcelhus. Mod selve dispositionen, herunder salgssummen, havde ministeriet intet at erindre. Det fremgik imidlertid af det skødeudkast, byrådet havde indsendt, at såfremt den færdigbyggede ejendom blev solgt inden 5 år, skulle der til kommunen betales et beløb af 5 kr. pr. m<sup>2</sup> som yderligere købesum. Denne bestemmelse var indsat af byrådet som et forsøg på at inddrage en del af fortjenesten ved videresalg i kommunens kasse. Bestemmelsen kunne imidlertid ikke anses for lovmedholdelig, bl.a. fordi kommunen derigennem ville forrykke grundlaget for beregning af særlig indkomstskat og fordeling af denne mellem stat og kommune. Ministeriets samtykke blev derfor meddelt på vilkår, at den nævnte bestemmelse udgik af skødet<sup>24</sup>).

I den nævnte sag måtte kommunens skødebestemmelse anses for ulovlig og tilsynsmyndighedens vilkår om dens bortfald var altså blot et led i udøvelsen af legalitetstilsynet. Der kan imidlertid også foreligge tilfælde, hvor et vilkår, som kommunalbestyrelsen har stillet, vel ikke er ulovligt, men dog af en sådan karakter, at tilsynsmyndigheden ikke kan tiltræde det og derfor som et led i det almindelige hensigtsmæssighedstilsyn stiller vilkår om dets bortfald. Som et eksempel herpå kan nævnes en sag fra 1967, hvori en kommunalbestyrelse havde ansøgt om samtykke til afhændelse af en nedlagt skole. Som et skødevilkår var bl.a. anført, at der ved en

---

23) Dersom der meddeles afslag ledsages dette undertiden af en udtalelse om, at man "er sindet" at meddele samtykke under nærmere angivne forudsætninger, jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 1. marts 1960 (nr. 78) og 7. november 1960 (nr. 250).

24) Indenrigsministeriets skrivelse af 2. juli 1962 (nr. 184). Jfr. om dette spørgsmål endvidere *Harder: Kommunale opgaver* pag. 129 og 150 f, *B.H. Rossel i Kommunal Årbog* 1965 pag. 845 f og *Poul Andersen i U.f.R. B* 1965 pag. 193 ff.

eventuel misligholdelse fra købers side ikke kunne udbetales denne noget vederlag for udførte forbedringer af ejendommen, og at kommunen iøvrigt forbeholdt sig erstatning for ethvert tab. Endvidere skulle køber i tilfælde af misligholdelse herudover erlægge en konventionalbod, der skulle andrage det af ham indbetalte beløb, dog højst 10.000 kr. Indenrigsministeriet stillede imidlertid som vilkår for samtykket til afhændelsen, at det nævnte skødevilkår udgik<sup>25</sup>).

I dette tilfælde havde ministeriet altså skønnet, at det nævnte salgsvilkår stillede køberen i en så usædvanlig retsstilling, at ministeriet måtte stille krav om dets bortfald. Ministeriet optrådte altså her som varetager af borgerens interesse over for kommunen.

Til både dette og det foregående eksempel er imidlertid at bemærke, at det var ganske tilfældigt, at disse klausuler fra kommunens side kom til ministeriets kundskab, nemlig derved at kommunalbestyrelsen selv oplyste disse forhold i sit andragende. Ministeriet krævede normalt ikke skødevilkår forelagt som grundlag for sin sagsekspedition og foretog ikke nærmere undersøgelser af det underliggende retsforhold mellem køber og sælger ved kommunale ejendomsafhændelser. Der var således dengang lige så lidt som nu tale om, at kravet om tilsynsmyndighedens samtykke til arealdispositioner kunne begrundes ud fra legalitetskontrol- eller retsbeskyttelsessynspunkter.

Af større interesse er de tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden gennem indsættelse af vilkår gør det muligt at gennemføre dispositioner, der uden disse vilkår ikke ville have været lovmedholdelige.

Som eksempel herpå skal nævnes en sag fra 1961, hvor en kommunalbestyrelse ansøgte om samtykke til, at man vederlagsfrit overdrog et areal til F.D.M. (Forenede Danske Motorejere) til opførelse af en prøvestation (køreteknisk anlæg). Normalt er F.D.M.'s serviceydelse enten forbeholdt foreningens medlemmer eller forholdet er dog det, at medlemmer opnår gunstigere betalingsvilkår end udenforstående. Da det ikke kan anses for en kommunal opgave, at støtte en forening af motorejere som sådan, men nok

---

<sup>25</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 27. november 1967 (utrykt).

gennem medvirken til opførelse af en offentlig prøvestation at øge trafikikkerheden, indsatte ministeriet som et vilkår for sit samtykke til den vederlagsfri afhændelse<sup>26)</sup> at der tilsikredes samtlige i kommunen boende motorkøretøjsejere adgang til at benytte anlæget på samme vilkår som gældende for foreningens medlemmer.

I en anden sag fra 1961, hvor der var tale om at yde kommunal garanti for lån til en skoleforening – Rudolf Steiner skolen – udtalte indenrigsministeriet<sup>27)</sup>, at det måtte være en forudsætning for kommunegarantien, at der bestod en lige adgang for de af kommunens beboere, der ønskede børn optaget i skolen, til at opnå sådan optagelse.

Endelig skal nævnes en sag fra 1962, hvori et byråd søgte om indenrigsministeriets samtykke til at afhænde et 7.500 m<sup>2</sup> stort areal til et olieselskab for ca. 178.000 kr.

Det var imidlertid yderligere et aftalevilkår, at olieselskabet forpligtede sig til inden for 5 år fra aftalens indgåelse at stille et beløb på 100.000 kr. til disposition for opførelse af en kommunal fragtcenral. Et skriftligt tilsagn om udbetalingen af dette beløb ville blive afgivet fra olieselskabet, og salgsdokumenterne ville komme til at indeholde en bestemmelse om, at der inden for 5 år fra aftalens indgåelse skulle skaffes fuld sikkerhed for, at fragtcenralen blev en realitet, og at der inden udløbet af den nævnte periode skulle foreligge byggeattest for fragtcenralen.

Placeringen af fragtcenralen var olieselskabet uvedkommende, men selskabet forbeholdt sig ret til ved en deklaration på den pågældende ejendom at sikre sig leveringen af fragtcenralens forbrug af motorbrændstof, brændselolie og smøreolie samt at afgøre, om der skulle etableres brændstofanlæg på den pågældende ejendom eller om forbruget skulle aftages fra en servicestation, som selskabet ville opføre på det areal, det havde købt af kommunen.

Ved en senere behandling af sagen i byrådet blev det dog angivet, at klausulen vedrørende levering af olieprodukter burde indskrænkes til en deklaration på fragtcenralens grund om, at der ikke måtte

---

<sup>26)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 1. september 1961 (utrykt).

<sup>27)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 8. marts 1961 (utrykt).

etableres anlæg eller lignende til salg af sådanne produkter fra andre selskaber end det nævnte olieselskab.

Man var fra indenrigsministeriets side overordentlig betænkelig ved det anførte arrangement, hvorefter olieselskabet betalte 100.000 kr., mod at kommunen til gengæld i realiteten forpligtede sig til at udelukke alle andre olieselskaber fra at etablere anlæg på den kommende kommunale fragtcentral grund. Da forpligtelsen til at holde andre olieselskaber ude fra den kommunale fragtcentral efter det i sagen oplyste ikke var knyttet til nogen bestemt kommunal ejendom, måtte virkningen af aftalen være, at den nævnte forpligtelse påhvilede kommunen, uanset hvor kommunalbestyrelsen måtte beslutte at placere fragtmandscentralen. En sådan indskrænkning i beføjelserne til udøvelse af kommunal anstaltvirksomhed var man ikke fra indenrigsministeriets side tilbøjelig til at tillade, at en kommunalbestyrelse påtog sig gennem en aftale med et privat erhvervselskab. Rent bortset herfra havde aftalen forskellige andre svagheder. Bl.a. var den deklaration, der skulle lyses på fragtcentralens ejendom, overhovedet ikke tidsbegrænset, idet den gjaldt så længe ejendommen blev anvendt til fragtcentral.

Der syntes på det foreliggende grundlag ingen muligheder for at ministeriet kunne meddele det ønskede samtykke.

Efter en række forhandlinger med byrådet meddelte ministeriet imidlertid samtykke til arealafhændelsen<sup>28</sup>), men sagen tog sig da også på væsentlige punkter ganske anderledes ud end i byrådets oprindelige andragende.

Det hedder således i recittet i ministeriets samtykkeskrivelse, at købesummen for det omhandlede areal udgjorde 278.000 kr. (og altså ikke som oprindeligt fastsat 178.000 kr.) Til gengæld udtales det videre, at det var en forudsætning for aftalen om afhændelsen, at der af kommunen eller ved dennes mellemkomst skulle opføres en fragtmandscentral i umiddelbar nærhed af det til olieselskabet afhændede areal, idet dette areals værdi måtte anses for at være 100.000 kr. lavere, såfremt fragtcentralen ikke blev opført på det angivne sted, eller såfremt der på dennes grund blev givet tilladelse til etablering af anlæg eller lignende til salg af motorbrændstof m.v.

---

<sup>28</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 3. december 1962 (utrykt).

fra andre selskaber. Det var som følge heraf aftalt, at der på den eventuelt kommende fragtcentralens ejendom ville være at tinglyse en deklaration om, at der ikke på centralens grund måtte etableres anlæg eller lignende til salg af de nævnte olieprodukter fra andre selskaber, idet det herved forudsattes, at der forelå byggeattest for fragtcentralens opførelse på det angivne sted inden 5 år fra den endelige aftale om grundkøbet, idet retten til at kræve den nævnte deklaration udstedt i modsat fald bortfaldt, mod at købesummen for grunden blev nedsat med 100.000 kr.

Indenrigsministeriet meddelte herefter samtykke til den omhandlede arealafhændelse, idet man yderligere stillede som *vilkår*, at den omhandlede deklaration kun blev udstedt, dersom fragtcentralen opførtes i umiddelbar nærhed af det af olieselskabet erhvervede areal, at det af deklarationen, dersom denne blev aktuel, klart fremgik, at der ikke blev pålagt fragtcentralens brugere nogen forpligtelse til at aftage motorbrændstof m.v. af bestemt mærke eller fra bestemt anlæg, at deklarationens retsvirkninger bortfaldt, såfremt olieselskabet ikke sikrede, at der fra den af selskabet erhvervede ejendom kunne leveres fornøden forsyning til fragtcentralens brugere af de nævnte produkter, samt at deklarationens retsvirkninger bortfaldt efter 15 års forløb fra datoen for udstedelse af byggeattest for fragtcentralen eller såfremt fragtcentralen måtte nedlægges inden udløbet af den nævnte 15 års periode.

Gennem den skete ændring af aftalens indhold og gennem ministeriets vilkår var der altså skabt en situation, hvor ministeriet – måske med noget tvivlsom føje – skønnede, at den tilsidesættelse af kommunalbestyrelsens handlefrihed og af hensyn til fragtcentralens brugere og andre olieleverandører, der var indeholdt i det oprindelige oplæg, nu var elimineret i et sådant omfang, at det var forsvarligt at meddele samtykke.

Det vil som oftest være udtryk for en smidig og hensigtsmæssig tilsynspraksis, at tilsynsmyndigheden gennem krav om ændring af en dispositions indhold eller gennem vilkår for sit samtykke eliminerer forhold, der ellers ville medføre, at samtykke måtte nægtes.

Der kan imidlertid foreligge situationer, hvor en sådan indsats fra tilsynsmyndighedens side ikke vil blive værdsat i kommunalbestyrel-

sen, f.eks. hvor denne egentlig helst vil undgå at yde en kommunal garanti, men foretrækker at overlade rollen som lyseslukker til tilsynsmyndigheden.

### *E. U hensigtsmæssige vilkår*

De vilkår, der gennem årene har været stillet fra tilsynsmyndighedernes side, har ikke i alle tilfælde været velbegrundede. Der er således undertiden stillet vilkår af en sådan karakter, at det administrative besvær, der påførtes kommunen, ikke stod i noget rimeligt forhold til det, man ønskede at opnå med vilkåret. Under den tidligere styrelseslovgivning har man f.eks. undertiden stillet krav om restitution til kapitalformuen, der næppe altid har vakt begejstring i kommunerne. Som et enkelt eksempel skal nævnes, at indenrigsministeriet i 1942 stillede som vilkår over for en middelstor købstad, at den skulle restituere købesummen for en arealerhvervelse, i alt 19.000 kr., til kapitalfonden i løbet af 50 år, altså med et beløb af 380 kr. årligt<sup>29</sup>).

Sådanne tilfælde hører dog fortiden til, men også i de senere år kan der i tilsynsmyndighedernes praksis findes eksempler på vilkår, der ikke er ganske rationelle. F.eks. er der i forbindelse med generelle samtykker til parcelsalg stillet vilkår om, at kommunalbestyrelsen efterfølgende skulle indsende fortegnelser over købernes navne, hvilket normalt må forekomme uden relevans for tilsynsfunktionen.

Endvidere er der eksempler på, at tilsynsmyndigheden har stillet vilkår med hensyn til de nærmere detaljer i forbindelse med kommuners arealafhændelser m.v. Noget sådant har formentlig i et vist omfang været velbegrundet tidligere over for helt små kommuner, men efter kommunalreformen synes der – bortset fra rene undtagelsestilfælde – ikke at være grundlag for, at tilsynsmyndigheden optræder som administrations- eller advokatkontor for kommunerne<sup>30</sup>).

Der kan i denne forbindelse også peges på, at i hvert fald ikke helt uvæsentlige vilkår fra tilsynsmyndighedens side ofte vil

---

<sup>29</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 5. december 1942 (utrykt).

<sup>30</sup>) Jfr. kap. IX V.

nødvendiggøre en fornyet behandling af sagen i kommunalbestyrelsen, evt. tillige fornyede forhandlinger i økonomiudvalg og med medkontrahenter. Dette kan tale for, at tilsynsmyndigheden viser tilbageholdenhed med hensyn til at stille vilkår, der i forhold til tilsynsfunktionen må betegnes som mindre væsentlige. Den øgede anvendelse af generelle samtykker og lånerammeaftaler m.v. vil i øvrigt i sig selv kunne formindske behovet for vilkår i den enkelte sag meget betydeligt.

#### *F. Henstillinger fra tilsynsmyndigheden*

Henstillinger er retligt uforbindende, og det berører følgelig ikke det meddelte samtykkes gyldighed, at kommunalbestyrelsen ikke følger henstillingen. Henstillinger anvendes imidlertid undertiden af tilsynsmyndigheden i den situation, at man finder et forhold i forbindelse med den disposition, der meddeles samtykke til, af tvivlsom lovlighed. Til illustration heraf skal nævnes et par tilfælde fra indenrigsministeriets praksis.

I en sag fra 1961 ansøgte et byråd om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen afhændede et areal til et boligselskab. Det fremgik af sagen, at byrådet i forbindelse med salget havde indsat i en deklARATION, at der ved byggeforetagender m.v. på ejendommen ikke måtte beskæftiges personer bosiddende uden for kommunen, medmindre udtrykkeligt samtykke fra byrådet var indhentet.

Indenrigsministeriet meddelte samtykke til afhændelsen, men udtalte, at man måtte nære betæneligheder ved den nævnte bestemmelse og henstillede, at bestemmelsen udgik af de af byrådet anvendte deklARATIONER<sup>31</sup>).

I en anden sag fra 1967 var forholdet det, at en kommune i forbindelse med salg af parceller fra en kommunal udstykning som

<sup>31</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 28. september 1961 (utrykt).

Om spørgsmål om kommunalbestyrelser krav om servitutter m.v. i forbindelse med kommunale grundsalg jfr. *Harder*: Kommunale Opgaver pag. 148 ff, *Poul Andersen*: Kommunernes rådighed over fast ejendom, U.f.R. 1964 B pag. 245 ff, *B.H. Rossel*: Servitutter i forbindelse med kommunale grundsalg, Kommunal Årbog 1965 pag. 843 ff, *J. Trolle* U.f.R. 1965 B pag. 25 ff, *Ole Krarup* smst. pag. 121 ff, *Poul Andersen* smst. pag. 190 ff og *Ole Krarup* U.f.R. 1966 B pag. 26. Jfr. endvidere *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 51 ff.

en skødebestemmelse havde optaget vilkårene for tilslutning til den kommunale fjernvarmeforsyning. Indenrigsministeriet udtalte<sup>32)</sup> i forbindelse med samtykket til parcelsalgene, at ministeriet måtte nære betænkelighed ved, at spørgsmål om vilkårene for tilslutning til den kommunale fjernvarmeforsyning blev fastlagt med fremtidig virkning i skødebestemmelser, der kunne virke begrænsende på byrådets frihed med hensyn til fremtidige ændringer i reglerne for tilslutning til fjernvarmeforsyningen. Indenrigsministeriet ville derfor finde det hensigtsmæssigt, at disse bestemmelser udgik af skøderne.

I begge de nævnte tilfælde må henstillingsformen siges at være en mild reaktion fra tilsynsmyndighedens side. I den første sag var den af kommunalbestyrelsen stillede deklarationsbetingelse af så tvivlsom juridisk holdbarhed, at et vilkår om dens bortfald havde været nærliggende. I den sidstnævnte sag synes den af kommunen anvendte form for fastsættelse af leveringsbetingelser fra varmeværket at være så betænkelig, at ministeriet ud fra skønsmæssige hensigtsmæssighedsovervejelser med føje havde kunnet gøre det til et egentligt vilkår for sit samtykke, at bestemmelsen udgik.

---

<sup>32)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 28. juli 1967 (nr. 154).

## **AFSNIT II**

### **APPROBATIONSMYNDIGHEDERNE**

## Kapitel V

### Indenrigsministeriet og tilsynsrådene

#### I. Indledning

Efter den tidligere styrelsesordning var indenrigsministeren tilsynsmyndighed for amtskommunerne samt købstadkommunerne, jfr. LKL §§ 25, 28, 29 og 32 samt KKL §§ 22, 30 og 31. Frederiksberg betragtedes i henhold til KKL § 34, stk. 2, i styrelsesmæssig henseende som købstad. Tilsynet med sognekommunerne blev varetaget af vedkommende amtsråd, jfr. LKL §§ 10, 13, 15, 16 og 31.

Efter KSL § 47<sup>1)</sup> skal tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune<sup>2)</sup> varetages af indenrigsministeren. Tilsynet med de øvrige kommuner<sup>3)</sup> skal varetages af tilsynsråd, der oprettes for hver amtsrådsreds.

I det følgende vil under II og III henholdsvis indenrigsministeriet og tilsynsrådene blive behandlet. Behandlingen af indenrigsministeriet under II gøres kort, idet indenrigsministeriets opbygning og forretningsgang ikke frembyder specielle træk i forhold til danske ministerier iøvrigt og idet indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse og funktion som ankeinstans udskydes til behandling senere i kapitlet. Behandlingen af tilsynsrådene og baggrunden for disse under III er mere udførlig, da tilsynsrådene er en nydannelse i forbindelse med den i 1970 gennemførte kommunalreform og da rådene som forvaltningsorganer frembyder en række særegne træk.

Derefter behandles under IV spørgsmålet om indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene og under V spørgsmålet om kommunernes indbringelse af tilsynsrådernes afgørelser for indenrigsministeriet.

---

1) Jfr. *Erik Harder*: Tilsynet med kommunerne. Jur. 1970 pag. 261 ff.

2) Bestemmelsen om, at Frederiksberg kommune skulle forblive under indenrigsministeriets tilsyn, blev indsat under folketingsbehandlingen af styrelsesloven efter ønske af Frederiksberg kommunalbestyrelse.

3) Bortset fra Københavns kommune, jfr. KSL § 1.

## II. Indenrigsministeriet

Der blev ikke ved styrelsesloven etableret noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene. Ved såvel kommunallovskommissionens som indenrigsministeriets overvejelser forud for loven var det imidlertid en forudsætning, at man ønskede tilsynet udøvet ud fra samfundsmæssige hensyn og med en vis ensartethed i de grundlæggende principper<sup>4</sup>). Det blev derfor foreskrevet, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser, jfr. § 47, stk. 2. Spørgsmålet om indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse behandles nærmere nedenfor under IV.

Det er endvidere tillagt indenrigsministeriet den funktion at være ankeinstans i forhold til tilsynsrådene, jfr. § 47, stk. 3. Dette spørgsmål behandles nærmere nedenfor under V.

Indenrigsministeriet kan også i kraft af en anden bestemmelse i styrelsesloven komme til at tage stilling til sager, der normalt henhører under tilsynsrådene. Det bestemmes således i § 50, stk. 2, at ethvert af tilsynsrådets medlemmer kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren ved på mødet at afgive en erklæring til beslutningsprotokollen herom. Ved erklæringen overføres hele kompetencen i den pågældende sag til indenrigsministeren. Spørgsmålet behandles nedenfor under III C.

## III. Tilsynsrådene<sup>5</sup>)

### A. Baggrunden for etableringen af tilsynsrådene

Spørgsmålet om den fremtidige organisationsform for tilsynet med kommunalforvaltningen blev behandlet ret indgående under kommunallovskommissionens arbejde, og hovedlinierne i overvejelserne er optaget i kommissionens betænkning.

Det fremgår forudsætningsvis af betænkningen<sup>6</sup>), at man anså

---

4) BET pag. 160. Kommentar pag. 121 f.

5) *Preben Espersen*: Tilsynsrådet. En nydannelse i tilsynet med kommunalforvaltningen. Jur. 1970 pag. 357 ff.

6) BET pag. 159 ff.

det for en selvfølge, at tilsynet med amtskommunerne måtte forblive hos indenrigsministeriet. For primærkommunernes vedkommende overvejede man derimod mulighederne af et tilsyn alene ved folkevalgte organer, af et rent statsligt tilsyn samt endelig af et tilsyn ved kombinerede folkevalgte-statslige organer.

For så vidt angår et *tilsyn alene ved folkevalgte organer* gik man ud fra, at dette tilsyn i givet fald måtte varetages af de nye amtsråd, hvori amtmanden ikke fik sæde. Det blev bl.a. anført, at en sådan ordning i hvert fald måtte forudsætte en adgang for statslige myndigheder til såvel af egen drift som efter klage at gribe ind over for amtsrådets beslutninger eller undladelser i tilsynsspørgsmål<sup>7)</sup>.

Endvidere henviste man til, at ulemperne ved det hidtidige amtsrådstilsyn med sognekommunerne<sup>8)</sup> også ville gøre sig gældende under en sådan organisationsform.

For så vidt angår et *tilsyn ved rent statslige organer* pegede man på, at et sådant tilsyn kunne organiseres på den måde, at den almindelige tilsynsmyndighed over for alle kommuner principielt blev placeret hos indenrigsministeren og lokalt blev udøvet af embedsmænd på ministerens vegne.

Et sådant system ville indebære fuld instruktionsbeføjelse for ministeren, der endvidere selv ville kunne gribe ind med hensyn til afgørelsen af lokale tilsynsspørgsmål.

Man pegede imidlertid yderligere på, at et rent statsligt tilsyn også ville kunne indrettes således, at tilsynet blev placeret hos amtmanden med en mere eller mindre vid adgang til rekurs til indenrigsministeren.

Med hensyn til et *kombineret folkevalgt-statsligt tilsyn* nævnes i betænkningen muligheden af, at tilsynet blev placeret hos et organ nedsat for hver amtsrådsreds med amtmanden som formand og f.eks. 4 medlemmer valgt af amtsrådet.

Det fremhæves, at det statslige elements styrke i forhold til det lokale folkevalgte element ville afhænge af de nærmere bestemmelser om organets stedlige og saglige kompetence, om organets beslutningsprocedure, om omfanget af en eventuel rekursadgang og om rækkevidden af ministeriets instruktionsbeføjelse.

<sup>7)</sup> BET pag. 159, hvor også spørgsmålet om forholdet til grundlovens § 82 berøres.

<sup>8)</sup> BET pag. 157.

Der foretages i betænkningen en nærmere gennemgang af disse spørgsmål. På dette sted skal imidlertid kun fremhæves et par forhold. Det anføres således, at organets kompetence kunne begrænses på den måde, at tilsynet med kommuner over et vist indbyggerantal blev henlagt til indenrigsministeriet. Endvidere anføres, at de nærmere betingelser for organets beslutningsdygtighed kunne fastsættes på forskellig måde. Man kunne kræve almindeligt flertal, kvalificeret flertal eller enighed som forudsætning for tilvejebringelse af en beslutning, eller man kunne foretage en opdeling, således at visse sager kunne afgøres ved almindelig stemmeflerhed, medens andre skulle kræve kvalificeret majoritet eller enighed. Man kunne endelig tænke sig, at der blev tillagt formanden eller ethvert af medlemmerne en eller anden form for vetoret, f.eks. en ret til at forlange enten enhver sag eller visse nærmere bestemte sager forelagt ministeriet til afgørelse.

I *kommunallovskommissionens konklusion* nævnes, at man anså det for værdifuldt at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med de danske kommuner. Frem for et rent statsligt tilsyn foreslog man derfor et kombineret folkevalgt-statsligt tilsynsråd for hver amtskreds<sup>9)</sup>.

Kommissionen vendte sig mod en løsning, hvorefter tilsynet med kommuner over en vis størrelse skulle henlægges til indenrigsministeriet<sup>10)</sup>. Man henviste i denne forbindelse til, at en deling af det indholdsmæssigt samme tilsyn på forskellige myndigheder efter kommunernes størrelse måtte befrygtes at føre til en uensartet udøvelse af tilsynet indenfor samme amtsrådsreds og vanskeliggøre en lokal koordinering af kommunernes virksomhed gennem tilsynet. Repræsentanter for indenrigsministeriet gav dog udtryk for visse betænkeligheder ved, at tilsynet med de større primærkommuner blev henlagt til de lokale tilsynsråd. Man henviste herved til, at disse kommuner kunne få en for stor indflydelse på tilsynsrådene, ligesom det bl.a. af hensyn til den instruktionsmyndighed, der blev tillagt indenrigsministeren, ville være af betydning at give ministeriet direkte berøring med normale tilsynsspørgsmål for primærkommuner.

<sup>9)</sup> BET pag. 160 og 234.

<sup>10)</sup> BET pag. 17 f og 160.

Af hensyn til tilsynsrådenes funktionsdygtighed fandt man det ikke hensigtsmæssigt at stille krav om enighed eller kvalificeret flertal som almindelig forudsætning for tilvejebringelse af beslutninger i tilsynsrådet, men foretrak en bestemmelse om, at ethvert af rådets medlemmer kunne begære en sag henskudt til afgørelse af indenrigsministeren. Man fandt det endvidere rigtigst at åbne adgang til, at de af tilsynsrådene trufne afgørelser kunne indbringes for indenrigsministeren af den pågældende kommunalbestyrelse<sup>11</sup>).

Et enkelt medlem af kommissionen udtalte i en særudtalelse, at det forekom ham tvivlsomt, om det var velmotiveret at svække den lokale tilsynsmyndighed så betydeligt, som en ubegrænset appeladgang fra kommunerne til indenrigsministeriet ville indebære. Skulle en klageadgang indføres, måtte det være magtpåliggende, at det ministerielle overtilsyn blev administreret med stor varsomhed<sup>12</sup>).

Som bilag til kommissionens betænkning blev optaget et udkast til forslag til lov om kommunernes styrelse, der med hensyn til tilsynsmyndighedernes organisation fulgte kommissionens foran nævnte konklusioner.

Umiddelbart efter afgivelsen af kommissionens betænkning fremsatte indenrigsministeren forslag til lov om kommunernes styrelse<sup>13</sup>). Med hensyn til tilsynets organisation fulgte lovforslaget i alt væsentligt kommissionsudkastet. Der skete heller ikke under folketingsbehandlingen væsentlige ændringer i bestemmelserne om tilsynsmyndighedernes opbygning.

### *B. Tilsynsrådets sammensætning*

Efter KSL § 48 skal der for hver amtsrådsreds oprettes et tilsynsråd bestående af amtmanden, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Der er intet til hinder for, at de amtsrådsmedlemmer, der vælges til tilsynsrådet, tillige er medlemmer af kommunalbestyrelsen i en primærkommune. For at undgå, at repræsentanter for en enkelt

---

11) BET pag. 161.

12) BET pag. 292.

13) Lovforslag nr. 180, F.T. 1965-66, tillæg A sp. 2525.

kommune i for høj grad kommer til at dominere tilsynsrådet, er det dog foreskrevet, at amtsrådet ikke kan vælge mere end ét medlem fra en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse til tilsynsrådet<sup>14</sup>).

Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet foretages på det konstituerende møde. Valget foregår som forholdstalsvalg og har gyldighed for amtsrådets funktionsperiode, altså i 4 år, jfr. KSL § 17.

For hvert medlem vælges tillige en stedfortræder, der kan indkaldes til at give møde i det pågældende medlems forfald.

Lovens ord om, at stedfortræderen *kan* indkaldes, efterlader nogen uklarhed, men må formentlig betyde, at der ikke påhviler tilsynsrådets formand nogen pligt til af egen drift at indkalde stedfortræder, i hvert fald ikke dersom rådet må forventes at være beslutningsdygtigt trods anmeldt forfald, jfr. KSL § 50, stk. 1. På den anden side synes ethvert anmeldt forfald fra et medlem med angivelse af ønske om stedfortræderens indkaldelse at måtte efterkommes af formanden. Formanden må formentlig tillige være berettiget til at indkalde stedfortræder alene på grundlag af et anmeldt forfald eller en faktisk sikker viden om et sådant.

Forfald kan alene antages at foreligge, når det pågældende medlem er forhindret i at være til stede ved et møde<sup>15</sup>). Stedfortræderen kan således ikke indkaldes til deltagelse i behandlingen af enkelte sager, fordi medlemmet er udelukket fra at deltage i deres behandling i henhold til KSL § 50, stk. 3, der bestemmer, at et medlem er udelukket fra at deltage i rådets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en primærkommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

Reglerne om stedfortræderindkaldelse tager endvidere alene sigte på et medlems midlertidige forfald. Dersom et medlem dør eller udtræder endeligt af tilsynsrådet, tilkommer det den gruppe i

---

<sup>14</sup>) Nogle medlemmer af kommunallovskommissionen gav udtryk for, at en sådan begrænsning af den personkreds, der kan blive tale om at indvælge i tilsynsrådet, er uheldig. BET pag. 235 samt bemærkningerne til lovforslaget § 48, F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 147.

<sup>15</sup>) Kommentar pag. 124.

amtsrådet, der har indvalgt ham, at besætte den ledigblevne plads, jfr. KSL § 28, stk. 1.

Der blev af det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til styrelsesloven, stillet et skriftligt spørgsmål til indenrigsministeren, om det ikke ville være nødvendigt at optage en bestemmelse om stedfortræder også for amtmanden. Udvalget henviste i denne forbindelse til bestemmelsen i KSL § 50, hvorefter det er en forudsætning for tilsynsrådets beslutningsdygtighed, at formanden er til stede.

Indenrigsministeren udtalte imidlertid i sit svar til udvalget<sup>16</sup>), at når det i KSL § 48 bestemmes, at amtmanden er formand for tilsynsrådet, må dette forstås således, at formandskabet varetages af amtmanden eller den, der handler i amtmandens sted. Dersom amtmanden på grund af sygdom, bortrejse eller varetagelse af anden offentlig funktion er forhindret i at varetage sit hverv i tilsynsrådet, varetages formandsfunktionerne af den konstituerede amtmand eller af den, der iøvrigt under amtmandens fravær varetager de under amtmandseembedet hørende forretninger.

Indenrigsministeren anså det herefter ikke for nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at der blev givet regler om udpegelse af en bestemt angivet stedfortræder for amtmanden. Spørgsmålet blev ikke nærmere forfulgt fra folketingsudvalgets side.

### *C. Proceduren i tilsynsrådet*

Efter KSL § 49 afholder tilsynsrådet møde, så ofte formanden eller 3 medlemmer finder det fornødent. Der er således ikke fastsat bestemmelser om antallet af møder, eller om at møder skal afholdes med bestemte mellemrum. Dette hænger sammen med, at der er betydelige forskelle i karakteren og antallet af de sager, de enkelte tilsynsråd skal behandle, ligesom antallet af sager for det enkelte råd næppe kan forventes tidsmæssigt at fordele sig jævnt.

Tilsynsrådets formand bestemmer tid og sted for møderne og indkalder medlemmerne. Formanden skal forinden møderne i videst

---

<sup>16</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 13. december 1967. Såvel folketingsudvalgets spørgsmål som indenrigsministeriets svar er utrykt.

muligt omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet<sup>17)</sup>).

Det fastsættes i KSL § 50, at tilsynsrådet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst 2 af de øvrige medlemmer er til stede. Beslutninger træffes ved stemmeflertal, dog således at formandens stemme er afgørende, dersom stemmerne står lige.

Bestemmelsen om, at formandens stemme er afgørende i tilfælde af stemmelighed, må imidlertid siges at være af ret begrænset betydning, idet det videre fastsættes, at ethvert af rådets medlemmer kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren ved på mødet at afgive en erklæring til beslutningsprotokollen herom. Ved erklæringen overføres hele kompetencen i den pågældende sag til indenrigsministeren.

Bestemmelsen om det enkelte medlems henskydningsret er i flere henseender bemærkelsesværdig. Det forhold, at det enkelte medlem, herunder amtmanden, kan foranledige, at tilsynsrådet afskæres fra at træffe afgørelse i en sag, der henhører under rådets sagsområde, er ikke i overensstemmelse med, hvad der normalt gælder for tilvejebringelsen af kollegiale organers beslutninger, men bestemmelsen er formentlig anset nødvendig for en tilstrækkelig effektiv varetagelse af den statslige interesse i tilsynet med kommunalforvaltningen. Bestemmelsen vil således bl.a. kunne bidrage til at sikre, at principielle afgørelser truffet af indenrigsministeriet bliver taget i betragtning ved tilsynsrådets forvaltningsudøvelse.

Et medlem, der ønsker at gøre brug af henskydelsesbeføjelsen, må gribe aktivt ind i beslutningsproceduren gennem en erklæring til beslutningsprotokollen, og denne erklæring skal afgives på det møde, hvor den pågældende sag foreligger til endelig beslutning. Derimod er det ikke nogen betingelse for afgivelse af erklæringen, at en forhandling om sagen eller en afstemning i rådet har fundet sted.

Man kan rejse det spørgsmål, om tilsynsrådet overhovedet *kan* forhandle og stemme om en sag, når et medlem har begæret den

---

<sup>17)</sup> Der findes ikke – som tilfældet er for så vidt angår kommunalbestyrelsens formand, jfr. KSL § 30 – udtrykkelige bestemmelser om tilsynsrådets formands mødeforberedende funktion, men en sådan må tilkomme formanden efter forholdets natur, jfr. for så vidt angår nævn: *Bent Christensen*: Nævn og råd pag. 276.

henskuet til indenrigsministerens afgørelse. Det afgørende i dette spørgsmål er naturligvis, om et flertal i rådet kan ledsage sin fremsendelse af sagen til indenrigsministeren af en redegørelse for dets opfattelse af sagen eller måske endog med en egentlig indstilling om dens afgørelse.

Som tidligere nævnt er en anvendelse af henskydningsretten ensbetydende med, at hele kompetencen til sagens afgørelse overgår til indenrigsministeren. Tilsynsrådet kan ikke træffe nogen afgørelse, og der foreligger ikke nogen ankesituation.

Dersom henskydningsretten ikke var taget i anvendelse, ville tilsynsrådet have truffet en afgørelse overfor vedkommende kommunalbestyrelse, der herefter ville have kunnet indbringe afgørelsen for indenrigsministeren efter bestemmelsen i KSL § 47, stk. 3, hvorefter tilsynsrådernes afgørelser af vedkommende kommunalbestyrelse kan indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse. Kommunalbestyrelsen ville i så fald i forbindelse med anken kunne procedere sin sag overfor indenrigsministeriet og herunder argumentere mod eventuelle af tilsynsrådet angivne begrundelser for sagens afgørelse. Det kan derfor siges, at en henskydelse af en sag med en indstilling om, hvorledes den bør afgøres, vil kunne stille kommunalbestyrelsen ringere end en afgørelse, der vil kunne påankes.

Betragtningen er dog næppe tilstrækkeligt tungtvejende. Dels vil kommunalbestyrelsen have adgang til remonstration over for indenrigsministeriet med hensyn til afgørelsen i den henskuete sag. Dels antages det i praksis, at indenrigsministeriet i en sag, der er påanket af en kommunalbestyrelse, kan indhente udtalelser fra tilsynsrådet, uden at ministeriet behøver at forelægge disse for den ankende kommunalbestyrelse<sup>18</sup>).

Da der iøvrigt er utvivlsomme fordele forbundet med, at tilsynsrådet som kommunens sædvanlige tilsynsmyndighed og ud fra sit lokalkendskab kan kommentere en sag, der henskydes, bør det næppe anses for udelukket, at rådet kan fremsætte en

---

<sup>18</sup>) Høring af tilsynsrådet over kommunens anke uden efterfølgende forelæggelse for kommunalbestyrelsen inden afgørelse træffes forekommer regelmæssigt i indenrigsministeriets praksis, jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 7. juni 1971, 30. juni 1972 og 16. august 1972 (utrykte).

kommentar eller endog fremkomme med en egentlig indstilling i sagen. Beslutningen om en kommentar eller en indstilling må i givet fald træffes efter de almindelige afstemningsregler for rådet.

Heraf følger bl.a., at ethvert medlem har ret til kort at få sin afvigende mening med hensyn til kommentaren eller indstillingen indført i beslutningsprotokollen, jfr. KSL § 49, stk. 4. Endvidere må en regel svarende til KSL § 13 formentlig kunne antages at finde anvendelse, således at det pågældende medlem vil kunne kræve, at indenrigsministeriet ved sagens fremsendelse gøres bekendt med indholdet af protokollen, ligesom han kan ledsage sagen med en begrundelse for sit standpunkt.

I forbindelse med henskydningsretten rejser der sig videre det spørgsmål, om indenrigsministeriet kan pålægge amtmanden at henskyde konkrete sager eller visse kategorier af sager til ministeriets afgørelse.

Kommunallovskommissionen antog, at ministeren ikke i almindelighed kunne give et delvis folkevalgt, lokalt organ som tilsynsrådet konkrete tjenestebefalinger eller pålæg med hensyn til afgørelser i sager, der endeligt eller i første instans hører under organet<sup>19)</sup>). Dette kan tiltrædes, og da der næppe bør tilkomme ministeriet en ret til gennem pålæg om henskydelse at skaffe sig en indflydelse på sagens afgørelse, som det ikke har ifølge den i styrelsesloven angivne kompetencefordeling, må det antages, at et pålæg til amtmanden om henskydelse af konkrete sager ikke kan gives.

Det kan næppe heller antages, at ministeriet kan pålægge amtmanden at henskyde bestemte kategorier af sager. Dette resultat kan støttes på, at indenrigsministeriet efter KSL § 47, stk. 2, kan fastsætte (generelle) forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser. Det må vel antages, at det falder indenfor ministeriets beføjelser efter denne bestemmelse at pålægge tilsynsrådene at forelægge ministeriet visse kategorier af sager forinden *tilsynsrådet* træffer afgørelse i sagen<sup>20)</sup>). Hermed synes ministeriets kompetence

---

<sup>19)</sup> BET pag. 159.

Jfr. om spørgsmålet om adgangen til at meddele tjenestebefalinger til de enkelte medlemmer af nævn og råd: *Bent Christensen: Nævn og råd* pag. 211.

<sup>20)</sup> Sådanne pålæg gives i praksis, jfr. f.eks. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 13. juli 1971 til samtlige tilsynsråd og kommunalbestyrelser (utrykt).

imidlertid at måtte være udtømt, idet man ikke uden hjemmel kan antage, at der ved siden af retten til at give generelle forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser skulle bestå en ret til i større eller mindre omfang generelt at gøre tilsynsrådene inkompetente i visse sagskategorier.

Bl.a. på denne baggrund må det formentlig antages, at indenrigsministeriet også iøvrigt må være afskåret fra at give amtmanden tjenestebefalinger med hensyn til hans stillingtagen til sager i tilsynsrådet.

For fuldstændighedens skyld skal bemærkes, at der heller ikke tilkommer amtsrådet nogen adgang til at give de amtsrådsvalgte medlemmer pålæg med hensyn til deres virksomhed i tilsynsrådet. Dette resultat må allerede følge af, at tilsynsrådets kompetenceudøvelse må anses for en rent statslig funktion, jfr. nedenfor under D.

Henskydelsesretten efter § 50, stk. 2, må omfatte såvel approbationssager som sager om legalitetsspørgsmål, idet der ikke ses at være holdepunkter for at antage, at sager om anvendelse af tilsynsrådets beføjelser efter § 61 angående annullation, tvangsbøder og søgsmål om personligt ansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke skulle kunne henskydes til indenrigsministeriets afgørelse.

Adgangen til efter KSL § 50 at henskyde sager til indenrigsministeriets afgørelse er hidtil i praksis kun benyttet i ganske få tilfælde<sup>2 1</sup>).

Selvom indenrigsministeriet er ankeinstans i forhold til tilsynsrådet, kan der næppe antages at være noget til hinder for, at tilsynsrådet retter forespørgsler til ministeriet<sup>2 2</sup>). Dette må i hvert fald gælde retsspørgsmål i forbindelse med kommunallovgivningen,

---

21) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 17. juni 1971 og 26. juli 1971 (utrykte). En af et medlem af tilsynsrådet for Viborg amt henskudt sag, jfr. tilsynsrådets skrivelse af 20. august 1970 (utrykt), bortfaldt, ved at kommunen trak sit andragende om approbation tilbage.

22) Jfr. således også *Harder: Tilsynet med kommunerne* Jur. 1970 pag. 272 og samme: *Administrative afgørelser* pag. 77 f.

men også i andre spørgsmål må tilsynsrådet formentlig kunne søge vejledning hos ministeriet<sup>23</sup>).

Det foreskrives i KSL § 50, stk. 3, at et medlem af tilsynsrådet er udelukket fra at deltage i rådets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en primærkommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen. Regelen må siges at harmonere med almindelige inhabilitetssynspunkter.

For at sikre den nødvendige hurtighed og effektivitet i tilsynsrådernes forretningsgang er der ved KSL § 51 tillagt formanden beføjelse til på rådets vegne at afgøre sager, der ikke tåler udsættelse, samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl. Når sagen ikke tåler udsættelse, kan tilsynsrådets formand altså træffe afgørelse, selv om det ikke drejer sig om en almindelig løbende sag.

#### *D. Almindelig karakteristik af tilsynsrådet*

Vil man på baggrund af det foran anførte forsøge en almindelig karakteristik af tilsynsrådet som forvaltningsorgan er det formentlig mest nærliggende at betegne rådet som et lokalt statsligt tilsynsorgan, jfr. herved at det i bemærkningerne til KSL udtales, at tilsynet er en rent statslig funktion<sup>24</sup>). *Modeen* har dog om tilsynsrådene anført<sup>25</sup>), at de under hensyn til, at majoriteten i

---

<sup>23</sup>) Man kan i denne forbindelse omvendt rejse det spørgsmål, om indenrigsministeriet uden om tilsynsrådet kan besvare forespørgsler eller klager, ministeriet har modtaget fra kommuner eller borgere. Drejer det sig om forespørgsler vedrørende rene retsspørgsmål eller andre spørgsmål, hvis besvarelse ikke kræver kendskab til faktiske forhold, må ministeriet kunne besvare disse direkte. For så vidt angår spørgsmål, der kræver bedømmelse af faktiske forhold, må det formentlig anses for rigtigst, at ministeriet hører tilsynsrådet over sagen eller efter dennes beskaffenhed oversender den til tilsynsrådets videre foranstaltning. Klager over en kommunalbestyrelse eller dennes organer bør formentlig altid oversendes til tilsynsrådet som den pågældende kommunes almindelige tilsynsmyndighed, og denne fremgangsmåde følges også i indenrigsministeriets praksis.

Om spørgsmålet om ministeriers uforbindende udtalelser jfr. også: *Bent Christensen*: Nævn og råd pag. 220 ff, og *Harder*: Administrative afgørelser pag. 77 f.

<sup>24</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 148. Om betegnelsen råd jfr. *Bent Christensen*: Nævn og råd pag. 61 og 103 ff.

<sup>25</sup>) *Tore Modeen*: Kommunens almännna kompetens i Danmark, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1971 pag. 459.

rådet udgøres af amtsrådsmedlemmer, ikke kan betragtes som statslige organer. Spørgsmålet er formentlig af begrænset interesse, idet der næppe kan udledes retsvirkninger af, om man betegner tilsynsrådene som statslige eller ikke (rent) statslige organer.

#### **IV. Indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene**

Som tidligere berørt, er det i KSL § 47, stk. 2, bestemt, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

I det af kommunallovskommissionen udarbejdede udkast til forslag til lov om kommunernes styrelse var i § 47 anført, at indenrigsministeren kunne fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser<sup>26</sup>). Når ordet "retningslinier" blev erstatet med ordet "forskrifter" i indenrigsministerens lovforslag er der næppe tvivl om, at det skete for at tydeliggøre, at de instruktioner, indenrigsministeren giver tilsynsrådene i medfør af bestemmelsen, er retligt bindende, og at de i givet fald ikke behøver at indskrænke sig til kun i hovedtræk at regulere udøvelsen af den pågældende beføjelse. Dette harmonerer med, at det i lovforslagets bemærkninger til § 47<sup>27</sup>) udtales, at behovet for på landsplan at koordinere tilsynet, således at dette afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid gør sig gældende, i fornødent omfang vil kunne opfyldes gennem indenrigsministerens instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene.

På den anden side udtales det udtrykkeligt i bemærkningerne til § 47, at bestemmelsen om, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser, alene hjemler ministeren adgang til udstedelse af generelle retsforskrifter, og at ministeren ikke i henhold til bestemmelsen vil kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger<sup>28</sup>).

<sup>26</sup>) BET pag. 206. Om begrebet "retningslinier" jfr. tillige *Frihagen: Forvaltningsret III* 23.18.

<sup>27</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68. 2. samling sp. 146.

<sup>28</sup>) Dette harmonerer med, at konkrete tjenestebefalinger anses for udelukket for så vidt angår alle nævn, jfr. *Bent Christensen: Nævn og råd pag. 207*.

Styrelsesloven hjemler indenrigsministeriet adgang til at gennemtvinge de i medfør af § 47 givne forskrifter. Det fastsættes således i § 61, stk. 3, at indenrigsministeren over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller unkladelser kan bringe de i paragraffens stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger til anvendelse, d.v.s. annullation af beslutninger samt tvangsbøder og søgsmål overfor rådets enkelte medlemmer.

Bestemmelsen i KSL § 61, stk. 3 kan imidlertid ikke antages at gøre op med det spørgsmål, om et samtykke, som et tilsynsråd måtte give i strid med en af indenrigsministeriet i medfør af KSL § 47 meddelt forskrift, er ugyldigt.

Dette spørgsmål er nært sammenhængende med, om handlen i strid med tjenestebefalinger, herunder generelle tjenestebefalinger, kan medføre en forvaltningsakts ugyldighed, hvilket spørgsmål må anses for noget tvivlsomt<sup>29)</sup>. *Poul Andersen* anfører, at selv om man ikke kan sige, at tjenestebefalinger aldrig kan have ugyldighedsvirkning, må det dog vistnok antages, at tjenestebefalinger – i modsætning til love – i regelen skal forstås på den måde, at det ikke er meningen, at de skal have ugyldighedsvirkning. Der peges i denne forbindelse på, at endog generelle tjenestebefalinger bliver forbindende uden nogen offentlig bekendtgørelse og at dette gør det nærliggende at antage, at deres retlige betydning skal være udtømt med det bånd, de lægger på myndighedernes handlefrihed og de dertil knyttede interne sanktioner.

Det synes nærliggende at antage samme resultat for så vidt angår indenrigsministeriets forskrifter i medfør af KSL § 47, i hvert fald med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt et samtykke, som tilsynsrådet i strid med en forskrift har meddelt en kommunalbestyrelse, der såvel ved indgivelsen af sit approbationsandragende som ved modtagelsen af samtykket var i god tro, kan anses for ugyldigt.

Endnu mindre kan ugyldighedsvirkning formentlig statueres over for en tredjemand, som i god tro har kontraheret med kommunalbestyrelsen i tillid til det af tilsynsrådet meddelte samtykke. Der kan for så vidt angår kommunalbestyrelsens og tredjemands

---

29) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 268 ff., *Frihagen*: Forvaltningsret III 23.15.

mulighed for at være i god tro peges på, at de af indenrigsministeriet hidtil meddelte forskrifter ikke er givet i bekendtgørelsesform, men i form af cirkulærer eller cirkulærskrivelser, der i vidt omfang er utrykte og som end ikke altid kommuniseres for kommunalbestyrelserne i forbindelse med udstedelsen over for tilsynsrådene<sup>30</sup>).

Poul Andersen anfører<sup>31</sup>), at hvis de bestemmelser, der findes i en tjenestebefaling, kunne have været udfærdiget som almindelige retsforskrifter f.eks. i skikkelse af en ministeriel bekendtgørelse, er dette et moment, som kan tale for at tjenestebefalingen har ugyldighedsvirkning. Dette ræsonnement kan ikke tiltrædes i nærværende forbindelse, idet den omstændighed at udstedelsesformen bekendtgørelse ikke er udnyttet – trods adgangen hertil – snarere synes at tale for, at tjenestebefalingen må henregnes til den kategori, hvor det ikke er meningen med tjenestebefalingen, at den skal have ugyldighedsvirkning.

Om instruktionsbeføjelsens anvendelse som styringsmiddel henvises til kap. VIII.

## V. Anke af tilsynsrådernes afgørelser

Det bestemmes i KSL § 47, stk. 3, at tilsynsrådernes afgørelser af vedkommende kommunalbestyrelse kan indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse.

Bestemmelsen er ifølge lovforslagets bemærkninger<sup>32</sup>) indsat for at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende. Det udtales videre i bemærkningerne, at man har fundet, at ministeren bør have samme kompetence i en sag, der er indbragt af en kommunalbestyrelse, som i en sag, der af et af tilsynsrådets medlemmer er krævet henskudt til afgørelse af ministeren efter bestemmelsen i § 50, stk. 2, og at det derfor er fastsat, at ministeren

---

30) Se f.eks. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 19. januar 1972.

31) Forvaltningsret pag. 271.

32) F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 147.

kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe en ny afgørelse i sagen.

Ankebestemmelsen i § 47, stk. 3, synes efter sin ordlyd og lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen nærmest at have de afgørelser for øje, som tilsynsrådene træffer som led i hensigtsmæssighedstilsynet, men der er dog næppe holdepunkter for at undtage afgørelser truffet som led i legalitetstilsynet fra kommunens ankeadgang<sup>33</sup>). Kommunalbestyrelsen må derfor kunne indbringe tilsynsrådets afgørelser om annullation af kommunalbestyrelsesbeslutninger og om pålæg af tvangsbøder for indenrigsministeriet.

KSL indeholder ikke bestemmelser om, at en indbringelse for indenrigsministeriet skulle have opsættende virkning, og en sådan virkning kan næppe antages uden positiv lovhjemmel<sup>34</sup>). Spørgsmålet kan være af interesse i forbindelse med påanke af vilkår.

Det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til styrelsesloven, rejste overfor indenrigsministeren spørgsmål om, hvorvidt der burde fastsættes en tidsfrist for kommunalbestyrelsens adgang til at indbringe tilsynsrådernes afgørelser for indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet udtalte imidlertid i sit svar<sup>35</sup>), at dersom en kommunalbestyrelse ikke vil affinde sig med en afgørelse fra tilsynsrådet, er det normalt i kommunalbestyrelsens egen interesse, at indbringelsen for indenrigsministeriet sker hurtigst muligt, idet kommunalbestyrelsen i tiden, indtil ministeriets afgørelse foreligger, alene kan holde sig til den af tilsynsrådet meddelte approbation eller lignende på de af rådet fastsatte vilkår. Indenrigsministeriet erindrede i denne forbindelse om, at det normalt vil stå kommunalbestyrelsen frit for, om man vil udnytte en opnået approbation, eller om man foretrækker helt at opgive den pågældende disposi-

33) Synspunktet harmonerer med, at rekurs til en minister efter dansk rets almindelige regel omfatter alle elementer i den påklagede afgørelse, jfr. *Bent Christensen: Nævn og Råd* pag. 215. Jfr. endvidere for så vidt angår det beslægtede spørgsmål i svensk ret: *Strömberg: Kommunalrätt* pag. 85 f.

34) Jfr. *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 535, *Bent Christensen: Nævn og råd* pag. 247.

35) Spørgsmålet og indenrigsministeriets besvarelse er optaget i folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967, F.T. Tillæg B 1966–67 sp. 2271.

Det er almindeligt antaget, at der kun gælder klagefrister i den administrative rekurs, når disse har hjemmel, jfr. *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 525 og *Bent Christensen: Nævn og råd* pag. 248. Jfr. endvidere *Begrundelsesudvalget* pag. 63.

tion, f.eks. fordi man er utilfreds med vilkårene for approbationen. Udføres den pågældende disposition imidlertid, påtager kommunalbestyrelsen sig herved forpligtelse til opfyldelse af de for approbationen gældende betingelser og vilkår.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at der naturligvis intet ville være til hinder for at indføre en bestemmelse om, at en kommunalbestyrelses indbringelse af en af tilsynsrådet truffet afgørelse skulle ske inden f.eks. 2 måneder. Ved fastsættelsen af en sådan frist måtte det imidlertid samtidig gøres klart, om en overskridelse af fristen skulle betyde, at indenrigsministeriet var afskåret fra at behandle sagen eller blot, at indenrigsministeriet kunne afvise sagen. Dersom fristbestemmelsen ønskedes indført af hensyn til tilsynsrådet, måtte reglen formentlig være, at ministeriet ville være afskåret fra at behandle en sag efter fristens udløb. Indenrigsministeriet udtalte imidlertid, at da det ikke ganske kan udelukkes, at der til et tilsynsråds afgørelse kan være knyttet betingelser eller vilkår, hvis virkning kommunalbestyrelsen først efter en længere tids forløb fuldt ud kan bedømme, syntes en sådan fristbestemmelse betænkelig. Spørgsmålet om en indbringelsesfrist blev herefter ikke videre forfulgt af folketingsudvalget, og nogen bestemmelse herom blev ikke optaget i loven.

Man kan rejse det spørgsmål om en kommunalbestyrelse kan indbringe en del af tilsynsrådets afgørelse, f.eks. et vilkår, for indenrigsministeriet.

Mod en sådan adgang for kommunalbestyrelsen til at opsplitte tilsynsrådets afgørelse kan anføres, at et vilkår ikke kan bedømmes isoleret, men kun i sammenhæng med sagens øvrige omstændigheder, herunder eventuelt andre vilkår.

Det er f.eks. muligt, at indsættelsen af et vilkår har spillet en afgørende rolle i tilsynsrådets overvejelser, idet man uden dette vilkår ville have afslået at meddele samtykke, hvorefter kommunalbestyrelsen ville have været henvist til at indbringe sagen i dens helhed for indenrigsministeriet.

Det kan endvidere anføres, at en afgørelse, hvorefter et vilkår ændres eller bortfalder, ofte vil kunne gøre andre vilkår i forbindelse med samtykket mere eller mindre meningsløse.

Det må dog nok alligevel antages, at kommunalbestyrelsen

isoleret kan påanke et vilkår<sup>36</sup>). Det afgørende i denne forbindelse må være, at ministeriet til brug for sin ankebehandling må formodes at kræve sagen oplyst i et sådant omfang, at man er i stand til at vurdere det pågældende vilkår i forhold til sagens øvrige omstændigheder. Endvidere vil ministeriet til sin afgørelse kunne knytte nye selvstændige vilkår. Ministeriet vil f.eks. kunne afgøre ankesagen derhen, at et af tilsynsrådet stillet vilkår skal bortfalde, imod at det erstattes af et af ministeriet stillet vilkår, eller mod at andre vilkår, som kommunalbestyrelsen ikke har påanket, ændres. At vilkår isoleret kan indbringes er da også antaget i indenrigsministeriets praksis<sup>37</sup>).

Et spørgsmål af betydelig interesse er, om man kan antage, at indenrigsministeriet som ankeinstans kan ændre en af kommunalbestyrelsen indbragt sag til skade for kommunen. Dette spørgsmål er noget tvivlsomt<sup>38</sup>).

På den ene side kan anføres, at ministeriet ikke har hjemmel til på egen hånd at ændre tilsynsrådernes lovlige afgørelser. Kun hvis tilsynsrådets afgørelse er ulovlig, kan ministeriet af egen drift gribe ind efter styrelseslovens § 61, stk. 3, men selv i dette tilfælde kan der normalt kun blive tale om annullation og anvendelse af tvangsmidler, men ikke om at ministeriet kan træffe en afgørelse i tilsynsrådets sted. Når tilsynsrådet har truffet en afgørelse overfor kommunen, er det endvidere hermed bragt på det rene, at ingen af tilsynsrådets medlemmer har ønsket at henskyde sagen til indenrigsministeriets afgørelse efter bestemmelsen i styrelseslovens § 50 og dersom afgørelsen ikke er ulovlig, kan alene kommunalbestyrelsens egen indbringelse bevirke, at ministeriet kan tage sagen op til behandling.

På den anden side kan anføres, at det i KSL § 47 udtrykkeligt siges, at indenrigsministeriet kan ændre vilkårene for afgørelsen eller

<sup>36</sup>) Jfr. for så vidt angår delvise klager for ankenævn *Bent Christensen*: Nævn og råd pag. 329, hvor det oplyses at sådanne delvise klager respekteres i vidt omfang, måske endda i almindelighed.

<sup>37</sup>) Jfr. indenrigsministeriets skrivelser af 7. juni 1971 (utrykt) og 17. december 1971 (nr. 237).

<sup>38</sup>) Jfr. *Carl Aage Nørgaard*: Jur. 1971 pag. 209 f. og *Preben Espersen*: Danske Kommuner 1971-72 nr. 16 pag. 11 f. Jfr. om spørgsmålet *reformatio in pejus* tillige *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 538 f og *Bent Christensen*: Nævn og råd pag. 332 ff.

træffe fornyet afgørelse, uden at der nævnes noget om, at dette kun kan ske i kommunens favør. Hertil kommer, at det i lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen udtales<sup>39)</sup>, at man har fundet, at ministeren bør have samme kompetence i en sag, der er indbragt af en kommunalbestyrelse, som i en sag, der af et af tilsynsrådets medlemmer er krævet henskudt til afgørelse af ministeren efter bestemmelsen i § 50, stk. 2, og at det derfor er fastsat, at ministeren kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe en ny afgørelse i sagen. Da der ikke er tvivl om, at en henskydelse efter § 50, stk. 2, overfører den fulde kompetence til at træffe afgørelse til indenrigsministeriet, må det formentlig antages, at ministeriet kan ændre en indbragt afgørelse uden hensyn til, om ændringen kan siges at være til fordel eller skade for kommunalbestyrelsen.

Det kan i denne forbindelse også anføres, at anvendelsen af kriteriet "til skade for kommunen" ville kunne give anledning til betydelig tvivl. Som eksempel kan nævnes, at en kommunalbestyrelse indbringer et vilkår, hvorefter kommunen til styrkelse af driftskapitalen skal henlægge 50.000 kr. i løbet af højst 10 år med mindst 5.000 kr. årligt, med påstand om vilkårets bortfald. Dersom ministeriet i stedet fastsætter, at der skal henlægges 40.000 kr. i løbet af højst 5 år med mindst 8.000 kr. årligt, er det svært at sige, om dette er udtryk for en skærpelse. Dette vil formentlig kun kunne afgøres ud fra kommunalbestyrelsens subjektive opfattelse<sup>40)</sup>.

Med hensyn til kommunalbestyrelsens adgang til at fremkomme med nova under ankesagen må i hvert fald som yderste grænse gælde, at nova ikke kan fremføres i et sådant omfang, at der må siges at foreligge en anden sag for indenrigsministeriet end den, som tilsynsrådet har afgjort, idet noget sådant ville være ensbetydende med en fravigelse af den ved tilsynsorganisationen fastlagte instansordning<sup>41)</sup>. Iøvrigt vil det formentlig her gælde — på samme måde

---

<sup>39)</sup> F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 147.

<sup>40)</sup> Jfr. for så vidt angår forholdet mellem borgere og myndigheder *Bent Christensen*: Nævn og råd pag. 335 f, *Frihagen*: Forvaltningsret III 18.11 og Villfarelse pag. 138 f og 339 f, *Krarup*: Øvrighedsmyndighedens grænser pag. 157 f.

<sup>41)</sup> Jfr. BET pag. 160 om baggrunden for at etablere tilsynsrådene.

som ved ankenævn<sup>42</sup>) – at adgangen til at indbringe nova i praksis vil komme til at afhænge af, hvad indenrigsministeriet i det enkelte tilfælde vil anse for foreneligt med hensynet til en fornuftig sagsbehandling<sup>43</sup>). I de tilfælde, hvor indenrigsministeriet som ankeinstans har ændret tilsynsrådets afgørelse er dette iøvrigt sket efter forudgående høring af tilsynsrådet<sup>44</sup>), således at dette har haft mulighed for at tage stilling til eventuel fremført nova fra kommunalbestyrelsens side<sup>45</sup>).

I tilfælde hvor kommunalbestyrelsen vedrørende det påankede spørgsmål indgiver et nyt andragende til tilsynsrådet<sup>46</sup>) bør kommunalbestyrelsen naturligvis samtidig hermed tilbagekalde anken. Dette sker imidlertid ikke altid i praksis<sup>47</sup>).

Et problem af betydelig interesse i forbindelse med ankeproblematikken er, i hvilket omfang en afgørelse, truffet af indenrigsministeriet som ankeinstans, er bindende for tilsynsrådet.

Dersom indenrigsministeriet har meddelt et ubetinget samtykke eller et samtykke på visse vilkår giver det i og for sig ikke principielt anledning til tvivl, at tilsynsrådet må respektere samtykket og eventuelle vilkår for dette i den forstand at tilsynsrådet ikke i

---

42) Jfr. *Bent Christensen: Nævn og råd* pag. 331.

43) Jfr. iøvrigt vedrørende spørgsmålet om nova i forbindelse med rekurs *Harder: Administrative afgørelser* pag. 125.

44) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 7. juni 1971 og 30. juni 1972 (utrykte) og skrivelse af 17. dec. 1971 (nr. 237).

45) En høring af tilsynsrådet er i overensstemmelse med de synspunkter, der anlægges for så vidt angår ankenævn, hvor det gælder som almindelig regel, at underinstansen har krav på at blive hørt over klagen, jfr. *Bent Christensen: Nævn og råd* pag. 403.

Jfr. endvidere FOB 1971 pag. 44, hvor ombudsmanden udtaler, at det er i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper, at den overordnede instans under en klages behandling indhenter såvel underinstansens udtalelse som dens akter.

46) For så vidt angår afslag kan der ikke antages at være knyttet negativ retskraft til approbationsmyndighedens afgørelse, jfr. *Westerberg: Rättskraft* pag. 534 og *Castberg: Forvaltningsret* pag. 160 f.

47) Jfr. således indenrigsministeriets skrivelse af 13. juli 1972 (utrykt) hvoraf fremgår, at et tilsynsråd, der havde modtaget et ikke uvæsentligt ændret andragende fra et byråd, videresendte dette til indenrigsministeriet med sin anbefaling under henvisning til, at sagen af byrådet var indbragt for indenrigsministeriet. Indenrigsministeriet meddelte samtykke i sagen, der dog formentlig burde have været hjemvist til behandling i tilsynsrådet.

fremtidige sager kan bortse fra samtykket eller lægge skærpede vilkår for dette til grund<sup>48</sup>). Noget andet er, at det i praksis kan være vanskeligt eller umuligt at eftervise, om et tilsynsråd gennem sin holdning i fremtidige sager søger at fremme de intentioner, der blev underkendt ved ankeafgørelsen. Problemet er dog formentlig af begrænset praktisk betydning, idet muligheden for de fornødne korrektioner kan skabes ved fornyede anker fra kommunalbestyrelsens side.

Dersom indenrigsministeriet derimod har stadfæstet et afslag eller som sin egen afgørelse meddelt et afslag opstår spørgsmålet, om tilsynsrådet efter fornyet ansøgning fra kommunen kan meddele samtykke. Et lignende problem kan foreligge med hensyn til, om tilsynsrådet efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen kan lempe vilkår, som indenrigsministeriet har stillet i forbindelse med en ankeafgørelse.

For så vidt angår den situation, at indenrigsministeriet har stadfæstet et af tilsynsrådet meddelt afslag fører de af *Poul Andersen* anlagte retskraftsynspunkter<sup>49</sup>) til det resultat, at dersom der er tale om spørgsmål af skønsmæssig karakter, kan tilsynsrådet frit træffe ny afgørelse. Dette begrundes med, at ankeinstansens afgørelse i denne situation ikke kan antages at prætere at være den eneste rigtige. Hvis sagen derimod angår retsspørgsmål antager Poul Andersen, at ankeinstansens afgørelse må være bindende.

*Westerberg* antager i en fremstilling fra 1971<sup>50</sup>), at i den situation, at en overordnet instans har meddelt stadfæstelse på et afslag, er underinstansen ikke bundet af overinstansens afgørelse, dersom nyt andragende indkommer. Underinstansen antages altså hverken at være bundet af overenskomstens afgørelse i skønsspørgsmål eller retsspørgsmål.

Selv om der måske kan opstilles en forhåndsformodning om

---

<sup>48</sup>) Dersom indenrigsministeriet f.eks. har tilladt en låneoptagelse alene på vilkår, at rentens højde godkendes af tilsynsrådet, vil dette således ikke kunne betinge sin godkendelse af renten af, at kommunen foretager henlæggelser.

<sup>49</sup>) Forvaltningsret pag. 540, jfr. *Westerberg*: Rättskraft pag. 507.

<sup>50</sup>) *Westerberg*: Förvaltningsrätt pag. 82. Om retskraftsproblematikken iøvrigt se samme: Rättskraft pag. 540 ff med henvisninger til udenlandsk ret.

større lovkyndighed hos overinstansen<sup>5 1)</sup> synes det af Westerberg antagne resultat dog at burde foretrækkes. Til fordel herfor taler, at der ikke tilkommer indenrigsministeriet nogen almindelig adgang til at fortolke retsspørgsmål med bindende virkning for tilsynsrådet, samt at sondringen mellem retsspørgsmål og skønsspørgsmål (hensigtsmæssighedsspørgsmål) er uskarp<sup>5 2)</sup>.

For så vidt angår den situation, at indenrigsministeriet har meddelt afslag som resultat af anke i en sag, hvor tilsynsrådet har meddelt et (betinget) samtykke, fører de af Poul Andersen anlagte synspunkter<sup>5 3)</sup> til det resultat, at tilsynsrådet ikke før end efter nogen tids forløb kan meddele samtykke på vilkår, der er uændrede i forhold til tilsynsrådets oprindelige afgørelse. Poul Andersen anfører således, at hvor klageinstansen af en materiel grund har ophævet den påklagede forvaltningsakt er det hermed fastslået, at den underordnede myndighed (her: underinstansen) ikke burde have truffet den ophævede afgørelse. Dette lader sig formentlig vanskeligt bestride og en antagelse af, at tilsynsrådet uagtet indenrigsministeriets afgørelse skulle kunne meddele samtykke på vilkår, der er identiske med den tidligere (påklagede) afgørelse, synes i hvert fald også i nogen måde at indebære en negation af synspunktet om, at *reformatio in pejus* kan finde sted i forbindelse med indenrigsministeriets ankebehandling. På den anden side kan man måske under hensyn til, at anken er iværksat på kommunalbestyrelsens eget initiativ antage, at forløbet af et relativt beskedent tidsrum er tilstrækkeligt til at tilsynsrådet efter andragende fra kommunalbestyrelsen kan gentage sin afgørelse i sagen.

Med hensyn til spørgsmålet om tilsynsrådets adgang til lempelse af vilkår, som indenrigsministeriet har stillet i forbindelse med en ankeafgørelse, kan det gøres gældende, at tilsynsrådet herved ville optræde i rollen som overinstans i forhold til indenrigsministeriet. Det antages da også af Poul Andersen, at når en klageinstans har truffet ny afgørelse, der træder i stedet for den påklagede, kan

---

5 1) Jfr. i denne retning *Harder: Administrative afgørelser* pag. 77.

5 2) Herom kan i det hele navnlig henvises til de af *Krarup* foretagne analyser i *Øvrighedsmyndighedens grænser*.

5 3) *Forvaltningsret* pag. 540.

ændring i afgørelsen, når forholdene er uændrede, formentlig kun foretages af klageinstansen<sup>54</sup>).

Det er dog et spørgsmål om man ikke også her bør antage, at tilsynsrådet efter forløbet af et vist tidsrum kan ændre de af indenrigsministeriet stillede vilkår efter ansøgning af kommunalbestyrelsen. Til støtte for et sådant resultat kan anføres tilsynsforholdets løbende karakter, hvor en række af enkeltafgørelser tilsammen udgør det tilsynsmæssige indhold over for den enkelte kommune. Tilsynsrådet bør derfor som kommunens almindelige tilsynsmyndighed måske have en adgang til efter andragende fra kommunalbestyrelsen gennem korrektioner eller ophævelse af vilkårene at harmonisere indenrigsministeriets afgørelse med den iøvrigt gennem tilsynsrådets senere afgørelser skabte helhedssituation for kommunen. Netop under hensyn til tilsynsforholdets løbende karakter er det måske også muligt at sige, at forløbet af en vis tid i sig selv indebærer, at forholdene ikke længere kan betragtes som uændrede.

Sluttelig skal bemærkes, at kommunernes adgang til at indanke tilsynsrådenes afgørelser for indenrigsministeriet hidtil kun har været udnyttet i praksis i meget beskedent omfang. I tidsrummet 1. april 1970 til 1. februar 1973 er der således kun indbragt ca. en halv snes egentlige ankesager for indenrigsministeriet. Det er forekommet, at ankesagen er fremsendt gennem tilsynsrådet med dettes anbefaling, idet rådet har følt sig usikker med hensyn til indholdet af en af indenrigsministeriet i medfør af KSL § 47 meddelt forskrift for tilsynsrådene<sup>55</sup>). Blandt indenrigsministeriets afgørelser forekommer såvel stadfæstelser af tilsynsrådets afgørelse<sup>56</sup>) som ændring af denne eller vilkårene herfor<sup>57</sup>). Det sparsomme antal tilfælde tillader dog naturligvis ikke mere almindelige betragtninger over forholdet mellem tilsynsrådet og indenrigsministeriet som ankeinstans.

---

<sup>54</sup>) Forvaltningsret pag. 540 f.

<sup>55</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 15. september 1970 (utrykt).

<sup>56</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 5. oktober 1970, 25. februar 1972 og 12. januar 1973 (utrykte).

<sup>57</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 15. september 1970, 7. juni 1971 (utrykte) og 17. december 1971 (nr. 237).

## Kapitel VI

### Delegation af og afkald på approbationsbeføjelse

#### I. Indledning

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der uden udtrykkelig lovhjemmel kan antages at bestå en adgang til delegation af forvaltningsbeføjelser har givet anledning til nogen tvivl i teorien<sup>1</sup>). Det er dog almindeligt erkendt, at delegation i ret vidt omfang finder sted uden udtrykkelig hjemmel<sup>2</sup>).

Det falder imidlertid uden for rammerne af nærværende afhandling at foretage en nærmere analyse af det generelle spørgsmål om delegationsadgang. I det følgende vil derfor alene nogle spørgsmål af speciel interesse for approbationsinstituttet inden for kommunalforvaltningen blive taget op.

#### II. Interministeriel delegation af approbationsbeføjelser<sup>3</sup>)

Siden indenrigsministeriets og boligministeriets deling i 1947 har boligministeriet på indenrigsministeriets vegne i et vist omfang givet det i henhold til KKL fornødne samtykke til, at kommunerne påtog sig garanti for forrentning og tilbagebetaling af lån til byggeri. I en skrivelse fra 1949 til boligministeriet<sup>3a</sup>) udtaler indenrigsministeriet

---

1) Jfr. navnlig *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 301 ff, *Castberg*: Forvaltningsrett pag. 55 f, *Frihagen*: Forvaltningsret I pag. 207 ff, Delegation av forvaltningsmyndighet, Jussens venner nr. 2 1965 (stencileret) pag. 37 ff, Villfarelse pag. 63, *Herlitz*: Nordisk offentlig rätt III pag. 401 ff, *Ole Krarup og Jørgen Mathiassen*: Elementær Forvaltningsret, København 1972 pag. 56 ff. *Poul Meyer*: U.f.R. B 1954 pag. 29 ff og Forvaltning pag. 144 f, *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 33 ff og *Ross*: Statsret pag. 495 ff. Delegationsspørgsmålet behandles endvidere i den norske forvaltningskomité's indstilling af 13. marts 1958 kap. 10 og var genstand for forhandling på Nordisk Administrativt Forbunds møde 1961, jfr. N.A.T. 1961 pag. 472 ff.

2) Jfr. *Poul Andersen* anf. st. pag. 303, *Nørgaard* anf. st. pag. 34 ff og 43 f. *Poul Meyer* anfører i den nævnte afhandling i U.f.R. flere eksempler på delegation i praksis.

3) Om interministeriel delegation, herunder at spørgsmålet ikke er besvaret med grundlovens § 14, jfr. *Ross*: Statsret pag. 520 f.

3a) Indenrigsministeriets skrivelse af 8. april 1949 (utrykt).

således, at man er enig i, at boligministeriet indtil videre i forbindelse med ekspeditionen af sager om lån til byggeri i købstæder i henhold til lov nr. 235 af 30. april 1946 om byggeri med offentlig støtte og lov nr. 117 af 15. marts 1947 om finansiering af boligbyggeri med særlig byggemåde meddelelser, at indenrigsministeriet har meddelt det i henhold til købstadkommunalloven fornødne samtykke til, at vedkommende byråd påtager sig garanti for statslånet, henholdsvis – hvor købstadkommunen selv står som låntager – samtykke til optagelsen af statslånet.

Indenrigsministeriet tilføjede imidlertid forsigtigt, at skulle indenrigsministeriet fremtidig komme til at nære betænkelighed ved, at denne praksis blev fulgt over for en eller flere købstæder, forbeholdt man sig at anmode boligministeriet om, at sager vedrørende de pågældende købstæder måtte blive forelagt indenrigsministeriet, forinden der af boligministeriet blev truffet afgørelse om ydelse af lån.

Spørgsmålet om en bemyndigelse til boligministeriet til at meddele det efter styrelseslovgivningen fornødne samtykke til kommunegarantier blev taget op under folketingsbehandlingen af forslaget til lov nr. 356 af 27. december 1958 om boligbyggeri, hvor det i § 17 bestemtes, at kommuner med tilsynsmyndighedens samtykke kunne yde garanti for lån til byggeri som omtalt i lovens § 10, stk. 1, jfr. §§ 11–13, samt kap. V under forudsætning af, at de for ydelse af statsgaranti fastsatte vilkår overholdtes.

Det af folketinget nedsatte udvalg rejste således over for indenrigsministeriet følgende spørgsmål:<sup>4)</sup>

”Kan reglerne for godkendelse af en kommunes kautionsforpligtelser forenkles således, at boligministerens godkendelse af en forpligtelse i henhold til byggestøttelovgivningen overflødiggør en indenrigsministeriel godkendelse af kautionsforpligtelsen?”

På dette spørgsmål svarede indenrigsministeriet: ”Under den hidtil gældende byggestøttelovgivning har der i henhold til aftale mellem boligministeriet og indenrigsministeriet været etableret den ordning, at boligministeriets tilladelse til optagelse af statslån

<sup>4)</sup> Skrivelse af 28. november 1958 (utrykt) fra udvalget vedrørende boliglovene (spørgsmål 35). Indenrigsministeriets svarskrivelse af 2. december 1958 (utrykt). Hverken spørgsmål eller svar er optaget i udvalgets betænkning.

indbefatter det i henhold til KKL fornødne samtykke til kommunal garanti for så vidt angår almindeligt boligbyggeri. For andet byggeri, institutionsbyggeri, med statslån har der derimod været praktiseret den ordning, at indenrigsministeriets samtykke til kommunal optagelse af lån, såvel som til kommunal garanti er nødvendigt. Ordningen har været praktiseret fra boligministeriets oprettelse og har ikke voldt vanskeligheder, hverken i forhold til kommunerne eller det administrative samarbejde mellem de to ministerier.

Det er tanken ved boligstøttelovens gennemførelse at forny aftalen mellem de to ministerier, og denne ordning findes at frembyde fordele fremfor en specificeret angivelse i byggestøttelovgivningen af de tilfælde, hvor særligt samtykke er fornødent.”

Den nærmere fremgangsmåde med hensyn til delegationen blev efter lovens vedtagelse aftalt ved en forhandling mellem indenrigsministeriet og boligministeriet. Aftalen blev ikke skriftligt bekræftet, men dens indhold findes nedfældet i et boligministerielt notat<sup>5</sup>). Det fremgår heraf bl.a., at indenrigsministeriet for så vidt angik statslån med kommunegaranti til boligbyggeri var indforstået med, at boligministeriet som hidtil på indenrigsministeriets vegne meddelte tilsynsmyndighedens samtykke til garanti. For så vidt angik institutionsbyggeri i købstæderne ønskede indenrigsministeriet som hidtil at blive hørt i de enkelte sager og selv give samtykke til kommunal garanti.

Det udtales endvidere i det nævnte notat, at indenrigsministeriet havde erklæret sig indforstået med, at der for landkommunernes vedkommende søgtes gennemført samme retningslinier som for byggeri i købstadkommunerne, men at indenrigsministeriet ikke

---

<sup>5</sup>) Notat af 26. juni 1959.

I boligministeriets cirkulærskrivelse af 21. august 1959 (utrykt) til samtlige amtsråd udtales, at ”for købstadkommunernes vedkommende er der mellem indenrigsministeriet og boligministeriet truffet aftale om, at boligministeriet på indenrigsministeriets vegne meddeler tilsynsmyndighedens samtykke til kommunens påtagelse af regaranti for statsgaranterede lån og garanti for statslån ydet på vilkår, som er i overensstemmelse med disse retningslinier”.

I boligministeriets cirkulære nr. 128 af 7. juli 1967 om offentlig støtte til almenyttigt og privat byggeri til udleje udtales i pkt. 63, at kommunal regaranti skal godkendes af tilsynsmyndigheden, men at spørgsmålet for købstæder afgøres i forbindelse med sagens behandling i boligministeriet.

kunne pålægge amtskommunerne at bemyndige boligministeriet til at meddele samtykke til kommunegaranti.

Den nævnte delegationsordning blev med mindre ændringer opretholdt indtil ikrafttrædelsen af KSL den 1. april 1970, hvor beføjelsen til at meddele samtykke til købstadkommunernes påtagelse af garantiforpligtelser overgik til tilsynsrådene. Om den herefter opståede problematik, jfr. nedenfor under IV.

Spørgsmål om delegation af approbationsbeføjelser kan opstå ikke alene med hensyn til egentlige afgørelser vedrørende approbation, men også med hensyn til en i loven foreskrevet udtalelse forud for approbationens meddelelse. Et eksempel herpå har foreligget på det kommunale skatteområde.

Ifølge § 22, stk. 6, i lov nr. 79 af 20. april 1908 om kommunale valg skulle der i købstadkommuner, hvor kommunens skatteprocent oversteg visse grænser, forinden der kunne udskrives større samlet skattebeløb end for det løbende år, indhentes samtykke af indenrigsministeren, der forinden skulle foretage samråd med finansministeren angående hensynet til statens finansielle forhold.

I overensstemmelse med denne bestemmelse modtog finansministeriet hvert år ved finansårets begyndelse fra indenrigs- og boligministeriet et antal købstadkommunale budgetter til udtalelse.

I 1951 meddelte finansministeriet imidlertid indenrigsministeriet<sup>6</sup>), at da man ikke på grundlag af det materiale, man modtog, var i stand til at foretage nogen egentlig behandling af de pågældende budgetter, og da der iøvrigt ikke under de daværende forhold sås at være tilstrækkelig anledning til finansministeriets deltagelse i behandlingen af disse sager, skulle man efter finansministerens resolution meddele indenrigs- og boligministeriet bemyndigelse til for fremtiden at godkende de købstadkommunale budgetter uden forudgående forelæggelse for finansministeriet.

Finansministeriets afgørelse må fra et retligt synspunkt forekomme betænkelig, ikke mindst under hensyn til, at indenrigsministeriet ikke kunne antages at have mulighed for at varetage det hensyn, som lovbestemmelsen udtrykkeligt angav som formålet med høringsen, nemlig hensynet til statens finanser.

---

<sup>6</sup>) Finansministeriets skrivelse af 26. april 1951 (utrykt).

Indenrigsministeriet meddelte imidlertid herefter de nævnte godkendelser uden forelæggelse for finansministeriet. Godkendelserne meddeltes efterhånden uden realitetsprøvelse, og bestemmelsen i § 22 blev ophævet ved KSL § 70, stk. 3.

Konklusionen af det foranstående må formentlig være, at interministeriel delegation af approbationsbeføjelser i henhold til styrelseslovgivningen<sup>7)</sup> ikke i princippet kan anses for udelukket, jfr. navnlig det anførte om folketingsbehandlingen af forslaget til lov nr. 356 af 27. december 1958 om boligbyggeri.

Det må dog antages, at spørgsmålet om tilladeligheden af delegation må afgøres i det enkelte tilfælde ud fra en fortolkning af de pågældende lovbestemmelser, hvorved det navnlig må komme i betragtning, om den pågældende lovgivning eller dens forarbejder indeholder fortolkningsbidrag med hensyn til forudsætninger om tilladeligheden af delegation. Hvor dette ikke er tilfældet, må tilladeligheden af en delegation formentlig navnlig afhænge af en nærmere analyse af de hensyn, der må formodes at skulle tilgodeses gennem approbationskravet, og af i hvilket omfang den myndighed, der delegeres til, har mulighed for at varetage de pågældende interesser i approbationskravets hævvelse.

### III. Delegation til tilsynsråd

#### *A. Fra indenrigsministeriet*

En delegation til tilsynsrådet af indenrigsministeriets approbationsbeføjelser over for amtsrådene må formentlig allerede være udelukket af den grund, at 4 af tilsynsrådets 5 medlemmer udpeges af amtsrådet af dets midte.

Det ligger endvidere i sagens natur, at indenrigsministeriet ikke vil

---

<sup>7)</sup> I speciallovgivningen findes undertiden udtrykkelig hjemmel til delegation af approbationsbeføjelser, jfr. f.eks. lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 24, hvorefter socialministeren kan bemyndige socialstyrelsen eller en anden central styrelse til i nærmere bestemt omfang at udøve beføjelser, som ved loven er tillagt socialministeren. Der kan efter denne bestemmelse blive tale om delegation af en række godkendelsesbeføjelser, jfr. f.eks. lovens §§ 8, 11, 13 og 14.

kunne delegere sine beføjelser efter KSL § 47, stk. 3, som ankeinstans i forhold til tilsynsrådene til disse.

Man kan derimod rejse det spørgsmål, om indenrigsministeriet på de områder, hvor det har beføjelser direkte i forhold til primærkommunerne, kan delegere disse beføjelser til tilsynsrådene. Der kunne her blive tale om delegation af stadfæstelse af styrelsesvedtægter, jfr. KSL § 2, og af visse afgørelser i forbindelse med godkendelse af kommunale samarbejdsaftaler, jfr. KSL § 60.

For så vidt angår stadfæstelsen af styrelsesvedtægter er forholdet imidlertid det, at folketinget udtrykkeligt beskæftigede sig med muligheden for at henlægge stadfæstelseskompetencen til tilsynsrådene, men netop ikke valgte denne mulighed, jfr. herom kapitel X.II.B. Situationen er for så vidt beslægtet med det foran under II nævnte tilfælde med hensyn til garantier i forbindelse med loven om boligbyggeri derved, at lovgivningsmagten udtrykkeligt har beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvilken myndighed der skulle udøve beføjelserne.

Indenrigsministeriets beføjelser over for primærkommunerne i henhold til KSL § 60 består alene i, at afgørelse med hensyn til ophævelse af kommunale samarbejdsaftaler og godkendelse eller fastsættelse af vilkår for ophævelsen træffes af indenrigsministeren i de tilfælde, hvor de deltagende kommuner ikke er undergivet samme tilsynsråd. Da henlæggelsen af kompetencen til indenrigsministeriet i disse tilfælde netop må formodes at have sin begrundelse i, at uenighed mellem to eller flere tilsynsråd kunne bevirke, at en ophævelse, der i sig selv måtte anses for velbegrundet, ikke kunne effektueres, samt i, at der måske kunne tænkes en risiko for, at det enkelte tilsynsråd ville favorisere de under dets eget tilsyn stående kommuner i forbindelse med godkendelse eller fastsættelse af vilkår, må delegation formentlig anses for udelukket.

Sammenfattende kan iøvrigt anføres, at da tilsynsbeføjelserne over for primærkommunerne i almindelighed efter KSL ligger hos tilsynsrådene, må de få tilfælde, hvor beføjelser undtagelsesvis er henlagt til indenrigsministeriet, formodes at være udtryk for en bevidst tilkendegivelse fra lovgivningsmagten med hensyn til, at beføjelserne ønskes udøvet centralt. Dette må formentlig siges at indebære en forhåndsformodning for, at delegation til tilsynsrådene

må anses for udelukket, medmindre stærke hensyn i modsat retning gør sig gældende.

I modsætning til hvad der i almindelighed gælder inden for det statslige hierarki, må gennemførelsen af en delegation til tilsynsrådet forudsætte, at tilsynsrådet er villigt til at udøve de pågældende beføjelser. Dette må følge dels af, at der ikke består noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeriet og tilsynsrådene<sup>8</sup>), dels af, at ethvert medlem af tilsynsrådet efter KSL § 50, stk. 2, på tilsynsrådets møde ved erklæring til beslutningsprotokollen kan begære enhver sag henskudt til indenrigsministeriets afgørelse. Da ethvert medlem således konsekvent vil kunne henskyde enhver afgørelse i henhold til de delegerede beføjelser til indenrigsministeriet<sup>9</sup>), kan man i realiteten sige, at delegation fra indenrigsministeriet til tilsynsrådet forudsætter, at intet medlem af tilsynsrådet modsætter sig delegationen.

#### *B. Fra andre myndigheder*

Delegation til tilsynsrådet fra andre myndigheder end indenrigsministeriet må i princippet følge de i dansk ret gældende almindelige regler for delegation, idet der her ikke gør sig de særlige forhold gældende, som foreligger, når talen er om delegation mellem de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder. Tilsynsrådene kunne efter deres sammensætning muligvis i visse henseender være egnede til udførelse af også andre funktioner end de i KSL fastlagte<sup>10</sup>). I praksis er regionale tilsynsbeføjelser i henhold til speciallovgivningen imidlertid henlagt til amtsrådet, og der foreligger ikke eksempler på delegation til tilsynsråd.

I mangel af særlig hjemmel må også en delegation til tilsynsrådet fra andre myndigheder end indenrigsministeriet forudsætte, at tilsynsrådet er villigt til at udføre de pågældende funktioner. Der opstår endvidere det spørgsmål, om henskydelsesbeføjelsen for det enkelte medlem efter KSL § 50, stk. 2, også vil kunne gøres

---

<sup>8</sup>) Jfr. kap. V.II.

<sup>9</sup>) Hvilket dog efter affattelsen af KSL § 50, stk. 2, må forudsætte en erklæring til beslutningsprotokollen i hver enkelt sag.

<sup>10</sup>) Jfr. *Preben Espersen: Amtsrådet som forvaltningsmyndighed*. Juristen 1968 pag. 90 ff.

gældende over for afgørelser i henhold til delegerede beføjelser. Dette kan dog næppe antages, da bestemmelsen må formodes alene at tage sigte på afgørelser, der træffes i henhold til bestemmelser i KSL. Tilsynsrådet vil derfor formentlig også ved almindelig flertalsbeslutning kunne acceptere en tilbudt delegation.

#### IV. Delegation fra tilsynsråd

##### A. Til indenrigsministeriet<sup>1 1)</sup>

Spørgsmålet om tilsynsmyndighedernes organisation var genstand for indgående overvejelser i kommunallovskommissionen<sup>1 2)</sup>, og kommissionen udtaler udtrykkeligt i sin betænkning<sup>1 3)</sup>, at man anså det for værdifuldt at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med de danske kommuner. Kommissionen udtalte i konsekvens heraf, at man frem for et rent statsligt tilsyn, der enten kunne placeres hos indenrigsministeren eller hos indenrigsministeren og amtmændene, foreslog, at der blev oprettet et kombineret folkevalgt-statsligt tilsynsråd for hver amtsrådsreds, hvilket forslag som bekendt blev fulgt ved gennemførelsen af KSL.

Adgangen til at overføre beføjelser, der efter KSL tilkommer tilsynsrådet, til indenrigsministeriet må på denne baggrund formentlig anses for begrænset til den i KSL § 50, stk. 2, omhandlede henskydelsesadgang for det enkelte medlem.

Eksempler på delegation foreligger da heller ikke i praksis.

##### B. Til andre myndigheder

Det under A anførte om overvejelserne i kommunallovskommissionen må også skabe en forhåndsformodning imod tilladeligheden af overdragelse af tilsynsrådets beføjelser efter KSL til andre myndigheder end indenrigsministeriet. Dersom særlig tungtvejende modstående hensyn skulle foreligge, kan adgangen til delegation dog måske ikke anses for ganske udelukket.

---

<sup>1 1)</sup> *Frihagen*: Delegation av forvaltningsmyndighet, Jussens venner nr. 2 1965 (stencileret) pag. 36 antager, at delegation normalt kun kan ske til underordnede myndigheder.

<sup>1 2)</sup> Jfr. BET pag. 156 ff og foran pag. 50 ff.

<sup>1 3)</sup> Pag. 160.

Det har således givet anledning til interne overvejelser i indenrigsministeriet, hvorvidt den kompetence, der i medfør af KSL § 57, stk. 1, jfr. § 47, stk. 2, er tillagt tilsynsrådene til at meddele samtykke til kommunal garanti og regaranti for lån i henhold til lov om boligbyggeri helt eller delvis kan delegeres til boligministeriet, herunder om indenrigsministeriet kan pålægge tilsynsrådene at gøre dette. Det indgik herunder i indenrigsministeriets overvejelser, at de hensyn, tilsynsrådene varetager qua kommunal tilsynsmyndighed, er af en principielt anden art end de hensyn, boligministeriet administrerer i medfør af boligbyggeriloven. Det indgik endvidere i indenrigsministeriets overvejelser, at boligministeriet ikke på samme måde som indenrigsministeriet havde mulighed for at foretage en generel vurdering ud fra kommunalpolitiske eller kommunalretlige principper, og at en delegation af samtykkebeføjelsen på bygeområdet derfor ville betyde en delvis ophævelse af approbationsfunktionen. På baggrund af de nøje præciserede undtagelser fra samtykkekrav i KSL § 57, stk. 2–3, var man nærmest af den opfattelse, at dette næppe kunne være foreneligt med loven. Noget endeligt resultat af indenrigsministeriets overvejelser foreligger dog endnu ikke.

Derimod var man ikke i indenrigsministeriet i tvivl om, at selv om en delegation til boligministeriet måtte anses for lovlig, måtte det være udelukket, at indenrigsministeriet ved instruktionsbeføjelsen i KSL § 47, stk. 2, skulle kunne pålægge tilsynsrådene at foretage en sådan delegation. Man lagde herved vægt på, at lige så lidt som indenrigsministeriet i medfør af denne bestemmelse vil kunne meddele tilsynsrådene konkrete tjenestebefalinger, kan ministeriet meddele tilsynsrådene sådanne forskrifter, at deres kompetence på et sagsområde helt bringes til ophør, hvilket ville være tilfældet, såfremt man pålagde tilsynsrådene at delegere beføjelsen til at meddele garantiamtykker til boligministeriet.

## **V. Afkald på approbationsbeføjelser**

Dersom man opfatter approbationskravet som en deling af den fornødne kompetence til en dispositions gennemførelse mellem kommunalbestyrelsen og approbationsmyndigheden, vil det for-

hold, at approbationsmyndigheden over for kommunalbestyrelsen giver afkald på sin approbationsbeføjelse, kunne betegnes som en form for delegation eller i hvert fald som et forhold, der er nært beslægtet hermed.

Til den herhenhørende kategori kan ikke henregnes de ret hyppige tilfælde, hvor approbationsmyndigheden meddeler et forhåndssamtykke, når visse nærmere angivne betingelser er opfyldt. Et sådant forhåndssamtykke har f.eks. ofte været anvendt i den situation, at en lovændring har nødvendiggjort ændringer i kommunale vedtægter af ensartet indhold, og forhåndssamtykket har undertiden været ledsaget af et krav om indberetning til approbationsmyndigheden af kommunalbestyrelsens beslutning om vedtægtsændringen<sup>14</sup>).

Der foreligger ikke i disse tilfælde noget afkald på approbationsbeføjelsen, men alene en tilkendegivelse af, at approbationen kan betragtes som meddelt, dersom kommunalbestyrelsen vedtager en beslutning af nærmere angivet indhold, eller som dog i hvert fald opfylder visse nærmere angivne krav.

Det må imidlertid erkendes, at grænsen mellem sådanne forhåndssamtykker og afkald på approbationsbeføjelse kan være vanskelig at drage. Som eksempel herpå kan nævnes, at indenrigsministeriet i 1954 meddelte et byråd<sup>15</sup>), at man med henblik på forenkling af forretningsgangen intet ville have at erindre imod, at de tilladelser til dækning af udgifter ved optagelse af lån, jfr. KKL § 22, stk. 1, som ministeriet meddelte på vilkår, at de nærmere lånebetingelser til sin tid skulle forelægges ministeriet til godkendelse, indtil videre blev forstået som tillige omfattende en tilladelse til lånefinansiering af overskridelser som følge af ændringer i projektet eller prisforhøjelser, hvor overskridelsen ikke androg over 100.000 kr. og ikke over 10 %, for overskridelser på mindre end 20.000 kr. dog ikke over 25 % af den tidligere godkendte udgift.

Endvidere kan nævnes, at indenrigsministeriet forud for KSL i en

---

<sup>14</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets cirkulære nr. 218 af 1. november 1966 og indenrigsministeriets cirkulære nr. 10 af 21. januar 1972.

<sup>15</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 23. februar 1954 (utrykt).

lang række tilfælde havde meddelt amtsråd et generelt samtykke til, at amtskommunen uden samtykke i hvert enkelt tilfælde dels erhvervede de til anlæg af nye landeveje og til udvidelse og regulering af bestående landeveje fornødne arealer, dels afhændede arealer af eventuelle nedlagte veje samt sådanne arealer, som amtskommunen ved skelrettelser eller på anden lignende måde havde været nødsaget til at erhverve i tilslutning til vejanlæg eller til udvidelse og regulering af gamle landeveje.

Det var dog bl.a. en forudsætning for ordningen, at planerne for de pågældende vejarbejder var godkendt af ministeriet for offentlige arbejder, forinden vedkommende arealerhvervelser og -afhændelser fandt sted<sup>16</sup>).

I dette og det foregående tilfælde er samtykket knyttet henholdsvis til en i det enkelte tilfælde tidligere meddelt approbation (samt kvantitativt begrænset) og til et forholdsvis specielt anvendelsesformål (samt et godkendelseskrav fra et andet ministerium).

Indenrigsministeriet har imidlertid efter ikrafttrædelsen af KSL dels selv meddelt og dels i medfør af KSL § 47 pålagt tilsynsrådene at meddele generelle samtykker, der både kvantitativt og kvalitativt (f.eks. med hensyn til manglende specifikation af anvendelsesformål eller lign.) er af en sådan karakter, at forholdet må betegnes som et egentligt afkald på en i loven fastlagt approbationsbeføjelse.

I cirkulærskrivelse af 31. august 1971 til samtlige tilsynsråd<sup>17</sup>) har indenrigsministeriet således i medfør af KSL § 47 fastsat følgende forskrifter:

1. Tilsynsrådene skulle meddele kommunerne i tilsynsrådskredsen samtykke til, at den enkelte kommune i perioden 1. september 1971 – 31. august 1972 uden yderligere samtykke og uanset vilkårene for erhvervelsen erhvervede fast ejendom i henhold til lov om tilbudspligt og lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom.

2. Der skulle endvidere meddeles samtykke til, at den enkelte kommune i den nævnte periode iøvrigt erhvervede (ved aftale,

---

<sup>16</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 15. juli 1954 (utrykt). I skrivelse af 9. maj 1961 (utrykt) afslog indenrigsministeriet amtsrådets andragende om udvidelse af ordningen, hvorefter bl.a. den nævnte godkendelse fra ministeriet for offentlige arbejder skulle være uformøden.

<sup>17</sup>) Utrykt.

ekspropriation, køb på tvangsauktion) fast ejendom inden for kommunens grænser under forudsætning af, at den enkelte ejendoms købesum ikke oversteg 500.000 kr., og at købesummen helt eller delvis blev erlagt kontant efter nærmere fastsatte regler.

Den kontante del af købesummen skulle afholdes direkte over driftsregnskabet i det regnskabsår, hvori ejendommen erhvervedes, eller af jordfonden.

3. Det skulle endvidere være et vilkår for tilsynsrådets samtykke, at kommunerne til tilsynsrådet indsendte visse oversigter over de i henhold til foranstående erhvervede ejendomme.

Ved cirkulærskrivelse af 3. september 1971 til samtlige amtsråd<sup>18)</sup> meddelte indenrigsministeriet et tilsvarende generelt samtykke til amtskommuners ejendomserhvervelser, således at amtsrådet til indenrigsministeriet skulle indsende en oversigt over de i den nævnte periode i henhold til cirkulærskrivelsen erhvervede ejendomme.

Der er i KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., hjemmel for indenrigsministeren til at bestemme, at visse kommunale ejendomsdispositioner kan finde sted uden tilsynsmyndighedens samtykke, men det fremgår af de nævnte cirkulærskrivelser, at man netop ikke har villet udnytte denne hjemmel, men har villet indhøste yderligere erfaringer forinden en eventuel anvendelse af fritagelsesbestemmelsen.

Den omstændighed, at der i KSL findes hjemmel til fritagelse, synes for så vidt at forstærke betænelighederne ved en fremgangsmåde som den af indenrigsministeriet anvendte. Fritagelse efter § 59, stk. 1, må bl.a. skulle ske i bekendtgørelsesform, medens de af indenrigsministeriet udsendte cirkulærskrivelser end ikke er optaget i Ministerialtidende. Nogen synderlig praktisk fordel synes heller ikke at være opnået ved den anvendte fremgangsmåde. Dersom bekendtgørelsesformen var anvendt, men de indhøstede erfaringer dårlige, ville ministeren jo blot have kunnet ændre bekendtgørelsen, eventuelt helt ophæve ordningen. Også en tidsbegrænset ordning kunne være etableret i bekendtgørelsesform.

---

<sup>18)</sup> Utrykt.

### **AFSNIT III**

## **APPROBATIONSFORMÅLET**

## Kapitel VII

### Approbation som legalitetskontrol<sup>1)</sup>

#### I. Indledning

I nærværende kapitel skal forsøges en analyse af, i hvilket omfang approbationsinstituttet indebærer en legalitetskontrol med kommunalforvaltningen.

Under II behandles indledningsvis spørgsmålet om styrelseslovens bestemmelser om legalitetstilsynet med kommunerne. Dernæst behandles under III spørgsmålet om, i hvilket omfang meddelelse af samtykke i praksis nægtes ud fra synspunkter om den kommunale dispositions manglende legalitet, herunder spørgsmålet om, i hvilket omfang ressortministerierne opfattelse i legalitetsspørgsmålet lægges til grund for approbationsafgørelsen. Endvidere behandles under III spørgsmålet om hensigtsmæssighedssynspunkters mulige indvirkning på legalitetsvurderingen.

#### II. Styrelseslovens bestemmelser om legalitetstilsynet

Udtrykkelige bestemmelser om legalitetstilsyn findes i KSL § 61<sup>2)</sup>, hvori det bestemmes, at tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen. Endvidere bestemmes, at dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, her-

---

<sup>1)</sup> Jfr. *Harder: Tilsynet med Kommunerne. Jur. 1970 pag. 269 ff.* For så vidt angår svensk ret udtaler Kommunalrättskommittén pag. 23, at "underställningsinstitutet har efter hand fått ett minskat användningsområde och begagnas numera främst för att skapa laglighets- och rättvisegarantier". Kommittén fremhæver dog andet steds (pag. 18), at af hensyn til bl.a. betydningen af centralt overblik og samordning på det økonomiske område synes der ikke at kunne blive tale om begrænsninger i approbationskravet for så vidt angår lån, garantier og fonds.

<sup>2)</sup> Sanktionsbestemmelserne i § 61 er i hovedsagen en videreførelse af den tidligere lovgivning i KKL § 30 og LKL §§ 31 og 32. Om legalitetstilsynet se *Espersen: Beslutninger pag. 142 ff* og *Haagen Jensen: Kommunalret pag. 78 ff.*

under eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse<sup>3</sup>).

Styrelsesloven indeholder om legalitetstilsynet alene de i § 61 nævnte efterfølgende reaktionsmuligheder over for kommunale beslutninger. Loven indeholder således ingen bestemmelser om en foregribende legalitetskontrol med kommunale vedtagelser. Ej heller indeholder loven bestemmelser, der konstituerer en systematisk løbende kontrol med kommunale beslutninger<sup>4</sup>) på linie med f.eks. bestemmelsen i den norske kommunestyreløvs § 60, hvorefter udskrifter af kommunestyrets og i visse tilfælde andre kommunale myndigheders vedtagelser skal tilsendes fylkesmanden ledsaget af nødvendige dokumenter<sup>5</sup>). Der findes heller ikke i loven bestemmelser om legalitetskontrol gennem popularklage eller besværsinstitut som f.eks. efter den svenske kommunallov §§ 76–78<sup>6</sup>).

En reaktion fra tilsynsmyndighedens side som led i legalitetstilsynets gennemførelse kan iøvrigt i princippet foranlediges på et hvilket som helst grundlag, der giver tilsynsmyndigheden formodning om, at en kommunalbestyrelse har handlet ulovligt.

---

3) Bestemmelser om indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed for Københavns kommune findes i lov om bestyrelsen af Kjøbenhavns kommunale anliggender af 4. marts 1857 med senere ændringer, jfr. lov nr. 193 af 1. april 1919 og lov nr. 75 af 18. marts 1938. Sidstnævnte lovs § 9, stk. 3, indeholder annullationsbeføjelse for indenrigsministeren. Derimod hjemles der ikke i den for Københavns kommune gældende styrelseslovgivning anvendelse af tvangsbøder og søgsmål.

4) Visse bestemmelser i KSL bidrager dog til at sikre tilsynsmyndigheden et vist regelmæssigt indblik i kommunale dispositioner, jfr. således § 54, stk. 2, hvorefter kommunernes årsbudget umiddelbart efter den endelige vedtagelse skal indsendes til tilsynsmyndigheden, og § 54, stk. 3, hvorefter kommunens årlige regnskab sammen med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed trufne afgørelser skal indsendes til tilsynsmyndigheden. Det udtales udtrykkeligt i bemærkningerne til § 54, stk. 3, at kravet om indsendelsen af regnskabet m.v. er sket bl.a. med henblik på at give tilsynsmyndigheden mulighed for at gennemføre en legalitetskontrol, F.T. Tillæg A. 1967–68 2. samling sp. 150.

5) Jfr. om ordningen *Frihagen*: Forvaltningsrett III 20.17 ff og *Hammer*: Kommuneoven pag. 286 ff.

6) Jfr. om besværsinstituttet i den svenske kommunalforvaltning navnlig *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 71 ff og *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 269 ff begge med litteraturhenvisninger.

Det må på denne baggrund være af interesse i hvilket omfang approbationsbeføjelsen i praksis anvendes til gennemførelsen af en legalitetskontrol med kommunalforvaltningen.

### III. Approbationsinstituttet som legalitetskontrol

De tvangsmidler til hævdelse af kommunalforvaltningens lovlighed, der er hjemlet i KSL § 61, bringes yderst sjældent til anvendelse<sup>7</sup>). På den anden side viser en gennemgang af indenrigsministeriets visdomsbøger frem til 1970 (hvor ministeriets umiddelbare tilsynsfunktioner ophørte, bortset fra tilsynet med København, Frederiksberg og amtskommunerne), at et meget stort antal af de indførte principielle sager vedrørende tilsynet med kommunalforvaltningen drejer sig om legalitetsspørgsmål opstået i forbindelse med andragender om approbation.

Approbationsbeføjelsen indebærer ikke i sig selv nogen adgang til at dispensere fra retsregler. En eventuel ulovlighed i forbindelse med en kommunalbestyrelses handling eller undladelse kan således ikke afhjælpes blot ved et samtykke fra tilsynsmyndighedens side<sup>8</sup>). De

---

7) Bestemmelsen har dog formentlig en vis præventiv virkning, ligesom den kan bidrage til at give tilsynsmyndighedernes i formen vejledende udtalelser en forøget autoritet, jfr. således indenrigsministeriets skrivelse af 14. maj 1970 (utrykt), hvori det overfor et kommunalbestyrelsesmedlem udtaltes, at det påhvilede tilsynsrådet, dersom ulovlige forhold i en kommunalbestyrelse ikke ophørte, at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder evt. bestemmelse om tvangsbøder.

8) Jfr. herved Viborg Landsoverrettsdom U.f.R. 1903.743, hvori det udtales: "Paa Grund af denne det omhandlede Regulativs ulovhjemlede Tilblivelsesmaade og Indhold maatte det være uforbindende for de i Vandløbet interesserede Lodsejere, hvorfor de Indstævnte, overfor hvem der ej heller kan tillægges Regulativet nogen forbigaaende Retsgyldighed som Følge af, at den af Amsraadet under en urigtig Forudsætning givne Stadfæstelse først er blevet annulleret, efter at Ligningen af Vedligeholdelsesudgifterne for Aaret 1902 var foretaget." Jfr. endvidere *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 220 f og 295, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 24 og *Harder*: Kommunens Lov og Ret I pag. 143 f. Harder har imidlertid senere i Jur. 1970 pag. 269 udtalt, at en godkendelse fra tilsynsmyndigheden dog ikke kan være ganske uden betydning, idet tilsynsmyndigheden må være afskåret fra senere at anvende ansvarssanktionen i anledning af en ulovlighed, der kunne være konstateret i forbindelse med godkendelsessagens behandling. Rigtigheden af dette synspunkt forekommer tvivlsom. I hvert fald synes den blotte mulighed for at konstatere ulovligheden ikke at være tilstrækkeligt til at afskære sanktionssystemets anvendelse, når der dog ikke er holdepunkter for at antage, at en konstatering rent faktisk har fundet sted.

princielle overvejelser, ministeriet har gjort sig i de nævnte sager, har da også i det væsentlige drejet sig om dels hvorvidt et ansøgt samtykke efter en af bestemmelserne om hensigtsmæssigheds-tilsynet måtte nægtes, allerede fordi dispositionen under alle omstændigheder måtte anses for ulovlig, dels om, hvorvidt ministeriet gennem vilkår for et samtykke kunne etablere en tilstand, hvorefter den af kommunen påtænkte disposition kunne gøres forenelig med lovgivningen.

#### *A. Nægtelse af approbation under henvisning til dispositionens ulovlighed*

##### *1. Støtte til private erhvervsvirksomheder*

Det er almindeligt antaget, at kommunal støtte til private erhvervsvirksomheder ikke kan anses for lovlig, medmindre der kan påvises hjemmel i lovgivningen for en sådan støtte eller dog påvises en særlig kommunal interesse i virksomheden<sup>9</sup>).

Indenrigsministeriet har da også i adskillige tilfælde udtalt, at der ikke kunne meddeles samtykke til kommunale dispositioner, der måtte antages at indeholde ulovlig støtte til erhvervslivet<sup>10</sup>).

##### *2. Vilkårlig støtte til enkeltpersoner eller grupper af personer*

Sådan støtte anses almindeligvis for ulovmedholdelig og også her foreligger en lang række afgørelser, hvor indenrigsministeriet har nægtet at meddele samtykke under henvisning til, at den kommunale disposition var ulovlig<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup>) Jfr. således *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 273 ff, *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 655, *Harder*: De kommunale opgaver pag. 130 ff, *Niels Rasmussen*: Kommunal støtte til etablering eller udvidelse af privat erhvervsvirksomhed, Kommunal Årbog 1959 pag. 790 ff, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 48 f.

<sup>10</sup>) En lang række eksempler findes hos *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 655 og *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 49. Endvidere kan nævnes, at indenrigsministeriet i skrivelse af 23. januar 1970 (utrykt) har udtalt, at kommunal garanti for et lån til et kysthotel, der dels som følge af betydelige uforudsete kurstab ved prioriteringen, dels på grund af sømandsstrejken i sommeren 1969 var kommet i likviditetsvanskeligheder, ikke kunne anses for lovlig.

<sup>11</sup>) Jfr. *Harder*: Kommunale opgaver pag. 62 ff og *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 53 ff.

I denne forbindelse skal her endvidere nævnes en sag fra 1969, hvori et amtsråd havde søgt om indenrigsministeriets samtykke til, at amtskommunen påtog sig garanti for et lån, som amtsrådssekretæren ønskede at optage til opførelse af en bolig. Indenrigsministeriet meddelte imidlertid afslag på amtsrådets andragende, idet man udtalte, at der udover den pågældendes ansættelse i amtskommunen ikke var henvist til sådanne særlige forhold, der kunne begrunde en fravigelse fra den almindelige begrænsning i kommunernes adgang til at yde garanti for privatpersoners låneoptagelse til finansiering af eget husbyggeri<sup>1 2</sup>).

Endvidere kan nævnes en sag fra 1968, hvori en kommune havde ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til ydelse af garanti for et lån, som en invalidepensionist med 9 børn ønskede at optage til erhvervelse af en ejendom. Socialministeriet havde i en erklæring over sagen udtalt, at der ikke i sociallovgivningen var hjemmel for en sådan disposition, og indenrigsministeriet meddelte herefter afslag på kommunens andragende<sup>1 3</sup>).

Endelig skal nævnes en sag fra 1970, hvori indenrigsministeriet afslog at meddele samtykke til, at en kommune påtog sig garanti for forrentning og tilbagebetaling af lån i lokale pengeinstitutter, som personer, der oppebar invalide-, folke- eller enkepension, i forbindelse med afviklingen af gasforsyningen fra det kommunale gasværk måtte optage til dækning af udgifter ved indkøb af elektriske husholdningsartikler<sup>1 4</sup>).

### *3. Dispositioner i strid med lovgivningen iøvrigt*

Som eksempel skal nævnes en sag fra 1960, hvori et byråd havde ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen påtog sig garanti for forrentning og tilbagebetaling af et lån, som en andelsboligforening agtede at optage til finansiering af udgifterne ved indkøb af et antal vaskemaskiner til husene i en af foreningens afdelinger.

---

<sup>12</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 21. februar 1969 (nr. 39).

<sup>13</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1968 (nr. 202). Jfr. en lignende afgørelse i indenrigsministeriets skrivelse af 14. marts 1956 (Love og anordn. B 1956 pag. 189).

<sup>14</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 19. januar 1970 (utrykt).

Boligministeriet oplyste i en over sagen afgivet erklæring, at man havde meddelt tilsagn om statslån i henhold til § 17 i lov nr. 107 af 14. april 1955 til gennemførelse af det omhandlede byggeri, samt at det ikke for boligforeningen var muligt inden for det i nævnte lov § 32 fastsatte maksimum for håndværkerudgifter at skaffe plads til udgiften til vaskemaskiner, hvorfor boligforeningen måtte være henvist til at finansiere denne udgift uden statsstøtte.

Indenrigsministeriet udtalte, at den påtænkte kommunale støtte til boligbyggeriet som gående ud over de i byggestøttelovgivningen fastsatte begrænsninger efter indenrigsministeriets opfattelse ikke lovligt kunne ydes i det foreliggende tilfælde, hvorfor indenrigsministeriet ikke fandt grundlag for at meddele det ansøgte samtykke<sup>15</sup>).

Der findes iøvrigt en række afgørelser, hvori indenrigsministeriet under henvisning til den pågældende dispositions manglende legalitet meddeler afslag på kommuners andragender om samtykke til påtagelse af garantier eller til ejendomsdispositioner<sup>16</sup>).

Som et interessant grænsetilfælde skal nævnes en sag fra 1963, hvori et byråd ansøgte om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen til Statens Åndssvageforsorg vederlagsfrit afhændede et ca. 20.000 m<sup>2</sup> stort areal beliggende i et af kommunens udstykningsforetagender med henblik på opførelse af en eksternatskole. Indenrigsministeriet udtalte<sup>17</sup>) efter ministerresolution, at man navnlig under hensyn til, at det efter den gældende lovgivning påhvilede staten at foranstalte forsorgen for åndssvage og andre særlig svagt begavede og at afholde de hermed forbundne udgifter,

---

<sup>15</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 22. september 1960 (utrykt). Jfr. en beslægtet afgørelse i indenrigsministeriets skrivelse af 3. august 1956 (Love og anordn. B 1956 pag. 618).

<sup>16</sup>) Af trykte afgørelser kan således nævnes:

Indenrigsministeriets skrivelse af 31. maj 1966 (nr. 131). Samtykke nægtet til garanti for boligbyggeri, da en del af de lejligheder, som byggeriet omfattede, allerede var opført.

Indenrigsministeriets skrivelse af 15. september 1961 (nr. 221). Udtalt, at det efter indenrigsministeriets opfattelse ikke er foreneligt med kommunallovgivningens forudsætninger, at en kommune køber en ejendom, der ikke skal anvendes til noget kommunalt formål.

<sup>17</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 13. juni 1963 (utrykt).

ikke havde ment at burde meddele det ansøgte samtykke, hvorimod man kunne godkende, at det omhandlede areal blev afhændet til Statens Åndssvageforsorg for en salgspris af 20.000 kr. svarende til den af byrådet opgivne jordværdi.

Den nævnte begrundelse for afslaget synes umiddelbart udtryk for en legalitetsbetragtning, hvorimod formuleringen ”at man ikke havde ment at burde meddele det ansøgte samtykke” snarest leder tanken hen på, at afslaget er begrundet i hensigtsmæssighedssynspunkter, altså således at en kommunal støtte til åndssvageforsorgen vel ikke kunne anses for ulovlig, men dog af ministeriet måtte anses for uønskelig (f.eks. fordi det forhold, at kommunerne gerne ønskede at sikre sig institutioner og derfor evt. ville konkurrere indbyrdes med hensyn til støttens omfang kunne medføre en usaglig geografisk placering af åndssvageforsorgens institutioner)<sup>18</sup>).

#### *B. Meddelelse af approbation på vilkår, der eliminerer dispositionens ulovlighed*

Undertiden kan indsættelse af vilkår for approbationen eller en ændring af det underliggende retsforhold for den påtænkte disposition eliminere dennes ulovlighed. I indenrigsministeriets praksis findes da også adskillige eksempler på, at ministeriet i stedet for at meddele afslag under henvisning til dispositionens ulovlighed har meddelt et samtykke på vilkår, hvis opfyldelse kunne antages at gøre dispositionen lovlig. Herom henvises imidlertid til kap. IV II D om bibestemmelser i forbindelse med approbation.

#### *C. Hvem afgør spørgsmålet om en kommunal dispositions lovlighed?*

I tilfælde, hvor besvarelsen af spørgsmålet om en kommunal dispositions lovlighed nødvendiggør en stillingtagen til lovgivning, der hører under andre myndigheders ressort, vil approbationsmyndigheden i tvivlstilfælde normalt udbede sig en udtalelse fra vedkommende myndighed.

---

<sup>18</sup>) Jfr. om spørgsmålet om uklare formuleringer af afslag på approbation *Haagen Jensen: Kommunalret* pag. 24 f.

I mange tilfælde vil den pågældende ressortmyndigheds opfattelse uden videre blive lagt til grund for approbationsmyndighedens afgørelse, evt. således at approbationsmyndigheden i afgørelsen refererer den indhentede udtalelse og under henvisning hertil meddeler afslag<sup>19</sup>).

I andre tilfælde kan der opstå en konflikt derved, at approbationsmyndigheden ikke deler den adspurgte ressortmyndigheds retsopfattelse.

Det sædvanlige synes dog at være, at approbationsmyndigheden i konfliktsituationer lægger ressortmyndighedens retsopfattelse til grund. Dette har i hvert fald været tilfældet i indenrigsministeriets praksis, omend det undertiden er sket med ilde skjult misfornøjelse som f.eks. i en sag fra 1971, hvori Københavns kommune havde ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til at anvende et beløb over kapitalbudgettet til tilskud til opførelse og montering af "Odd-Fellow plejehjem".

Det fremgik af sagen, at der mellem institutionen og Københavns kommune var indgået overenskomst i henhold til omsorgsloven om vilkårene for optagelse af plejepatienter i hjemmet, og at der af hjemmets i alt 70 pladser forbeholdtes 58 pladser til pensionister fra Københavns kommune og således, at medlemmer af Odd-Fellow ordenen og pensionister, der omfattedes af ordenens arbejde, havde fortrinsret til optagelse i hjemmet.

I en over sagen afgivet erklæring udtalte socialministeriet, at dette ministerium for sit vedkommende efter omstændighederne havde fundet i et vist omfang at kunne godkende fortrinsret ved optagelse i plejehjem oprettet af foreninger eller lignende under forudsætning af, at de fortrinsberettigede grupper kun blev optaget, når de iøvrigt opfyldte betingelserne for optagelse på plejehjem.

---

<sup>19</sup>) Som eksempel kan nævnes indenrigsministeriets skrivelse af 31. maj 1966 (nr. 131), hvori man meddelte afslag på et byråds andragende om kommunegaranti for et lån til et boligbyggeri, idet man i svaret refererede boligministeriets udtalelse om, at der ikke kunne være bevilget statsstøtte til projektet og meddelte afslag under henvisning til den gældende lov om boligbyggeri, hvorefter det var en forudsætning for kommunegaranti, at de for ydelse af statsgaranti fastsatte vilkår var overholdt.

Endvidere kan nævnes de foran i note 13 og 15 nævnte skrivelser fra indenrigsministeriet af 23. juli 1968 og 22. september 1960.

Socialministeriet lagde herved vægt på en vis hensyntagen til det initiativ, som de pågældende foreninger og lignende havde udvist.

Socialministeriet oplyste samtidig, at ministeriet havde godkendt den omhandlede overenskomst mellem ”Odd-Fellow plejehjem” og Københavns kommune. Da det i overenskomsten var fastsat, at ansøgningerne om optagelse på hjemmet af de i Københavns kommune bosatte pensionister skulle passere og godkendes af kommunens socialdirektorat, var socialministeriet gået ud fra, at det ville blive påset, at de optagne personer opfyldte de almindelige betingelser for anbringelse på et plejehjem.

Indenrigsministeriet meddelte – under udtrykkelig henvisning til, at socialministeriet havde godkendt, at der med hjemmel i omsorgsloven blev tillagt de pågældende pensionister fortrinsret ved optagelse på plejehjemmet – det ansøgte samtykke<sup>20</sup>). Afgørelsen har dog næppe bekommet indenrigsministeriet særlig vel på baggrund af, at dette ministerium gentagne gange har stillet som vilkår for samtykke til kommunal støtte til private og selvejende institutioner, at institutionen stod åben for alle kommunens beboere på lige vilkår<sup>21</sup>).

Det er imidlertid også forekommet, at indenrigsministeriet har truffet afgørelse i strid med ressortministeriets lovfortolkning. Som eksempel herpå kan nævnes en sag fra 1960, hvori et byråd ansøgte om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen tiltrådte en mellem den og 17 sognekommuner indgået skoleforbundsoverenskomst om støtte til anlæg og drift af et gymnasium, der var organiseret som en selvejende institution.

Det fremgik af sagen, at institutionen ifølge det oprindelige udkast til vedtægter skulle ledes af en bestyrelse på 7 medlemmer, hvoraf 4 skulle vælges af de deltagende kommuner. De nødvendige midler til gymnasiets drift skulle tilvejebringes ved statstilskud i henhold til lov nr. 188 af 5. juni 1959, skolepenge m.v. samt tilskud

---

<sup>20</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 23. september 1971 (utrykt). Jfr. *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 28, der anser rigtigheden af afgørelsen for diskutabel.

<sup>21</sup>) Se f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 8. marts 1961 (utrykt) om støtte til Rudolf Steiner-skolen, indenrigsministeriets skrivelse af 1. september 1961 (utrykt) om støtte til Forenede Danske Motorejere til etablering af prøvestation og indenrigsministeriets skrivelse af 12. maj 1961 (utrykt) om støtte til etablering af privat campingplads.

fra de deltagende kommuner i henhold til den til enhver tid afsluttede overenskomst. I tilslutning hertil gik det foreliggende udkast til skoleforbundsoverenskomst bl.a. ud på, at de deltagende kommuner forpligtede sig til at dække de årlige underskud ved gymnasiets drift i et nærmere angivet forhold.

Undervisningsministeriet meddelte imidlertid institutionen, at det bl.a. ville være en forudsætning for vedtægternes godkendelse – og dermed for statslånets udbetaling – at bestyrelsen for gymnasiet, f.eks. ved en udvidelse af antallet af forældrerepræsentanter, blev sammensat således, at forholdet mellem antallet af private og kommunale bestyrelsesmedlemmer svarede til 2:1. Undervisningsministeriet fastholdt endvidere senere under en forhandling med indenrigsministeriet om sagen, at en sådan privat overvægt i skolens ledelse såvel i skolemæssig som i økonomisk henseende ville være en forudsætning for, at skolen kunne anerkendes som en selvejende institution og dermed tilskudsberettiget i henhold til loven af 5. juni 1959 om statstilskud til private gymnasieskoler.

I sit svar til byrådet udtalte indenrigsministeriet<sup>22)</sup> imidlertid, at en kommune ikke lovligt ville kunne forpligte sig til at dække de fremtidige årlige underskud i et privat gymnasium, hvis økonomiske ledelse kommunen ikke havde afgørende indflydelse på. Som følge heraf kunne indenrigsministeriet ikke godkende den mellem købstaden og nævnte sognekommuner indgåede skoleforbundsoverenskomst. Indenrigsministeriet bemærkede endvidere udtrykkeligt i sin skrivelse, at der ikke i skolelovgivningen var hjemmel til at indgå et kommunalt fællesskab om driften af en privat gymnasieskole<sup>23)</sup>.

#### *D. Legalitet contra hensigtsmæssighed*

*Harder* har udtalt, at en prøvelse af en kommunal dispositions

---

<sup>22)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 7. november 1960 (nr. 250).

<sup>23)</sup> *Harder* antager i Jur. 1970 pag. 270, at udtalelser fra vedkommende fagministerium selvstændigt må prøves af tilsynsmyndigheden.

I finsk ret har man gennem positiv lovgivning forebygget den konflikt, der kunne opstå ved, at forskellige statslige myndigheder ifølge henholdsvis besværsinstituttet og approbationsinstituttet skulle tage stilling til spørgsmålet om samme kommunale dispositions lovlighed, jfr. herom kap. XVI.

lovlighed i princippet må hvile på antagelsen af en retsenhed, for hvilken der kan gives autoritativt udtryk gennem fortolkning<sup>24</sup>).

Sondringen mellem på den ene side legalitet og på den anden side hensigtsmæssighed er imidlertid kompliceret og til tider uskarp<sup>25</sup>).

Det er således antaget, at en særlig kommunal interesse i en disposition, der ellers måtte anses for ulovlig, kan gøre denne lovlige, evt. i forbindelse med approbationsmyndighedens indføjelser af en række vilkår for et nødvendigt samtykke, jfr. herom også kap. IV II D.

Som et eksempel herpå kan nævnes en sag fra 1967, hvori Skælskør byråd ansøgte om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen påtog sig garanti for et lån som aktieselskabet Omø Færgefart agtede at optage til dækning af udgifter i forbindelse med en udvidelse af selskabets færge "M/S Omø".

Som betingelse for afgivelse af garantien havde byrådet blandt andet krævet, at der af selskabet ikke udbetaltes udbytte til aktionærerne, så længe lånet løb.

Det fremgik af sagen, at der efter den pr. 1. april 1966 stedfundne sammenlægning af bl.a. Skælskør og Omø kommuner fra kommunens side var stor interesse i, at forbindelsen mellem Omø og Sjælland holdtes i gang med et skib af en størrelse, der havde den nødvendige maskinkraft til at opretholde en daglig forbindelse også under isvanskeligheder, bl.a. for at sikre skolegangen for øens større børn. Det var over for indenrigsministeriet endvidere herved oplyst, at "M/S Omø" var øens eneste skibsforbindelse med Sjælland.

Indenrigsministeriet meddelte samtykke til garantien bl.a. på vilkår, at garantien bortfaldt, dersom færgefarten blev indstillet, og at selskabets årlige regnskaber blev indsendt til byrådet<sup>26</sup>).

24) Jur. 1970 pag. 270 f.

25) Jfr. herom navnlig *Krarups* analyser i Øvrighedsmyndighedens grænser, navnlig pag. 32, 35 ff og 37.

26) Indenrigsministeriets skrivelse af 9. januar 1967 (utrykt). Som et yderligere eksempel kan nævnes indenrigsministeriets skrivelse af 18. juni 1971 (utrykt), hvori det udtales, at det i overensstemmelse med en mangeårig fast kommunal praksis er anerkendt, at kommuner vederlagsfrit kan overdrage grund til kirkebyggeri, og at en sådan overdragelse falder uden for det område, der er dækket af grundlovens § 68, såfremt der ved overdragelsen tilgodeses selvstændige kommunale interesser.

I den nævnte sag var den kommunale interesse åbenbar, og da færgen var øens eneste skibsforbindelse, blev der ikke gennem støtten krænkede hensyn til konkurrerende virksomheder.

Helt så klar var situationen ikke i en sag fra 1959, hvori et byråd havde ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til, at udgifterne ved ombygning af en kommunen tilhørende sommerrestaurant til helårsdrift samt udgifterne ved opførelse af en tilbygning til restauranten indeholdende 19 hotelværelser afholdtes ved optagelse af lån.

Indenrigsministeriet udtalte, at man måtte formene, at det i almindelighed ikke vil være en lovlig kommunal opgave at opføre eller yde støtte til opførelse af et nyt hotel i byen, men at indenrigsministeriet under hensyn til de i sagen foreliggende særlige forhold, herunder navnlig de særlig mangelfulde hotelforhold i byen, efter omstændighederne havde ment at burde meddele det ansøgte samtykke<sup>27</sup>).

Endnu mere tvivlsom var en sag fra 1953, hvori indenrigsministeriet oprindeligt havde meddelt, at man ikke mente at burde meddele samtykke til, at en købstadkommune påtog sig garanti for forrentning og tilbagebetaling af et lån, som en muremester agtede at optage til delvis dækning af udgifterne ved indretningen af et projekteret underjordisk garageanlæg på en plads i byen, idet det efter indenrigsministeriets formening måtte anses for at ligge udenfor kommunallovgivningens forudsætninger, at kommunen påtog sig garanti for lån til det omhandlede formål.

Byrådet anmodede imidlertid ministeriet om at tage sagen op til fornyet overvejelse, idet man henviste til, at en omlægning af den nævnte plads var nødvendig, såvel af trafikale som af æstetiske grunde, samt at kommunen ved at træffe overenskomst med den pågældende muremester kunne opnå væsentlige besparelser. Det var således oplyst, at kommunens besparelse ved at overlade muremesteren at udføre pladsens regulering i forbindelse med garageanlægget ville andrage ca. 10.000 kr., samt at det var hensigten i garageanlægget at indbygge en transformatorstation, som skulle opføres i kvarteret, og som af æstetiske grunde måtte

---

<sup>27</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 21. januar 1959 (utrykt).

placeres under jorden. Ved dette arrangement opnåedes yderligere en besparelse på ca. 17.000 kr.

Det til garageanlægget fornødne areal skulle iøvrigt af kommunen udlejes til den pågældende muremester mod en årlig leje af 720 kr. Lejemålet var uopsigeligt indtil den 1. august 2002, hvorefter hele anlægget skulle tilfalde kommunen uden vederlag.

Indenrigsministeriet meddelte herefter ”efter omstændighederne” samtykke til, at kommunen påtog sig den omhandlede garantiforpligtelse<sup>28</sup>).

Afgørelsen må forekomme overordentlig tvivlsom. Kommunens interesse synes udelukkende at være at opnå besparelser, og man må da rejse det spørgsmål, om hensynet til at opnå kommunale besparelser af en størrelsesorden som i den foreliggende sag kan legitimere en støtte til en privat erhvervsdrivende. Dette kan næppe antages.

Brugen af udtrykket, at samtykke meddeles ”efter omstændighederne” kan i disse sager virke ejendommelig, idet sagerne i realiteten drejer sig om legalitetsspørgsmål. Brugen vil dog i visse tilfælde kunne forsvares gennem en konstruktion, hvorefter ministeriet – efter en konstatering af den påtænkte dispositions lovlighed – meddeler samtykket med betænkelighed grundet i hensigtsmæssighedssynspunkter.

Andre indenrigsministerielle afgørelser viser imidlertid, at ministeriet har knyttet udtrykket ”efter omstændighederne” til afgørelsen af legalitetsspørgsmål.

I en sag fra 1965 havde et byråd således ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til vederlagsfrit at overdrage et areal til Danmarks Radio. Indenrigsministeriet meddelte ”efter omstændighederne” det ansøgte samtykke til overdragelsen. Ministeriet udtalte imidlertid videre, at man på den givne foranledning skulle henlede opmærksomheden på, ”at statsradiofoniens udgifter i henhold til § 3 i lov nr. 215 af 11. juli 1959 om radiospredning skal dækkes gennem årlige afgifter, der har en sådan størrelse, at der derved bliver dækning for alle Danmarks Radios udgifter, og at vederlags-

---

<sup>28</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 25. juni 1953 (utrykt).

frie afhændelser fra købstadkommunen til Danmarks Radio ikke fremtidig kan forventes godkendt"<sup>29</sup>).

I en sag fra 1962, hvor indenrigsministeriet havde meddelt afslag på et andragende om kommunal garanti for et lån til et husholdningsseminarium, udtalte ministeriet videre "at indenrigsministeriet efter omstændighederne vil anse det for foreneligt med kommunal-lovgivningen, at kommunen over driftsregnskabet yder et tilskud til hel eller delvis dækning af den omhandlede udgift eventuelt i forbindelse med et vilkår om, at tilskuddet skal tilbagebetales i tilfælde af seminarievirksomhedens ophør"<sup>30</sup>).

Brydningen mellem legalitetsbetragtninger og hensigtsmæssighedsbetragtninger kan yderligere belyses gennem 3 "efter omstændighederne"-afgørelser fra indenrigsministeriets praksis.

I en sag fra 1950 havde et byråd ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen påtog sig garanti for et lån på 8.500 kr. som en kioskejer agtede at optage til dækning af udgifterne ved opførelsen af en kioskbygning.

Det fremgik af sagen, at det ved gennemførelsen af en regulering og istandsættelse af et torv i kommunen viste sig nødvendigt at nedbryde den kioskejerens tilhørende kioskbygning, og at byrådets gade- og vejudvalg derefter stillede krav om, at planerne for en eventuel ny kioskbygning skulle forelægges for udvalget til godkendelse. Indenrigsministeriet meddelte "efter omstændighederne" det ansøgte samtykke<sup>31</sup>).

Der synes juridisk set ikke holdepunkter for at meddele samtykket, idet det oplyste om nødvendigheden af nedbrydningen og kravet fra gade- og vejudvalget synes irrelevant for afgørelsen af spørgsmålet om støttens lovlighed. Afgørelsen er imidlertid ikke

---

<sup>29</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 29. marts 1965 (utrykt). Jfr. endvidere indenrigsministeriets skr. af 12. marts 1957 (Love og anordn. B 1957 pag. 221), hvori indenrigsministeriet erklærede sig enig med boligministeriet i, at der knyttede sig store betænkeligheder til en ordning, hvorefter en kommune garanterede for lån til delvis dækning af den kontante udbetaling ved køb af visse huse, idet ordningen indebar en videregående støtte til byggeriet end forudsat i boligstøtteleven. Indenrigsministeriet meddelte "alene rent undtagelsesvist" samtykke.

<sup>30</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 2. august 1962 (utrykt).

<sup>31</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 4. juli 1950 (utrykt).

truffet ved nogen fejltagelse, lige så lidt som sagen er betragtet som en bagatelsag, idet skrivelsen er underskrevet af ministeren. Afgørelsen kan derfor vanskeligt ses som andet end udtryk for, at hensigtsmæssighedsbetragtninger (billighedsbetragtninger) har været afgørende for ministeriets afgørelse af spørgsmålet om støttens lovlighed.

Afgørelsen er ikke enestående. I en sag fra 1960 havde et byråd således ansøgt om indenrigsministeriets samtykke til, at byrådet ydede sin kæmner et lån på ca. 36.000 kr. til delvis dækning af udgifterne ved opførelsen af et parcelhus til eget brug.

Det fremgik af sagen, at kæmneren som følge af en projekteret udvidelse af de kommunale kontorer var blevet anmodet om at fraflytte den af ham hidtil benyttede lejlighed i kommunens administrationsbygning, og at det ikke havde været muligt at finde anden passende bolig til kæmneren.

Det var endvidere oplyst, at der for det pågældende lån ville blive udstedt et pantebrev med sikkerhed i den pågældende ejendom. Pantebrevet skulle henstå afdragsfrit i 10 år, medens der ikke var taget endelig stilling til, hvorledes pantebrevet herefter skulle afdrages.

Indenrigsministeriet meddelte efter omstændighederne det ansøgte samtykke bl.a. på vilkår, at der i pantebrevet blev indføjet en bestemmelse om, at pantebrevet forfaldt til fuldstændig indfrielse i tilfælde af ejerskifte eller i tilfælde af, at kæmneren fratrådte sin stilling under kommunen<sup>32</sup>).

Også afgørelsen i denne sag synes at hvile på billighedsbetragtninger<sup>33</sup>). Dersom en særlig kommunal interesse i kæmnerens boligforhold, f.eks. at han boede i umiddelbar nærhed af administrationsbygningen, skulle påberåbes som det moment, der kunne legalisere en kommunal indsats, synes denne at måtte bestå i, at kommunen som sin ejendom kunne lade opføre et hus, der kunne tjene til bolig for den til enhver tid værende kæmner. De af indenrigsministeriet indsatte vilkår tjener heller ikke til konstruk-

---

<sup>32</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 24. august 1960 (utrykt).

<sup>33</sup>) Jfr. også om en af billighedsbetragtninger præget amtsrådsafgørelse *Haagen Jensen: Kommunalret* pag. 51 note 5.

tion af nogen særlig kommunal interesse, men alene til at begrænse støtten, dersom kæmneren skulle sælge huset, eller hans ansættelsesforhold i kommunen ophøre.

En sag fra 1962 drejede sig om, at en amtskommune og en købstadkommune havde ansøgt om samtykke til optagelse af et kreditforeningslån til dækning af udgifter ved opførelse af et fælles sygehus. Lånets karakter af kreditforeningslån indebar, at lånet skulle sikres ved panteret i sygehuset.

Indenrigsministeriet udtalte<sup>34</sup>), at da kommunerne ifølge sygehuslovgivningen, jfr. lov. nr. 153 af 31. maj 1961 om sygehuse, var pligtige at tilvejebringe og drive det fornødne antal sygehuse i det omfang, hvori dette ikke skete ved statens foranstaltning, og da nedlæggelse af sygehuse ifølge samme lovs § 3 krævede indenrigsministeriets godkendelse, var det efter indenrigsministeriets formening utvivlsomt, at den adgang, en pantnaver normalt har til i givet fald at søge fyldestgørelse i den pantsatte ejendom, i et tilfælde som det nævnte måtte vige for den offentlige interesse i, at kommunen beholdt denne ejendom til rådighed for dens oprindelige formål, indtil det evt. var godkendt af ministeriet, at sygehuset blev nedlagt som kommunalt sygehus.

Indenrigsministeriet måtte under hensyn hertil anse det for tvivlsomt, om sygehuse overhovedet burde gøres til genstand for pantsætning.

Indenrigsministeriet tilføjede imidlertid, at spørgsmålet herom var genstand for drøftelser mellem indenrigsministeriet og boligministeriet, men under hensyn til, at optagelsen af det ansøgte lån til finansieringen af sygehusbyggeriet var aktuel, og da det efter det oplyste ikke havde været muligt på anden måde at opnå lån på det på det pågældende tidspunkt meget stramme lånemarked, havde indenrigsministeriet dog ikke i det foreliggende tilfælde ment at burde afvente resultatet af de nævnte drøftelser. Man godkendte derfor efter omstændighederne, at amtskommunen og købstadkommunen optog det nævnte lån.

Umiddelbart må indenrigsministeriets afgørelse forekomme ejendommeligt. Man udtaler, at man anser det for utvivlsomt, at

---

<sup>34</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 2. juli 1962 (utrykt).

adgangen til at søge fyldestgørelse i den pantsatte ejendom i givet fald må vige for den offentlige interesse i, at kommunen beholder ejendommen til sygehusformål, hvilket er det samme som at sige, at pantsætningen ikke kan få retsvirkning efter sit indhold. Alligevel meddeler man samtykke til låneoptagelsen. En konstruktion, hvorefter man kunne hævde, at samtykke blev meddelt til låneoptagelsen i henhold til KKL § 22, stk. 1, og LKL § 28, stk. 2, men ikke til pantsætningen, jfr. KKL § 22, stk. 3, og LKL § 28, stk. 2, er ikke forsøgt og ville også på grund af lånets karakter af kreditforeningslån være meningsløs.

Det er herefter vanskeligt at se afgørelsen som andet end et eksempel på, at indenrigsministeriet meddeler samtykke til en pantsætning, der efter indenrigsministeriets egen udtrykkelige angivelse må anses for ugyldig. Sagen må dog nok ses på baggrund af, at amtskommunens og købstadkommunens skatteudskrivningsret afgav den fornødne sikkerhed for, at afdrag og renter ville blive betalt og dermed for, at fyldestgørelsessituationen aldrig ville opstå. På denne baggrund har man formentlig i det konkrete tilfælde anset kravet om pant, der fulgte af kreditforeningens statutter, som en ren formalitet, som man under hensyn til, at lån ikke kunne opnås fra anden side, har ment at burde sætte sig ud over. Sagen viser imidlertid med tydelighed, hvilken vægt hensigtsmæssighedsbetragtninger har over for legalitetsovervejelser på det mere abstrakte plan.

## Kapitel VIII

### Approbation som styringsmiddel

#### I. Indledning

I nærværende kapitel behandles spørgsmålet om statslig styring af kommunerne<sup>1)</sup> gennem approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning. Da denne lovgivning ikke indeholder materielle bestemmelser om kommunale opgaver, og da KSL forudsætter en kommunalbestyrelsesbeslutning som grundlag for approbation efter lovens bestemmelser, kan den form for styring der opereres med i det følgende karakteriseres som en indirekte styring, der har til formål at bringe de styredes (kommunernes) adfærd i overensstemmelse med de statslige intentioner med hensyn til navnlig planlægning og samfundsøkonomisk udvikling<sup>2)</sup>.

En sådan styring finder ikke alene sted i forbindelse med approbation af konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger, men også i forbindelse med approbation af de nedenfor i afsnit IV omhandlede normbeslutninger, altså de kommunale styrelsesvedtægter og kommunale fællesskabers overenskomster. De herhen hørende styrings spørgsmål behandles i forbindelse med fremstillingen i kap. X og XI.

Nedenfor behandles under II spørgsmålet om kommunale investerings- og finansieringsplaner som forudsætning for låneapprobation og spørgsmålet om de før og efter KSL gennemførte krav og begrænsninger med hensyn til kommunale låneoptagelser. Derefter

---

1) Jfr. om styrings spørgsmålet i almindelighed *Poul Meyer*: Offentlig forvaltning kap. 3 og specielt om statslig styring af kommunerne navnlig *Erik Harder*: Tilsynet med kommunerne. Jur. 1970 pag. 261 ff, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 67 ff samt redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation (Bet. 629/1971) kap. VIII. Som bilag 5 til den nævnte redegørelse er optaget en af *Preben Espersen* udarbejdet oversigt over nogle hidtil anvendte styringsmidler overfor kommunerne.

2) Også i forholdet til kommunerne gælder det af *Poul Meyer* anførte om vanskeligheden ved at anbringe en konkret virkelighed i én og kun én af de kategorier af styringsformer, der opstilles som analytiske begreber (målstyring, programstyring og kontrolstyring) jfr. Forvaltning pag. 218 f.

behandles under III spørgsmålet om kommunale dispositioner vedrørende fast ejendom, herunder om der fortsat kan antages at være baggrund for de herhen hørende approbationskrav. Endelig behandles under IV spørgsmålet om vederlagsydelse til udvalgsformænd og næstformænd i kommunalbestyrelserne, herunder spørgsmålet om den i forbindelse hermed i praksis stedfundne skønsnormering.

## II. Låneoptagelser

### *A. Kommunale investerings- og finansieringsplaner som forudsætning for låneapprobation*

#### *1. KSL § 37, stk. 2, og baggrunden herfor*

Det bestemmes i KSL § 37, stk. 2, at det forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår, som økonomiudvalget skal udarbejde til kommunalbestyrelsen inden hvert års 1. september, skal ledsages af investerings- og finansieringsplaner i det omfang, det er fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Bestemmelsen betegner en nydannelse i den kommunale styrelseslovgivning, men tanken om sådanne planer er af ældre dato.

Kæmnerforeningen i Danmark nedsatte således allerede i 1944 et udvalg til overvejelse af forslag vedrørende et ændret grundlag for affattelsen af købstadkommunernes budgetter og regnskaber. Udvalget foreslog i sin betænkning blandt andet, at der i alle kommuner hvert år skulle tilvejebringes et kapitalbudget og dette forslag blev drøftet i indenrigsministeriets regnskabsudvalg af 1948, der dog ikke mente at burde foreslå, at et sådant kapitalbudget blev gjort obligatorisk<sup>3</sup>).

I forslaget til KSL var i § 37 optaget en bestemmelse om, at økonomiudvalgets forslag til kommunens årsbudget skulle ledsages af foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter og lign. til nærmere belysning af kommunens økonomi<sup>4</sup>). Anvendelsen af

---

<sup>3</sup>) Regnskabsbetænkning pag. 17.

<sup>4</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 92.

ordet "foreliggende" indebar, at det ikke efter bestemmelsen kunne pålægges en kommune at operere med de nævnte planer og oversigter.

Dette forslag svarede i alt væsentligt til § 37 i det udkast til en ny kommunal styrelseslov, som kommunallovskommissionen havde udarbejdet<sup>5</sup>).

Under folketingsbehandlingen af styrelseslovsforslaget foreslog indenrigsministeren imidlertid § 37 ændret. Ministerens forslag blev støttet af samtlige medlemmer af det pågældende folketingsudvalg med undtagelse af SF's repræsentant, der stillede et selvstændigt ændringsforslag<sup>6</sup>).

Ministerens forslag gik ud på, at bestemmelserne om investeringsplaner og finansieringsoversigter blev ændret til, at forslaget til kommunens årsbudget skulle ledsages af investerings- og finansieringsplaner, i det omfang det var nødvendigt for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Det hedder i bemærkningerne til ministerens ændringsforslag, at den vejledning, flerårige investerings- og finansieringsplaner kan give, i mange tilfælde vil være en nødvendig forudsætning for, at kommunalbestyrelsens medlemmer kan overskue konsekvenserne på lidt længere sigt af såvel de bevillinger, der indeholdes i årsbudgettet, som af bevillinger iøvrigt. På denne baggrund fandt man det naturligt at foreskrive en pligt for økonomiudvalget til at sørge for materialets tilvejebringelse i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til årsbudget i det omfang, de nævnte planer er nødvendige for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Mindretallets ændringsforslag gik ud på, at der i loven skulle optages en bestemmelse om, at forslaget til årsbudget skulle ledsages af investerings- og finansieringsplaner, altså således at tilvejebringelsen af planerne under alle omstændigheder var obligatorisk i alle kommuner.

Bestemmelsen blev som det vil være fremgået vedtaget i den af indenrigsministeren foreslåede udformning.

---

<sup>5</sup>) BET pag. 205.

<sup>6</sup>) Folketingsudvalgets betænkning af 25. april 1968. F.T. Tillæg B 1967-68 2. samling sp. 280.

## *2. Investerings- og finansieringsplaner som led i styringsfunktionerne*

Bestemmelsen i § 37 om investerings- og finansieringsplaner blev hurtigt efter styrelseslovens ikrafttræden genstand for betydelig interesse fra centraladministrationens side. Men medens det under folketingsbehandlingen først og fremmest var hensynet til kommunalbestyrelsens medlemmer, der blev fremhævet, blev det nu spørgsmålet om, hvorvidt planerne skulle være en forudsætning for tilsynsmyndighedernes samtykke til låneoptagelser, der blev det centrale.

Dette kom frem allerede i indenrigsministeriets cirkulære nr. 142 af 17. juni 1970 om kommunernes låntagning, økonomiske planlægning m.v. pkt. III. Det udtales indledningsvis pligtskyldigst, at ministeriet finder grund til at understrege, at flerårige investerings- og finansieringsplaner og i tilslutning hertil flerårige drifts- og anlægsbudgetter ofte vil være en nødvendig forudsætning for en vurdering af de økonomiske konsekvenser på længere sigt af såvel de bevillinger, der indeholdes i kommunalbestyrelsens årsbudget som af kommunalbestyrelsens bevillinger iøvrigt.

Ministeriet udtaler imidlertid videre, at udarbejdelsen af et flerårigt drifts- og anlægsbudget tillige ofte vil være en nødvendig forudsætning for en forsvarlig stillingtagen til omfanget af den enkelte kommunes låneoptagelse, og at det derfor kunne forventes, at en langsigtet økonomisk planlægning i stigende grad vil være en forudsætning for opnåelse af tilsynsmyndighedens samtykke til optagelse af lån til finansiering af de kommunale anlægsarbejder. Under hensyn hertil anmodede ministeriet samtidig tilsynsrådene om at medvirke til, at den kommunaløkonomiske langtidspanlægning blev fremmet mest muligt.

Denne linie blev yderligere trukket op i indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 20. januar 1971<sup>7)</sup> til samtlige tilsynsråd og kommunalbestyrelser. Indenrigsministeriet understregede heri i forbindelse med spørgsmålet om indhentelse af materiale til brug ved en undersøgelse af kommunernes lånebehov betydningen af, at der ved udarbejdelsen af investerings- og finansieringsplaner var fore-

---

7) Utrykt.

taget en nøje vurdering af de faktiske lånemuligheder og muligheden for at gennemføre påtænkte anlægsarbejder. Indenrigsministeriet anmodede samtidig tilsynsrådet om at fremkomme med de bemærkninger, som materialet gav rådet anledning til, idet man i denne forbindelse udbad sig oplysning om rammeaftaler, som tilsynsrådene måtte have indgået med de enkelte kommuner, samt om tilsynsrådets vurdering af materialet, herunder om, hvorvidt rådet havde ment og fortsat mente at kunne lægge nævnte planer til grund for udøvelsen af lånekontrollen.

I en cirkulærskrivelse af 22. januar 1971<sup>8)</sup> til samtlige tilsynsråd og kommunalbestyrelser udtaltes, at regeringen mente at burde påpege den risiko, som omfanget af den kommunale anlægsvirksomhed indebar for den samfundsøkonomiske udvikling, og at man skulle henlede opmærksomheden på, at der under alle omstændigheder ville være behov for en endog meget væsentlig reduktion af den kommunale låntagning i det kommende år. Man erindrede videre om, at foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, ifølge KSL § 55, stk. 2, ikke må påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån. Ministeriet understregede nødvendigheden af, at denne bestemmelse nøje blev overholdt, og gjorde samtidig tilsynsrådene opmærksom på, at sådant samtykke normalt ikke bør meddeles, medmindre det kan ske på grundlag af investerings- og finansieringsplaner, eventuelt et flerårigt drifts- og anlægsbudget, der giver mulighed for forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Man anmodede endvidere tilsynsrådene om, at en genpart af alle skrivelser, hvori der blev meddelt samtykke til lånefinansiering i henhold til § 55, stk. 2, indtil videre blev indsendt til indenrigsministeriet.

Også i sin egenskab af tilsynsmyndighed for amtsrådene skærpede ministeriet kravet om de nævnte planer. I cirkulærskrivelse af 22. januar 1971<sup>9)</sup> til samtlige amtsråd erindrede ministeriet således om regelen i § 55, stk. 2, og understregede, at denne bestemmelse nøje

---

<sup>8)</sup> Utrykt.

<sup>9)</sup> Utrykt.

måtte overholdes, og at ministeriet måtte forbeholde sig som grundlag for en stillingtagen til ansøgninger om lånefinansiering af nye anlægsarbejder m.v. at stille krav om forelæggelse af investerings- og finansieringsplaner, eventuelt et flerårigt drifts- og anlægsbudget, der gav mulighed for en forsvarlig bedømmelse af amtskommunens økonomi.

Interessen i flerårige kommunale investerings- og finansieringsplaner knytter sig imidlertid ikke alene til tilvejebringelsen af et grundlag for stillingtagen til den enkelte kommunes andragender om samtykke til låneoptagelser. Udarbejdelsen af de nævnte planer i samtlige kommuner er tillige en nødvendig forudsætning for en effektiv samordning og gensidig afstemning af statens og kommunernes økonomi. Et overblik over det kommunale finansierings- og lånebehov over en årrække vil således i høj grad kunne være bestemmende for den generelle linie, som indenrigsministeriet i sin egen tilsynspraksis over for amtskommunerne og gennem udstedelse af forskrifter for tilsynsrådernes virksomhed på låneområdet må lægge, for at den kommunale økonomi kan tilpasses regeringens økonomiske målsætninger for samfundet som helhed. Den af regeringen i 1970 nedsatte arbejdsgruppe vedrørende centraladministrationens organisation har da også i sin betænkning anbefalet<sup>10)</sup>, at det af indenrigsministeriet iværksatte arbejde med et nyt budget- og regnskabssystem for kommunerne fremmes mest muligt, og at den nyordning, som bliver resultatet af udvalgsarbejdet, giver mulighed for, at der på grundlag af kommunernes flerårige drifts- og anlægsbudgetter årligt kan udarbejdes budgetoverslag for den samlede kommunale sektor parallelt med statens budgetoverslag.

Også fra kommunal side er der udtrykt forståelse for nødvendigheden af en samordning af statens og kommunernes økonomi. I en fællesskrivelse til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser fra indenrigsministeriet, økonomi- og budgetministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark<sup>11)</sup> udtaltes det således, at det er aftalt, at et nærmere budgetsamarbejde mellem staten, kommunerne og amtskommunerne bør fremmes mest muligt

---

<sup>10)</sup> Bet. 629/1971 pag. 38.

<sup>11)</sup> Skr. af 2. august 1972 (utrykt).

og at der med henblik herpå nedsættes et udvalg bestående af repræsentanter for de to ministerier, kommunerne og amtskommunerne. Resultatet af dette udvalgs overvejelser foreligger endnu ikke.

## *B. Lånebegrænsninger<sup>1 2</sup> )*

### *1. Ordningen før KSL*

Efter den tidligere ordning jfr. KKL § 22 og LKL §§ 15 og 28 krævede en kommunes optagelse af lån samtykke fra den almindelige kommunale tilsynsmyndighed. Indenrigsministeriet og gennemgående også amtsrådene påså i forbindelse med tilsynets udøvelse bl.a., at udlånsrenten ikke oversteg visse nærmere fastsatte maxima, der løbende blev reguleret af indenrigsministeriet, og man tilstræbte gennem henlæggelseskrav i forbindelse med lånesamtykker at sikre, at vedkommende kommunes skatteudskrivning stod i et passende forhold til kommunens låntagning og anlægsvirksomhed<sup>1 3</sup> ).

Der var derimod ikke tale om nogen egentlig styringsfunktion med hensyn til kommunernes økonomi i betydning af fastsættelse af generelle rammer eller kvoter for den samlede kommunale låntagning. En sådan styringsfunktion ville også vanskeligt kunne udøves, da der ikke efter den da gældende lovgivning var hjemmel for indenrigsministeriet til at give amtsrådene påbud eller instrukser med hensyn til udøvelsen af tilsynet over for sognekommunerne. Dette udelukkede dog som lige berørt ikke, at amtsrådene under deres tilsyn med sognekommunerne i visse henseender fulgte samme retningslinier som indenrigsministeriet, f.eks. med hensyn til låne- rentens størrelse.

---

<sup>12</sup>) Jfr. *Espersen: Beslutninger* pag. 145 f og for norsk og svensk rets vedkommende *Engb: Kommunalforvaltning* pag. 137 ff, *Strömberg: Kommunalrätt* pag. 61 f, *Sundberg: Kommunalrätt* pag. 405.

<sup>13</sup>) Betragtninger om, at nutiden ikke bør vælte byrder over på kommende generationer kendes også i norsk ret, jfr. *Hammer: Kommuneloven* pag. 274, og i svensk ret jfr. *Jägerskiöld i Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1961 pag. 98 f, *Sundberg: Kommunalrätt* pag. 405.

## 2. Ordningen efter KSL<sup>14)</sup>

### a. Indledning

Det bestemmes i KSL § 55, stk. 1, at kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Kommunerne kan dog efter § 56, stk. 1, uden samtykke disponere over en kassekredit inden for visse beløb samt efter § 56, stk. 2, uden samtykke optage lån, som afvikles over driftsregnskabet (d.v.s. over den årlige skatteudskrivning) med mindst 1/3 årligt, for så vidt lånets provenu anvendes til forøgelse af driftskapitalen, til endelig finansiering af kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

Det fastsættes endvidere i § 55, stk. 2, at foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, ikke må påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån.

Reglen i § 56, stk. 2, om adgangen til uden samtykke at optage indtil 3-årige lån er en nydannelse i styrelseslovgivningen<sup>15)</sup>, men iøvrigt er bestemmelserne stort set en videreførelse af de tidligere gældende bestemmelser i KKL § 22 og LKL § 15, stk. 1, og § 28, stk. 2.

Med hensyn til økonomisk styring rummer ordningen efter KSL den afgørende omstændighed, at indenrigsministeriet med hjemmel i KSL § 47 kan fastsætte (generelle) forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser. Det vil herigennem være muligt for regeringen via indenrigsministeriet at foreskrive almindelige retningslinier for udøvelsen af lånekontrollen, herunder bestemte afdragstider og henlæggelseskrav samt kvoter for det samlede kommunale lånebeløb, tilsynsrådet kan meddele samtykke til inden for en given periode. Den fulgte praksis i så henseende behandles nærmere neden for under c.

<sup>14)</sup> Jfr. *J.B. Pileborg: Kommunerne og lånekontrollen. Danmarks Amtsråd 1970–71 nr. 2 pag. 7 ff.*

<sup>15)</sup> Derimod er selve tanken om en sådan adgang ingenlunde ny. Under folketingets forhandlinger forud for købstadkommunalloven af 1868 foreslog et medlem således, at kommunerne skulle kunne optage indtil 3-årige lån uden samtykke. Rigsdagstidende 1866–67. Folketingets forhandlinger sp. 584.

En statslig styring af kommunernes økonomi vil i et vist omfang kunne forstyrres ved, at kommunerne efter KSL § 56, stk. 2, kan optage indtil 3-årige lån uden samtykke.

Med denne bestemmelse vil ethvert forsøg på at begrænse låntagningen kunne imødegås af kommunerne med en i hvert fald midlertidig forøgelse af optagelsen af korte lån. Anlægsarbejder vil med en forventet finansiering efter § 56, stk. 2, kunne iværksættes uden forhåndssamtykke fra tilsynsmyndigheden i henhold til lovens § 55, stk. 2, og indgreb over for sådanne kommuner vil først kunne foretages efter flere års forløb, nemlig når flere års regnskaber foreligger. Bestemmelsen vil derfor i værste fald kunne blive kompromitterende for enhver bestræbelse for på kortere sigt at opnå en reduktion af den kommunale låntagning eller blot af en stigning i denne låntagning.

Det kan på denne baggrund ikke undre, at bestemmelsen i § 56, stk. 2, var genstand for betydelig interesse under folketingsbehandlingen af forslaget til KSL, men måske nok, i hvilken retning interessen gik.

Folketingsudvalget stillede således et skriftligt spørgsmål til indenrigsministeren, om ikke det ville være rimeligt, om bestemmelsen i forslagets § 56, stk. 2, blev ændret således, at lånets afviklingsperiode forlængedes til 5 år.

Indenrigsministeriet udtalte i sit svar<sup>16</sup>), at det måtte anses for meget betænkeligt at udvide kommunalbestyrelsens adgang efter § 56, stk. 2, til at optage lån uden tilsynsmyndighedens samtykke, således at lånets afviklingsperiode forlængedes til 5 år, idet mulighederne for at afpasse kommunernes økonomiske politik til de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til

<sup>16</sup>) Såvel spørgsmål (nr. 23) som svar er optaget i folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966-67 sp. 2274 f.

Efter såvel svensk som finsk kommunallovgivning kan lån med en løbetid under 5 år optages uden samtykke. Landstingslag § 64 og Kommunallag § 58 (dog inden for visse grænser), jfr. *Sundberg*: Kommunalrätt pag 259 f, Finske Kommunallov § 108, jfr. *Rytkölä*: Gemeinderecht pag. 101. Efter norsk ret gælder derimod ikke nogen approbationsfri låneret, jfr. *Engb*: Kommunalforvaltning pag. 114. Disse forhold blev imidlertid ikke berørt i korrespondancen mellem folketingsudvalget og indenrigsministeriet.

enhver tid måtte gøre sig gældende, derved i høj grad ville svækkes.

Det nævnte spørgsmål blev imidlertid videre forfulgt af folketingsudvalget.

Udvalget udbad sig således samråd med indenrigsministeren om besvarelse af spørgsmål nr. 23<sup>17)</sup> om § 56, stk. 2.

Fra indenrigsministeriets side blev det gjort gældende<sup>18)</sup>, at en udvidet adgang for kommunerne til at optage egentlige lån uden tilsynsmyndighedens samtykke ville få konsekvenser dels i forholdet til udøvelsen af rentekontrol, dels i forholdet til effektiviteten af det økonomiske tilsyn med kommunernes økonomi. Disse konsekvenser ville indtræde, hvad enten løbetiden for de lån, der kan optages uden samtykke, blev sat til 3 eller 5 år, men konsekvensernes rækkevidde ville forøges meget betydeligt med længden af åremålet.

For så vidt angår de tilsynsmæssige konsekvenser pegede ministeriet på, at adgangen til at optage korte lån uden samtykke gør det vanskeligt at påvirke kommunernes økonomi på kortere sigt gennem vilkår om henlæggelser som betingelse for låneoptagelse, og det almindelige økonomiske tilsyns værdi som instrument til påvirkning af kommunernes anlægsvirksomhed derfor ville forringes.

Enden på diskussionen om dette spørgsmål blev, at forslaget § 56, stk. 2, blev vedtaget af folketinget uden ændringer. Dette resultat må formentlig opfattes som et kompromis mellem de ønsker, som henholdsvis kommunale kredse og indenrigsministeriet nærede med hensyn til rækkevidden af låneapprobation som styringsmiddel.

### *c. Indenrigsministeriets praksis efter KSL*

#### 1<sup>o</sup>. Direkte central styring

Indenrigsministeriet har som direkte tilsynsmyndighed over for amtskommunerne kunnet øve en betydelig indflydelse på den amtskommunale anlægsvirksomhed.

<sup>17)</sup> Udvalgets skrivelse af 8. november 1967 (utrykt).

<sup>18)</sup> Redegørelsen for indenrigsministeriets standpunkter i forbindelse med dette samråd bygger på de notater, der af ministeriet blev udarbejdet i anledning af ønsket om samråd.

Meddelelse af samtykke til låneoptagelse for 1971/72 og 1972/73 er således sket efter en af indenrigsministeriet for den enkelte amtskommune fastsat – 2-årig – låneramme.

I en cirkulæerskrivelse til samtlige amtsråd af 2. august 1972<sup>19)</sup>, har indenrigsministeriet endvidere meddelt, at man ved forhandling med Amtsrådsforeningen havde opnået enighed om, at amtskommunernes samlede låntagning i regnskabsåret 1973/74 kunne svare til 80 % af den af indenrigsministeriet fastsatte samlede ramme for amtskommunernes låntagning i 1972/73. Indenrigsministeriet agtede gennem forhandling med de enkelte amtsråd forinden budgettets endelige vedtagelse at søge gennemført den nævnte begrænsning af amtskommunernes låntagning.

## 2°. Styring gennem tilsynsråd

Indenrigsministeriet har i cirkulæerskrivelse af 9. juni 1970<sup>20)</sup> til samtlige tilsynsråd fastsat i medfør af KSL § 47, at samtykke til optagelse af lån med længere løbetid end 30 år – bortset fra realkreditlån og lån i Kommunekreditforeningen – ikke kunne meddeles, forinden sagen havde været forelagt indenrigsministeriet, samt at samtykke til optagelse af lån til el-, gas-, vand- og varmegærker kun kunne meddeles, såfremt lånet havde en løbetid på højst 20 år.

Indenrigsministeriet fastsatte endvidere, at for så vidt angår kommunelån, der blev afviklet endeligt over den kommunale skatteudskrivning, ville det – såfremt lånet havde en længere løbetid end 15 år – være et vilkår for samtykke til låneoptagelsen, at der over kommunens årlige driftsregnskaber blev foretaget henlæggelser af en sådan størrelse, at den årlige skatteudskrivning til henlæggelser samt afdrag på lånet udgjorde mindst 1/15 af lånebeløbet.

I cirkulæerskrivelse af 11. maj 1971<sup>21)</sup> til samtlige tilsynsråd har indenrigsministeriet endvidere fastsat en række begrænsninger i tilsynsrådernes adgang til at meddele samtykke til kommunernes

---

19) Cirkulæerskrivelse nr. 173 vedrørende amtskommunernes investeringer og låntagning.

20) Utrykt.

21) Utrykt.

optagelse af realkreditlån. Der kunne således kun meddeles samtykke til belåning af ejendomme med nærmere i cirkulærskrivelsen anførte benyttelsesformål og kun inden for nærmere angivne lånegrænser.

I cirkulærskrivelse af 13. juli 1971<sup>22)</sup> til samtlige tilsynsråd og kommunalbestyrelser har indenrigsministeriet endelig fastsat, at tilsynsrådene i regnskabsåret 1971–72 med visse nærmere angivne undtagelser kun kan meddele samtykke til, at kommunerne inden for tilsynsrådskredsen optager lån, herunder prioritetslån og kreditter, inden for et i et bilag til cirkulærskrivelsen for hver kommune angivet beløb. Tilsvarende forskrifter er for regnskabsårene 1972–73 og 1973–74 meddelt ved indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 10. februar 1972<sup>23)</sup> og cirkulærskrivelse nr. 172 af 2. august 1972 vedrørende kommunernes investeringer og låntagning.

Det er i de nævnte cirkulærskrivelser fastsat, at samtykke til optagelse af lån inden for den fastsatte ramme bl.a. skulle meddeles på betingelse af, at lån, der optages uden tilsynsrådets samtykke i henhold til KSL § 56, stk. 2, skulle fragå i den for kommunen fastsatte låneramme.

Denne passus må forekomme bemærkelsesværdig. Det synes lidet stemmende med låneapprobationsbestemmelsen i KSL § 55, stk. 1, der udtrykkeligt henviser til undtagelsesbestemmelserne i § 56, at tilsynsmyndighedens samtykke til låneoptagelser på forhånd betinges af, at kommunen ikke benytter sin ret til at optage sådanne lån, hvortil der netop ikke efter loven kræves samtykke. At meningen med bestemmelsen i § 56, stk. 2, var at skabe en vis frihedssfære for kommunerne med hensyn til låneoptagelse fremgår klart af folketingsbehandlingen af styrelsesloven, jfr. foran under b. At bestemmelsen i § 56, stk. 2, må anses for lidet hensigtsmæssig ud fra rationelle styringsovervejelser, er en anden sag.

### 3°. Afsluttende bemærkninger

Den nævnte styring af den kommunale økonomi gennem lånebegrænsninger er for regnskabsåret 1973–74 suppleret med en

---

<sup>22)</sup> Utrykt.

<sup>23)</sup> Utrykt.

aftale mellem indenrigsministeriet og budget- og økonomiministeriet på den ene side og Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen på den anden side om udsendelsen af en fælles henstilling til kommunerne og amtskommunerne om en begrænsning af de kommunale investeringer, jfr. fællesskrivelse af 2. august 1972 til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser<sup>24</sup>). Det udtales i fællesskrivelsen, at der er enighed om, at en lovregulering af investeringerne bør undgås, og at investeringsbegrænsningen derfor bør søges opnået gennem kommunernes og amtskommunernes frivillige medvirken.

Vægten i den hidtil gennemførte styring af kommunernes økonomi med henblik på dennes tilpasning til samfundsøkonomien som helhed er således lagt på en indirekte styring via låneapprobationsinstituttet og frivillig kommunal medvirkning til investeringsreduktion og ikke på direkte påbuds- eller forbudsnormer med hensyn til den kommunale aktivitet.

### *C. Rentekontrol*

Allerede under den tidligere styrelseslovgivning foretog indenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af andragender om samtykke til kommunale låneoptagelser en vis kontrol med hensyn til rentens højde<sup>25</sup>)<sup>26</sup>) og dersom den tilbudte rente (eller de øvrige vilkår) for lånet fandtes urimelig, blev samtykke nægtet<sup>27</sup>). Baggrunden for denne kontrol har formentlig oprindelig først og fremmest været at beskytte kommunen mod ubillige vilkår fra långiveres side, men det hensyn, at kommuner i perioder med almindelig kapitalmangel i samfundet ikke bør kunne overbyde

---

<sup>24</sup>) Utrykt. De aftalte investeringsbegrænsninger er omtalt i cirkulærskrivelse nr. 172 af 2. august 1972 vedrørende kommunernes investeringer og låntagning og cirkulærskrivelse nr. 173 af 2. august 1972 vedrørende amtskommunernes investeringer og låntagning.

<sup>25</sup>) Regnskabsbetænkning pag. 13.

<sup>26</sup>) Kontrollen blev hovedsagelig ført ved, at indenrigsministeriet underhånden (oftest telefonisk) forelagde rentespørgsmålet for finansministeriets konsulent i rentespørgsmål.

<sup>27</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelser af 19. november 1965 og 8. januar 1966 (utrykte).

erhvervslivet med hensyn til rente, har formentlig spillet en stedse større rolle.

Medens indenrigsministeriet før KSL ikke havde haft mulighed for at fastsætte bindende forskrifter for, hvilke rentevilkår det enkelte amtsråd ville godkende i forbindelse med meddelelse af samtykke til sognekommunale låneoptagelser, blev der ved gennemførelsen af instruktionsbeføjelsen i KSL § 47, stk. 2, skabt mulighed for, at ministeriet kunne gennemføre en rentekontrol over for samtlige kommuner.

Denne mulighed blev udnyttet straks fra KSL's ikrafttrædelse 1. april 1970, idet indenrigsministeriet i medfør af KSL § 47 i cirkulærskrivelse af 31. marts 1970<sup>28)</sup> til samtlige tilsynsråd fastsatte, at til lån, hvorom tilbud var afgivet den 1. april 1970 eller senere, kunne tilsynsrådet kun meddele samtykke, såfremt den effektive rente ikke oversteg bestemte nærmere angivne satser.

Samtidig med udsendelsen af cirkulærskrivelsen til tilsynsrådene underrettede indenrigsministeriet samtlige kommunalbestyrelser om dennes indhold.

Udviklingen på lånemarkedet medførte imidlertid ret hurtigt, at rentesatserne måtte tages op til revision, og indenrigsministeriet optog herom forhandlinger med Nationalbanken og finansministeriet. Under hensyn til de ret hyppige svingninger med hensyn til rentens højde på lånemarkedet, erkendte man, at det ved cirkulærskrivelsen af 31. marts 1970 anvendte system, hvorefter indenrigsministeriet ved cirkulærskrivelse fastsatte maximalsatser for den effektive rente ved kommunale låneoptagelser, kunne medføre betydelige vanskeligheder ved formidlingen af lån til kommunerne.

Man kom derfor ind på tanker om at indføre en automatik i rentefastsættelserne ved hjælp af en indeksregulering. Udgangspunktet for en automatisk regulering for så vidt angår de korte lån med indtil 3 års løbetid<sup>29)</sup> skulle være Nationalbankens diskonto, idet erfaringerne viser, at renten for de korte lån indtil 3 år ikke varierer

---

<sup>28)</sup> Utrykt.

<sup>29)</sup> Når kommunerne uanset bestemmelsen i KSL § 56, stk. 2, i et ret stort antal tilfælde søger om samtykke til lån med løbetid på 3 år eller derunder, skyldes det i den overvejende del af tilfældene, at lånet ikke løbende afdrages, men forfalder i sin helhed ved låneperiodens udløb.

i takt med obligationsrenten. For lån med over 3 års løbetid ville man kunne tage udgangspunkt i fondsbørsgennemsnittet for den effektive rente af kreditforeningsobligationer.

Ved cirkulærskrivelse af 20. august 1970 til samtlige tilsynsråd<sup>30)</sup> fastsatte indenrigsministeriet herefter i medfør af KSL § 47, at tilsynsrådene kun kunne meddele samtykke til optagelse af lån, såfremt den effektive rente på tidspunktet for lånetilbuddets afgivelse alt efter lånets afdragstid ikke oversteg henholdsvis Nationalbankens diskonto og det ugentlige fondsbørsgennemsnit med visse nærmere angivne procenttillæg og -fradrag.

Indenrigsministeriet meddelte samtidig, at oplysning om det ugentlige fondsbørsgennemsnit for den effektive rente af kreditforeningsobligationer ville blive udsendt fra ministeriet til tilsynsrådene hver torsdag.

Med hensyn til amtskommunernes låneoptagelser har indenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af andragender om samtykke påset, at renten for lånet holdt sig inden for de rammer, der er angivet i forskrifterne til tilsynsrådene.

### III. Dispositioner over fast ejendom

#### A. Lovgivning og praksis før KSL

Bestemmelser om, at kommunale erhvervelser, afhændelser og pantesætninger af fast ejendom kræver tilsynsmyndighedens approbation, har været optaget i alle kommunallove<sup>31)</sup>. Noget egentligt styringsmæssigt sigte har disse bestemmelser næppe oprindeligt haft, men deres formål har tidligere først og fremmest været at beskytte kommunen mod de skadelige virkninger for dens økonomi, som uheldige ejendomsdispositioner kunne have. Endvidere har formuebevarelsessynspunkter spillet en rolle, jfr. herom kapitel IX.

Efterhånden som de stærkt stigende jordpriser navnlig omkring byerne skabte en politisk interesse på landsplan for ejendomspriser

---

<sup>30)</sup> Utrykt.

<sup>31)</sup> Jfr. lov om landkommunernes styrelse af 6. juli 1867 §§ 26 og 53, lov om købstadkommunernes styrelse af 26. maj 1868 § 20, KKL § 22, LKL §§ 15 og 28.

og fysisk planlægning, voksede imidlertid også interessen i en styring af kommunernes jordpolitik. I slutningen af 1950'erne var det således almindeligt, at indenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af købstadkommuners andragender om samtykke til erhvervelse af faste ejendomme udbad sig en udtalelse fra statens ligningsdirektorat<sup>32</sup>). Der er næppe tvivl om, at disse høringer af ligningsdirektoratet oprindeligt i hvert fald i nogen grad var begrundet i, at man fra indenrigsministeriets side nødigt så, at kommunerne gennem køb til priser, der lå væsentligt over vurderingspriserne, medvirkede til at drive jordpriserne i vejret.

Samtidig viste den større interesse for den fysiske planlægning sig i, at ministeriet normalt tillige udbad sig en udtalelse fra boligministeriets kommitterede i byplansager, når der var tale om større kommunale jorderhvervelser<sup>33</sup>).

Der viste sig i adskillige tilfælde at være en væsentlig forskel på den købesum, som ligningsdirektoratet fandt passende, og den pris, som kommunalbestyrelsen – undertiden efter langvarige forhandlinger med sælgeren – mente var den lavest opnåelige. Indenrigsministeriet meddelte imidlertid normalt samtykke til kommunens erhvervelse af ejendommen på de af kommunalbestyrelsen indstillede vilkår, undertiden dog først efter yderligere forhandlinger med kommunalbestyrelsen.

I 1960 søgte et byråd om indenrigsministeriets samtykke til, at kommunen erhvervede en række ejendomme af betydelig størrelse. Indenrigsministeriet hørte på sædvanlig måde ligningsdirektoratet, der afgav en udførlig redegørelse for, hvilke købspriser der efter direktoratets opfattelse kunne anses for passende<sup>34</sup>). Disse købspriser lå væsentligt under de af kommunalbestyrelsen indstillede. Indenrigsministeriet meddelte imidlertid samtykke til erhvervelse af ejendommene på de af byrådet indstillede vilkår, idet man under henvisning til stedfunden forhandling med repræsentanter for

---

<sup>32</sup>) Jfr. således f.eks. ligningsdirektoratets skrivelse af 23. maj 1958 (utrykt). Som et eksempel på høring af ligningsdirektoratet i en sag om afhændelse af et større kommunalt areal kan nævnes indenrigsministeriets skrivelse af 5. september 1959 (utrykt).

<sup>33</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 19. februar 1960 (utrykt).

<sup>34</sup>) Ligningskirektoratets skrivelse af 30. april 1960 (utrykt).

byrådet meddelte, at indenrigsministeriet måtte finde de aftalte købesummer for de omhandlede ejendomme meget høje under hensyn til den afgiftspligtige grundstigning, der ved næste vurdering måtte forventes at ville komme til at påhvile ejendommene, men at man dog efter omstændighederne ikke havde ment at burde modsætte sig kommunens køb af ejendommene på de anførte vilkår<sup>35</sup>). Indenrigsministeriets samtykkeskrivelse blev kommuniceret for ligningsdirektoratet, der herefter meddelte indenrigsministeriet<sup>36</sup>), at man måtte være betænkeligheder ved at blive afæsket udtalelser, der blev afgivet efter nøje og grundige undersøgelser – i det nævnte tilfælde efter besigtigelse og forhandling på stedet – samt deltagelse i efterfølgende forhandling i indenrigsministeriet om de pågældende ejendomserhvervelser, når disse erklæringer ikke i selv de mest oplagte tilfælde havde nogen vægt. Ligningsdirektoratet udtalte yderligere, at da det af indenrigsministeriets skrivelse yderligere fremgik, at man uanset de meget høje priser meddelte betingelsesløst samtykke til erhvervelsen, måtte man beklage, at en udtalelse om handelsværdien syntes uden betydning for indenrigsministeriets samtykke til erhvervelsen. Ligningsdirektoratet anmodede i denne anledning om, at man ville overveje det formålstjenlige i at indhente udtalelser fra direktoratet, idet man var af den opfattelse, at en så klar tilsidesættelse af dettes skøn ville svække dets indflydelse over for de – kommunalt valgte – lokale vurderingsmyndigheder, der yderligere ved disse godkendelser ville miste interessen i en rigtig vurdering af udstykningsejendomme.

Fra indenrigsministeriets side gav man herefter udtryk for<sup>37</sup>), at man fuldt ud forstod ligningsdirektoratets betænkeligheder ved at blive afæsket udtalelser i sådanne sager, når resultatet blev at indenrigsministeriet ikke mente at kunne følge direktoratets værdiansættelser. Man udtalte videre, at indenrigsministeriet i disse sager havde sine vanskeligheder, idet det anførtes, at når et byråd ud fra forskellige hensyn, heriblandt byudviklingsmæssige, anså det for

---

<sup>35</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 24. maj 1960 (utrykt).

<sup>36</sup>) Skrivelse af 25. maj 1960 (utrykt).

<sup>37</sup>) Skrivelse af 27. juni 1960 (utrykt).

påkrævet at erhverve visse ejendomme, var det vanskeligt for ikke at sige umuligt for indenrigsministeriet at kritisere dette skøn på et område, der hørte til noget af det væsentlige i det kommunale selvstyre. Når man derfor lokalt var blevet enige om en pris, måtte det som regel siges at være ejendommens pris i handel og vandel, uanset hvorledes vurderingen lå. Hvis indenrigsministeriet derfor skulle nægte at godkende et sådant køb under henvisning til vurderingen, ville konsekvensen blive, at man ville komme til at hæmme det kommunale initiativ på et område, som er livsvigtigt for kommunens fremtidige udbygning. Det erkendtes, at man så kunne forlange ekspropriation i stedet, men her overfor gjordes gældende, at dels var de fleste kommuner ikke glade for at benytte denne udvej, og dels var det såvel indenrigsministeriets som vejdirektoratets erfaring, at det ikke blev billigere på denne måde.

Det anførtes sluttelig, at den logiske konsekvens af denne argumentation nærmest måtte blive, at indenrigsministeriet i så vidt omfang som muligt undlod at høre ligningsdirektoratet, og dette ville man derfor være opmærksom på for fremtiden. Hvis indenrigsministeriet imidlertid i enkelte tilfælde gerne ville høre ligningsdirektoratets mening, ville man undlade i skrivelsen til byrådet at redegøre for, at man havde brevvekslet med ligningsdirektoratet, således at indenrigsministeriet i hvert fald ikke oftere kom til at medvirke til at svække direktoratets indflydelse på de lokale vurderingsmyndigheder.

Indenrigsministeriets høringer af ligningsdirektoratet i kommunale arealerhvervelsessager hørte herefter praktisk taget op.

Grunden til dette forlis af samarbejde mellem statslige myndigheder må formentlig siges at være, at man søgte at realisere en fælles målsætning, nemlig at holde jordpriserne nede, med uforenelige virkemidler. Ligningsdirektoratet så det som sin opgave at modvirke, at det offentliges købesummer fjernede sig for langt fra de officielle vurderinger hvortil kom, at man regnede med, at den afgiftspligtige grundværdistigning på lidt længere sigt ville virke dæmpende på ejendomspriserne. Indenrigsministeriet så det derimod som sin opgave at medvirke til – eller i hvert fald ikke gennem approbationsinstituttet modvirke – at kommunerne i tide kunne erhverve så store jordreserver, at de gennem et passende udbud af

kommunale grunde til boligbyggeri og industri kunne udøve en dæpende virkning på jordpriserne<sup>38</sup>).

Også høringerne af boligministeriets kommitterede i byplansager hørte efterhånden op, og fra omkring midten af 1960erne var forholdet det, at sager om samtykke til købstadkommuners erhvervelse og afhændelse af faste ejendomme normalt kun i yderst ringe grad blev underkastet realitetsbehandling i indenrigsministeriet.

### *B. Kommunallovskommissionens forslag og folketingsbehandlingen af KSL § 59, stk. 1*

I det af kommunallovskommissionen udarbejdede lovudkast til KSL blev i § 59 fastsat, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen, dog med en tilføjelse om, at indenrigsministeren kan bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

I kommissionens bemærkninger<sup>39</sup>) til denne bestemmelse udtales blot, at det i overensstemmelse med de gældende regler i KKL § 22, stk. 3, og LKL § 15, stk. 1 b og c, og § 28, stk. 2, er fastslået, at tilsynsmyndighedens samtykke er fornødent til kommunens erhvervelse, afhændelse eller pantsætning af fast ejendom. Det udtaltes

---

<sup>38</sup>) Jfr. herved bemærkningerne til det i 1963 af folketinget vedtagne, men ved folkeafstemningen forkastede forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb, hvori det bl.a. udtales, at fremskaffelse af jord til bebyggelsesformål ikke mindst i de seneste årtier har været en betydningsfuld side af den kommunale virksomhed både for købstæder og for sognekommuner med bymæssig udvikling, samt at de samfundsmæssige fordele ved en kommunal aktiv deltagelse i tilvejebringelsen af byggegrunde er betydelige. F.T. Tillæg A 1962-63 sp. 633.

Jfr. endvidere bemærkningerne til forslaget til lov om tilbudspligt, (gennemført som lov nr. 328 af 18. juni 1969), hvori det udtales, at hensigten med reglerne først og fremmest er at sikre kommunerne en mulighed for på så tidligt et tidspunkt som muligt at erhverve den landbrugsjord, der skal indgå i den bymæssige udvikling. F.T. Tillæg A 1968-69 sp. 4437.

Jfr. tillige *Bent Christensen*: Det offentliges virksomhed. København 1971 (stencileret) pag. 127 f og *Harder*: Kommunale opgaver pag. 137 ff.

<sup>39</sup>) BET pag. 239.

endvidere, at tilsynsmyndighedens samtykke til erhvervelse, afhændelse og pantsætning af fast ejendom principielt altid er nødvendigt, men at tilsynsmyndighederne i vidt omfang anvender generelle, tidsbegrænsede tilladelser. Endelig udtales, at da visse typer af ejendomserhvervelser, som f.eks. erhvervelse ved tvangsauktion eller ekspropriation samt bagateldispositioner, ikke frembyder tilsynsmæssig interesse, er der dog i stk. 1, 2. pkt., optaget en regel om, at indenrigsministeren kan fastsætte, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Bestemmelsen blev uændret optaget i indenrigsministerens forslag til KSL med bemærkninger, der ganske svarede til kommunallovskommissionens<sup>40</sup>).

Bestemmelsen blev imidlertid genstand for betydelig interesse under folketingsbehandlingen. Folketingsudvalget stillede således indenrigsministeren det spørgsmål<sup>41</sup>), om det ikke ville være rimeligt at lempe kommunalbestyrelsens dispositionsret til at afhænde og erhverve faste ejendomme, jfr. § 59, stk. 1.

Indenrigsministeriet udtalte i sit svar, at det måtte antages, at der også fremover ville bestå en betydelig samfundsinteresse i tilvejebringelse af byggemodnet jord til såvel bolig- som erhvervsformål. Denne interesse, der rækker ud over det rent lokale plan, var af såvel planlægningsmæssig som af finansieringsmæssig karakter. Ikke mindst med hensyn til det sidstnævnte spørgsmål om finansieringen af samfundsforsyningen med byggemodnet jord måtte det antages, at der foreligger et behov for mulighed for koordinering og i visse retninger justering af kommunernes jordpolitik. Det måtte formentlig være en fordel, at denne koordinerende og justerende virksomhed udøves gennem organer, der som de lokale tilsynsmyndigheder har indblik i kommunernes almindelige økonomi. Varetagelsen af de nævnte interesser på landsplan ville kunne ske gennem indenrigsministerens instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene efter § 47, stk. 2.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at den fornødne smidighed

---

<sup>40</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 155.

<sup>41</sup>) Spørgsmålet (nr. 25) og indenrigsministeriets besvarelse heraf er optaget i udvalgets beretning af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966-67 sp. 2276 f.

med hensyn til, at unødvendigt arbejde med opnåelse af approbationer undgås i tilfælde, hvor de ovennævnte hensyn ikke gør sig gældende, var søgt opnået ved bestemmelsen om, at indenrigsministeren kan bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Den danske Købstadforening rettede i skrivelse af 1. februar 1967 en henvendelse til folketingsudvalget<sup>42</sup>), hvori man udtalte, at købstadforeningens bestyrelse kunne tiltræde, at tilsynsmyndighedens samtykke kræves ved afhændelse eller pantsætning af kommunens faste ejendomme. Med hensyn til erhvervelse af faste ejendomme var man derimod fra købstadforeningens side af den bestemte opfattelse, at det på dette område ville være rimeligt, om landets kommuner blev stillet lige med Københavns kommune, og man foreslog derfor, at der gennem ændring i lovforslagets § 59, stk. 1, blev givet kommunerne tilladelse til uden tilsynsmyndighedens godkendelse at erhverve fast ejendom for kommunen.

Folketingsudvalget udbad sig indenrigsministeriets bemærkninger til købstadforeningens henvendelse<sup>43</sup>), og indenrigsministeriets besvarelse var indledningsvis en næsten ordret gentagelse af den foran gengivne besvarelse af udvalgets spørgsmål 25, idet ministeriet påpegede samfundsinteressen i tilvejebringelse af byggemodnet jord og adgangen til at meddele generelle samtykker.

Indenrigsministeriet udtalte imidlertid yderligere, at hertil kom, at finansiering af kommunernes ejendomserhvervelser i overvejende grad skete gennem låneoptagelse over et længere åremål, og at en sådan låneoptagelse krævede tilsynsmyndighedens samtykke efter

<sup>42</sup>) Skrivelsen er optaget som bilag 2 til folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966-67 sp. 2303 ff.

Købstadforeningen havde iøvrigt allerede i forbindelse med forhandlingerne forud for KKL foreslået, at indenrigsministeriets samtykke ikke skulle være fornødent til erhvervelse af fast ejendom, når de med erhvervelse forbundne udgifter afholdtes af kassebeholdningen og uden at kommunen stiftede gæld eller brugte af sin kapitalformue. Endvidere havde købstadforeningen foreslået, at afhændelse af ejendomme tilhørende kommunen skulle kunne ske uden samtykke, når salgssummen henlagdes til kapitalformuen. Indenrigsministeriets afvisning af købstadforeningens ønsker begrundes i bemærkningerne til forslaget til KKL bl.a. med, at grænsen for en lovregel som af købstadforeningen ønsket ikke ville være skarp (!). R.T. 1928/29 Tillæg A sp. 4260.

<sup>43</sup>) Spørgsmål 36. Spørgsmålet og indenrigsministeriets besvarelse er optaget i beretningen af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966-67 sp. 2283 ff.

forslagets § 55. Købstadforeningens forslag om bortfald af nødvendigheden af tilsynsmyndighedens samtykke til ejendomserhvervelser ville derfor formentlig i praksis være af begrænset betydning for kommunerne.

Endelig tilføjede indenrigsministeriet, at det måtte understreges, at i henseende til såvel fysisk som økonomisk planlægning har kommunernes ejendomserhvervelser med de heraf følgende konsekvenser med hensyn til udviklingens retning og offentlige investeringer fuldt så megen tilsynsmæssig interesse som kommunernes ejendomsafhændelser.

Indenrigsministeriet kunne derfor ikke tiltræde det af købstadforeningen stillede forslag.

Også under forhandlingerne i selve tinget faldt der kritiske bemærkninger om bestemmelsen om nødvendigheden af samtykke til kommunale ejendomsdispositioner<sup>44</sup>), og indenrigsministeren udtalte herover for, at han var ganske åben for en forhandling vedrørende tilsynets indflydelse på køb, salg og pantsætning af fast ejendom<sup>45</sup>).

Bestemmelsen i § 59, stk. 1, 2. pkt. blev endvidere gjort til genstand for samråd mellem folketingsudvalget og indenrigsministeren. Det hedder herom i udvalgets betænkning over lovforslaget<sup>46</sup>), at indenrigsministeren over for udvalget havde udtalt, at der var grund til at forvente, at f.eks. enkeltstående ejendomsdispositioner op til en vis grænse, ekspropriationserhvervelser og overtagelser ved tvangsauktion ville blive undtaget fra kravet om samtykke. Endvidere kunne der blive tale om at undtage erhvervelser til bestemte formål, f.eks. vejformål.

Forslagets bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afhænde eller pantsætte kom-

---

<sup>44</sup>) Jacob Sørensen ved forslaget 1. behandling 25. oktober 1966 F.T. 1966-67 1. samling sp. 645 f.

Yderligere kritiske bemærkninger af A. Chr. Andersen ved forslaget 1. behandling 16. februar 1968 (forslaget til KSL blev fremsat 5 gange forinden vedtagelsen). F.T. 1967-68 2. samling sp. 350 og ved 2. behandling 2. maj 1968 sp. 2665. Sigsgaard ved 1. behandling 16. februar 1968 F.T. 1967-68 2. samling sp. 354.

<sup>45</sup>) Hans Hækkerup F.T. 1966-67 1. samling sp. 667-68.

<sup>46</sup>) Betænkning af 25. april 1968. F.T. Tillæg B 1967-68 2. samling sp. 276.

munens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen, dog således at indenrigsministeren kan bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke, blev herefter vedtaget uden ændringer, jfr. KSL § 59, stk. 1.

### *C. Praxis efter KSL*

I cirkulærskrivelse af 1. april 1970 til samtlige tilsynsråd<sup>47)</sup> udtalte indenrigsministeriet, at man fandt det hensigtsmæssigt, at der, forinden der blev fastsat regler om, at visse kommunale ejendomsdispositioner kan finde sted uden tilsynsmyndighedens samtykke, blev etableret en ordning, hvorefter alle kommuner – forsøgsvis og på visse nærmere vilkår – fik adgang til at erhverve fast ejendom uden at skulle indhente tilsynsmyndighedens samtykke i hvert enkelt tilfælde.

Indenrigsministeriet fastsatte derfor i medfør af KSL § 47, stk. 2, følgende forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser:

Der skulle meddeles kommunerne i tilsynsrådskredsen samtykke til, at den enkelte kommune i perioden 1. april 1970 – 31. august 1971 uden yderligere samtykke kunne erhverve fast ejendom inden for kommunens grænser under forudsætning af, at den enkelte ejendoms købesum ikke oversteg 300.000 kr., og at købesummen blev dækket fuldt ud ved kontant betaling eller ved kontant betaling i forbindelse med overtagelse af indestående prioriteter inden for 50 % af købesummen. Den kontante del af købesummen skulle afholdes direkte over driftsregnskabet eller af jordfonden.

Et tilsvarende generelt samtykke blev ved cirkulærskrivelse af 11. september 1970<sup>48)</sup> til samtlige amtsråd givet amtskommunerne.

I cirkulærskrivelse af 31. august 1971 til samtlige tilsynsråd<sup>49)</sup> udtalte indenrigsministeriet herefter bl.a., at man anså det for hensigtsmæssigt, at den omhandlede ordning foreløbig blev forlænget for et år, forinden der i medfør af KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., eventuelt blev truffet bestemmelse om, at visse kommunale ejen-

---

<sup>47)</sup> Utrykt.

<sup>48)</sup> Utrykt.

<sup>49)</sup> Utrykt.

domsdispositioner kan finde sted uden tilsynsmyndighedens samtykke.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at det på den anden side måtte anses for ønskeligt, at enhver erhvervelse af fast ejendom i henhold til lov nr. 324 af 18. juni 1969 om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom og lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt uanset de for erhvervelsen fastsatte vilkår kunne ske uden forelæggelse for tilsynsmyndigheden i det enkelte tilfælde<sup>50</sup>).

Man anså det i øvrigt for hensigtsmæssigt, at maximum for købesummen for ejendomme, der kunne erhverves i henhold til det meddelte generelle samtykke, blev forhøjet fra 300.000 kr. til 500.000 kr.

Indenrigsministeriet fastsatte derfor i medfør af KSL § 47, stk. 2, forskrifter i overensstemmelse hermed for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

I cirkulærskrivelse af 3. september 1971 til samtlige amtsråd<sup>51</sup>) udtalte indenrigsministeriet, at der burde gælde samme regler for kommuners og amtskommuners adgang til erhvervelse af fast ejendom i henhold til generelt samtykke og et tilsvarende generelt samtykke som foreskrevet i cirkulæret af 31. august 1971 til tilsynsrådene blev derfor meddelt amtskommunerne<sup>52</sup>).

#### *D. Nærmere analyse af problematikken omkring KSL § 59, stk. 1*

Det er foran nævnt, at realitetsbehandling af købstadkommuners andragender om samtykke til ejendomsdispositioner kun i meget ringe omfang blev foretaget af indenrigsministeriet i årene forud for KSL. Det må derfor undre, at såvel kommunallovskommissionen som indenrigsministeriet i princippet fastholdt kravet om samtykke til sådanne dispositioner. Det er derfor nærliggende at foretage en nærmere analyse af indenrigsministeriets argumentation over for folketingsudvalget.

<sup>50</sup>) Om spørgsmålet, hvorvidt lov om tilbudspligt kan antages at have fortrængt KSL § 59, jfr. foran pag. 23 ff.

<sup>51</sup>) Utrykt.

<sup>52</sup>) Dog naturligvis med undtagelse af erhvervelser i henhold til lov om tilbudspligt og lov om frigørelsesafgift, hvilke erhvervelser efter de nævnte loves indhold alene kan ske for primærkommunernes vedkommende.

I besvarelsen af folketingsudvalgets spørgsmål 25 henviser indenrigsministeriet til, at den betydelige samfundsinteresse i tilvejebringelse af byggemodnet jord rækker ud over det lokale plan og er af såvel planlægningsmæssig som finansieringsmæssig karakter.

For så vidt angår det planlægningsmæssige må anføres, at lovgivningen om den fysiske planlægning ikke hørte under indenrigsministeriets, men under boligministeriets ressortområde, jfr. således lovgivningen om byregulering, senere by- og landzoner, byplanlægning, boligbyggeri o.s.v. Indenrigsministeriet disponerede ikke over nogen teknisk stab af arkitekter m.v. og var således ude af stand til selvstændigt at varetage styringsfunktioner vedrørende den fysiske planlægning. I så henseende måtte man være henvist til at trække på boligministeriets ekspertise, men udviklingen var jo i så henseende gået i den modsatte retning, jfr. det foran anførte om ophøret af høring af boligministeriets kommitterede i byplansager. Ej heller tilsynsrådene kunne på nogen måde forventes at få en sådan teknisk organisation til rådighed, at de ville kunne varetage funktioner vedrørende den fysiske planlægning.

For så vidt angår de finansieringsmæssige aspekter peger indenrigsministeriet i sit svar på, at det formentlig vil være en fordel, at den koordinerende og justerende virksomhed udøves gennem organer, der som de lokale tilsynsmyndigheder har indblik i kommunernes almindelige økonomi. Det finansieringsmæssige kan i hvert fald ikke i denne forbindelse referere sig til spørgsmålet om vilkår for køb og salg af fast ejendom, idet indenrigsministeriet efter ophøret af samarbejdet med ligningsdirektoratet i realiteten var uden mulighed for at bedømme disse vilkår. Det finansieringsmæssige må derfor referere sig til kommunens økonomi i almindelighed. Det fornødne indseende hermed vil tilsynsmyndighederne imidlertid have i kraft af bestemmelsen om, at kommunale låneoptagelser kræver samtykke. At det forholder sig således, kommer indenrigsministeriet iøvrigt selv til at bekræfte i sin senere besvarelse af folketingsudvalgets spørgsmål 36<sup>53</sup>), hvor man henviser til, at finansiering af kommunernes ejendomserhvervelser i overvejende grad sker gennem låneoptagelse over et længere åremål, der kræver

---

<sup>53</sup>) Jfr. herom foran pag. 124 f.

tilsynsmyndighedens samtykke, og at købstadforeningens forslag om bortfald af samtykke til ejendomserhvervelser derfor formentlig i praksis ville være af begrænset betydning for kommunerne.

Hverken henvisningen til det planlægningsmæssige eller det finansieringsmæssige aspekt synes således at kunne begrunde approbationskravet i § 59, stk. 1.

Ser man på indenrigsministeriets praksis efter ikrafttræden af KSL bekræftes dette resultat. I cirkulærskrivelsen til tilsynsrådene af 1. april 1970 gives generelt samtykke til ejendomserhvervelser, når blot den enkelte ejendoms købesum ikke oversteg 300.000 kr., og købesummen blev afholdt på nærmere angivne måder. Ved cirkulærskrivelsen af 31. august 1971 forhøjedes de 300.000 kr. til 500.000 kr., og der meddeltes generelt samtykke til erhvervelse af ejendomme i medfør af loven om tilbudspligt og loven om frigørelsesafgift ganske uden hensyn til vilkårene for erhvervelsen.

For så vidt angår kommuners afhændelse af faste ejendomme er der derimod ikke på noget tidspunkt udsendt forskrifter om meddelelse af generelle samtykker til kommunerne og enhver nok så ringe afhændelse kræver derfor – medmindre den omfattes af et af den pågældende tilsynsmyndighed diskretionært meddelt generelt samtykke – i princippet approbation. Denne forskel i behandlingen af køb og salg synes at savne motivering på baggrund af indenrigsministeriets besvarelse af folketingsudvalgets spørgsmål 36, i hvilken besvarelse det udtales, ”at i henseende til såvel fysisk som økonomisk planlægning har kommunernes ejendomserhvervelser med de deraf følgende konsekvenser med hensyn til udviklingens retning og offentlige investeringer fuldt så megen tilsynsmæssig interesse som kommunernes ejendomsafhændelser<sup>54</sup> ).”

Konklusionen synes at måtte være, at begrundelsen for det i KSL § 59, stk. 1, indeholdte approbationskrav må forekomme spinkel.

Bestemmelsens tilblivelseshistorie og senere administration kan måske yderligere opfattes som et eksempel på en vis træghed fra approbationsmyndighedens side med hensyn til at opgive et én gang etableret approbationskrav, uanset at baggrunden for dette ikke længere er til stede.

---

<sup>54</sup>) Jfr. herom foran pag. 125.

#### IV. Vederlag til udvalgsformænd og kommunalbestyrelsens næstformand

##### A. Honorarer til udvalgsformænd

Der fandtes ikke i styrelseslovgivningen før KSL hjemmel til at yde udvalgsformænd honorar eller vederlag<sup>55</sup>), bortset fra de mødediæter, vedkommende kunne oppebære med hjemmel i KKL § 12 a, og LKL §§ 15, stk. 7, og 22, stk. 2.

Kommunallovskommissionen foreslog imidlertid i sit lovudkast § 16, stk. 5, at kommunalbestyrelsen, når ganske særlige hensyn taler derfor, med tilsynsmyndighedens samtykke kan tillægge formanden for et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg et årligt honorar. Kommissionen udtalte bl.a.<sup>56</sup>) at forslaget måtte ses på baggrund af, at det under den hidtidige styreform i kommunerne – og den styreform, der blev foreslået udbygget i kommissionens lovudkast – navnlig vil være kommunalbestyrelsens formand og formændene for de administrerende udvalg, der yder den betydeligste indsats og har det største ansvar for administrationens daglige ledelse.

I det af indenrigsministeren fremsatte lovforslag blev den af kommissionen foreslåede bestemmelse optaget med en begrundelse, der ganske svarede til kommissionens. Bestemmelsen var genstand for nogen opmærksomhed under folketingsbehandlingen, idet man ikke fra alle sider følte sig overbevist om rigtigheden af at åbne adgang til udvalgsformandsvederlag, og spørgsmålet blev bl.a. drøftet under et samråd med indenrigsministeren<sup>57</sup>). Resultatet blev imidlertid, at bestemmelsen blev vedtaget uændret, jfr. KSL § 16, stk. 5.

Der herskede i tilsynsrådene nogen usikkerhed over for den nye bestemmelse, og i cirkulærskrivelse af 11. maj 1970<sup>58</sup>) til samtlige

---

<sup>55</sup>) Om nødvendigheden af hjemmel som forudsætning for udbetaling af vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer, jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 246 ff, *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 658. Også efter norsk og svensk ret er sådan hjemmel nødvendig jfr. *Engh*: Kommunalforvaltning pag. 40 og *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 69 f.

<sup>56</sup>) BET pag. 219.

<sup>57</sup>) Samrådspørgsmål 0. Folketingsudvalgets skrivelse af 8. november 1967 (utrykt).

<sup>58</sup>) Utrykt.

tilsynsråd meddelte indenrigsministeriet, at man var sindet at udsende nærmere retningslinier for tilsynsrådernes godkendelse af honorarer efter KSL § 16, stk. 5, men at man forinden ønskede at optage forhandling med de kommunale organisationer om de nærmere betingelser for ydelse af honorarer og disses størrelse. Ministeriet anmodede derfor i medfør af § 47, stk. 2, om, at der ikke af tilsynsrådet blev meddelt samtykke til ydelse af honorarer til udvalgsformænd, forinden der af ministeriet var udsendt forskrifter for tilsynsrådernes godkendelse af sådanne honorarer.

I cirkulærskrivelse af 9. september 1970<sup>59)</sup> til samtlige tilsynsråd fastsatte indenrigsministeriet herefter i medfør af KSL § 47, stk. 2, at der af tilsynsrådene kunne meddeles samtykke til, at der til formændene for kommunalbestyrelsernes stående udvalg blev ydet nærmere angivne årlige honorarer, hvis størrelse var graderet efter kommunens indbyggertal og således, at der var fastsat maksimumsbeløb for såvel honoraret til den enkelte udvalgsformand som for honorarbeløbet ialt til udvalgsformænd<sup>60)</sup>).

Amtsrådsforeningen i Danmark havde i skrivelse af 14. august 1970 rettet henvendelse til indenrigsministeriet angående honorarer til formændene for amtsrådenes stående udvalg, og under henvisning til stedfundne forhandlinger meddelte indenrigsministeriet i skrivelse af 9. september 1970<sup>61)</sup> Amtsrådsforeningen, at man indtil videre ville kunne godkende, at der blev ydet et for den enkelte amtskommune angivet højeste beløb pr. udvalgsformand. De anførte beløb, der var graderet efter amtskommunens størrelse, lå betydeligt under de af Amtsrådsforeningen ønskede.

I cirkulærskrivelse af 19. januar 1972<sup>62)</sup> til samtlige tilsynsråd har indenrigsministeriet i medfør af KSL § 47 fastsat en række forskrifter for tilsynsrådernes meddelelse af samtykke til, at der blev tillagt formænd for kommunalbestyrelsernes stående udvalg og

---

<sup>59)</sup> Utrykt.

<sup>60)</sup> Honoraret til formændene for de sociale udvalg, jfr. LOF § 3, skulle dog fastsættes efter de hidtil gældende regler, jfr. socialministeriets cirkulære nr. 146 af 16. juli 1969.

<sup>61)</sup> Utrykt.

<sup>62)</sup> Utrykt.

formænd for skolekommissioner<sup>63</sup>) honorar. Honorarets størrelse skulle fortsat gradueres efter kommunens indbyggertal og der skulle fastsættes nærmere angivne maksimumsbeløb for, hvor meget den enkelte kommune ialt kunne udbetale i vederlag til udvalgsformænd.

I cirkulærskrivelse af 18. januar 1972<sup>64</sup>) til samtlige amtsråd har indenrigsministeriet endvidere meddelt, at man ville kunne godkende, at der blev ydet formændene for amtsrådenes stående udvalg et for den enkelte amtskommune angivet honorar, idet der også her skulle gælde visse maksimumsbeløb for det samlede beløb, amtskommunen kunne udbetale i udvalgsformandshonorarer.

### *B. Vederlag til kommunalbestyrelsens næstformand*

Det fastsættes i KSL § 34, stk. 2, at hvor forholdene taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke vedtage at yde næstformanden et vederlag for udførelse af de ham i henhold til KSL § 33 påhvilende opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag. Det udtales videre i bestemmelsen, at dette vederlags størrelse fastsættes under hensyn til navnlig arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Bestemmelsen i KSL § 34 om vederlag til næstformanden svarer til de tidligere gældende regler<sup>65</sup>), jfr. LKL § 15 og KKL § 8 som ændret ved lov nr. 210 og 211 af 4. juni 1965.

Også med hensyn til samtykke til ydelse af vederlag til næstformænd har indenrigsministeriet benyttet sin adgang efter KSL § 47, stk. 2, til at meddele tilsynsrådene forskrifter. I cirkulærskrivelse af 19. januar 1972<sup>66</sup>) til samtlige tilsynsråd har indenrigsministeriet således fastsat, at der af tilsynsrådene kan

---

<sup>63</sup>) Jfr. § 18 i lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v., hvori det hedder, at der med den kommunale tilsynsmyndigheds godkendelse kan tillægges kommissionernes formænd et årligt honorar, når ganske særlige hensyn taler derfor.

<sup>64</sup>) Utrykt.

<sup>65</sup>) Ordet "ferie" i KSL § 34, stk. 2, blev dog indsat under folketingsbehandlingen.

<sup>66</sup>) Utrykt.

meddeles samtykke til, at der til kommunalbestyrelsernes næstformænd ydes et funktionshonorar for varetagelse af de borgmesteren påhvilende opgaver på grund af borgmesterens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag. Det udtales dog videre, at det er en betingelse, at funktionsperioden har haft en uafbrudt varighed af mindst 3 uger, og at funktionsvederlaget ikke kan overstige et beløb svarende til det vederlag, der tilkommer borgmesteren for den pågældende periode.

Indenrigsministeriet har endvidere i cirkulærskrivelse af 18. januar 1972<sup>67)</sup> til samtlige amtsråd meddelt, at indenrigsministeriet vil kunne godkende, at der under tilsvarende betingelser ydes funktionshonorar til amtsrådenes næstformænd.

### *C. Kritik af praksis*

Indenrigsministeriets foran under A og B refererede praksis med hensyn til godkendelse af honorarer til udvalgsformænd og kommunalbestyrelsens næstformand er bemærkelsesværdig derved, at ministeriet både for sit eget vedkommende og gennem sine forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser på området er gået noget videre med hensyn til at erstatte et af loven forudsat udøvet skøn med regler, end man hidtil sædvanligvis har anset for tilladeligt<sup>68)</sup>). Det antages således almindeligvis, at en vis normering af skønnet ikke er udelukket, men at en sådan regeldannelse dog ikke ganske kan fritage forvaltningsmyndighederne fra at udøve et vist konkret skøn<sup>69)</sup>).

Ordlyden af KSL § 16, stk. 5, hvorefter kommunalbestyrelsen, ”når ganske særlige hensyn taler derfor” med tilsynsmyndighedens

---

<sup>67)</sup> Utrykt.

<sup>68)</sup> Der foreligger også fra den tidligere gældende styrelseslovgivning eksempler på, at approbationsmyndighedernes praksis på vederlagsområdet har fjernet sig betydeligt fra de i loven indeholdte forudsætninger, jfr. således BET pag. 141 om amtsrådenes generelle samtykker til sognerådsformandsvederlag efter LKL § 15, stk. 4 og 5.

<sup>69)</sup> Jfr. således f.eks. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 53 f og 357 f, *Castberg*: Forvaltningsret pag. 49 ff, 185 og 187, *Eckhoff*: Rettskildelære pag. 213, *Eilschou Holm*: Kontradiktoriske princip pag. 387, 394 og 442 f, *Kranup*: Øvrighedsmyndighedens grænser pag. 162 ff, *Mathiassen og Krarup*: Forvaltningens retlige afhængighed pag. 58 ff.

samtykke kan tillægge en udvalgsformand honorar, forudsætter ganske klart en konkret prøvelse af grundlaget for honorartildeling hos såvel kommunalbestyrelse som tilsynsmyndighed.

De forannævnte forskrifter, som indenrigsministeriet i cirkulærskrivelsen af 19. januar 1972 har fastsat for tilsynsrådernes meddelelse af samtykke til ydelse af udvalgsformandsvederlag nævner imidlertid intet om, at ganske særlige hensyn skal foreligge. Hertil kommer, at fastsættelsen af såvel et maksimum for den enkelte udvalgsformands honorar som for de samlede honorarer til udvalgsformænd, hvilket maksimum i begge tilfælde gradueres efter kommunens indbyggertal, synes uforenelig med en prøvelse ud fra ”ganske særlige hensyn”.

Heroverfor kan naturligvis anføres, at cirkulærskrivelsen alene udtaler, at tilsynsrådene *kan* meddele samtykke inden for de nævnte grænser, men intet om, at meddelelse af samtykke *skal* finde sted. På baggrund af, at indenrigsministeriet i sin cirkulærskrivelse af 18. januar 1972 til amtsrådene vedrørende honorarer til formændene for amtsrådenes stående udvalg uden forbehold udtaler, at de i cirkulærskrivelsen angivne maksimumsbeløb for den enkelte formands honorar og for honorarer ialt inden for den enkelte amtskommune vil kunne godkendes, er der dog næppe basis for at antage, at indenrigsministeriet forventer – endsi­ge anser det for nødvendigt – at tilsynsrådet udøver det i lovbestemmelsen forudsatte konkrete skøn. Det må i denne forbindelse også erindres, at forskrifterne vedrørende udvalgsformandsvederlag blev udsendt efter langvarige forhandlinger med de kommunale organisationer. Dersom et tilsynsråd skulle nægte at godkende udvalgsformandsvederlag, der holdt sig inden for de i forskrifterne givne rammer, og vedkommende kommunalbestyrelse i medfør af KSL § 47, stk. 3, indbragte tilsynsrådets afgørelse for indenrigsministeriet, må det derfor forekomme usandsynligt, at indenrigsministeriet ikke skulle meddele samtykke.

I praksis har tilsynsrådene da også meddelt samtykke uden konkret prøvelse af, om der forelå ganske særlige hensyn, der talte for ydelse af honorar, og der foreligger så vidt ses ikke eksempler på, at samtykke til honorarer, der holdt sig inden for de rammer, der er angivet i indenrigsministeriets forskrifter, er nægtet.

Også ordlyden af KSL § 34, stk. 2, om vederlag til næstformænd synes at forudsætte, at kommunalbestyrelse og tilsynsråd foretager en konkret vurdering af grundlaget for ydelse af funktionsvederlag, jfr. ordene "Hvor forholdene taler derfor" og bestemmelsen om, at vederlagets størrelse skal fastsættes navnlig under hensyn til arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Heller ikke i denne situation er der dog basis for at antage, at indenrigsministeriet i forbindelse med den nævnte cirkulærskrivelse til tilsynsrådene af 19. januar 1972 har anset det for nødvendigt eller forudsat, at tilsynsrådene udøver det i loven forudsatte konkrete skøn, jfr. herved indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 18. januar 1972 til samtlige amtsråd, hvori det uden forbehold udtales, at indenrigsministeriet vil kunne godkende, at der til amtsrådenes næstformænd ydes et funktionshonorar for varetagelsen af de amtsborgmesteren påhvilende opgaver på grund af amtsborgmesterens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag, idet det dog er en betingelse, at funktionstiden har haft en uafbrudt varighed af mindst 3 uger, og at funktionsvederlaget ikke overstiger et beløb svarende til det vederlag, der tilkommer amtsborgmesteren for den pågældende periode.

Når det i lovgivningen overlades til den enkelte kommunalbestyrelses egen afgørelse om man overhovedet ønsker indført en honorarordning<sup>70)</sup> kan det styringsmæssige sigte med et approbationskrav alene være at forhindre udbetaling af honorar i visse tilfælde eller at holde honorarerne inden for visse grænser. Dersom imidlertid en så vidtgående normering af skønnet som foran beskrevet accepteres af lovgivningsmagt og i kommunal praksis – og hidtil er der i hvert fald intet der tyder på, at praksis vil blive anfægtet fra kommunal side – er det et spørgsmål om approbationsinstituttet kan betegnes som et hensigtsmæssigt styringsmiddel. Den nævnte styringsmålsætning synes således væsentligt enklere og klarere at kunne opnås gennem en hjemmel, hvorefter indenrigsministeren tillægges beføjelse til at fastsætte regler om maksimumsgrænser for størrelsen af de omhandlede ydelser.

---

<sup>70)</sup> Se derimod om borgmestervederlag nedenfor kapitel X IV A.

## Kapitel IX

### Approbation som beskyttelse mod dispositioner, der er uheldige for kommunen

#### I. Indledning

Allerede anordningen af 24. oktober 1837 om købstædernes økonomiske bestyrelse begrundes i indledningen, tilsynet med hensynet til såvel statens almindelige interesser som til, at "selve kommunens fremtidige vel ikke sættes tilside".

I anordningens § 25 udtales endvidere, at selv om det i almindelighed tilfalder købstadens øvrighed og borgerrepræsentanter m.v. at tage beslutninger på kommunens vegne angående økonomiske anliggender "så må dog derfra gøres undtagelse med hensyn til sådanne foranstaltninger, der er aldeles ekstraordinære eller som har sær indgribende og vedvarende følger for kommunen". Det udtales herefter i bestemmelsen, at til de nævnte foranstaltninger må regnes optagelse af lån, indførelse af nye lønninger og pensioner, afhændelse af faste ejendomme, samt enkelte andre nærmere angivne dispositioner.

De nævnte dispositioner blev optaget som samtykkekrævende i alle følgende kommunallove<sup>1)</sup> og approbationens betydning som garanti mod dispositioner, der må anses for skadelige for kommunen, er ofte fremhævet i den kommunalretlige litteratur<sup>2)</sup>. I det følgende skal alene fremdrages nogle områder, hvor hensynet til beskyttelse af kommunens interesser, således som disse opfattes af approbationsmyndigheden, i særlig grad er kommet til udtryk,

<sup>1)</sup> Foruden approbationsbeføjelserne kunne oprindelig også annullationsbeføjelsen anvendes til at afværge "en for kommunen fordærvelig foranstaltning", jfr. landkommunalloven af 1867 §§ 33 og 51 og købstadkommunalloven af 1868 § 12, men denne beføjelse bortfaldt for købstædernes vedkommende ved lov nr. 112 af 1. marts 1919 og for landkommunernes vedkommende ved LKL.

<sup>2)</sup> Jfr. f.eks. *Herstlund* i Håndbog pag. 224, og *Harder*: Kommunens lov og ret I pag. 136, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 67. Det udtales også i BET (pag. 161), at formålet med det tilsyn, der er hjemlet i de kommunale styrelseslove, er at sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at den er i stand til at forhindre gennemførelsen af dispositioner, der er egnet til at skade samfundet som helhed eller kommunen selv.

nemlig formuebevarelsessynspunktet (II), kommunale garantier for fjernvarmeforsyningsanlæg (III) og vederlagsfri overdragelser til staten (IV). Endelig gøres under V nogle afsluttende bemærkninger om beskyttelsessynspunktets vægt efter gennemførelsen af kommunalreformen.

## II. Formuebevarelsessynspunktet

I tilsynsmyndighedernes praksis før KSL kom hensynet til kommunen selv ikke mindst til udtryk i forbindelse med anvendelsen af kommunallovens bestemmelser om, at forbrug af kommunens kapitalformue krævede tilsynsmyndighedens samtykke, jfr. KKL § 22, stk. 3, og LKL § 15, stk. 1, d, og § 28, stk. 2<sup>3</sup>). Hvilke midler kommunens kapitalformue omfattede, og hvad der var formålet med formuen, var ikke nærmere angivet i de anførte lovbestemmelser. En fastere afgrænsning af kapitalformuen blev imidlertid foretaget ved den regnskabsreform, der blev gennemført på grundlag af betænkningen om formen for købstadkommunernes overslag og regnskaber (Bet. 108/1954). Der blev herefter på købstædernes og amtskommunernes regnskabskema angivet en konto for den såkaldte kapitalfond. Denne konto skulle omfatte den del af kommunens midler, som skulle holdes adskilt fra den øvrige formue. I kapitalfonden indgik derfor som hovedbestanddel de midler, der hidtil havde været betragtet som tilhørende den egentlige kapitalformue – d.v.s. hovedsagelig midler stammende fra salgssummer fra faste ejendomme, afløsningsvederlag for vedvarende rettigheder, legater, gaver etc. – men desuden visse andre midler, som ikke måtte beslaglægges til driftsformål, i særlig grad ikke-anvendte lånebeløb. Formålet var at skabe grundlag for oparbejdelse af en kapital, der sammen med kommunens øvrige egenkapital kunne gøre kommunen mindre afhængig af lånemarkedet<sup>4</sup>).

---

<sup>3</sup>) Formuebevarelsessynspunktet blev fremhævet i bemærkningerne til § 23 i forslaget til KKL, jfr. R.T. Tillæg A 1928/29 sp. 4259, hvor det udtales at "bestemmelsen om, at købstæderne ikke uden indenrigsministerens samtykke må bruge af kapitalformuen, har man opretholdt, da den er meget vigtig ved overvågelsen af, at formuemidlerne ikke anvendes til dækning af udgifter, der falder ind under driften".

<sup>4</sup>) Jfr. Regnskabsbetænkning pag. 30.

Bestemmelserne om, at kapitalformueforbrug krævede samtykke blev af indenrigsministeriet praktiseret ud fra et formuebevarelsesprincip, altså ud fra en betragtning om, at kommunens formue ikke varigt måtte formindskes. Indenrigsministeriet tillod således, at kapitalfondsmidler anvendtes til køb af jord uden krav om restitution<sup>5</sup>), medens man ved køb af bebyggede ejendomme krævede et til bygningernes værdi svarende beløb restitueret til kapitalfonden over en årrække<sup>6</sup>).

Ved KSL afskaffedes det hidtidige kapitalformue- og kapitalfondsbegreb, og det bestemmes i stedet i lovens § 58, stk. 1, at der i hver kommune skal oprettes en jordfond, hvori skal indgå de midler, der i henhold til den hidtidige lovgivning har været henført under kommunens kapitalformue, med undtagelse af driftskapitalen.

Det bestemmes endvidere i § 58, stk. 2, at kommunens jordfond (og driftskapital) ikke må formindskes uden tilsynsmyndighedens samtykke.

Jordfondens funktion er nærmere fastlagt i § 59, stk. 2, hvorefter salgssummer for fast ejendom skal indgå i jordfonden, med mindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, medens købesummer for fast ejendom kan afholdes af jordfonden. Kommunerne vil således ikke kunne lade eventuelt overskud ved køb og salg af fast ejendom indgå direkte på driftsregnskabet og herigennem nedsætte skatteudskrivningen.

Bestemmelserne om jordfonden var genstand for behandling i folketingsudvalget vedrørende forslaget til KSL. Udvalget stillede således indenrigsministeren et skriftligt spørgsmål<sup>7</sup>), hvorefter der

---

<sup>5</sup>) Jfr. *Harder*: Kommunale opgaver pag. 147.

<sup>6</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 19. februar 1960 (utrykt). Jfr. endvidere f.s.v. angår spørgsmålet om vederlagsfrie afståelser kirkeministeriets skr. af 3. maj 1953 (Love og anordn. B 1953 pag. 238), hvori udtales, at indenrigsministeriet under stedfundne forhandlinger havde udtalt, at man på ingen måde ville modsætte sig, at en kommune vederlagsfrit afstod et areal til udvidelse af kirkegård, men blot – i overensstemmelse med fast praksis – forlangte, at kommunens kapitalformue ikke blev angrebet. (Indenrigsministeriet havde krævet restitution til kapitalformuen af arealets værdi i løbet af højst 20 år).

<sup>7</sup>) Spørgsmål 24. Spørgsmålet og indenrigsministerens besvarelse heraf er optaget i folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967, F.T. Tillæg B 1966–67 sp. 2275

ønskedes nærmere redegjort for, hvad der forstås ved reglen i § 58, stk. 2, om, at kommunens jordfond og driftskapital ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke må formindskes. Udvalget spurgte endvidere, om bestemmelsen ikke var for usmidig.

Indenrigsministeriet udtalte i sin besvarelse bl.a., at da der i forslaget ikke stilles krav om, at jordfondens midler skal holdes udskilt fra kassebeholdningen, kan fondens midler uden tilsynsmyndighedens samtykke anvendes til udlæg til dækning af anlægsudgifter, når udlægget afvikles over driftsregnskabet med mindst 1/5 årligt, jfr. § 58, stk. 3. Indenrigsministeriet udtalte videre, at bestemmelsen om, at jordfonden og driftskapitalen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke må formindskes, således ikke forhindrer, at kommunen uden samtykke udnytter de herhenhørende midler, men forhindrer alene, at disse for kommunens udvikling og økonomiske handleevne nødvendige kapitaler anvendes til en formindskelse af skatteudskrivningen enten ved, at kommunen anvender midlerne direkte til dækning af driftsudgifter, der ellers måtte finansieres gennem skatteudskrivningen, eller endelig ved, at en tilbageføring sker så langsomt, at skatteudskrivningen ikke foregår i passende takt med kommunens anlægsvirksomhed.

Indenrigsministeriet udtalte endelig, at det ved de foreslåede bestemmelser var tilsigtet at give kommunerne en betydelig frihed med hensyn til anvendelsen af de omhandlede midler, men at det på den anden side måtte fastholdes, at dersom der er tale om en definitiv formindskelse af jordfond eller driftskapital, der begge er væsentlige led i det økonomiske grundlag for den kommunale virksomhed, således at der sker et egentligt formueforbrug med henblik på nedsættelse af skatteudskrivningen, må et krav om tilsynsmyndighedens samtykke anses for velbegrundet.

Det fremgår således af indenrigsministeriets besvarelse, at formuebevarelsessynspunkter også har spillet en rolle i forbindelse med grundlaget for etableringen af jordfonden.

---

f. Forslag om oprettelse af en jordfond var fremme allerede under folketingsbehandlingen af KKL jfr. R.T. 1930/31 Tillæg A sp. 2578, men blev ikke gennemført.

### III. Kommunale garantier ved etablering af fjernvarmeforsyningsanlæg m.v.

Udviklingen inden for varmeforsyningsområdet medførte navnlig i 1960'erne, at der i adskillige tilfælde blev fremsat ønske om kommunal garanti for lån, der blev optaget i forbindelse med etablering af fjernvarmeforsyningsanlæg. For at muliggøre en teknisk sagkyndig bedømmelse af fjernvarmeprojekter som forudsætning for de kommunale myndigheders beslutninger om at påføre kommunen økonomiske forpligtelser i forbindelse med projektets udførelse og for tilsynsmyndighedernes samtykke hertil, knyttede ministeriet til sig en teknisk konsulent i fjernvarmesager. I en cirkulærskrivelse til samtlige amtmænd<sup>8)</sup> meddelte indenrigsministeriet, at også projekter for fjernvarmeanlæg, der med kommunal støtte ønskedes etableret i sognekommuner, gennem vedkommende amtsråd kunne indsendes til indenrigsministeriet, der derefter uden udgift for kommunerne ville foranledige projekterne forelagt fjernvarmekonsulenten til udtalelse. Indenrigsministeriet udtalte bl.a. i skrivelsen, at der gennem fjernvarmeselskabets vedtægter måtte være sikret kommunen regres over for grundejerne med hensyn til beløb, der måtte blive erlagt ifølge garantien, og vedtægterne måtte tillige indeholde bestemmelser, der gav sikkerhed for, at samtlige årlige udgifter fordeltes på varmemodtagerne inden for det pågældende regnskabsår. Der måtte derfor i vedtægterne optages en bestemmelse om, at underskud ikke kunne overføres uden kommunalbestyrelsens godkendelse.

I 1963 udsendte indenrigsministeriet i tilslutning til den nævnte cirkulærskrivelse en skrivelse til samtlige amtmænd og kommunalbestyrelser i købstæder og flækker<sup>9)</sup>, hvori man fremsendte et i indenrigsministeriet udarbejdet udkast til standardvedtægt for fjernvarmeselskaber med tilhørende kommentarer, indeholdende mere detaljerede retningslinier for vilkårene for ministeriets god-

---

<sup>8)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 15. januar 1962 (utrykt). Skrivelsen er optaget som bilag til Fr. E. Olsen: Fjernvarmens økonomiske og juridiske problemer. Statens byggeforskningsinstitut S.B.I.-rapport 51. København 1964.

<sup>9)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 16. juli 1963 (utrykt). Vedtægtsudkastet er optaget som bilag til den i note 8 nævnte S.B.I.-rapport 51.

kendelse af købstadkommuners lån og garantier for lån til fjernvarmeanlæg.

Man pegede endvidere i skrivelsen på det hensigtsmæssige i, at amtsrådene som forudsætning for meddelelse af samtykke til sådanne låneoptagelser og garantier fulgte tilsvarende retningslinier.

Gennemførelsen af KSL har næppe betydet nogen ændring i indenrigsministeriets principielle indstilling med hensyn til kommunegarantier på fjernvarmeområdet. Ministeriet har således efter ikrafttrædelsen af KSL udtalt, at det må være en betingelse for kommunegaranti for lån, som optages til finansiering af udgifterne ved etablering eller udbygning af et varmekværk, at varmekværkets vedtægter udformes på en sådan måde, at der i videst muligt omfang skabes sikkerhed for, at kommunens hæftelse ikke bliver aktuel<sup>10</sup>).

Fra garantiområdet kan iøvrigt nævnes, at indenrigsministeriet i 1968 i forbindelse med spørgsmålet om kommunal garanti for forhåndslån til almennyttige boligselskaber i kreditinstitutter er gået bemærkelsesværdigt vidt med hensyn til omsorg for at afværge risiko som følge af kommunegarantien. Indenrigsministeriet udtalte således, at man ville stille krav om, at hver enkelt garanti skulle forelægges ministeriet, og at provenuet af forhåndslånet skulle indsættes på spærret konto til sikkerhed for evt. tab. Endvidere udtalte indenrigsministeriet, at kommunalbestyrelsens andragende bl.a. måtte indeholde oplysning om, hvilken forrentning der blev ydet på den spærrede konto<sup>11</sup>).

#### IV. Vederlagsfrie afhændelser til staten m.v.

Indenrigsministeriet har i nogle tilfælde vendt sig imod, at kommuner vederlagsfrit overdrog arealer til staten og statslige institutioner. Som eksempler herpå kan nævnes afgørelsen fra 1963

<sup>10</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 10. juli 1970 (utrykt).

<sup>11</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 9. januar 1968 (nr. 219). Jfr. endvidere indenrigsministeriets skr. af 14. februar 1951 (Love og anordn. B 1951 pag. 66), hvori det udtales, at det må påregnes stillet som vilkår for samtykke til garanti for forhåndslån til projekteret byggeri, at der føres sagkyndigt tilsyn med byggeriet med henblik på at sikre, at der kun finder udbetalinger sted på lånet i forhold til det arbejde og de leverancer, der er præsteret, samt at kommunens garanti ophører senest ved den endelige prioritering.

vedrørende afhændelse til Statens Åndssvageforsorg<sup>12)</sup>) og afgørelsen fra 1965 vedrørende afhændelse til Danmarks Radio<sup>13)</sup>).

Disse afslag har dog formentlig en dobbelt baggrund. Dels hviler de på en opfattelse af, at det er mindre rimeligt at belaste en enkelt kommunes økonomi med en del af anlægsudgiften til en institution, som det efter lovgivningen og på grund af institutionens landsdækkende karakter må anses at være en statsopgave at etablere. Dels har det spillet ind i overvejelserne, at en overbudspolitik med hensyn til tilbud af vederlagsfrie arealer m.v. mellem flere kommuner, der hver for sig gerne så den pågældende institution placeret inden for sit område, let ville medføre en risiko for, at besparelshensynet for statskassen kunne føre til, at den pågældende statsinstitution blev geografisk fejlplaceret.

## V. Afsluttende bemærkninger

Det må anses for en nærliggende tanke, at gennemførelsen af den kommunale inddelingsreform, hvorved der blev skabt større og administrativt og økonomisk mere bæredygtige kommuner, samt den erklærede politiske målsætning om decentralisering af beføjelser til kommunerne måtte bevirke, at hensynet til kommunen selv ville træde i baggrunden ved tilsynsmyndighedernes overvejelser i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt og på hvilke vilkår et samtykke skal meddeles.

En udvikling i så henseende er utvivlsomt også i gang, men synes at foregå med en vis træghed. Der kan således peges på, at den indenrigsministeren tillagte beføjelse i KSL § 59, stk. 1, 2. pkt., til at bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke, endnu over 3 år efter ikrafttrædelsen af KSL er udnyttet. Indenrigsministeriet har alene i medfør af KSL § 47, stk. 2, pålagt tilsynsrådene at meddele kommunerne et tidsbegrænset generelt samtykke til erhvervelse af fast ejendom, når købesummen ikke overstiger et nærmere fastsat beløb<sup>14)</sup>), medens der for så vidt

<sup>12)</sup> Jfr. ovenfor pag. 92 f.

<sup>13)</sup> Jfr. ovenfor pag. 99 f.

<sup>14)</sup> Indenrigsministeriets cirkulærskrivelse til samtlige tilsynsråd af 31. august 1971 (utrykt).

angår afhændelse af fast ejendom ikke er udstedt tilsvarende forskrifter om meddelelse af generelt samtykke<sup>15</sup>).

På den anden side kan nævnes, at indenrigsministeriet i medfør af ankebestemmelsen i KSL § 47, stk. 3, har ophævet et af et tilsynsråd stillet vilkår for meddelelse af samtykke til en kommunal ejendomsafhændelse, efter hvilket kommunen i salgsvilkårene skulle optage en klausul om, at parcellerne skulle bebygges inden for en frist af 3 år fra overtagelsesdagen samt at kommunen skulle have tilbagekøbsret til den oprindelige salgspris med tillæg af dokumenterede udgifter ved forbedringer, såfremt parcellen ikke var bebygget inden udløbet af den nævnte frist. Indenrigsministeriet udtalte i forbindelse med sin afgørelse, at det må bero på kommunalbestyrelsens afgørelse, hvorvidt der i betingelserne for salg af byggegrunde fra udstykningsejendomme bør indsættes vilkår som det omhandlede<sup>16</sup>).

---

<sup>15</sup>) Jfr. vedrørende problematikken omkring KSL § 59, stk. 1, foran kap. VIII. III.

<sup>16</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 17. december 1971 (nr. 237).

## **AFSNIT IV**

### **APPROBATIONSKRÆVENDE NORMBESLUTNINGER**

## Kapitel X

### De kommunale styrelsesvedtægter<sup>1)</sup>

#### I. Indledning

En meget stor del af den samlede lovgivning administreres af kommunalbestyrelserne og der består derfor en betydelig statslig interesse i, at de regler, der gælder for de kommunale organers tilvejebringelse af beslutninger, er egnede til at fremme en effektiv sagsbehandling og at de samtidig harmonerer med almindelige juridiske og forvaltningsmæssige grundprincipper.

Den statslige interesse i indseende med retsnormeringen af den kommunale beslutningsprocedure er ikke udtømt med den regulering i hovedtræk, der lader sig gennemføre i lovsform, og bestemmelser om, at de nærmere regler for kommunens styrelse skal eller kan fastsættes i en for den enkelte kommune gældende af indenrigsministeriet eller amtsrådet stadfæstet vedtægt har været optaget i alle tidligere kommunale styrelseslove jfr. landkommunalloven af 6. juli 1867 §§ 14, 45 og 54, købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 35, LKL §§ 10, 23 og 29 og KKL § 31.

Også i KSL bestemmes det, jfr. § 2, stk. 2, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Ved at fastsætte detailreglerne for kommunernes styrelse i en vedtægt for den enkelte kommune fremfor i selve styrelsesloven opnås smidighed i to relationer. Det vil for det første være muligt at

---

<sup>1)</sup> Hovedværket vedrørende vedtægter er i nordisk ret *Strömberg: Förordningsmakten*. Selv om Strömbergs undersøgelse afgrænses til at angå de til almenheden rettede forskrifter og således holder normer, der regulerer forvaltningsorganers indre funktion, uden for fremstillingen, er adskillige af de behandlede spørgsmål dog også af interesse for styrelsesvedtægtsproblematikken. Om vedtægtsspørgsmålet kan iøvrigt henvises til *Ernst Andersen: Tilsyn* pag. 17 ff og 77 ff, *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 18 f, *Preben Espersen: Nogle spørgsmål i forbindelse med kommunernes styrelsesvedtægter*. Kommunal Årbog 1966 pag. 855 ff, *Espersen: Beslutninger* pag. 13 ff, *Harder: Kommunalforvaltning* pag. 19 ff og *Kommunale opgaver* pag. 6 ff, *Håndbog* 232 ff.

foretage sådanne ændringer i detailreglerne for kommunernes styrelse, som samfundsudviklingen og ændringer i den øvrige lovgivning gør ønskelige eller nødvendige, uden at den ret komplicerede lovgivningsprocedure behøver at følges. For det andet vil der i et vist omfang kunne tages hensyn til individuelle ønsker fra den enkelte kommunalbestyrelses side<sup>2</sup>), hvilket bl.a. indebærer, at kommunalbestyrelserne får mulighed for at skabe normer af nyt indhold<sup>3</sup>). Endelig kan måske anføres som en fordel ved vedtægtsinstituttet, at kommunalbestyrelsens medlemmer vil nære større respekt for styrelsesregler, de selv har været med til at tilvejebringe, end for styrelsesmæssige lovbestemmelser<sup>4</sup>).

På den anden side vil ændringer i lovgivningen kunne gøre vedtægtsbestemmelser misvisende<sup>5</sup>).

Sådanne forældede vedtægtsbestemmelser vil naturligvis i mange tilfælde kunne være direkte vildledende for medlemmerne af kommunalbestyrelsen og for borgerne. For i nogen grad at bøde på dette forhold, har indenrigsministeriet i de senere år i sin godkendelsespraksis bestræbt sig på så vidt muligt at holde vedtægterne fri for detaljeret citering af lovbestemmelser, således at der i stedet anvendes mere generelle udtryk som f.eks. ”den sociale lovgivning”<sup>6</sup>), ”i overensstemmelse med bestemmelserne i lov om børne- og ungdomsforsorg”<sup>7</sup>) o.s.v.

Som en yderligere ulempe ved vedtægtsinstituttet i sammenligning med f.eks. bemyndigelseslovgivning til ministeren kan nævnes,

---

<sup>2</sup>) Disse synspunkter blev allerede fremdraget i forbindelse med behandlingen af forslaget til købstadkommunalloven af 1868, jfr. R.T. Tillæg B 1867–68 sp. 1192, hvor det i landstingsudvalgets erklæring udtales: ”Meget vil herved endnu kunne få sin videre udvikling gennem vedtægten, hvorved indenrigsministerens vejledning og medvirkning vil kunne sikre den fornødne ensartethed ved siden af den forskellighed, købstædernes forskellige størrelse og forhold kræver”. Jfr. endvidere B&T pag. 127. Den i B&T angivne begrundelse er praktisk taget ordret skrevet af som begrundelse for de i socialstyrelseslovens § 3 omhandlede regulativer for kommunens sociale og sundhedsmæssige forvaltning, jfr. socialreformkommissionens 1. bet. (bet. 543/1969 pag. 113).

<sup>3</sup>) Jfr. *Strömberg*: Förordningsmakten pag. 24.

<sup>4</sup>) Jfr. *Strömberg* anf. st. pag. 26, hvor der gives udtryk for et beslægtet synspunkt.

<sup>5</sup>) Jfr. *Harder*: Kommunale opgaver pag. 16.

<sup>6</sup>) Normalvedtægt for primærkommuner § 29, stk. 2.

<sup>7</sup>) Normalvedtægt for primærkommuner § 35, stk. 4.

at det giver kommunalbestyrelsen mulighed for at fastholde en forældet retstilstand<sup>8</sup>).

KSL foreskriver i en række tilfælde udtrykkeligt, at visse forhold nærmere *skal* fastsættes i styrelsesvedtægten. Dette gælder således kommunalbestyrelsens medlemstal (§ 5), de stående udvalgs sammensætning og myndighedsområde (§ 17, stk. 1.), nærmere regler om økonomiudvalgets funktioner i forbindelse med kommunens kasse- og regnskabsvæsen (§ 18, stk. 2.), de nærmere regler om formandens forretninger (§ 31, stk. 3.), størrelsen af formandens vederlag (§ 34, stk. 1.), de nærmere regler om affattelsen af årsbudgettet, om behandlingen af tillægsbevillingssager og bevillinger uden for årsbudgettet og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder bestemmelser om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger (§ 46, stk. 1.), nærmere regler om aflæggelsen af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger (§ 46, stk. 2.), fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden (§ 54, stk. 3.) og ligningskommissionens medlemstal og forretningsgang (§ 65, stk. 1 og 4).

Endvidere nævner KSL udtrykkeligt, at visse forhold *kan* ordnes ved bestemmelser i styrelsesvedtægten. Dette gælder således bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen vælger både en første og en anden næstformand (§ 6, stk. 6) og bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgåede formænd (§ 35). Det må imidlertid følge af ordlyden af § 2, stk. 2, 1. pkt., at også andre styrelsesmæssige regler kan optages i vedtægten, og dette er da også fast antaget i praksis. Der må dog herved gælde den begrænsning, at der ikke i vedtægten kan optages bestemmelser i strid med styrelsesloven<sup>9</sup>). Indenrigsministeriet har i praksis endvidere afslået at godkende styrelsesvedtægtsbestemmelser, der angiver adgang til eller grænser for en overdragelse af beføjelser til underudvalg, formand eller tjenestemænd. Det må antages, at det er de fortolkningsmæssige vanskeligheder, der kunne blive en følge af vedtægtsmæssige delegationsforskrifter, som hverken er udtømmende eller egnet til modsætningsslutninger, der har ført ministeriet til at anse det for

---

<sup>8</sup>) Jfr. *Harder*: Kommunale opgaver pag. 14.

<sup>9</sup>) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 158.

hensigtsmæssigt, at delegation inden for kommunalforvaltningen opretholdes som et ulovbestemt område<sup>10</sup>).

I det følgende vil under II blive behandlet spørgsmålet om styrelsesvedtægtsens tilblivelse og om ændringer i denne, herunder spørgsmålet om central eller decentral vedtægtsstadfæstelse samt spørgsmålet om indenrigsministeriets vejledende normalstyrelsesvedtægter og spørgsmålet om uenighed mellem kommunalbestyrelsen og indenrigsministeriet. Derefter behandles under III spørgsmålet om, hvorvidt vedtægtsbestemmelser kan antages at være præceptive, og under IV spørgsmålet om styrelsesvedtægten som statsligt styringsmiddel.

## **II. Styrelsesvedtægtsens tilvejebringelse og ændringer i vedtægten**

Styrelsesvedtægtsens tilblivelse beror på et samspil mellem den enkelte kommunalbestyrelse og indenrigsministeriet. Vedtagelsen i kommunalbestyrelsen er en nødvendig forudsætning, idet der ikke i lovgivningen er tillagt indenrigsministeriet nogen kompetence til på egen hand at fastsætte vedtægtsbestemmelser med bindende virkning for kommunalbestyrelsen. Omvendt kan kommunalbestyrelsen ikke selv foretage ændringer i den stadfæstede vedtægt, end ikke ændringer af rent redaktionel karakter<sup>11</sup>).

### *A. Spørgsmål om særlige procedurekrav til kommunalbestyrelsens beslutning*

Der stilles ikke i KSL særlige procedurekrav til kommunalbestyrelsens vedtagelse af styrelsesvedtægten. Derimod indeholder normalstyrelsesvedtægterne for både primærkommuner, jfr. § 43, stk. 3, og amtskommuner, jfr. § 38, stk. 2, bestemmelser om, at forslag om forandring i og tillæg til vedtægten skal behandles i to kommunalbestyrelsesmøder med mindst 8 dages mellemrum. Efter indenrigsministeriets stadfæstelse af en vedtægtsbestemmelse af dette indhold er den deri nævnte procedureforskrift retligt binden-

---

<sup>10</sup>) Kommentar pag. 164. *Espersen*: Beslutninger pag. 126.

<sup>11</sup>) Jfr. *Harder*: Kommunale opgaver pag. 16.

de for såvel kommunalbestyrelsen som indenrigsministeriet og kan alene ophæves ved en vedtægtsændring, der må ske i overensstemmelse med den i vedtægten angivne procedure.

### *B. Central eller decentral vedtægtsstadfæstelse?*

Det fastsættes i KSL § 2, stk. 2, at alle styrelsesvedtægter skal stadfæstes af indenrigsministeren. Efter den tidligere gældende lovgivning, jfr. KKL § 31 og LKL §§ 10 og 29, var ordningen den, at indenrigsministeriet stadfæstede vedtægter for amtskommuner og købstadkommuner, medens sognekommunernes vedtægter skulle stadfæstes af det pågældende amtsråd. På denne baggrund kunne man måske have ventet, at KSL havde henlagt godkendelsen af primærkommunernes vedtægter til vedkommende tilsynsråd, der skal føre tilsyn med alle primærkommuner i amtsråds kredsen. Kommunallovskommissionen foreslog imidlertid en ordning, hvorefter alle vedtægter skulle godkendes af indenrigsministeriet. Begrundelsen herfor var bl.a.<sup>12)</sup>, at der kan opnås arbejdsbesparelser ved, at godkendelse af styrelsesvedtægter og ændringer heri sker centralt. Medfører f.eks. en lovgivningsændring, at styrelsesvedtægterne må ændres, vil dette kunne ske ved, at indenrigsministeriet udsender en cirkulærskrivelse til samtlige kommunalbestyrelser, hvori der redegøres for nødvendigheden af de gældende ændringer samt gives et udkast til de nye vedtægtsbestemmelser<sup>13)</sup>. I de fleste tilfælde vil ændringerne kunne vedtages umiddelbart af kommunalbestyrelsen, der i så fald blot behøver at give ministeriet en kort meddelelse herom<sup>14)</sup>.

Kommunallovskommissionen pegede endvidere på, at det i relation til en anden fordel ved vedtægtssystemet, nemlig muligheden for at imødekomme visse individuelle ønsker fra de enkelte

---

<sup>12)</sup> BET pag. 126 f.

<sup>13)</sup> Jfr. f.eks. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 27. maj 1970 til samtlige kommunalbestyrelser (utrykt) og indenrigsministeriets cirkulære nr. 137 af 30. juni 1951.

<sup>14)</sup> Jfr. f.eks. indenrigsministeriets cirkulære nr. 10 af 21. januar 1972 til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd og indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 13. marts 1970 til samtlige byråd m.v. (utrykt).

kommunalbestyrelser side, også ville være mest hensigtsmæssigt, at indenrigsministeriet foretager vedtægtsgodkendelsen, idet der her er tale om en afvejelse af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker over for interessen i at hævde de grundlæggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelsesregler. Dersom man henlagde denne afvejelsesfunktion til de enkelte lokale tilsynsråd, ville dette bl.a. kunne medføre en uensartethed i retsstillingen for kommunerne.

Indenrigsministeren fulgte i sit forslag til KSL kommissionens synspunkt. Under folketingsbehandlingen af forslaget stillede folketingsudvalget indenrigsministeren det spørgsmål<sup>15</sup>), om hjemmelen til at stadfæste kommunens styrelsesvedtægt eventuelt kunne tillægges tilsynsmyndigheden i stedet for indenrigsministeren. Indenrigsministerens besvarelse af spørgsmålet bestod imidlertid i alt væsentligt blot i en gentagelse af kommunallovskommissionens argumentation for en central vedtægtsgodkendelse. Indenrigsministeren understregede endvidere stærkt et også af kommunallovskommissionen anført forhold, nemlig at en central vedtægtsgodkendelse ikke strider mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelse af det lokale elements værdi i tilsynsudøvelsen. Dette hænger sammen med, at der i styrelsesvedtægterne ikke tages stilling til, om statslige eller kommunale myndigheder skal være kompetente til at træffe afgørelser inden for de forskellige lovgivningsområder, lige så lidt som vedtægterne beskæftiger sig med selve det konkrete indhold af kommunalbestyrelsernes eller tilsynsmyndighedernes beslutninger.

Spørgsmålet blev ikke videre forfulgt fra folketingsudvalgets side.

### *C. De vejledende normalstyrelsesvedtægter<sup>16</sup>)*

Nogle ældre indenrigsministerielle cirkulærer fremhæver stærkt ønskeligheden af den størst mulige ensartethed på det pågældende vedtægtsområde, jfr. f.eks. indenrigsministeriets cirkulære nr. 111

<sup>15</sup>) Spørgsmål 30. Spørgsmålet og indenrigsministerens besvarelse er optaget i udvalgets beretning af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966-67 sp. 2280 ff.

<sup>16</sup>) Om normalvedtægtsspørgsmålet jfr. *Strömberg*: Förordningsmakten pag. 25 f og 180 f.

af 15. maj 1948 om normalvedtægt for kommunalt ansatte tjenestemænd<sup>17)</sup>, der fremhæver betydningen af, at der med hensyn til de kommunale tjenestemænds ansættelsesforhold m.v. kommer til at gælde i det væsentlige ensartede regler i de forskellige kommuner. Ministeriet udtaler endvidere, at man vil sætte pris på, at det oplyses, på hvilke punkter de fremsendte vedtægtsudkast afviger fra normalvedtægterne og at eventuelle afvigelser fra disse begrundes.

Også i nyere indenrigsministeriel praksis er ensartethedssynspunktet kommet frem. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 244 af 1. oktober 1970 om stadfæstelse af tillæg til de kommunale styrelsesvedtægter vedrørende pensionering af borgmestre indeholder således som bilag et fuldt færdigt normalstyrelsesvedtægtstillæg med trykte angivelser af såvel kommunalbestyrelsens vedtagelse som indenrigsministeriets stadfæstelse, således at alene kommunens navn, dato og underskrifter behøver at indføres. Ministeriet har i sin praksis vist sig meget utilbøjelig til at acceptere andre former for vedtægtstillæg end cirkulærets trykte bilag.

Det er nærliggende at rejse det spørgsmål, om man ikke i tilfælde som de nævnte har bevæget sig uden for det område, hvor vedtægtsinstituttet kan betragtes som en hensigtsmæssig form for retsnormering. Dersom man fra stadfæstelsesmyndighedens side er utilbøjelig til at acceptere fravigelser fra et normalregelsæt overhovedet eller i hvert fald kun fravigelser i yderst ringe omfang, synes det mere rationelt, at de pågældende regler fastsættes i lovsform eller at vedkommende minister bemyndiges til at fastsætte de nærmere regler på området, evt. således at der i loven eller i de i henhold til loven fastsatte bestemmelser tillægges ministeren adgang

---

<sup>17)</sup> Som et eksempel fra speciallovgivningen kan nævnes indenrigsministeriets meddelelse nr. 36 af 22. februar 1947 angående anvendelse af normalbygningsreglement, hvori man anmoder om, at normalreglementet i størst muligt omfang må blive lagt til grund ved udarbejdelse af nye bygningsreglementer, så vidt muligt således, at kommunalbestyrelsens påtegning om vedtagelsen sker på selve det ved ministeriets foranstaltning trykte normalreglement og således at afvigelser herfra fremtræder som rettelser eller tilføjelser og iøvrigt kun foretages med nærmere begrundelse, når ganske særlige lokale forhold taler derfor. Ministeriet tilføjer, at et af en kommunalbestyrelse vedtaget udkast til et bygningsreglement ikke bør sættes eller trykkes, forinden indenrigsministeriet har haft lejlighed til at tage stilling til udkastet (!)

til at dispensere fra reglerne i ganske særlige tilfælde. Denne betragtning må i hvert fald gælde, hvis erfaringen viser, at man fra kommunernes side accepterer den nævnte holdning hos stadsfæstelsesmyndigheden eller dog ikke selv udviser noget initiativ med hensyn til ændringsforslag i forhold til normalvedtægten. En sådan situation har foreligget på borgmesterspensionsområdet<sup>18)</sup>, hvor praktisk talt alle kommuner har vedtaget ministeriets normalstyrelsesvedtægtstillæg uden ændringer af nogen art.

For så vidt angår de egentlige styrelsesvedtægter har indenrigsministeriet allerede under den tidligere lovgivning i samarbejde med de kommunale organisationer udarbejdet vejledende normalstyrelsesvedtægter, som for købstædernes vedkommende blev udsendt med skrivelse af 24. oktober 1933, for amtskommunerne med cirkulærskrivelse af 11. juni 1934 og for sognekommunerne senest med cirkulære nr. 72 af 11. april 1959.

Efter ikrafttrædelsen af KSL har indenrigsministeriet med et ledsagende cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 om normalvedtægt og normalforretningsorden udsendt en vejledende normalstyrelsesvedtægt for primærkommuner. I cirkulæret, der er ganske kort, foretages ikke nogen systematisk gennemgang af vedtægtens bestemmelser, men der nævnes kun nogle enkelte punkter, der i særlig grad havde givet anledning til overvejelser under forarbejderne og folketingsbehandlingen af KSL.

Det fremhæves i cirkulæret, at den vejledende normalvedtægt er udarbejdet efter forhandling med de kommunale sammenslutninger.

Indenrigsministeriet har endvidere med et ledsagende cirkulære nr. 172 af 7. august 1969 udsendt en vejledende normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner. Der foretages ej heller i dette cirkulære nogen systematisk gennemgang af normalvedtægtens bestemmelser, men også her fremhæves udtrykkeligt, at udarbejdelsen af den vejledende normalvedtægt er sket efter forhandling med Amtsrådsforeningen i Danmark.

---

<sup>18)</sup> *Harder* anfører, at borgmestervederlags- og pensionsbestemmelser ikke er styrelsesregler i egentlig forstand og at kravet om deres optagelse i vedtægten formentlig beror på, at styrelsesvedtægten oprindeligt også omfattede kommunens tjenestemænd, jfr. Kommunalforvaltning pag. 21.

Efter KSL § 66 skulle kommunalbestyrelsen inden et år efter lovens ikrafttræden, d.v.s. inden 1. april 1971, indsende forslag til kommunens styrelsesvedtægt til indenrigsministerens stadfæstelse. Det er derfor muligt at danne sig et overblik over i hvilket omfang kommunerne har fulgt den udsendte normalstyrelsesvedtægt.

Forholdet er det, at normalvedtægten er fulgt i vidt omfang, men at der dog fra adskillige kommunalbestyrelses side er indstillet afvigende bestemmelser, navnlig med hensyn til antallet af og kompetencefordelingen mellem de stående udvalg og forholdet mellem de stående udvalg og økonomiudvalget. Endvidere er forekommet afvigelser med hensyn til visse af borgmesterens funktioner. De nævnte afvigelser fra normalvedtægten er i vidt omfang blevet stadfæstet af indenrigsministeriet. For så vidt angår medlemstallet i udvalgene lader normalvedtægten dette stå åbent og der har været tale om betydelige variationer fra kommune til kommune. Indenrigsministeriet har i denne henseende modsat sig stadfæstelse, dersom et udvalgs medlemstal oversteg halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal<sup>19</sup>), men har iøvrigt fulgt kommunalbestyrelsernes indstillinger.

Det må på den anførte baggrund siges at være for snævert, når *Harde* anfører, at den reelle indflydelse fra kommunalbestyrelsernes side på udformningen af styrelsesvedtægternes indhold har været begrænset til fastsættelsen af kompetencefordelingen mellem udvalgene<sup>20</sup>).

Hverken KSL eller normalstyrelsesvedtægterne indeholder bestemmelser om indretningen af den del af det kommunale forvaltningsapparat, der hviler på kommunalt ansatte. Forhold som f.eks. styrelsesgrenschefernes kvalifikationer, afdelingernes eller kontorernes antal og fordelingen af funktionerne imellem dem har således

---

<sup>19</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 21. september 1970 (utrykt).

<sup>20</sup>) Kommunalforvaltning pag. 21.

Uden for styrelsesvedtægtsområdet er kommunalbestyrelsernes indflydelse på indholdet af vedtægter beskeden, især på områder, hvor der findes normalvedtægter, jfr. *Poul Meyer*. Forvaltning pag. 207. Der er næppe her tale om noget isoleret dansk fænomen, jfr. således for engelsk rets vedkommende *Hart*: Local Government pag. 224 f.

traditionelt været overladt til den enkelte kommunalbestyrelses afgørelse<sup>21</sup>).

#### *D. Retningslinier for indenrigsministeriets stadfæstelsesbeføjelser*

I forbindelse med behandlingen af to ændringslove til KSL er der på en ejendommelig måde opstillet retningslinier for indenrigsministeriets skøn i forbindelse med spørgsmålet om godkendelse af visse nærmere angivne vedtægtsanliggender.

Under folketingsbehandlingen af lov nr. 219 af 4. juni 1969, hvorved der skete visse ændringer med hensyn til medlemstallet i amtsrådene og Odense, Ålborg og Århus kommunalbestyrelser, fandt der således mellem det pågældende folketingsudvalg og indenrigsministeriet en drøftelse sted med hensyn til, hvilke medlemstal der for de øvrige kommuners vedkommende inden for den i loven nævnte ramme på mindst 5 og højst 25 ville kunne godkendes af indenrigsministeriet i forbindelse med vedtægtsstadfæstelser.

Der opnåedes mellem folketingsudvalget og indenrigsministeren enighed om nogle ret detaljerede retningslinier for kommunalbestyrelsens medlemstal, hvorefter det afgørende kriterium skulle være kommunens indbyggertal. Aftalen blev ikke optaget i folketingsudvalgets betænkning eller på anden måde publiceret.

---

<sup>21</sup>) I de senere år er der dog i speciallovgivningen i en række tilfælde gjort lovindgreb i kommunernes adgang til selv at bestemme den interne organisation af det kommunale forvaltningsapparat. Som eksempel herpå kan nævnes, at det i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 3 bestemmes, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde et forslag til regulativ for kommunens sociale og sundhedsmæssige forvaltning på grundlag af et udkast, der er affattet af kommunens sociale udvalg. Dette forslag skal godkendes af amtsrådet, og socialministeren skal efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte nærmere regler om udfærdigelsen af sådanne regulativer.

De primærkommunale organisationer fremsatte under folketingsbehandlingen af loven overfor vedkommende folketingsudvalg en række kritiske bemærkninger til de nævnte bestemmelser, jfr. fællesskrivelse af 19. marts 1970 fra Den danske Købstadforening, Bymæssige Kommuner og De samvirkende Kommunalforeninger. (Skrivelsen er optaget som bilag 1 til folketingsudvalgets betænkning af 5. maj 1970 F.T. Tillæg B 1969-70 sp. 1505).

Efter den oprindelige affattelse af KSL § 18, stk. 1, skulle økonomiudvalget bestå af kommunalbestyrelsens formand samt 2 eller 4 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Ved lov nr. 125 af 25. marts 1970 ændredes § 18, stk. 1, imidlertid derhen, at udvalgets medlemstal, der skal fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. KSL § 17, stk. 1, skulle være kommunalbestyrelsens formand samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Det folketingsudvalg, der behandlede ændringslovsforslaget, henstillede imidlertid i sin betænkning<sup>22</sup>), at indenrigsministeriet i forbindelse med godkendelsen af styrelsesvedtægterne skulle søge at etablere en ensartet praksis med hensyn til økonomiudvalgets størrelse i forhold til kommunalbestyrelsens størrelse. På denne baggrund har indenrigsministeriet lagt den linie, at kommuner med mindst 10.000 indbyggere kan have økonomiudvalg på ialt 7 medlemmer, medens kommuner under dette indbyggertal fortsat højst kan have 5 medlemmer i økonomiudvalget, jfr. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 27. maj 1970<sup>23</sup>).

Aftaler og henstillinger som de nævnte vedrørende udøvelsen af indenrigsministeriets skøn i forbindelse med vedtægtsgodkendelsen kan næppe anses for retligt bindende for indenrigsministeriet, men de har i praksis været fulgt med betydelig konsekvens. Fremgangsmåden kan iøvrigt næppe karakteriseres som nensigtsmæssig. Dersom man fra lovgivningsmagtens side ønsker, at visse hensyn skal tages i betragtning ved skønsmæssige afgørelser, synes dette så vidt

---

<sup>22</sup>) Betænkning af 12. marts 1970. F.T. Tillæg B 1969–70 sp. 661.

<sup>23</sup>) Utrykt. Tidspunktet for gennemførelsen af den nævnte lovændring var iøvrigt et eklatant eksempel på den manglende forståelse for kommunestyrets vilkår, som lovgivningsmagten undertiden lægger for dagen. Lovforslag om forskellige ændringer i lovgivningen om kommunale forhold blev fremsat den 13. januar 1970. Forslag om ændring af bestemmelsen om økonomiudvalgets medlemstal blev imidlertid først fremsat som et ændringsforslag i folketingsudvalgets betænkning af 12. marts 1970, jfr. F.T. Tillæg B 1969–70 sp. 662, og loven blev som nævnt først stadfæstet den 25. marts 1970, d.v.s. på et tidspunkt, da et stort antal kommuner med over 10.000 indbyggere allerede havde afholdt deres konstituerende møde i overensstemmelse med KSL § 6 og på dette møde valgt medlemmer til udvalg m.v. under den forudsætning, at medlemstallet i det betydningsfulde økonomiudvalg ved loven var maksimeret til 5.

muligt at burde fremgå af lovteksten<sup>24</sup>) og ikke gennem mere eller mindre vanskeligt tilgængelige aftaler mellem folketingsudvalg og ministerier eller ved at folketingsudvalg i deres betænkninger udtaler henstillinger, hvis retlige karakter og vægt som fortolkningsbidrag kan give anledning til tvivl.

### *E. Uenighed mellem kommunalbestyrelsen og approbationsmyndigheden*

Der er ikke i styrelsesloven fastsat bestemmelser om, hvorledes der skal forholdes i den situation, at der ikke kan opnås enighed mellem kommunalbestyrelsen og indenrigsministeriet om vedtægts indhold<sup>25</sup>). Dette er for så vidt bemærkelsesværdigt på baggrund af, at

---

<sup>24</sup>) Hvilket også i et vist omfang er tilfældet i speciallovgivningen, jfr. *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 255. Som eksempel kan yderligere nævnes lov nr. 79 af 29. marts 1957 om hjemmesygepleje § 2.

Om folketingsudvalgsbetænkningers betydning som fortolkningsbidrag jfr. *von Eyben* i *Grundbog* pag. 132 ff og om spørgsmålet om, hvilken vægt der bør lægges på forarbejder, *Eckhoff: Rettskildelære* pag. 64 ff.

<sup>25</sup>) Spørgsmålet om uenighed mellem kommunalbestyrelsen og stadfæstelsesmyndigheden er i speciallovgivningen behandlet på forskellig måde. Efter lov af 12. januar 1858 om tilvejebringelsen af sundhedsvedtægter skulle vedtægterne stadfæstes af justitsministeren. Fandt ministeren i de indsendte vedtægter nogen utilrådelig eller lovstridig bestemmelse skulle han tilbagesende den til vedkommende kommunalbestyrelse til ny forhandling. Fandt justitsministeren en således påny forhandlet vedtægt endnu ikke skikket til stadfæstelse, skulle han give vedkommende kommunalbestyrelse valget mellem at vedtægten stadfæstedes med udeladelse af de af ham forkastede bestemmelser, eller at hele vedtægten forkastedes.

Efter § 3 i lov nr. 247 af 10. juni 1960 om brandvæsenet i købstæderne og på landet skulle brandvedtægten affattes af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af amtmanden, men i tilfælde af uenighed mellem kommunalbestyrelsen og amtmanden traf justitsministeren afgørelse, dog således at der ikke herved mod kommunalbestyrelsens protest kunne påføres kommunen væsentlig forøget udgift, medmindre tvingende grunde nødvendiggjorde det. Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 177 af 30. april 1969, således at brandvedtægten udfærdiges af kommunalbestyrelsen "med tilslutning" fra distriktsbrandinspektøren og i kommuner uden brandkommission tillige fra politimesteren. I tilfælde af uenighed mellem kommunalbestyrelsen, distriktsbrandinspektøren og politimesteren om brandvedtægts indhold træffer justitsministeren afgørelse.

Efter byplanloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 63 af 20. februar 1970 § 1, kan boligministeren, dersom kommunalbestyrelsen ikke opfylder sine forpligtelser med hensyn til tilvejebringelsen af byplan m.v. med byplannævnets tilslutning foranledige

adskillige bestemmelser i vedtægten er nødvendige for, at kommunalbestyrelsen kan fungere. Dette gælder således f.eks. bestemmelser om kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets medlemstal, jfr. KSL §§ 5 og 17, stk. 1, jfr. § 18, stk. 1, samt bestemmelser om de stående udvalgs antal, sammensætning og myndighedsområde, jfr. KSL § 17, stk. 1.

I forbindelse med en undersøgelse af kommunalbestyrelsens materielle kompetence til udstedelse af generelle retsforskrifter udtaler *Harder*<sup>26)</sup> om problemet om mangel på overensstemmelse mellem kommunalbestyrelse og vedtægtsstadfæstende myndighed og den heraf opståede situation, at en vedtægt ikke kan tilvejebringes eller ændres, at der heri ikke uden videre ligger 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.

Uden at tage stilling til dette synspunkt for så vidt angår kommunalbestyrelsens materielle anordningskompetence i almindelighed skal bemærkes, at det allerede af tidsmæssige grunde formentlig vil være utilstrækkeligt at henvise til lovgivningsmagten, dersom kommunalbestyrelsen ikke kan fungere som forvaltningsmyndighed på grund af manglende styrelsesvedtægtsbestemmelser. Problemets praktiske betydning mindskes dog ved, at nødvendigheden af en helt ny styrelsesvedtægt normalt kun opstår i forbindelse med omfattende lovændringer, som f.eks. gennemførelsen af KSL, og at man i denne situation kan lade den hidtil gældende vedtægt bevare sin gyldighed med de ændringer, der

---

tilvejebragt en byplan for det pågældende område og i fornødent omfang bringe de i planen omhandlede anlæg til udførelse på kommunens bekostning. Til tilvejebringelse og udførelse af en sådan plan kan ministeren udøve de beføjelser, der er tillagt kommunalbestyrelsen ved byplanloven og lovgivningen iøvrigt.

Undertiden indeholder vedkommende lovbestemmelse ingen regler om konfliktløsning, jfr. f.eks. lovekendtgørelse nr 206 af 15. maj 1970 (Byggelov) § 7 om bygningsvedtægter.

Jfr. om spørgsmålet om uenighed endvidere *Stromberg*: Förordningsmakten pag. 237 ff. jfr. pag. 268.

<sup>26)</sup> De kommunale opgaver pag. 8.

følger af den nye lovgivning indtil stadfæstelse af en ny vedtægt er meddelt, jfr. således KSL § 66.

I det omfang ministeriet ikke vil godkende en vedtægt, må det formentlig antages, at ministeriet efter anmodning af kommunalbestyrelsen er pligtig at oplyse grunden til afslaget og angive, på hvilke punkter en ændring er nødvendig, for at stadfæstelse kan opnås. Efter indenrigsministeriets praksis ved stadfæstelsen af vedtægter efter KSLs ikrafttrædelse har indenrigsministeriet imidlertid i reglen af egen drift begrundet, dersom man på visse punkter ikke har kunnet stadfæste vedtægtsbestemmelser samt tillige givet udkast til en affattelse, der kunne opnå stadfæstelse<sup>27)</sup>.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt vedtægtsgodkendelse kan meddeles som gældende indtil videre, jfr. nedenfor kapitel XIV III E.

#### *F. Ændringer i vedtægten*

Med hensyn til ændringer i den stadfæstede styrelsesvedtægt må den i KSL angivne vedtægtsprocedure følges<sup>28)</sup> d.v.s. vedtægtsændringen skal vedtages af kommunalbestyrelsen<sup>29)</sup> og stadfæstes af indenrigsministeriet.

<sup>27)</sup> Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 21. maj 1971 (utrykt).

*Sundberg*: Kommunalrätt pag. 267 antager, at begrundelsespligt bør gælde som almindelig regel ved afslag på approbation. En almindelig pligt for länsstyrelsen til at begrunde afslag på approbation er udtrykkeligt foreskrevet i Finske kommunallov § 173. I indenrigsministeriets praksis er det den alt overvejende hovedregel, at afslag begrundes, men undtagelser forekommer dog, jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 24. maj 1961 (nr. 141) der uden begrundelse afslår en kommunalbestyrelses andragende om at måtte yde kommunegaranti til en svæveflyveklub. Om indenrigsministeriets kommunekontors praksis m.h.t. begrundelse af afgørelser jfr. endvidere Begrundelsesudvalget pag. 79.

<sup>28)</sup> Jfr. normalvedtægt for primærkommuner § 43, stk. 3. At vedtægtsproceduren skal følges ved ændringer i og tillæg til vedtægten udtales undertiden udtrykkeligt i lovgivningen, jfr. f.eks. lov af 12. januar 1858 om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter § 1, men er iøvrigt almindeligt antaget, jfr. således f.eks. *Harder*: Kommunale opgaver pag. 13 f og *Strömberg*: Förordningsmakten pag. 267.

<sup>29)</sup> Vedtagelsen skal ske ved 2 behandlinger, da alle (eller i hvert fald praktisk talt alle) kommunalbestyrelser har vedtaget og fået stadfæstet en vedtægtsbestemmelse svarende til normalstyrelsesvedtægten for primærkommuner § 43, hvorefter forandringer i vedtægten skal behandles i 2 kommunalbestyrelsesmøder med mindst 8 dages mellemrum.

Et stort antal vedtægtsændringer sker imidlertid som følge af lovændringer eller som følge af en ændret holdning hos indenrigsministeriet, der har givet sig udslag i en ændring af den vejledende normalstyrelsesvedtægt. I sådanne situationer, hvor det kan påregnes, at alle eller dog den overvejende del af kommunalbestyrelserne vil vedtage vedtægtsændringer af et nærmere bestemt indhold, har indenrigsministeriet i en række tilfælde meddelt kommunalbestyrelserne, at dersom vedtagelsen skete i overensstemmelse med et af indenrigsministeriet udarbejdet vejledende udkast, kunne forelæggelse af ændringen til indenrigsministeriets stadfæstelse undlades<sup>30</sup>). Normalt pålægges det dog i sådanne tilfælde kommunalbestyrelsen at give ministeriet underretning om vedtagelsen af standardændringen<sup>31</sup>). Den nævnte procedure kan ikke betragtes som et afkald på stadfæstelsesbeføjelsen, men må anses for en forhåndsgodkendelse betinget af kommunalbestyrelsens vedtagelse af vedtægtsændringen af det angivne indhold.

Tidspunktet for vedtægtsændringens ikrafttræden vil undertiden følge af selve ændringsbestemmelsens indhold. Er dette ikke tilfældet, og er der ikke i forbindelse med kommunalbestyrelsens andragende eller indenrigsministeriets stadfæstelse fastsat noget tidspunkt for ændringens ikrafttræden<sup>32</sup>), må denne antages at ske fra stadfæstelsestidspunktet.

Ændringer kan og må undertiden nødvendigvis ske fra et fremtidigt nærmere fastsat tidspunkt. F.eks. må ændringer i kommunalbestyrelsens medlemstal ske ved en vedtægtsændring så

---

<sup>30</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 13. marts 1970 (utrykt) vedrørende ændring af styrelsesvedtægstillæg vedrørende borgmesterspension samt indenrigsministeriets cirkulære nr. 10 af 21. januar 1972 om ændring i normalstyrelsesvedtægt for kommuner og amtskommuner vedrørende borgmester- og amtsborgmestervederlag.

En speciel og som det synes praktisk lovbestemmelse findes i lovbekendtgørelse nr. 361 af 17. juli 1972 (byggelov), § 7, stk. 4, hvorefter boligministeren kan bestemme, at ændringer i bygningsvedtægt, som er en følge af ændringer i loven eller de af boligministeren i medfør af loven udfærdigede forskrifter, skal optages i vedtægten uden den i lovens § 7, stk. 3, 1. pkt. foreskrevne vedtagelse af kommunalbestyrelsen og stadfæstelse af boligministeren.

<sup>31</sup>) Dette er f.eks. tilfældet i de i note 30 nævnte cirkulærer.

<sup>32</sup>) Jfr. *Strömberg*: Förordningsmakten pag. 244.

betids forud for et kommunalvalg, at det fornødne i forbindelse med opstillings- og valgregler kan iagttages.

Ændringer kan i princippet også ske med tilbagevirkende kraft, f.eks. ændringer med hensyn til vederlag og pension til kommunalbestyrelsens formand<sup>33</sup>). I de fleste tilfælde følger det imidlertid af vedtægtsbestemmelsernes indhold eller sagens natur, at ændringer ikke kan gives tilbagevirkende kraft. Noget sådant vil således være udelukket med hensyn til bestemmelser om udvalgs sammensætning og sagsområder.

### III. Er vedtægtsbestemmelser præceptive?

Det følger af KSL § 2, stk. 2, hvorefter de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, og den i samme bestemmelse foreskrevne procedure for denne vedtægts tilvejebringelse, at bestemmelserne i det af kommunalbestyrelsen vedtagne vedtægtsudkast opnår karakter af retsnormer ved indenrigsministeriets stadfæstelse<sup>34</sup>).

Det antages almindeligvis, at forvaltningslovgivningens bestemmelser er præceptive, medmindre der kan påvises holdepunkter for det modsatte, og at dette også gælder vedtægter<sup>35</sup>). De af indenrigsministeriet hidtil stadfæstede styrelsesvedtægter har ikke indeholdt bestemmelser, der hjemlede en almindelig adgang for indenrigsministeriet eller kommunalbestyrelsen eller begge i forening til generelt eller i enkeltstående tilfælde at gøre afvigelser fra vedtægtens bestemmelser uden egentlig ændring af vedtægten, og

---

<sup>33</sup>) Jfr. således f.eks. indenrigsministeriets cirkulære nr. 10 af 21. januar 1972 om ændring i normalstyrelsesvedtægt for kommuner og amtskommuner vedrørende borgmester- og amtsborgmestervederlag.

<sup>34</sup>) Jfr. *Harder*: Kommunalforvaltning pag. 20.

<sup>35</sup>) Jfr. således bl.a. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 155 ff, 158 og 249. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 396 ff og *Strömberg*: Förordningsmakten pag. 268 ff. Praxis er dog mere nuanceret, jfr. *Poul Andersen* anf. st. samt FOB 1964 pag. 55, hvor det udtales, at det i den forvaltningsretlige teori og praksis anerkendes, at et ministerium, der har udfærdiget generelle bestemmelser i en bekendtgørelse, kan ophæve den eller dispensere fra den, selv om bekendtgørelsen ikke indeholder udtrykkelige dispensationsbestemmelser. Jfr. endvidere FOB 1961 pag. 85 ff.

det har da også i en enkelt ældre udtalelse fra indenrigsministeriet været forudsat, at sådanne afvigelser var udelukket<sup>36</sup>).

Forholdet mellem den kommunale styrelseslovs og styrelsesvedtægternes bestemmelser kan imidlertid give anledning til nogen tvivl med hensyn til kommunalbestyrelsens adgang til at fravige vedtægten.

Det er således i KSL § 17, stk. 1, jfr. § 21, stk. 1, klart forudsat, at hvert af de stående udvalg inden for sit i vedtægten fastsatte sagsområde træffer sådanne selvstændige afgørelser, som er et naturligt led i den administrerende virksomhed<sup>37</sup>).

I KSL § 22, jfr. normalvedtægternes § 15, stk. 2, bestemmes imidlertid, at udvalgene – med de begrænsninger der er fastsat i lovgivningen<sup>38</sup>) – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Man kan herefter rejse det spørgsmål, om kommunalbestyrelsen ved generelle eller konkrete beslutninger kan ændre den kompetencefordeling mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene og mellem udvalgene indbyrdes, som følger af den for kommunen stadfæstede styrelsesvedtægt.

For så vidt angår *generelle beslutninger* må det antages, at kommunalbestyrelsen ikke kan beslutte, at et kompetenceområde, der efter vedtægten tilkommer ét udvalg, skal overføres til et andet udvalg, idet noget sådant ville være ensbetydende med en vedtægtsændring uden iagttagelse af vedtægtsproceduren og dermed en negation af det i styrelsesloven indeholdte vedtægtsinstitut.

Om kommunalbestyrelsen med hjemmel i KSL § 22 ved en generel beslutning kan fastsætte, at alle sager inden for et udvalgs sagsområde skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse,

---

<sup>36</sup>) Skr. af 28. juni 1939 (utrykt) vedrørende spørgsmålet om dispensation fra en styrelsesvedtægts pensionsbestemmelser.

<sup>37</sup>) *Espersen*: Beslutninger pag. 108 f. *Harder*: Kommunalforvaltning pag. 175, *Holger Lavesen*: De stående udvalgs beslutningsmyndighed, Kommunal Årbog 1967 pag. 780 ff.

<sup>38</sup>) Disse begrænsninger er først og fremmest lovbestemmelser, der tillægger det sociale udvalg en selvstændig kompetence, jfr. *Preben Espersen*: Socialudvalgets styrelsesmæssige særstilling. Danske Kommuner 1971–72 nr. 12 pag. 5 ff. Endvidere kan nævnes den selvstændige kompetence, som KSL §§ 18, stk. 2, og 21, stk. 2, tillægger økonomiudvalget.

således at udvalget kun får indstillende funktioner, må anses for tvivlsomt. *Harder* antager, at kommunalbestyrelsen teoretisk kan forlange, at enhver sag skal forelægges den til afgørelse<sup>39</sup>). Det er dog måske mere nærliggende at antage, at bestemmelsen i KSL § 22 om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, må undergives den naturlige begrænsning, at kommunalbestyrelsen ikke på egen hånd ved generelle beslutninger ganske kan forrykke det kompetenceforhold mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene, der er fastsat i den for kommunen stadfæstede styrelsesvedtægt. En sådan indskrænkende fortolkning af § 22 synes at have den fornødne støtte i lovens §§ 2, stk. 2, og 17, stk. 1.

For så vidt angår *konkrete beslutninger* antager *Harder*, at kommunalbestyrelsen heller ikke i enkelte sager kan fravige styrelsesvedtægtens kompetencefordeling mellem udvalgene, og at også en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen i en konkret sag derfor skal rette sig til det udvalg, der er kompetent efter styrelsesvedtægten. Dette er måske ikke utvivlsomt på baggrund af KSL § 22, 2. pkt., men til fordel for antagelsen taler i hvert fald, at medlemmerne af et stående udvalg har et almindeligt ansvar for administrationen af udvalgets sagområde, og at det ikke ville harmonere hermed, at enkelte sager blev afgjort i andet regie på udvalgsplan.

Derimod er der næppe tvivl om, at kommunalbestyrelsen kan træffe bestemmelse om, at en konkret sag, der falder ind under et udvalgs sagområde, skal behandles og afgøres i den samlede kommunalbestyrelse. Det pågældende udvalgs medlemmer vil ikke herved blive afskåret fra deltagelse i sagens behandling<sup>40</sup>), og situationen adskiller sig iøvrigt ikke meget fra den situation, at et medlem af et udvalg under henvisning til bestemmelsen i KSL § 23 standser udførelsen af en udvalgsbeslutning og begærer sagen

---

<sup>39</sup>) Kommunalforvaltning pag. 175.

<sup>40</sup>) Efter KSL § 19, stk. 3, kan det i styrelsesvedtægten bestemmes, at personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af havneudvalget. Sådanne havneudvalgsmedlemmer vil blive afskåret fra deltagelse, men en tilsvarende situation foreligger, dersom et medlem af havneudvalget efter KSL § 23 forlanger en sag indbragt til kommunalbestyrelsens afgørelse.

indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen, jfr. herom nedenfor. For så vidt det i vedtægten udtrykkeligt er fastsat, at et udvalg skal fremkomme med en egentlig indstilling til kommunalbestyrelsen i nærmere angivne spørgsmål, må det dog formentlig antages, at overspringelse af udvalgsbehandling i hvert fald må forudsætte, at intet medlem protesterer herimod, jfr. nedenfor.

Det bestemmes i KSL § 23, jfr. normalstyrelsesvedtægternes § 16, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget<sup>41</sup>).

Et medlem af et udvalg kan ved at bringe denne bestemmelse til anvendelse på samtlige sager, der behandles i udvalget, i realiteten ophæve vedkommende udvalg, i hvert fald for så vidt angår dets besluttende kompetence. Dette vil rent faktisk indebære en vedtægtsændring, men det synes vanskeligt at finde holdepunkter for at begrænse den henskydelsesret, som såvel KSL som normalstyrelsesvedtægterne og formentlig også samtlige stadfæstede vedtægter tillægger det enkelte medlem af et udvalg, og som i hvert fald i et vist omfang er begrundet i hensynet til beskyttelse af mindretal i udvalget. Bestemmelsen, der i en lidt anden skikkelse<sup>42</sup>) fandtes i både den tidligere normalstyrelsesvedtægt for købstæder og sognekommuner, ses aldrig at have givet anledning til vanskeligheder i praksis i den her omhandlede henseende.

Det er i en række af styrelsesvedtægternes bestemmelser fastsat, at et stående *udvalg skal gøre indstilling til kommunalbestyrelsen* i nærmere angivne spørgsmål, jfr. således f.eks. normalvedtægten for primærkommuner § 30, stk. 4, hvorefter udvalget for tekniske anliggender gennem økonomiudvalget skal afgive indstilling til kommunalbestyrelsen om iværksættelse af fornødne gade- og

---

<sup>41</sup>) Det vil først og fremmest sige afgørelser, der er truffet af det sociale udvalg i medfør af dets selvstændige kompetence efter forsogsloven. Endvidere kan nævnes økonomiudvalgets selvstændige kompetence efter KSL §§ 18, stk. 2, og 21, stk. 2.

<sup>42</sup>) Efter de tidligere normalstyrelsesvedtægter var det en betingelse, at det pågældende medlem skulle anse beslutningen for skadelig for kommunen, og han skulle selv indbringe sagen til kommunalbestyrelsens afgørelse i dennes første ordinære møde.

vejarbejder, og samme paragrafs stk. 5, hvorefter udvalget skal udtale sig over andragender om koncession på droske-, rute- og fragtbilkørsel. Endvidere kan nævnes normalvedtægtens § 31, stk. 3, hvorefter udvalget for faste ejendomme gør indstilling til kommunalbestyrelsen om køb af fast ejendom og om salg og bortleje af de under udvalget henhørende ejendomme samt disses vedligeholdelse, samt § 32, stk. 3, hvorefter udvalget for kulturelle anliggender forestår planer om opførelse eller udvidelse (ændring) af skoler og andre kommunale anlæg under udvalgets område og foretager indstilling til kommunalbestyrelsen herom.

Af interesse i nærværende sammenhæng er, om sådanne bestemmelser i den for kommunen stadfæstede vedtægt om indstillinger og udtalelser fra udvalg kan fraviges af kommunalbestyrelsen, og om dette i givet fald kan ske ved simpel flertalsbeslutning.

Der kan næppe herske tvivl om, at vedtægtsbestemmelser, der pålægger udvalg en pligt til at fremkomme med en egentlig indstilling til kommunalbestyrelsen, bl.a. hviler på en forudsætning om, at der herigennem skabes en vis sikkerhed for, at udvalgets ekspertise kommer til at indgå i det grundlag, hvorpå kommunalbestyrelsen træffer sin beslutning. Dette kan tale for en antagelse om, at bestemmelser af den nævnte karakter kun kan fraviges, hvor tvungende omstændigheder, som f.eks. sagens hastende karakter, nødvendiggør dette.

Indenrigsministeriets praksis er ikke i overensstemmelse hermed. Der har således for ministeriet foreligget en sag, hvor en kommunalbestyrelse på et ekstraordinært møde havde vedtaget at afhænde en af kommunens ejendomme. Efter kommunens styrelsesvedtægt skulle økonomiudvalget afgive betænkning over enhver sag, der vedrørte kommunens økonomi eller administrative forhold, forinden den blev forelagt kommunalbestyrelsen til beslutning. Endvidere var det i vedtægten bestemt, at ejendomsudvalget skulle gøre indstilling angående salg af de under udvalget henhørende ejendomme. Ingen af de nævnte udvalg havde imidlertid haft sagen forelagt forinden behandlingen på kommunalbestyrelsesmødet.

På mødet stemte ingen mod afhændelsen, men et enkelt medlem undlod at stemme, idet sagen efter hans mening ikke var tilstrækkeligt oplyst. Dette medlem rejste på et tidspunkt efter mødet det

spørgsmål, om sagen overhovedet havde kunnet behandles endeligt i kommunalbestyrelsen, når der ikke, som vedtægten foreskrev, var sket forudgående behandling i økonomiudvalget og ejendomsudvalget.

Kommunalbestyrelsens flertal gjorde gældende, at såvel økonomiudvalgets som ejendomsudvalgets medlemmer havde været til stede på kommunalbestyrelsesmødet, men at ingen af disse eller af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer havde begæret udvalgsbehandling. Endvidere hævdede man, at vedtægtens bestemmelser om udvalgsbehandling ikke var forskrifter, der kunne medføre en kommunalbestyrelsesbeslutnings ugyldighed.

I indenrigsministeriets vejledende udtalelse<sup>43</sup>) siges, at der ikke tilkommer en kommunalbestyrelses flertal nogen beføjelse til at træffe beslutning om tilsidesættelse af styrelsesvedtægtens bestemmelser om udvalgsbehandling, dersom et medlem under mødet protesterer herimod.

Af udtalelsen må man modsætningsvis kunne slutte, at der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke er noget til hinder for, at en udvalgsbehandling overspringes, således at kommunalbestyrelsen skrider til direkte behandling og afgørelse af sagen, når intet medlem på mødet kræver udvalgsbehandling.

Udtalelsen fra kommunalbestyrelsens flertal om, at vedtægtens bestemmelser om udvalgsbehandling ikke er forskrifter, der kan medføre en kommunalbestyrelsesbeslutnings ugyldighed, er klart uholdbar. Sådanne bestemmelser refererer sig nemlig blandt andet til spørgsmålet om det enkelte medlems adgang til at få de oplysninger, han mener fornødne for at kunne deltage i afgørelsen af en sag. Hvis et medlem på mødet fremsætter og fastholder en protest mod manglende vedtægtsmæssig udvalgsbehandling, må det efter omstændighederne kunne medføre beslutningens ugyldighed. Indenrigsministeriet har da også i et tilfælde, hvor en kommunalbestyrelses flertal mod et medlems protest havde undladt en efter vedtægten foreskrevet forelæggelse for det kulturelle udvalg, og hvor et inhabilt medlem havde deltaget i sagens behandling, udtalt, at det efter indenrigsministeriets opfattelse måtte være overladt til

---

<sup>43</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 25. september 1964 (utrykt).

vedkommende tilsynsråd inden for visse grænser at afgøre, hvorvidt de begåede fejl måtte anses at være af så væsentlig betydning i forhold til karakteren og indholdet af den trufne beslutning, at beslutningen af denne grund måtte sættes ud af kraft<sup>44</sup>).

#### IV. Styrelsesvedtægten som statsligt styringsmiddel

##### *A. Vederlag til kommunalbestyrelsesformænd m.v.*

Ved lov nr. 112 af 1. marts 1919 om ændringer i og tillæg til købstadkommunalloven ("Borgmesterloven") indførtes i § 6 en bestemmelse om, at der ved den kommunale vedtægt tillægges borgmesteren et årligt vederlag. Denne bestemmelse blev gentaget i KKL § 8, stk. 2, og en lignende bestemmelse blev optaget i KSL § 34, hvori det hedder, at der ydes kommunalbestyrelsens formand et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Indenrigsministeriet har allerede før gennemførelsen af KSL udvist en betydelig interesse i en standardisering og – navnlig – en maksimering af borgmestervederlagene i købstæderne og de københavnske omegnskommuner, hvis vedtægter med hjemmel i KKL § 34, stk. 3, stadfæstedes af indenrigsministeriet<sup>45</sup>).

På grundlag af forhandlinger med Den Danske Købstadforening fulgte indenrigsministeriet således den praksis i forbindelse med stadfæstelse af vedtægtsændringer om borgmestervederlag, at vederlaget højst kunne udgøre nærmere fastsatte beløb, graderet efter kommunens indbyggertal<sup>46</sup>).

Til vederlagene blev ydet stedtillæg efter statens regler, ligesom vederlagene var genstand for dyrtids- og overenskomstregulering i overensstemmelse med reglerne for købstædernes og statens tjenestemænd, jfr. kap. 5 og 6 i lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd.

---

<sup>44</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 24. november 1972 (utrykt).

<sup>45</sup>) Vederlag til sognerådsformænd var ikke noget vedtægtsanliggende, jfr. LKL § 15, stk. 4 og 5.

<sup>46</sup>) Jfr. f.eks. Den Danske Købstadforenings skrivelse af 20. juni 1966 til byrådene (utrykt).

At statstjenestemandslønningerne og dermed også de kommunale tjenestemænds lønninger ikke var uden betydning for borgmestervederlagenes størrelse fremgår allerede af det nævnte om stedtillæg og dyrtids- og overenskomstregulering. Sammenhængen kom imidlertid endnu klarere frem omkring ikrafttrædelsen af KSL, idet indenrigsministeriet i en meddelelse i de kommunale tidsskrifter udtalte<sup>47)</sup>, at da spørgsmålet om de kommunale tjenestemandslønninger m.v. endnu ikke var afklaret, havde det ikke været muligt at fastsætte endelige retningslinier for størrelsen af borgmestervederlag. Ministeriet udtalte videre, at man derfor havde fundet det rigtigst, at de hidtil gældende retningslinier for vederlag til købstadborgmestere fandt anvendelse i primærkommuner fra 1. april 1970 og indtil videre.

Ved cirkulære nr. 10 af 21. januar 1972 om ændring i normalstyrelsesvedtægt for kommuner og amtskommuner vedrørende borgmester- og amtsborgmestervederlag meddelte indenrigsministeriet, at man havde fastsat nærmere angivne maksimale vederlag for borgmestere, rådmænd<sup>48)</sup> og amtsborgmestere.

Vederlagene er for så vidt angår borgmestere fastsat efter en skala graderet efter indbyggertal i kommunen. For amtsborgmestrenes vedkommende er det maksimale vederlag angivet for den enkelte amtskommune, men således at amtskommunens størrelse også her er bestemmende for vederlagets højde. Skalaen og opstillingen over amtsborgmestervederlagene opererer iøvrigt med statstjenestemandsløvens lønrammer og skalatrin og med generelle og særlige tillæg, og samtlige vederlag er undergivet regulering efter tilsvarende regler som finder anvendelse for regulering af tjenestemandslønninger i staten.

Det udtales udtrykkeligt i cirkulæret, at det forudsættes, at borgmesteren og amtsborgmesteren ikke ud over det fastsatte vederlag oppebærer honorarer eller vederlag af kommunens eller amtskommunens kasse<sup>49)</sup>.

---

<sup>47)</sup> Kommunal Tidende af 15. marts 1970 pag. 936. Købstadforeningens Tidsskrift 1969-70 pag. 480.

<sup>48)</sup> D.v.s. de rådmænd, der i medfør af vedtægter stadfæstet i henhold til KSL § 64 fandtes i kommuner med magistratsordning (Odense, Ålborg, Århus).

<sup>49)</sup> Selv om det ikke anføres, må denne forudsætning utvivlsomt også omfatte rådmænd.

Man kan rejse det spørgsmål, om det er rimeligt, at maksimum for borgmestervederlaget alene afgøres ud fra kommunens indbyggertal, idet borgmesterens arbejdsbyrde afhænger af adskillige andre faktorer, som f.eks., om der er tale om en udviklingskommune, antallet af de hvern, kommunalbestyrelsen gennem vedtægten eller på anden måde har pålagt borgmesteren, den kommunale tjenestemandadministrations opbygning o.s.v. Indenrigsministeriet har dog såvel efter den tidligere styrelsesordning som efter KSL afvist at lade andre kriterier end indbyggertallet indgå i grundlaget for maksimumsvederlaget<sup>50</sup>). Man har endvidere fastholdt, at kommunernes indbyggertal i relation til aflønning af borgmester alene kan opgøres på grundlag af kommunens faste beboere<sup>51</sup>). Selv ikke udprægede sommerhuskommuner, der i sommerperioden modtager en meget betydelig befolkningstilvækst, har således kunnet opnå nogen forhøjelse af vederlaget.

Denne fastholden af et enkelt, let konstaterbart, kriterium for vederlagsmaksimeringen må formentlig ses på baggrund af, at en mere nuanceret bedømmelse i forbindelse med vedtægtsstadfæstelsen næppe ville være forenelig med ministeriets mere eller mindre udtalte intentioner om en vis overensstemmelse med lønudviklingen på tjenestemandsområdet.

## *B. Pension og understøttelse til kommunalbestyrelsesformænd*

### *1. Pension*

KKL indeholdt i sin oprindelige skikkelse ikke udtrykkelige pensionsbestemmelser, men på basis af en praksis, der efterhånden havde udviklet sig, blev der ved lov nr. 225 af 27. maj 1950 om ændringer i og tilføjelser til købstadkommunalloven indført en bestemmelse i lovens § 8, stk. 2, hvorefter der i den kommunale vedtægt kunne optages bestemmelser om borgmesterens pensionering.

For så vidt angår pensionering af sognerådsformænd indeholdt

---

<sup>50</sup>) Efter den tidligere styrelsesordning blev der dog i en række tilfælde givet samtykke til personlige tillæg til en række borgmestre.

<sup>51</sup>) Indenrigsministeriets skrivelser af 14. maj 1970 (utrykt) og 22. februar 1972 (utrykt).

hverken den ældre kommunallovgivning eller LKL af 1933 bestemmelser herom. Sådanne bestemmelser blev imidlertid gennemført ved lov nr. 191 af 12. april 1949. Der kunne herefter efter LKL § 10, stk. 5, i styrelsesvedtægten optages bestemmelser om pensionering af afgåede sognerådsformænd, der havde fungeret som sådanne i mindst 12 år. Bestemmelsen fastslog endvidere, at nærmere forskrifter med hensyn til bestemmelseernes indhold skulle fastsættes af indenrigsministeren.

I købstæderne var der til praktisk taget alle styrelsesvedtægter vedtaget og stadfæstet et tillæg vedrørende pensionering af borgmesteren. Man kunne derfor have forventet, at kommunallovskommissionen, der i vidt omfang tog sit udgangspunkt i den købstad-kommunale styrelsesform, således som denne fungerede i praksis, ville have gjort borgmesterens pensionering obligatorisk. Dette skete imidlertid ikke, idet der i § 35 i kommissionens lovudkast blev optaget en bestemmelse om, at der i styrelsesvedtægten kan optages bestemmelser om efterløn og pension til afgåede formænd<sup>52)</sup>.

Det blev i KSL § 35 i overensstemmelse med kommissionens lovudkast fastsat, at der i styrelsesvedtægten kan fastsættes bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgåede formænd. I såvel den primærkommunale som den amtskommunale normalstyrelsesvedtægts § 8, stk. 2, hedder det imidlertid, at regler om efterløn og pension til borgmesteren fastsættes i et tillæg til vedtægten. Dersom kommunalbestyrelsen vedtager og får stadfæstet en bestemmelse svarende til normalstyrelsesvedtægts § 8, stk. 2<sup>53)</sup>, er kommunalbestyrelsen herefter forpligtet til at søge gennemført et vedtægtstillæg om borgmesterens pensionering.

Indenrigsministeriet har med cirkulære nr. 244 af 1. oktober 1970 efter forhandling med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark udarbejdet et vejledende normalstyrelsestillæg vedrørende borgmesterspension. Det hedder i cirkulæret, at tillægget er afpasset efter de ved lov nr. 292 af 18. juni 1969 om tjenestemandspension gennemførte principper.

---

<sup>52)</sup> BET pag. 204.

<sup>53)</sup> Der foreligger formentlig ikke eksempler på, at vedtægter er stadfæstet uden denne bestemmelse.

I vedtægtstillægget, der med ganske få ændringer, som er angivet i noter til tillægget, også finder anvendelse i amtskommuner, er optaget bestemmelser om egenpension, ægtefællepension, efterindtægt, samordning med pensioner efter den sociale pensionslovgivning, særlige regler, hvor den pensionsberettigede er tjenestemand i staten, folkeskolen, folkekirken m.v. samt bestemmelser om understøttelse og efterløn. Stadfæstelse af vedtægtstillæg vedrørende pensionering af borgmestre og amtsborgmestre er i næsten alle tilfælde sket ved stadfæstelsespåtegning på det trykte normalvedtægtstillæg, og der foreligger ikke eksempler på, at indenrigsministeriet har stadfæstet tillæg, der indeholder realitetsændringer i forhold til normalvedtægtstillægget.

## 2. Understøttelse

Det fastsættes i § 10 i det med indenrigsministeriets cirkulære nr. 244 af 1. oktober 1970 udsendte normalstyrelsesvedtægtstillæg vedrørende borgmesterspension, at hvor de foranstående bestemmelser i tillægget ikke kan bringes til anvendelse, kan kommunalbestyrelsen i ganske særlige tilfælde med indenrigsministeriets tilladelse bestemme, at der af kommunen ydes understøttelse til tidligere kommunalbestyrelsesformænd eller deres efterladte.

Lovmedholdeligheden af denne bestemmelse, der også findes i tidligere normalstyrelsesvedtægtstillæg vedrørende borgmester- og sognerådsformandspension, synes tvivlsom, idet bestemmelsen i KSL § 35 om, at der i styrelsesvedtægten kan fastsættes bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgangende formænd, ikke kan antages at indeholde den fornødne hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan træffe *konkrete* beslutninger om ydelse af understøttelse. At beslutningen efter vedtægtstillæggets § 10 kræver indenrigsministeriets samtykke, kan hverken gøre fra eller til med hensyn til spørgsmålet om understøttelsesinstituttets lovlighed<sup>54</sup>), og det vil derfor næppe være rigtigt at opfatte approbationskravet i tillæggets § 10, stk. 1, som et eksempel på indførelse af et approbationskrav uden lovhjemmel<sup>55</sup>), idet et approbationskrav må antages at

---

<sup>54</sup>) Jfr. foran pag. 89.

<sup>55</sup>) Jfr. herom kap. II II A.

forudsætte en kommunal beslutning, der ikke er i strid med lovgivningen. Da kommunalbestyrelserne imidlertid i praksis træffer beslutning om ydelse af understøttelse i henhold til tillæggets § 10, og søger og opnår indenrigsministeriets stadfæstelse heraf<sup>56</sup>), kan forholdet dog måske opfattes som et grænsetilfælde i relation til spørgsmålet om approbationskrav uden lovhjemmel.

---

<sup>56</sup>) Jfr. til eksempel indenrigsministeriets skrivelse af 25. marts 1971 (utrykt).

## Kapitel XI

### Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler<sup>1)</sup>

#### I. Indledning

De enkelte kommuners og amtskommuners geografiske forvaltningsområde er fastlagt ved den kommunale inddelingslov, jfr. lov nr. 194 af 24. maj 1972 og bek. nr. 62 af 27. februar 1970. Det er endvidere i KSL § 2, stk. 1, fastsat, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov.

De beføjelser, der efter denne ved lovgivningen fastlagte forvaltningsstruktur tilkommer den enkelte kommunalbestyrelse, kan naturligvis ikke frit fraviges ved aftaler kommunerne imellem, idet noget sådant ville indebære en negation af såvel inddelingslovens som styrelseslovens bestemmelser og tillige af de principper, som den kommunale beskatningslovgivning hviler på.

På den anden side er det åbenbart, at visse opgaver bedst eller måske endda kun lader sig løse gennem et interkommunalt samarbejde af en karakter, der indebærer indskrænkninger i de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelses beføjelser<sup>2)</sup>.

En tilsvarende problematik har foreligget også under den tidligere

---

<sup>1)</sup> *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 120 ff. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 468 f, *Engh*: Kommunalforvaltning pag. 74. *Espersen*: Beslutninger pag. 150 ff, samme: Beslutninger II pag. 95 ff, samme: Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler. Danske Kommuner 1972-73 nr. 3 pag. 11 ff. *Erik Harder*: Kommunens Lov og Ret I pag. 22 f og II pag. 124 ff. *N.O. Herslund*: Nogle bemærkninger om tilsynet med og styrelsen af kommunale fællesskaber. Sognerådstidende 1955-56 pag. 83 ff og 108 ff. *Chr. Hyltoft*: Kommunale fællesskaber vedrørende plejehjem. Kommunal Årbog 1965 pag. 829 ff, *Poul Meyer*: Forvaltning pag. 213 ff, *N. Møllmann* i Håndbog pag. 267 ff, *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 21 f, *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 161 ff, BET pag. 162 ff.

<sup>2)</sup> Om behovet for kommunale samarbejdsaftaler jfr. BET pag. 167. Kommunallovskommissionens antagelse af, at der også efter kommunalreformens gennemførelse ville bestå et ikke uvæsentligt behov for interkommunalt samarbejde, har vist sig rigtig, idet adskillige kommunale fællesskaber er etableret siden 1970.

inddelings- og styrelseslovgivning og problemet er i alle styrelseslove søgt løst gennem approbationsinstituttet, jfr. KSL § 60 og – for så vidt angår den ældre styrelseslovgivning – nedenfor under II.

Bestemmelsen i KSL § 60 og de tilsvarende bestemmelser i den ældre styrelseslovgivning om, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan etableres samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, har stædse været forstået således, at der har været adgang til at etablere selvstændige styrelsesorganer til forvaltning af opgaver, der søgtes løst gennem samarbejdet, og sådanne fællesskabsstyrelser er etableret i mangfoldige tilfælde.

Det er åbenbart, at hverken styrelsesloven eller de styrelsesvedtægter af til dels forskelligt indhold, der gælder for de enkelte deltagende kommuner, uden videre kan finde anvendelse på sådanne fællesskabsorganer. Der kan næppe heller herske tvivl om, at styrelseslovens bestemmelser om etablering af kommunale fællesskaber forudsætter, at fællesskabsoverenskomster, der indebærer etablering af selvstændige fælles styrelsesorganer, ikke approberes, medmindre der i overenskomsten er optaget visse styrelsesmæssige bestemmelser for fællesskabsorganet.

Selv en overfladisk gennemgang af et større antal approberede fællesskabsoverenskomster vil imidlertid vise, at disse kun i ret sparsomt omfang indeholder en styrelsesmæssig normering af fællesskabsorganets virksomhed.

De nævnte fællesskabsorganer kan træffe offentligretlige beslutninger af betydelig rækkevidde og selv om der ikke er tillagt organerne selvstændig beskatningsret, administrerer de dog meget betydelige offentlige midler. Det må derfor forekomme at være af betydelig interesse at undersøge udnyttelsen af den bemyndigelse, som lovgivningsmagten gennem KSL § 60 har givet tilsynsmyndighederne til i forbindelse med approbation af samarbejdsaftaler at fravige styrelseslovgivningens regler. En sådan undersøgelse må omfatte dels, hvilke krav af styrelsesmæssig art der i praksis er stillet til fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler som forudsætning for approbation, dels et forsøg på at klarlægge, i hvilket omfang den omstændighed, at den approberede fællesskabsoverenskomst er tavs med hensyn til visse styrelsesmæssige forhold, kan

antages at indebære, at der ved approbationen er konstitueret en fravigelse af styrelseslovgivningens regler.

En sådan undersøgelse vil blive foretaget nedenfor under IV<sup>3</sup>). Forinden vil der dog under II kort blive redegjort for lovgivningen før KSL vedrørende fællesskaber og under III behandlet visse af kommunallovskommissionens overvejelser vedrørende fællesskaber, idet der i forbindelse hermed fremsættes en kritik af kommissionens forslag og den på grundlag heraf gennemførte bestemmelse om, hvilken myndighed der skal meddele approbation på samarbejdsaftaler.

Dernæst behandles under V samarbejdsaftaler med forvaltning gennem én kommunalbestyrelse og under VI spørgsmålet om ophævelse af samarbejdsaftaler. Endelig behandles under VII forholdet mellem den kommunale styrelseslov og bestemmelser i speciallovgivningen, under VIII spørgsmålet om ikke-approbationskrævende betjeningsoverenskomster og under IX spørgsmålet om kommunal deltagelse i interessentskaber m.v.

## II. Lovgivningen før KSL

Bestemmelser om, at kommuner med tilsynsmyndighedens samtykke kunne indgå aftaler om løsning af kommunale opgaver i fællesskab, var optaget allerede i lov om landkommunernes styrelse af 6. juli 1867 §§ 19 og 49 og lov om købstadkommunernes styrelse af 26. maj 1868 § 20, stk. 2. Disse bestemmelser blev i det store og hele uændret gentaget i KKL § 22, stk. 6, og LKL §§ 13 og 25, stk. 2, hvor det blev fastslået, at indgåelse af sådanne fællesskaber i almindelighed krævede tilsynsmyndighedens godkendelse. Om det nærmere indhold af de ældre bestemmelser om fællesskaber, jfr. nedenfor under IX.

Bestemmelserne i LKL og KKL var noget uensartet formuleret,

---

<sup>3</sup>) Det almindelige spørgsmål om lovgivningsmagts adgang til delegation til administrationen skal ikke behandles her. Om spørgsmålet kan henvises til *Ernst Andersen: Tilsyn pag. 62 ff* og den statsretlige litteratur, jfr. bl.a. *Torkel Opsahl: Delegation av Stortingets myndighet, Oslo 1965, Max Sørensen: Statsret pag. 202 ff* og *Ross: Statsret pag. 479 ff*.

hvilket bl.a. medførte, at lovene ikke dækkede alle tænkelige kombinationer af kommunale fællesskaber.

Fællesskaber mellem købstadkommuner og sognekommuner, mellem amtskommuner og sognekommuner og mellem sognekommuner i forskellige amtsråds kredse var således ikke omtalt i lovene. Det var dog antaget, at reglerne i KKL og LKL i et vist omfang fandt analog anvendelse på sådanne fællesskaber<sup>4</sup>).

Lovenes regler var endvidere på et enkelt punkt indbyrdes modstridende. Ophævelse af fællesskab mellem en købstad og en amtskommune omfattedes således både af reglen i KKL § 22, stk. 6, og af reglen i LKL § 25. Det blev imidlertid antaget, at bestemmelsen i KKL fortrængte bestemmelsen i LKL, således at fællesskaber, der grundede sig på frivillig overenskomst, ikke kunne ophæves administrativt af ministeriet eller dog ikke mod en købstadkommunes ønske<sup>5</sup>).

KKL og LKL og deres forarbejder indeholdt ingen angivelse af det nærmere indhold af begrebet "kommunalt fællesskab" eller regler for sådanne fællesskabers organisation og virke. Nogen afgrænsning af begrebet "kommunalt fællesskab" i forhold til andre former for interkommunalt samarbejde kunne følgelig ikke udledes af disse love.

### III. Kommunallovskommissionens betænkning og KSL § 60

#### A. Kommunallovskommissionens forslag og KSL § 60

Kommissionen anfører<sup>6</sup>), at udgangspunktet for en nærmere analyse af området for interkommunalt samarbejde må være, at den danske kommunalordning hviler på det princip, at det i første række er de enkelte kommuner ved deres kommunalbestyrelser, der skal varetage løsningen af de kommunale opgaver, jfr. KKL § 2, hvorefter købstadkommunernes anliggender skulle styres af byrådet og LKL §§ 1 og 21, hvorefter sogneråd og amtsråd skulle bestyre

<sup>4</sup>) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 122 ff.

<sup>5</sup>) *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 122.

<sup>6</sup>) BET pag. 168.

henholdsvis sognekommunernes og amtskommunernes anliggender. I overensstemmelse med det nævnte princip opfattede kommissionen det interkommunale samarbejde som et subsidiært hjælpemiddel til opnåelse af en effektiv løsning af de kommunale opgaver, omend man samtidig understregede, at der var tale om et hjælpemiddel, der kunne være meget værdifuldt og i visse tilfælde nærmest uundværligt.

Kommissionen erkendte, at "interkommunalt samarbejde" er et overordentlig vidtspændende begreb, der kan anvendes på fænomener af højst forskelligt juridisk og forvaltningsmæssigt indhold. Man fandt derfor, at det ville være af afgørende betydning for spørgsmålet om, i hvilket omfang det interkommunale samarbejde burde gøres til genstand for behandling i den nye styrelseslov, at undersøge, om det var muligt at foretage en udskillelse af og give en definition af de former for samarbejde, der er relevante i forhold til det område, styrelseslovgivningen tilsigter at regulere. Dette område kunne efter kommissionens opfattelse formentlig groft taget beskrives som den generelle lovgivningsmæssige manifestation af, at kommunerne er decentraliserede enheder, for hvis anliggender kommunalbestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighed, de nærmere regler for den organisatoriske opbygning af kommunens styrelse og de formelle betingelser for tilvejebringelsen af de kommunale organers beslutninger samt endelig reglerne om tilsynet med kommunerne.

Kommissionen fandt, at former for interkommunalt samarbejde, der ikke griber ind i reguleringen af dette område, formentlig ikke burde gøres til genstand for behandling i styrelseslovgivningen.

Hverken KKL eller LKL indeholdt imidlertid nogen angivelse af det nærmere indhold af begrebet "kommunalt fællesskab" og heller ikke tilsynsmyndighedernes godkendelsespraksis frembød efter kommissionens opfattelse en sådan fasthed i begrebsdannelsen, at det her ud fra var muligt at opstille tilstrækkeligt skarpe lovgivningsmæssige definitioner.

Kommissionen fandt det endvidere åbenbart, at hverken formen for kommunalt samarbejde eller samarbejdsaftalernes indhold kan danne basis for en afgrænsning af forholdet til styrelseslovgivningen.

Kommissionen konkluderede derfor, at det, for på den ene side

at sikre at styrelseslovens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem samarbejdsaftaler mellem kommunerne og for på den anden side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etablering af kommunalt samarbejde, ville være mest hensigtsmæssigt, at der i styrelsesloven blev optaget en bestemmelse om, at samarbejde, der ville medføre afvigelser fra styrelseslovens bestemmelser, krævede tilsynsmyndighedens godkendelse.

Der blev herefter som § 60, stk. 1, i det af kommissionen udarbejdede lovudkast optaget følgende bestemmelse:

”Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.”

Kommissionen udtaler i sine bemærkninger til lovudkastet, at en udtømmende angivelse af, hvilke aftalebestemmelser der medfører en sådan indskrænkning i de deltagende kommunalbestyrelses kompetence, at approbation udkræves, næppe ville være mulig og derfor ikke var forsøgt i lovteksten. I praksis ville afgørelsen efter kommissionens opfattelse imidlertid næppe volde særlige vanskeligheder.

Kommissionen anfører endelig udtrykkeligt, at tilsynsmyndigheden i forbindelse med godkendelse af aftaler vil kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse, og at det endvidere vil kunne påses, at samarbejdsaftalen i fornødent omfang indeholder bestemmelser om approbation på visse af samarbejdsvirksomhedens dispositioner.

§ 60, stk. 1, og bemærkningerne hertil i det af indenrigsministeren fremsatte forslag til KSL<sup>7)</sup> svarede ganske til bestemmelsen og bemærkningerne til denne i kommunallovskommissionens lovudkast. Bestemmelsen blev ikke gjort til genstand for nærmere behandling under folketingsbehandlingen og blev uændret vedtaget som KSL § 60, stk. 1.

---

<sup>7)</sup> F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 98.

*B. Kritik af kommunallovskommissionens forslag med hensyn til, hvilken myndighed der skal approbere samarbejdsaftaler*

Som anført af kommunallovskommissionen<sup>8)</sup> vil en bestemmelse om, at samarbejde, der vil medføre afvigelser fra styrelseslovens bestemmelser, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, ikke være af ganske samme karakter som styrelseslovens regler om nødvendigheden af approbation på visse af kommunalbestyrelsens konkrete beslutninger, men må snarere opfattes som en hjemmel for tilsynsmyndigheden til i visse tilfælde at dispensere fra styrelseslovens bestemmelser.

Denne betragtning rummer utvivlsomt noget rigtigt, men der kan på denne baggrund være anledning til at kaste et blik på kommunallovskommissionens overvejelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt stadfæstelsen af kommunernes styrelsesvedtægter burde ske centralt.

Med hensyn til dette spørgsmål konkluderede kommissionen i<sup>9)</sup>, at indholdet af den vedtægtsgodkendende virksomhed var en afvejelse af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker overfor interessen i at hævde de grundlæggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelsesregler, og at det syntes mindre hensigtsmæssigt at foretage en opdeling af denne afvejselsesfunktion mellem ministeriet og de lokale tilsynsmyndigheder, idet dette vil kunne medføre en uensartethed i retsstillingen for kommuner under samme styrelseslov. Man foreslog derfor, at vedtægtsgodkendelse fremtidig for alle kommuners vedkommende skulle ske af indenrigsministeriet.

Medens der på vedtægtsområdet dog kun er tale om, at en dispensation fra styrelsesloven kan ske, dersom der er udtrykkelig hjemmel hertil og iøvrigt kun er tale om detailregulering eller fastsættelse af supplerende styrelsesregler<sup>10)</sup>, er der ikke i bestemmelsen i KSL § 60 angivet begrænsninger med hensyn til, i hvilket omfang styrelseslovgivningen kan tillades fraveget i forbindelse med

---

<sup>8)</sup> BET pag. 170.

<sup>9)</sup> BET pag. 127.

<sup>10)</sup> Jfr. kap. X I.

approbationen af en kommunal samarbejdsaftale. Det må derfor undre, at kommissionen uden nærmere argumentation fandt, at beføjelsen til at godkende samarbejdsaftaler kunne henlægges til tilsynsrådene for så vidt angik aftaler mellem primærkommuner, der er langt det største og vigtigste område for samarbejdsaftalerne.

Det kan naturligvis anføres, at også amtsrådet efter den hidtidige lovgivning meddelte samtykke til kommunale fællesskaber. Beføjelsen efter LKL § 13 omfattede imidlertid kun sognekommuner, og bestemmelsen var iøvrigt efter sit indhold mindre vidtgående end KSL § 60.

Det kan endvidere anføres, at indenrigsministeriet i medfør af KSL § 47 kan meddele forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser med hensyn til godkendelse af samarbejdsaftaler. Hertil er imidlertid at sige, at det næppe er muligt i generelle forskrifter at angive i hvilke retninger afvigelser fra styrelseslovgivningen bør kunne ske i det enkelte tilfælde, idet dette i høj grad vil afhænge af fællesskabets konkrete indhold.

Konklusionen synes derfor at måtte være, at en argumentation for at henlægge godkendelsesbeføjelsen med hensyn til samarbejdsaftaler til indenrigsministeriet synes fuldt så stærk som argumentationen for en central godkendelse af styrelsesvedtægterne.

#### **IV. Nærmere analyse af approbationskrævende samarbejdsaftaler med etablering af selvstændigt styrelsesorgan**

Der er i kommunallovskommissionens betænkning optaget en kort redegørelse<sup>11)</sup> for indenrigsministeriets praksis vedrørende godkendelse af kommunale fællesskaber på grundlag af KKL og LKL, men der foretages ikke nogen nærmere analyse af, i hvilket omfang der gennem tilsynsmyndighedernes praksis med hensyn til godkendelse af fællesskaber er sket en fravigelse af den kommunale styrelseslovgivning. Denne tavshed fra kommissionens side er imidlertid forståelig på baggrund af, at de af de kommunale tilsynsmyndigheder godkendte fællesskabsoverenskomster og sam-

---

<sup>11)</sup> BET pag. 165 ff.

arbejdsaftaler hidtil kun i ret sparsomt omfang har indeholdt udtrykkelige bestemmelser om, i hvilket omfang den kommunale styrelseslovgivnings regler skal finde anvendelse på kommunale fællesskabers styrelsesorganer og virksomhed.

Der vil i det følgende blive forsøgt en analyse af, i hvilket omfang approbation af fællesskaber og samarbejdsaftaler kan antages at indebære en dispensation fra bestemmelserne i KSL og almindelige retsgrundsætninger for den kommunale styrelse.

## *A. Offentlighed*

### *1. Møders offentlighed*

Det har meget langt tilbage været et princip i kommunallovgivningen, at kommunalbestyrelsens møder i almindelighed er offentlige, jfr. således landkommunalloven af 6. juli 1867 §§ 13 og 45 og købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 11 samt LKL §§ 8, stk. 2, og 23, stk. 3, og KKL § 13, stk. 3. I overensstemmelse med dette princip fastsattes i KSL § 10, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, dog således, at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed<sup>1 2</sup>).

Som en nydannelse blev i KSL § 10 tilføjet, at spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden. Denne tilføjelse begrundes i bemærkningerne til loven med, at bestemmelsen vil kunne bidrage til at undgå unødvendig dørlukning, idet det i visse tilfælde vil kunne bringes på det rene, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Offentlighedsbestemmelsen i forslaget til KSL gav iøvrigt anledning til drøftelser såvel i folketingsudvalget som i selve folketinget. Folketingsudvalget modtog henvendelser fra Danske Dagblades Fællesrepræsentation og fra Dansk Journalistforbund, hvori der blev fremsat ønsker om, at der i loven blev fastsat regler, der i

---

<sup>1 2</sup>) Indenrigsministeriet har i skrivelse af 9. april 1969 (utrykt) udtalt, at behandling for lukkede døre må have undtagelsens karakter og være begrundet i den enkelte sags beskaffenhed.

højere grad sikrer offentlighed omkring det kommunale arbejde. Udvalget udtalte hertil i sin betænkning af 25. april 1968<sup>13</sup>), at man var enig i værdien af den størst mulige offentlighed omkring varetagelsen af de kommunale anliggender, men at man dog i denne forbindelse måtte pege på, at der over for ønsket om offentlighed kan gøre sig en række modstående hensyn gældende som f.eks. hensynet til den enkelte borgers berettigede krav om, at hans rent personlige forhold ikke i forbindelse med sagsbehandlingen gøres til genstand for offentlig drøftelse. Udvalget udtalte imidlertid udtrykkeligt, at man ønskede at understrege, at det af § 10 klart fremgår, at dørlukning må opfattes som undtagelsen fra et almindeligt princip om offentlighed omkring kommunalbestyrelsernes virksomhed.

Der ses ikke at foreligge tilfælde i tilsynsmyndighedernes praksis med hensyn til kommunale fællesskaber eller samarbejdsaftaler, hvor der i udkastet til fællesskabsoverenskomsten eller samarbejdsaftalen er optaget bestemmelser om, at offentligheden har adgang til at overvære det fælles styrelsesorgans forhandlinger eller dog så vidt muligt skal have adgang til at få kendskab til trufne beslutninger. Ej heller ses tilsynsmyndighederne i noget tilfælde at have stillet som vilkår for approbation, at bestemmelser af sådant indhold blev indføjet.

Denne holdning fra approbationsmyndighedernes side synes umiddelbart ikke særlig vel forenelig med folketingsudvalgets foran nævnte udtalelse om "et almindeligt princip om offentlighed omkring kommunalbestyrelsernes virksomhed". Det må dog i denne forbindelse fremhæves, at forhandlingerne i kommunalbestyrelsens stående udvalg aldrig har været anset for offentlige, og at der ikke ved KSL blev gjort nogen ændring heri<sup>14</sup>). Det er derfor af

<sup>13</sup>) F.T. Tillæg B 1967-68 2. samling sp. 275 f.

<sup>14</sup>) Indenrigsministeriet har i skrivelse af 14. september 1970 (utrykt) udtalt, at der ikke i styrelsesloven findes fornøden hjemmel til at give offentligheden, herunder pressen, adgang til udvalgsmøder. Indenrigsministeriet udtalte endvidere, at et udvalg ikke i sin forretningsorden kan bestemme, at møderne skal være offentlige efter bestemmelse af et flertal af udvalgets medlemmer eller efter samtlige udvalgsmedlemmers bestemmelse. Indenrigsministeriet tilføjede imidlertid, at man agtede at tage spørgsmålet om, hvorvidt det må anses for ønskeligt at tilvejebringe hjemmel for afholdelse af udvalgsmøder for åbne døre, op til drøftelse med de kommunale organisationer.

interesse, i hvilket omfang det arbejde, der foregår i styrelsesorganer for kommunale fællesskaber, kan sidestilles med arbejdet i kommunalbestyrelsens stående udvalg.

De opgaver, der påhviler de stående udvalg, består i overensstemmelse med KSL, kommunernes styrelsesvedtægter og fast praksis i at forberede sager til kommunalbestyrelsens behandling, at bringe kommunalbestyrelsens beslutninger til udførelse samt at administrere bestemte sagsområder på eget ansvar og herunder træffe sådanne beslutninger, som er et naturligt led i den administrerende virksomhed<sup>15</sup>).

For så vidt angår *forberedelse af sager* til kommunalbestyrelsernes behandling finder noget sådant kun i ringe omfang sted i selvstændige styrelsesorganer for kommunale fællesskaber, nemlig hovedsagelig alene med hensyn til udarbejdelse af budgetforslag samt i nogle tilfælde visse kvalificerede beslutninger såsom f.eks. låneoptagelser og køb og salg af fast ejendom.

Bortset fra de rammer, der er lagt ved budgettet og bestemmelser om visse kvalificerede beslutningers godkendelse i de enkelte deltagende kommunalbestyrelser, er der i almindelighed heller ikke tale om, at fællesorganet bringer kommunalbestyrelsernes *beslutninger til udførelse*. Begrundelsen for oprettelsen af det fælles styrelsesorgan er jo netop ikke mindst, at det selv skal træffe de beslutninger, som kommunalbestyrelserne normalt træffer i kommuner, der ikke har indgået fællesskab om løsningen af den pågældende opgave.

For så vidt angår fællesskabsorganers rent *administrerende virksomhed* må det nok erkendes, at denne i et vist omfang er af samme karakter som de stående udvalgs administration. Der er dog næppe tvivl om, at mange fællesskabsorganer i praksis holder møde med langt mindre hyppighed end sædvanligt er for stående udvalg, og dette må formodes at fremme en tendens til, at opgaver med hensyn til den daglige administration i noget større omfang overlades til selvstændig afgørelse på embedsmandsplan, end tilfældet er med hensyn til de områder, der administreres af et stående kommunalbestyrelsesudvalg.

<sup>15</sup>) Jfr. *Espersen*: *Beslutninger* pag. 108 f, *Holger Lavesen*: *De stående udvalgs beslutningsmyndighed*. Kommunal Årbog 1967 pag. 780 ff.

I hvilket omfang fællesskabsorganers administrerende virksomhed er sammenfaldende med et stående udvalgs virksomhed vil dog utvivlsomt veksle efter det enkelte fællesskabs eller den enkelte samarbejdsaftales karakter.

Sammenfattende synes man herefter at kunne drage den *konklusion*, at der ikke generelt kan siges at være en sådan lighed mellem fællesskabers selvstændige styrelsesorganer og kommunalbestyrelsernes stående udvalg, at spørgsmålet om offentlighedens adgang til fællesorganets møder uden nærmere prøvelse af approbationsmyndigheden i den enkelte stadfæstelsessag kan afgøres til fordel for et ikke-offentligheds princip.

I det omfang møder i kommunalbestyrelsernes stående udvalg fremtidigt måtte blive åbnet for offentligheden<sup>16</sup>), synes dette også at måtte få betydning for approbationsmyndighedens holdning til spørgsmålet om offentlighed for så vidt angår fællesskabsorganer.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ikke uden videre kan beslutte, at forhandlinger i et kommunalbestyrelsesmøde for lukkede døre skal anses for fortrolige, eller at oplysninger, der fremkommer under sådanne forhandlinger, skal anses for at være erfaret som hemmelighed, jfr. straffelovens §§ 129 og 152, idet det ganske må afhænge af beskaffenheden af den enkelte sag, der behandles for lukkede døre, om der påhviler det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen tavshedspligt<sup>17</sup>). Dersom sagen ikke efter sit indhold må betragtes som fortrolig, står det ethvert af medlemmerne frit for at referere sin egen opfattelse og stillingtagen i forbindelse med sagens afgørelse.

I princippet må det anførte formentlig også gælde for så vidt angår forhandlingerne i udvalg, i hvert fald for så vidt angår dettes selvstændige forvaltningsvirksomhed<sup>18</sup>).

---

<sup>16</sup>) En gennemgang af argumenter for og imod åbne udvalgmøder er foretaget i *Espersen: Beslutninger* pag. 71 f.

<sup>17</sup>) Jfr. Kommentar pag. 56. *Espersen: Beslutninger* pag. 74. *Harder: Kommunalforvaltning* pag. 131 ff.

<sup>18</sup>) *Espersen: Beslutninger* pag. 74 f. I det omfang udvalgets virksomhed består i at forberede sager til kommunalbestyrelsens endelige behandling og afgørelse, kan det måske antages, at grænserne for det enkelte medlems adgang til at udtale sig bør trækkes noget snævrere på udvalgsstadiet.

En tilsvarende retsstilling kan formentlig efter forholdets natur anses at tilkomme det enkelte medlem af et fælles styrelsesorgan, idet der ikke for så vidt angår forhandlingerne i dette ses at foreligge nogen beskyttelsesinteresse med hensyn til hemmelighedsholdelse, der går videre end den, der gælder for forhandlinger i kommunalbestyrelsen for lukkede døre eller i kommunalbestyrelsens udvalg.

## 2. Aktindsigt m.v.

Enkelte andre bestemmelser i KSL foreskriver regler, der tjener til at give offentligheden indsigt i kommunale forhold.

Det fastsættes således i KSL § 2, stk. 2, at den kommunale styrelsesvedtægt skal være tilgængelig for kommunens beboere<sup>19)</sup>, der ved at sammenholde vedtægten med styrelsesloven vil kunne danne sig et overblik over de for kommunen gældende styrelsesregler.

Da en godkendt samarbejdsaftale efter KSL § 60 indebærer en dispensation fra styrelseslovens og dermed også i et vist omfang fra styrelsesvedtægtens regler, må det formentlig antages, at også samarbejdsoverenskomsten i hvert fald for så vidt angår dens bestemmelser om styrelsesmæssige forhold på begæring skal være tilgængelig for enhver af de deltagende kommuners beboere. Et tilsvarende resultat vil iøvrigt kunne udledes af lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, idet samarbejdsaftalens styrelsesmæssige bestemmelser ikke ses at kunne henføres under de fastsatte undtagelser fra offentlighedsprincippet.

Det fastsættes endvidere i KSL §§ 39 og 45, stk. 4, at det endeligt vedtagne årsbudget og det endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

Det udtales i betænkningen om formen for købstadkommunernes overslag og regnskaber fra 1954<sup>20)</sup>, at hensynet til at sikre, at kommuneregnskaberne så vidt muligt giver et indtryk af kommunernes samlede driftsøkonomi, således som det må forudsættes at være kommunallovgivningens hensigt, og hensynet til at sikre de kommunale vælgere adgang til at gøre sig bekendt med regnskaberne også

---

<sup>19)</sup> Jfr. Kommentar pag. 41.

<sup>20)</sup> Regnskabsbetænkning pag. 36 f.

for kommunale fællesskaber, taler for, at deres regnskaber principielt optages i vedkommende kommuners regnskaber med angivelse af, hvor stor en del af totaludgiften eller -indtægten der falder på vedkommende kommune. Det udtales videre, at det ikke havde været praksis i kommuneregnskaberne at gengive regnskaberne for virksomheder som de store kraftcentraler, der økonomisk forudsættes at skulle hvile i sig selv. Der burde efter udvalgets opfattelse heller ikke ske nogen ændring i så henseende, men regnskaber for sygehuse, skoler, alderdomshjem m.v., som drives for flere kommuners regning, burde efter udvalgets mening ikke savnes i vedkommende kommuners regnskaber. Udvalget tilføjede dog, at hvor de deltagende kommuners antal er betydeligt, eller visse af deltagernes andele relativt små, ville man finde det velbegrundet, at tilsynsmyndigheden dispenserer, men det specificerede regnskab burde dog altid gengives i mindst én kommunes regnskab.

Praksis er i overensstemmelse hermed, idet det i vidt omfang er fastsat i fællesskabsoverenskomsterne, at budget og regnskab for fællesskabet skal optages i de deltagende kommuners budget og regnskab<sup>21</sup>). Hvor sådanne bestemmelser har manglet i overenskomstudkast, er vilkår om optagelse i i hvert fald én af de deltagende kommuners regnskab og budget ofte stillet af indenrigsministeriet<sup>22</sup>).

Ved lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen er der i et vist omfang givet offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med den offentlige forvaltnings dokumenter.

Det fastsættes således i lovens § 1, stk. 1, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, idet der dog i en række efterfølgende bestemmelser i loven gøres visse undtagelser fra denne regel.

---

<sup>21</sup>) Dette er således tilfældet i det normaludkast til skoleforbundsoverenskomst, der indeholdes i den af De samvirkende sognerådsforeninger i samarbejde med undervisningsministeriets byggeforskningsudvalg for skolebyggeriet udarbejdede vejledning om skoleforbund. Vejledningen anvendtes navnlig tidligere i stor udstrækning. Vejledningen er udateret.

<sup>22</sup>) Jfr. således f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 10. november 1958 (utrykt).

Det antages<sup>23)</sup> med støtte i lovens forarbejder<sup>24)</sup>, at lovens § 1, stk. 1, er uanvendelig på kommunale fællesskaber, der er oprettet i selskabsform, f.eks. kraftværker. Sondringen mellem kommunale fællesskaber, der er oprettet i selskabsform, og andre kommunale fællesskaber må imidlertid forekomme mindre rationel, idet det har været ret tilfældigt, om de fællesskaber, som tilsynsmyndighederne har approberet i henhold til bestemmelserne om kommunale fællesskaber i KKL, LKL og KSL, har betegnet sig som andelsselskaber, interessentskaber eller blot med et navn for fællesskabet, og det næppe kan antages, at der for disse offentlige enheders vedkommende vil kunne udledes retsvirkninger af den blotte betegnelse. Det der tænkes på med udtrykket "kommunale fællesskaber i selskabsform" er da formentlig også snarere egentlig erhvervsdrivende selskaber eller interessentskaber med såvel kommuner som andre som deltagere, jfr. at kraftværker nævnes som eksempel. Disse organisationsformer er imidlertid ikke kommunale fællesskaber og approbationen på den kommunale deltagelse i selskabet eller interessentskabet er ikke meddelt i henhold til bestemmelserne om kommunale samarbejdsaftaler og fællesskaber, jfr. herom nedenfor under IX.

For de kommunale fællesskabers vedkommende må offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt antages at finde anvendelse, herunder naturligvis også lovens undtagelsesbestemmelser, f.eks. om det offentliges forretningsvirksomhed, jfr. § 2, stk. 2, nr. 3, og i visse tilfælde kan fællesskabsorganisationen betyde en udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt. Efter lovens § 5, nr. 5, gælder således, at adgangen til at få oplysninger ikke gælder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes. Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og bestyrelser for kommunale fællesskaber, f.eks. skoleforbund og udpantningscentraler, hvori vedkommende kommune deltager, anses imidlertid ikke omfattet af denne undtagelsesbestemmelse<sup>25)</sup>.

<sup>23)</sup> *Eilschou Holm*: Offentlighedsloven, pag. 30.

<sup>24)</sup> F.T. Tillæg A 1969–70 sp. 586 og betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen pag. 60.

<sup>25)</sup> F.T. Tillæg B 1969–70 sp. 2151 f. *Eilschou Holm*: Offentlighedsloven pag. 80.

## B. Mindretalsbeskyttelse

En række bestemmelser i KSL og en række almindeligt antagne retsgrundsætninger inden for den kommunale styrelseslovgivning har til formål at skabe en vis beskyttelse for mindretal og for det enkelte medlem over for flertalsbeslutninger i kommunalbestyrelsen.

I det følgende skal foretages en undersøgelse af, i hvilket omfang approbation af kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler bevirker bortfald af sådanne beskyttelsesbestemmelser.

Det bestemmes i KSL § 8, at borgmesteren inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang giver medlemmerne *underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet*, og så vidt muligt sørger for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

Bestemmelserne i KSL om udsendelse af dagsorden og sagsmateriale forinden kommunalbestyrelsesmøder suppleres af regler i den med indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 udsendte vejledende normalforretningsorden for primærkommuner. Det bestemmes således i dennes § 3, at borgmesteren foranlediger, at der senest 4 hverdage inden et ordinært mødes afholdelse tilsendes hvert af kommunalbestyrelsens medlemmer en dagsorden.

Det bestemmes endvidere, at når en sag er optaget på dagsordenen for et ordinært møde, skal det fornødne materiale til sagens bedømmelse – medmindre det forinden er tilsendt medlemmerne – være tilgængeligt på kommunekontoret i mindst 3 hverdage inden mødet, heraf mindst 1 dag i tidsrummet kl. 18–20.

De nævnte regler i KSL og normalforretningsordenen for primærkommuner kan i ret vid udstrækning anses for almindelige kommunale retsgrundsætninger.

Indenrigsministeriet har således<sup>26)</sup> udtalt, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem ifølge en almindelig kommunal retsgrundsætning normalt har ret til forud for et kommunalbestyrelsesmøde at blive gjort bekendt med, hvilke sager der skal undergives behandling,

---

<sup>26)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 10. november 1969 (utrykt).

således at medlemmet kan forberede sin stillingtagen ved at gennemse det foreliggende skriftlige grundlag eller på anden måde. Indenrigsministeriet udtalte videre, at denne ret efter omstændighederne indebærer, at et medlem kan kræve, at en sag, der er optaget på en tillægsdagsorden, der ikke er udsendt på et sådant tidspunkt inden mødet, at medlemmerne har haft mulighed for at skaffe sig et rimeligt grundlag for stillingtagen i sagen, eller som ønskes behandlet uden for dagsordenen, ikke afgøres i mødet, medmindre det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller at sagen ikke tåler udsættelse<sup>27</sup>).

For så vidt angår kommunalbestyrelsens *udvalg* er der ikke i KSL fastsat regler om udsendelse af dagsorden og materiale, men indenrigsministeriet har for så vidt angår sagsbehandlingen i udvalg m.v. udtalt<sup>28</sup>), at det enkelte medlem af udvalg, nævn og lignende har krav på det fornødne grundlag for, at han på forsvarlig måde kan tage stilling til de forelagte sager. Indenrigsministeriet udtalte videre, at om dette grundlag skal tilvejebringes gennem udsendelse eller fremlæggelse af materiale må afgøres af vedkommende udvalg m.v., men at medlemmerne altid så vidt muligt bør modtage en dagsorden i rimelig tid før mødet.

Det er imidlertid ikke sædvanligt, at der i de stadfæstede vedtægter for eller overenskomster om fællesskaber m.v. er optaget bestemmelser om udsendelse af dagsorden m.v., men eksempler herpå forekommer dog<sup>29</sup>).

Derimod fastsættes det ofte i de nævnte vedtægter eller overenskomster, at bestyrelsen for fællesskabsorganet selv fastsætter sin forretningsorden<sup>30</sup>). Der stilles imidlertid ikke krav om, at

<sup>27</sup>) Tilsvarende synspunkter kommer til udtryk i indenrigsministeriets skrivelse af 16. november 1967 (utrykt).

<sup>28</sup>) Indenrigsministeriets skr. af 20. marts 1970 (utrykt).

<sup>29</sup>) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 16. maj 1969 stadfæstede interessentskabskontrakt for "De ærøske rutebiler", hvor det i § 6 fastsættes, at dagsorden for de ordinære møder skal tilstilles bestyrelsens medlemmer 6 dage forud, og at der for så vidt angår ekstraordinære bestyrelsesmøder ikke kan tages beslutning om et emne, der ikke findes på dagsordenen, medmindre samtlige medlemmer er mødte og er enige herom.

<sup>30</sup>) Jfr. f.eks. den i note 29 nævnte interessentskabskontrakt § 6 og den af indenrigsministeriet under 15. august 1968 stadfæstede vedtægt for "I/S Køgeegnens renseanlæg" § 10.

disse forretningsordener skal godkendes af approbationsmyndigheden, og det kan derfor ikke påses, hvorvidt bestemmelser om dagsorden m.v. finder optagelse i sådanne forretningsordener.

Bestemmelserne om udsendelse af dagsorden og sagsmateriale tilsigter bl.a. at sikre, at det enkelte medlem har et rimeligt grundlag for sin stillingtagen og afstemning i en sag. Medens flertallet normalt vil kunne beslutte at udsætte en sag, hvis man ønsker at gøre den til genstand for nærmere overvejelser, står denne mulighed ikke åben for et mindretal eller for det enkelte medlem. Der er derfor behov for en beskyttelse mod, at flertallet uden varsel skrider til forhandling og afstemning i en sag og derved berøver mindretallet mulighed for at deltage i debat og afgørelse på et rimeligt grundlag<sup>31</sup>).

De reale grunde, der ligger bag bestemmelserne om dagsorden m.v. i KSL, gør sig også gældende for så vidt angår mindretallet og de enkelte medlemmer i styrelsesorganer for kommunale fællesskaber m.v. Det kan måske endda anføres, at behovet for beskyttelsesbestemmelser i endnu højere grad er til stede her, idet fællesskabsorganets møder hidtil ikke er anset for offentlige.

Det synes på baggrund heraf at måtte antages, at de nævnte retsgrundsætninger også må have gyldighed for medlemmer af fællesskabets styrelsesorganer, selv om der i den approberede overenskomst eller fællesskabsorganets forretningsorden ikke findes bestemmelser om udsendelse af dagsorden og sagsmateriale.

For så vidt angår *mødetidspunkter i kommunalbestyrelsen* og dens udvalg anses det at følge af en for det kommunale arbejde gældende sædvane, at faste mødetidspunkter i kommunalbestyrelse og udvalg kun, hvor absolut tvingende omstændigheder gør sig gældende, lægges således, at det vil være udelukket for enkelte medlemmer at være til stede<sup>32</sup>). Indenrigsministeriet har således udtalt<sup>33</sup>), at sognerådet tog bestemmelse om tiden for de ordentlige møders afholdelse, jfr. LKL § 8, stk. 2, men at det herved måtte være en forudsætning, at mødetidspunktet blev fastsat således, at

---

<sup>31</sup>) Jfr. *Espersen*: Beslutninger pag. 35 f.

<sup>32</sup>) Kommentar pag. 51.

<sup>33</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 12. september 1968 (utrykt).

man ikke uden tvingende grund afskar medlemmer fra at deltage i sognerådsarbejdet. Det udtaltes videre i skrivelsen, at indenrigsministeriet tidligere havde udtalt, at reglerne om diæter er udformet ud fra den forudsætning, at det påhviler de kommunale råd og udvalg at tilrettelægge deres mødevirksomhed på en måde, der griber mindst muligt ind i medlemmernes erhverv, jfr. indenrigsministeriets udtalelse til Sognerådstitidende 1965–66 pag. 264.

Der findes normalt ikke bestemmelser om fastsættelse af mødetider for fællesskabsorganet i de stadfæstede overenskomster eller samarbejdsaftaler, men der må formentlig efter forholdets natur kunne opstilles en tilsvarende regel som for møder i kommunalbestyrelse og udvalg. Forholdet er ofte det, at en kommune kun er repræsenteret i fællesskabsorganet ved et enkelt medlem, og det kan næppe anses for acceptabelt, at et flertal i fællesskabsorganet uden tvingende grunde skal kunne berøve en kommune dens repræsentation eller fremtvinge et permanent fremmøde ved medlemmets stedfortræder gennem en vedtagelse om faste mødetidspunkter, der udelukker et medlems deltagelse i fællesorganets møder.

Bestemmelsen i KSL § 8 om, at borgmesteren så vidt muligt sørger for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn inden mødet, angiver ikke, *hvilket materiale og hvilke oplysninger der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkelig oplyst* til, at kommunalbestyrelsen har et forsvarligt grundlag for sin beslutning. Det udtales imidlertid i bemærkningerne til bestemmelsen<sup>34</sup>), at det må påhvile kommunalbestyrelsen og i særlig grad formanden at sørge for, at der tilvejebringes det fornødne materiale til den rette bedømmelse af de foreliggende sager, og at det enkelte medlem må kunne protestere imod, at der træffes beslutning på utilstrækkeligt grundlag<sup>35</sup>).

Dette er i overensstemmelse med opfattelsen før KSL.

Indenrigsministeriet har således udtalt, at det var overladt til et sogneråds afgørelse, om der til brug for behandlingen af en bestemt sag i sognerådet skulle indhentes yderligere oplysninger hos udvalgene. Man bemærkede dog herved, at forud for behandlingen af en sag

<sup>34</sup>) F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 112.

<sup>35</sup>) Jfr. om sagsforberedelse i nævn *Bent Christensen: Nævn og Råd* pag. 271, hvor det anføres, at nævnsmedlemmer må tage stilling til, om sagen er tilstrækkelig oplyst.

i sognerådet, hvori rådet skulle træffe selvstændig afgørelse, måtte sagens akter være således tilgængelige, at samtlige medlemmer af sognerådet havde lige adgang til at skaffe sig det fornødne grundlag for deltagelse i sagens forhandling og afgørelse. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det i påkommende tilfælde måtte påhvile det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen at henlede dennes opmærksomhed på forhold, der af ham skønnes relevante for en sags behandling<sup>36</sup>).

Tilsvarende grundsætninger må formentlig antages at gælde for så vidt angår oplysning af sager, der behandles i kommunalbestyrelsens udvalg.

De stadfæstede fællesskabsvedtægter eller samarbejdsaftaler indeholder lige så lidt som KSL udtømmende bestemmelser om, hvilket materiale der er nødvendigt for en forsvarlig bedømmelse af de enkelte sager, og det er ifølge sagens natur næppe heller muligt at opstille sådanne regler. For så vidt angår det i bemærkningerne til KSL § 8 udtalte, om at det enkelte medlem må kunne protestere imod, at der træffes beslutning på utilstrækkeligt grundlag, er der vel næppe tvivl om, at denne ret selvfølgerige grundsætning kan opstilles også for så vidt angår fællesskabsorganer. Dersom flertallet i fællesskabsorganet imidlertid afviser den fremsatte protest, kan det pågældende medlem naturligtvis rejse spørgsmålet i sin egen kommunalbestyrelse, uden at noget sådant dog kan antages at have opsættende virkning for så vidt angår fællesskabsorganets beslutning. Da fællesskabsorganet ikke står i noget underordningsforhold til de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelser, vil det pågældende medlems kommunalbestyrelse ikke kunne træffe nogen bindende afgørelse af spørgsmålet, men vil muligvis under henvisning til den ret almindelige bestemmelse i overenskomster om, at tvivl om forståelsen af anvendelsen af overenskomsten afgøres af

---

<sup>36</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 2. juli 1968 (utrykt). Det kan formentlig opstilles som en almindelig minimumsregel, at ethvert medlem af et kollegialt organ kan forlange at se hele det skriftlige materiale, som findes i sagen, før han stemmer, jfr. således *Bent Christensen*: Nævn og Råd pag. 422 og *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 135.

Det må formentlig endvidere antages, at ethvert medlem kan forlange en sag sat under drøftelse, jfr. f.s.v. angår råd *Bent Christensen*: Nævn og Råd pag. 236.

tilsynsmyndigheden<sup>37)</sup>, kunne indbringe spørgsmålet for denne. Spørgsmålet vil i visse tilfælde endvidere formentlig kunne indbringes for og tages op af tilsynsmyndigheden som led i det almindelige legalitetstilsyn, jfr. herom nedenfor under E.

Det bestemmes i KSL § 13, at kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en *beslutningsprotokol*, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

For så vidt angår kommunalbestyrelsens udvalg er det i den vejledende normalstyrelsesvedtægt for primærkommuner § 13 fastsat, at der for hvert udvalg føres en beslutningsprotokol, der skal autoriseres af borgmesteren. Der angives ikke i normalvedtægtsbestemmelsen noget om, at det enkelte medlem kan forlange sin afvigende mening indført i udvalgsprotokollen, men en sådan ret må antages at bestå<sup>38)</sup>.

Bestemmelser om, at fællesskabsorganets beslutninger skal indføres i en beslutningsprotokol, er almindelige i fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler<sup>39)</sup>, men savnes den i overenskomsten er der i hvert fald i indenrigsministeriets praksis ikke stillet krav om dens indføjeelse.

Det synes imidlertid at følge af forholdets natur, at det må påhvile fællesskabsorganet at foretage den fornødne bevissikring med hensyn til trufne beslutninger, uden at dette dog i mangel af

---

<sup>37)</sup> Bestemmelsen findes således i standardoverenskomsten for skoleforbund i den foran i note 21 omtalte vejledning om skoleforbund udsendt af De samvirkende sognerådsforeninger i Danmark.

<sup>38)</sup> Jfr. *Preben Espersen*: De kommunale beslutningsprotokoller. Danske Kommuner 1970–71 nr. 23 pag. 6 ff. Jfr. endvidere om praksis m.h.t. dissenser i ekspropriationskommissioner m.v. 1. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen (330/1963) pag. 63.

<sup>39)</sup> Jfr. således f.eks. den af indenrigsministeriet under 3. marts 1966 stadfæstede overenskomst om I/S Amagerforbrænding og den af indenrigsministeriet under 15. august 1968 stadfæstede vedtægt for "Køgeegnens renselanlæg".

udtrykkelige bestemmelser herom behøver at ske ved en egentlig protokol. Det må endvidere antages, at det enkelte medlem kan forlange at få sin stemmeafgivning og formentlig også en kort begrundelse for sin afvigende mening anført i forbindelse med nedfældelsen af en beslutning truffet af fællesskabsorganet.

*Konklusionen* af det foranstående må være, at der er basis for en antagelse af, at meddelelsen af approbation på en fællesskabsoverenskomst eller samarbejdsaftale ikke eo ipso kan siges at indebære en dispensation fra sådanne i styrelseslovgivningen almindelige retsgrundsætninger om mindretalsbeskyttelse, der ikke udtrykkeligt måtte være optaget i den pågældende overenskomst eller samarbejdsaftale.

### *C. Fællesorganets sammensætning og bestemmelser til sikring af betryggende sagsbehandling og administration*

Det fastsættes i KSL § 2, stk. 1, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelserne, og det er en klar forudsætning i loven, at kompetencen til at træffe beslutning i kommunale anliggender hovedsagelig skal ligge hos organer bestående udelukkende af kommunalbestyrelsesmedlemmer, jfr. således KSL § 19, hvorefter medlemmerne af de stående udvalg skal vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, idet der alene for havneudvalgets vedkommende gøres en begrænset undtagelse fra denne regel.

Det fastsættes endvidere i KSL § 17, stk. 5, at kommunalbestyrelsen kan pålægge et eller flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv, hvoraf må følge, at et medlem af kommunalbestyrelsen ikke kan afslå at lade sig indvælge i det fælles styrelsesorgan for et kommunalt fællesskab. Det tilføjes imidlertid i bestemmelsen, at sådanne hverv også kan tildeles andre af kommunens beboere, som er villige dertil.

Det kan på denne baggrund formentlig ikke antages, at styrelseslovgivningen ganske udelukker, at der kan meddeles samtykke til, at andre end medlemmer af de deltagende kommuners kommunalbestyrelser indvælges i styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, men i praksis er den alt overvejende hovedregel dog, at medlemmerne af fællesskabets styrelsesorgan vælges blandt de

deltagende kommuners kommunalbestyrelsesmedlemmer, og der er næppe tvivl om, at bestemmelser i overenskomster, hvorefter andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer skal kunne vælges til eller måske endog kunne være fødte medlemmer af fællesskabets bestyrelse vil møde modstand fra approbationsmyndighedens side. En anden sag er, at det i adskillige stadfæstede vedtægter og overenskomster blot er anført, at de pågældende kommunalbestyrelser vælger et nærmere fastsat antal medlemmer til fællesskabets styrelse, uden at det udtrykkeligt er anført, at valget skal ske af den pågældende kommunalbestyrelses midte. Sådanne bestemmelser kan give anledning til fortolkningstvivl, men formodningen må dog i mangel af holdepunkter for det modsatte være for, at valget skal ske blandt kommunalbestyrelsens medlemmer.

KSL indeholder en række bestemmelser, hvis formål bl.a. også er at bidrage til, at kommunalbestyrelsens afgørelser træffes på betryggende måde. Dette gælder således KSL § 8 om forudgående udsendelse af *dagsorden og fremlæggelse af sagsmateriale* samt *offentlighedsbestemmelserne* i KSL § 10. Vedrørende disse bestemmelser henvises til det foran under henholdsvis B og A 1 anførte.

Det fastsættes endvidere i KSL § 11, at det er en betingelse for kommunalbestyrelsens *beslutningsdygtighed*, at mindst halvdelen af medlemmerne er til stede, samt at beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt.

I et stort antal af de stadfæstede fællesskabsvedtægter og samarbejdsaftaler savnes bestemmelser om fællesskabsorganets beslutningsdygtighed. Det forekommer på den anden side også, at der er optaget bestemmelser, der stiller strengere krav med hensyn til beslutningsdygtighed end KSL § 11<sup>40</sup>).

Da sammensætningen af fællesskabsorganer sker ud fra en række meget forskellige kriterier (ligelig repræsentation fra hver kommune, efter indbyggertal, efter indskudt kapital o.s.v.) synes det vanskeligt at opstille nogen udfyldende regel for de tilfælde, hvor

---

<sup>40</sup>) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 16. maj 1969 stadfæstede interessentskabskontrakt for "De ærøske Rutebilruiter" og den af indenrigsministeriet under 15. august 1968 stadfæstede vedtægt for Køgeegnens renselanlæg.

Om quorumsproblematikken jfr. iøvrigt *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 440 f., *Bent Christensen*: Nævn og Råd pag. 426 ff og *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 53 f.

bestemmelser om beslutningsdygtighed savnes i fællesskabsoverenskomsten. Det må imidlertid på den anden side føles utilfredsstillende, at et hvilket som helst nok så lille fremmøde i fællesskabsorganet skal være tilstrækkeligt til, at beslutninger kan træffes. Dette understreger vigtigheden af, at approbationsmyndighederne, forinden godkendelse meddeles, påser tilstedeværelsen af de fornødne bestemmelser om beslutningsdygtighed.

Det må dog tilføjes, at betydningen af manglende bestemmelser om beslutningsdygtighed i et vist omfang formindskes gennem de i fællesskabsoverenskomsterne ret almindelige bestemmelser om, at vigtigere beslutninger kræver godkendelse i de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelser.

Også gennem bestemmelsen i KSL § 13 om kommunalbestyrelsens *beslutningsprotokol* varetages et hensyn til en betryggende sagsbehandling. Herom henvises til det foran under B anførte.

Det fastsættes i KSL § 14, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er *udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning* om sagen. Endvidere fastsættes i bestemmelsen, at et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

Det hedder i bemærkningerne til denne bestemmelse<sup>41</sup>), at det altid har været anset for et fundamentalt retsprincip, at ingen kan afgive stemme i en sag, hvori han har en væsentlig personlig interesse, f.eks. fordi den angår hans ægtefælle eller hans beslægtede eller besvogrede i ret op- og nedstigende linie, og at overholdelsen af dette princip er en forudsætning for offentlighedens tillid til kommunalbestyrelsens afgørelser. Det tilføjes, at når det nævnte princip ikke udtrykkeligt blev optaget i styrelsesloven, var det på grund af vanskeligheden ved at formulere en regel, der vil kunne dække samtlige opstående tilfælde. Det hedder endvidere i bemærkningerne, at da det er af afgørende betydning, at kommunalbestyrelsen når fremt til en hurtig afgørelse af det formelle spørgsmål om

<sup>41</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 116. Jfr. iøvrigt om inhabilitetsspørgsmål navnlig *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 443 ff med litteraturhenvisninger, *Frihagen*: Inhabilitet i forvaltningen 3. udg. Bergen 1970 og *Harder*: Kommunalforvaltning pag. 113 ff.

habilitet, er det foreskrevet, at kommunalbestyrelsen selv afgør, hvornår et medlem skal vige sit sæde.

Der findes normalt ikke i de stadfæstede fællesskabsoverenskomster eller samarbejdsaftaler bestemmelser om inhabilitet. Der er dog næppe tvivl om, at det ud fra almindelige retsgrundsætninger, jfr. det i bemærkningerne til KSL § 14 anførte, også uden udtrykkelige bestemmelser herom må antages, at et medlem af fællesskabsorganet, der har en væsentlig personlig interesse i udfaldet af en sag, hvori organet skal træffe beslutning, skal vige sit sæde under forhandling og afstemning vedrørende sagen. At den kommune, et medlem er indvalgt af, har en særlig interesse i udfaldet af en sag, kan derimod ikke antages at gøre det pågældende medlem inhabilt, idet samtlige medlemmer af fællesskabsorganet må anses for interesserepræsentanter for den kommune, af hvis kommunalbestyrelse de er udpeget.

Da der – i modsætning til, hvad tilfældet er i kommunalbestyrelser – i regelen er adgang til at lade sig repræsentere ved stedfortræder også i et enkelt møde i fællesskabsorganet<sup>42)</sup>, synes der uden betænkelighed normalt at kunne stilles ret strenge krav med hensyn til, at de enkelte medlemmer af fællesskabsorganet ikke har personlige interesser i sagens afgørelse.

Da det på samme måde som i kommunalbestyrelsen er af vigtighed, at spørgsmålet om inhabilitet om muligt bringes på det rene, inden en beslutning træffes i sagen, kan det formentlig ud fra forholdets natur antages, at det påhviler fællesskabsorganets medlemmer selv at gøre opmærksom på de omstændigheder, der kan begrunde tvivl om deres habilitet.

Det fastsættes i KSL § 42, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kommunens *kasse- og regnskabsvæsen* i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Endvidere fastsættes i bestemmelsen, at enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden, og at kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

---

<sup>42)</sup> Jfr. *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 451.

Der findes i langt den overvejende del af fællesskabsoverenskomsterne og samarbejdsaftalerne bestemmelser om fællesskabets regnskab og revisionen heraf<sup>43</sup>). I det omfang, sådanne bestemmelser ikke findes i det af kommunalbestyrelserne til godkendelse forelagte udkast, må et vilkår herom forventes stillet af approbationsmyndigheden<sup>44</sup>).

Selvom bestemmelser om regnskabsaflæggelse undtagelsesvis ikke måtte være optaget i en fællesskabsoverenskomst, må det dog ud fra forholdets natur antages at påhvile fællesorganet som bestyrer af offentlige midler at drage omsorg for førelsen af de fornødne regnskaber. For så vidt der undtagelsesvis ikke er fastsat bestemmelser om revision, og der ikke foreligger dokumentation for, at en sådan er foretaget med hensyn til fællesskabets regnskaber på betryggende måde, må det formentlig endvidere antages at påhvile den enkelte deltagende kommunes sagkyndige revision at gennemgå fællesskabets regnskaber i rimeligt omfang.

Det fastsættes i KSL § 62, at kommunalbestyrelsen drager omsorg for, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde.

Bestemmelser om opbevaring af *arkivalier* findes normalt ikke i de stadfæstede fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler. Der er imidlertid næppe tvivl om, at fællesskabsorganet som offentlig forvaltningsmyndighed må drage omsorg for, at dokumenter af retlig betydning og andre aktstykker af betydning for forvaltningen af fællesskabets anliggender opbevares på betryggende måde<sup>45</sup>).

*Konklusionen* af det foranstående må være, at der er basis for en antagelse af, at meddelelse af approbation på en fællesskabsoverenskomst eller samarbejdsaftale ikke eo ipso kan siges at indebære en dispensation fra sådanne i styrelseslovgivningen almindelige grundsatninger om sagsbehandling, der ikke udtrykkeligt måtte være optaget i den pågældende overenskomst eller samarbejdsaftale.

---

<sup>43</sup>) Undertiden fastsættes endog, at regnskabet skal indsendes til indenrigsministeriet, jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under den 8. september 1966 stadfæstede vedtægt for Billund Lufthavn a.m.b.a.

<sup>44</sup>) Jfr. f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 10. november 1958 (utrykt).

<sup>45</sup>) Jfr. *Sundberg*: Forvaltningsrätt pag. 285 f.

#### D. Formandsfunktioner<sup>46)</sup>

Det bestemmes i KSL § 30, at kommunalbestyrelsens formand forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse, samt at han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Det bestemmes videre i KSL § 31 bl.a., at formanden drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, og at han på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Det fastsættes endvidere, at formanden har den daglige ledelse af kommunens administration, og at han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og om fornødent udfærdiger forskrifter for sagernes ekspedition. Yderligere bestemmes, at formanden skal drage omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Han har endelig den umiddelbare forvaltning af anliggender, der ikke er henlagt til udvalg m.v.

De nærmere regler om formandens forretninger skal iøvrigt fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. KSL § 31, stk. 3.

Formandens koordinerende funktion er understreget ved bestemmelsen i KSL § 18, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsens formand er født formand for økonomiudvalget, og ved bestemmelsen i KSL § 20, stk. 4, hvorefter kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem.

Om formandsfunktioner i *udvalg* indeholder KSL ingen nærmere regler.

I de stadfæstede fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler fastsættes normalt, at fællesskabsorganet selv vælger sin formand og undertiden tillige, at formanden indkalder til møde, når han finder det fornødent. Her ud over findes sædvanligvis ikke nærmere bestemmelser om formandens funktioner.

---

<sup>46)</sup> Jfr. om formandsfunktioner bl.a. *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 441 og om formandsfunktioner i nævn *Bent Christensen: Nævn og Råd* pag. 276.

For så vidt angår funktionerne med hensyn til forberedelse af og indkaldelse til møde samt forhandlingsledelse er der ud fra forholdets natur næppe tvivl om, at der i mangel af udtrykkelige bestemmelser i overenskomsten må tilkomme fællesskabsorganets formand tilsvarende beføjelser som en kommunalbestyrelsesformand, idet mødeindkaldelse og mødeforberedelse samt en vis forhandlingsledelse er en nødvendig forudsætning for, at organet overhovedet kan fungere.

Det må formentlig endvidere ud fra forholdets natur kunne antages, at formanden om nødvendigt kan afgøre almindelige løbende sager, der ikke kan afvente afholdelsen af et møde. Herudover synes formandsbestemmelserne i KSL ikke uden videre anvendelige på fællesskabsorganets formand, og analogier må formentlig anvendes med en vis forsigtighed, idet der er betydelige forskelle med hensyn til det grundlag, på hvilket henholdsvis fællesskabsorganets og kommunalbestyrelsens formand virker.

Formanden i fællesskabsorganet er således samtidig medlem af og repræsentant for en af de deltagende kommunalbestyrelser. Han er i reglen ikke valgt for nogen bestemt periode og vil derfor kunne afsættes nårsomhelst. Hertil kommer, at baggrunden for kommunalbestyrelsens formands koordinerende funktioner, nemlig udvalgsopbygningen i den enkelte kommune, ikke på samme måde findes for så vidt angår fællesskabsorganet.

På grund af fællesskabernes meget forskellige karakter er det næppe muligt at opstille generelle synspunkter med hensyn til omfanget af de beføjelser, det kan anses for hensigtsmæssigt at tillægge formanden. Selv inden for fællesskaber af samme art kan arbejdsformerne variere i betydelig grad efter lokal tradition, og det er derfor forståeligt, at stadfæstelsesmyndighederne har undladt at stille vilkår om mere detaljerede formandsbestemmelser som forudsætning for approbationen af fællesskabsoverenskomster.

*Konklusionen* af det foranstående må være, at det må antages, at stadfæstelsen af en fællesskabsoverenskomst eller samarbejdsaftale i ret vid udstrækning indebærer en dispensation fra styrelseslovgivningens regler om formandsfunktioner. Fællesskabsorganets formands stilling må således forudsættes nærmere fastlagt i det enkelte tilfælde gennem optagelse af bestemmelser i fællesskabsorganets

forretningsorden eller gennem omfanget af den udtrykkelige eller stiltiende delegation, organets øvrige medlemmer meddeler formanden.

### *E. Tilsynet*

Forinden der efter KSL meddeles approbation på en fællesskabs-overenskomst eller samarbejdsaftale, vil det af den almindelige kommunale approbationsmyndighed blive påset, hvorvidt overenskomsten er ulovlig eller indeholder bestemmelser, der er i strid med lovgivningen.

Indenrigsministeriet har således f.eks. afslået at stadfæste en overenskomst om tilskud til driften af en privat realskole, idet man udtalte, at der ikke i skolelovgivningen var hjemmel til at indgå et kommunalt fællesskab om driften af en privat realskole<sup>47</sup>).

Indenrigsministeriet har endvidere over for undervisningsministeriet udtalt, at en bestemmelse, hvorefter de ved en forbundsskole ansatte lærerkræfters personlige kommuneskat skulle indbetales til forbundsstyrelsen, ikke burde godkendes<sup>48</sup>).

Der foretages endvidere en vis bedømmelse ud fra rimeligheds- eller hensigtsmæssighedssynspunkter. Som eksempel herpå kan nævnes, at indenrigsministeriet i en sag om en skoleforbunds-overenskomst har udtalt, at man – bl.a. under hensyn til, at skolebygning og inventar blev tilvejebragt af den i overenskomsten deltagende købstadkommune – efter omstændighederne kunne tiltræde, at der ikke blev tillagt de deltagende sognekommuner en forholdsmæssig repræsentation i skoleforbundsstyrelsen. Indenrigsministeriet tilføjede dog, at der i overenskomsten ville være at optage en bestemmelse, hvorefter hver af de deltagende sognekommuner valgte mindst 1 medlem af skoleforbundsstyrelsen<sup>49</sup>).

Hvad der imidlertid er af interesse i nærværende forbindelse er, om der gennem stadfæstelse af fællesskabsoverenskomster eller samarbejdsaftaler sker en fravigelse af styrelseslovgivningens krav

---

<sup>47</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 19. august 1960 (utrykt).

<sup>48</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 11. november 1958 (utrykt).

<sup>49</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 19. september 1961 (utrykt).

om, at visse kommunale dispositioner kræver tilsynsmyndighedens samtykke, samt om der sker en fravigelse fra styrelseslovgivningens almindelige bestemmelser om legalitetstilsynet.

For så vidt angår approbationskrævende dispositioner er det et gennemgående træk i de af indenrigsministeriet stadfæstede overenskomster og aftaler, at der i disse indeholdes bestemmelser om, at fællesskabsorganets beslutninger kræver tilsynsmyndighedernes samtykke i samme omfang, som foreskrevet for kommunalbestyrelsesbeslutninger i styrelseslovgivningen.

Bestemmelserne herom i overenskomsterne kan være affattet således, at de enkelte approbationskrævende beslutninger skal vedtages af såvel fællesskabsorganet (normalt ved 2 behandlinger) som af hver af de deltagende kommuners kommunalbestyrelser og derefter godkendes af tilsynsmyndigheden<sup>50</sup>). Undertiden er bestemmelsen udformet således, at der stilles krav om vedtagelse i såvel fællesskabsorgan som kommunalbestyrelser, men således at det siges, at kommunalbestyrelsesvedtagelser skal forelægges tilsynsmyndigheden i det omfang, det kræves ifølge kommunallovgivningen<sup>51</sup>).

Der findes dog også eksempler på, at samtykkekrævende dispositioner alene forelægges de enkelte deltagende kommunalbestyrelser til udtalelse forinden fællesskabsorganets vedtagelse, idet denne derefter kræver tilsynsmyndighedens godkendelse i samme omfang, som den skulle have været godkendt, dersom den havde været truffet af de deltagende kommuners kommunalbestyrelser<sup>52</sup>).

Det bestemmes i KSL § 61, at tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen. Endvidere bestemmes, at dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder

---

<sup>50</sup>) Jfr. således f.eks. den af indenrigsministeriet under 9. oktober 1967 stadfæstede overenskomst for Bornholms forbrændingsselskab og den af indenrigsministeriet under 4. oktober 1969 stadfæstede vedtægt for I/S Vestforbrænding.

<sup>51</sup>) Jfr. således f.eks. den af indenrigsministeriet under 16. maj 1969 stadfæstede vedtægt for I/S "De ærøske Kommuners Rutebiler".

<sup>52</sup>) Jfr. således den af indenrigsministeriet under 8. marts 1968 stadfæstede vedtægt for Flyveruten Karup-København. Vedtagelsen i fællesskabsorganet skal i dette tilfælde ske med 2/3 majoritet, men med stemmевægt i forhold til indskud.

undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.

Denne bestemmelse omfatter efter sin ordlyd kun kommunalbestyrelseres ulovlige handlinger og undladelser og søgsmål mod medlemmer af kommunalbestyrelser. Da de stadfæstede fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler normalt ikke indeholder bestemmelser om sanktioner mod fællesskabsorganet, rejser der sig derfor det spørgsmål, i hvilket omfang de i KSL § 61 nævnte sanktioner kan bringes i anvendelse over for fællesskabsorganer og disses medlemmer.

For så vidt angår *annulationsbeføjelsen* bemærkes, at hvor en beslutning kræver såvel de enkelte deltagende kommunalbestyrelser som fællesorganets vedtagelse, vil tilsynsmyndigheden i visse tilfælde kunne annullere kommunalbestyrelsens beslutning og dermed fjerne en nødvendig forudsætning for den endelige vedtagelse i fællesskabsorganet.

Tilbage bliver imidlertid de tilfælde, hvor en ulovlig beslutning alene hidrører fra fællesskabsorganet.

Det kan her på den ene side anføres, at annulation af en beslutning, der er truffet af et organ, der består af folkevalgte medlemmer, er et så radikalt indgreb, at det må forudsætte direkte eller i hvert fald utvivlsom lovhjemmel.

På den anden side kan anføres, at de reale grunde for en beføjelse for tilsynsmyndigheden til at gribe ind over for ulovlige beslutninger er de samme, hvad enten der er tale om beslutninger, der er truffet af de enkelte kommunalbestyrelser, eller om beslutninger, som et fællesskabsorgan træffer på flere kommuners vegne. Det kan endvidere anføres, at annulationsbeføjelser efter en meget lang og fast praksis kun anvendes af tilsynsmyndighederne, hvor ulovligheden af den trufne beslutning er åbenbar. Endelig kan anføres, at legaliteten af enhver annulation, der foretages i henhold til styrelseslovgivningens bestemmelser, antages at kunne prøves ved domstolene<sup>53</sup>), og at fællesorganet derfor, hvis det ikke deler

tilsynsmyndighedens opfattelse med hensyn til ulovligheden af beslutninger, kan få spørgsmålet prøvet gennem et sagsanlæg mod tilsynsmyndigheden.

Efter det anførte bør der vistnok antages at være en adgang for tilsynsmyndighederne til at annullere fællesskabsorganers beslutninger i samme omfang som kommunalbestyrelser. Hvor de i fællesskabet deltagende kommuner ikke er undergivet samme tilsynsmyndighed, opstår imidlertid særlige vanskeligheder, men da annullation kun retter sig mod ulovlige beslutninger og som foran nævnt efter fast praksis kun anvendes, hvor ulovligheden er åbenbar, tør det måske antages, at annullationsbeføjelsen tilkommer enhver af tilsynsmyndighederne. På den anden side kan man måske efter en analogi fra KSL § 47 antage en ret for fællesskabsorganet til at indbringe et tilsynsråds annullationsafgørelse for indenrigsministeriet.

For så vidt angår spørgsmålet om *tvangsbøder* antages det, at sådanne ikke kan anvendes mod kommunalbestyrelsen som sådan, men kun over for de enkelte medlemmer af denne<sup>54</sup>). Bestemmelsen om tvangsbøder i KSL § 61 går jo imidlertid efter sin ordlyd klart ud på i givet fald at kunne fremtvinge en *kommunalbestyrelses* beslutning og er derfor ikke efter sin ordlyd direkte anvendelig for så vidt angår de enkelte medlemmer af et fællesskabsorgan med hensyn til en beslutning i dette.

Der synes imidlertid at være stærke grunde, der taler for, at tvangsbøder kan anvendes over for medlemmer af fællesskabsorganer.

For det første kan nævnes, at betingelserne for at kunne anvende tvangsbøder efter hidtidig teori og praksis fortolkes strengt. Det er således antaget, at tvangsbøder kun kan pålægges, når en kommunalbestyrelse har handlet i strid med retsnormer af offentlig interesse indeholdt i lov<sup>55</sup>), og efter fast administrativ praksis er det

---

<sup>53</sup>) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 302. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 665. *Espersen*: Beslutninger pag. 142.

<sup>54</sup>) *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 187. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 668. *Espersen*: Beslutninger pag. 143. *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 82.

<sup>55</sup>) *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 177. *Espersen*: Beslutninger pag. 143. *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 81 f.

en forudsætning for anvendelse af tvangsbøder, at der ikke kan være nogen begrundet tvivl om, at forpligtelsen er lovbestemt og påhviler kommunen<sup>56</sup>).

Dernæst kan nævnes, at det i givet fald kan være af betydning hurtigt at kunne skride ind over for en ulovlig undladelse af opfyldelse af en offentligretlig forpligtelse. Der tilkommer ikke tilsynsmyndighederne nogen adgang til en tvangsmæssig ophævelse af et fællesskab, når ingen deltager har anmodet herom, og uden en antagelse af adgang til tvangsbøder måtte tilsynsmyndigheden være henvist til fremtvingelse af forpligtelsen gennem et tidkrævende søgsmål.

Endvidere gælder også for tvangsbødernes vedkommende, at spørgsmålet om deres anvendelse kan indbringes for domstolene<sup>57</sup>).

Endelig kan nævnes, at der efter lovgivningen før KSL ikke var udtrykkelig hjemmel til at pålægge byrådene tvangsbøder (dagbøder), idet KKL i modsætning til LKL ikke indeholdt nogen bestemmelse herom. Det antoges dog desuagtet med støtte i tidligere lovgivning, at tvangsbøder også kunne anvendes over for byrådene<sup>58</sup>).

Det bør herefter formentlig antages, at tvangsbøder vil kunne anvendes over for medlemmer af fællesskabsorganer. Hvor de deltagende kommuner ikke er undergivet samme tilsynsmyndighed må formentlig anføres samme synspunkter som med hensyn til annullationsbeføjelsen.

For så vidt angår *søgsmål ved domstolene* mod enkelte medlemmer bemærkes, at dersom et flertal i fællesskabsorganet har truffet en ansvarspådragende beslutning, der har medført tab eller erstatningspligt for fællesskabet, vil en del af dette tab ramme enhver af de i fællesskabet deltagende kommuner. Det må formentlig antages, at enhver af disse kommunalbestyrelser efter almindelige erstatningsretlige synspunkter i givet fald vil kunne gennemføre et personligt erstatningssøgsmål mod de medlemmer af fællesskabs-

---

<sup>56</sup>) *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 181. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 667. *Espersen*: Beslutninger pag. 143. *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 81.

<sup>57</sup>) *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 164. *Espersen*: Beslutninger pag. 143.

<sup>58</sup>) *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 183 f. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 667.

organet, der er ansvarlige for den beslutning, der har ført til det lidte tab.

Der synes iøvrigt heller ikke at være særlige betænkeligheder ved at antage en søgsmålsret for tilsynsmyndigheden – eller, hvor der er tale om flere tilsynsmyndigheder, for hver af disse – over for medlemmer af fællesskabsorganet. Om det fornødne ansvarsgrundlag er til stede vil jo netop blive prøvet ved domstolsbehandlingen.

*Konklusionen* af det foranstående må formentlig være, at spørgsmålet om anvendelse af de i KSL § 61 omhandlede sanktioner over for fællesskabsorganer og disses medlemmer på en række punkter giver anledning til tvivl.

Det synes derfor hensigtsmæssigt, dersom tilsynsmyndighederne som betingelse for approbation ville stille krav om optagelse af en positiv bestemmelse i fællesskabsoverenskomster om anvendelse af de nævnte sanktioner.

Hvor de i fællesskabet deltagende kommuner er undergivet forskellige tilsynsmyndigheder, bør endvidere i overenskomsten optages bestemmelser om, hvilken eller hvilke myndigheder der kan iværksætte de nævnte foranstaltninger.

#### *F. De enkelte repræsentanters forhold til deres kommunalbestyrelse*

Der er foran under B behandlet spørgsmålet om, i hvilket omfang det enkelte medlem af fællesskabsorganet under sin virksomhed i dette kan antages at være omfattet af styrelseslovgivningens regler med hensyn til beskyttelse af mindretal og enkeltmedlemmer.

Det spørgsmål, der her skal undersøges, er det enkelte medlems forhold til sin egen kommunalbestyrelse i forbindelse med hans virksomhed i fællesskabsorganet.

Man kan her for det første spørge, om medlemmet har pligt til så vidt muligt at forelægge sin kommunalbestyrelse vigtigere spørgsmål vedrørende fællesskabsanliggender.

De stadfæstede overenskomster og samarbejdsaftaler indeholder i vidt omfang bestemmelser om, at visse nærmere angivne beslutninger af større rækkevidde såsom budget, låneoptagelser, dispositioner

over fast ejendom o.s.v. kræver vedtagelse i de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelser<sup>59</sup>).

I andre tilfælde er foreskrevet, at visse vigtigere spørgsmål skal forelægges de enkelte kommunalbestyrelser til udtalelse forinden vedtagelsen i fællesskabsorganet<sup>60</sup>).

Spørgsmålet er, om der bortset fra sådanne udtrykkelige bestemmelser i den pågældende overenskomst kan siges at påhvile repræsentanterne i fællesskabsorganet nogen positiv informationspligt over for deres kommunalbestyrelse.

De stadfæstede vedtægter og samarbejdsaftaler indeholder normalt ingen bestemmelser om, at det enkelte medlem kan forlange en sag udsat, og da der langt fra altid vil blive afholdt kommunalbestyrelsesmøde imellem udsendelsen af dagsorden for fællesskabets møde og dets afholdelse, vil en orientering af kommunalbestyrelsen ofte under alle omstændigheder kun blive til efterretning. Det er endvidere en given sag, at det normalt vil være udelukket at redegøre for samtlige fællesskabets sager i kommunalbestyrelsen, og at afgørelsen af, hvilke sager der fortjener at refereres og i hvilket omfang, i høj grad må bero på et skøn blandt andet over sagens relevans i politisk henseende. Det synes derfor næppe muligt at opstille regler for, i hvilket omfang fællesskabsorganets medlemmer af egen drift skal orientere deres respektive kommunalbestyrelser. Afgørelsen heraf og eventuelle sanktioner i anledning af mangelfuld information synes at måtte henvises til det kommunalpolitiske regie.

Noget andet er, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen i denne må kunne rejse spørgsmål i forbindelse med fællesskabets virksomhed. Dette må følge af, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan begære spørgsmål af kommunal interesse sat på dagsordenen for et møde efter de almindelige regler om sagsbehandling i kommunalbestyrelsens forretningsorden. Spørgsmål om fællesskabets virksomhed kan naturligvis også rejses og behandles på mere

---

<sup>59</sup>) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 15. august 1968 stadfæstede vedtægt for Køgeegnens renseanlæg.

<sup>60</sup>) Jfr. således den af indenrigsministeriet under 8. marts 1968 stadfæstede vedtægt for flyveruten Karup-København.

formløs måde, dersom ingen af kommunalbestyrelsens medlemmer protesterer herimod. Rene forespørgsler, som det er åbenbart kan besvares uden forudgående undersøgelser, kræver formentlig ikke forudgående optagelse på dagsordenen for et møde.

Dersom et spørgsmål om fællesskabets virksomhed er taget op til behandling i kommunalbestyrelsen, må det antages at påhvile repræsentanterne i fællesskabsorganet at fremkomme med de fornødne oplysninger og redegørelser, således at kommunalbestyrelsen på forsvarligt grundlag kan tage stilling til det rejste spørgsmål<sup>61</sup>).

Et andet spørgsmål er, om det enkelte medlem i fællesskabsorganet er bundet af vedtagelser vedrørende fællesskabsanliggender, som den kommunalbestyrelse, hvortil han hører, måtte have truffet.

Udtrykkelige bestemmelser herom findes normalt ikke i de her omhandlede stadfæstede fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler<sup>62</sup>), hvilket formentlig hænger sammen med, at disse ofte indeholder krav om, at vigtigere beslutninger tillige skal vedtages i de deltagende kommuners kommunalbestyrelser. Spørgsmålet kan dog desuagtet også ved sådanne vigtigere beslutninger være af interesse, idet man kan spørge om en kommunes repræsentant i forbindelse med fællesskabsorganets behandling af sagen kan indtage et andet standpunkt end det, der er kommet til udtryk gennem den beslutning, som hans kommunalbestyrelse har truffet i sagen.

---

<sup>61</sup>) Jfr. herved også indenrigsministeriets skrivelse af 2. juli 1968 (utrykt), hvori det udtales, at det i påkommende tilfælde må påhvile det enkelte medlem af en kommunalbestyrelse at henlede dennes opmærksomhed på forhold, der af ham skønnes relevante for en sags behandling.

<sup>62</sup>) For så vidt angår vedtægter for forsyningsinteressentskaber og -selskaber, f.eks. kraftværker, jfr. nedenfor under IX, har indenrigsministeriet som vilkår for kommunal deltagelse stillet krav om, at visse nærmere angivne spørgsmål skal underkastes 2 behandlinger i interessentskabsorganet, således at de enkelte medlemmer kan forelægge spørgsmålet i vedkommende interessents kompetente forsamling, altså for kommunernes vedkommende kommunalbestyrelsen, og det er udtrykkeligt krævet, at kommunernes repræsentanter med hensyn til disse spørgsmål skal være bundet ved deres kommunalbestyrelsers afgørelse, jfr. BET pag. 165 f.

M.h.t. det beslægtede spørgsmål om subordinationspligt for statslige repræsentanter i nævn m.v. jfr. *Bent Christensen: Nævn og Råd* pag. 211 ff og *Poul Meyer: Forvaltning* pag. 183 ff.

Endvidere foreligger problemet med hensyn til spørgsmål, der ikke efter fællesskabsoverenskomsten kræver behandling eller vedtagelse i de enkelte kommunalbestyrelser, men hvor en kommunalbestyrelse alligevel har taget et sådant spørgsmål op og truffet en beslutning i forbindelse hermed.

Som udgangspunkt for en besvarelse af spørgsmålet må man formentlig tage, at de af en kommunalbestyrelse valgte medlemmer af et fællesskabsorgan er interesserepræsentanter for den pågældende kommune, og at de optræder i konkurrence med interesserepræsentanter for de øvrige deltagende kommuner. Ved indtrædelsen i fællesskabet har den enkelte kommune fraskrevet sig en del af sin kompetence derved, at kommunens synspunkter, d.v.s. den til enhver tid siddende kommunalbestyrelses, i givet fald kan komme i mindretal i fællesskabsorganet. Heri ligger imidlertid ikke uden videre, at kommunalbestyrelsen skulle være afskåret fra at foranledige, at den stemmевægt, der efter fællesskabsoverenskomsten tilkommer kommunen i fællesskabsorganet, udøves i størst mulig overensstemmelse med kommunalbestyrelsens eller dens flertals opfattelse i en sag. Tvært imod synes det at have formodningen for sig, at kommunalbestyrelsen, der iøvrigt har den afgørende indflydelse på kommunens forhold udadtil, ved en flertalsbeslutning må kunne bestemme, hvorledes man ønsker kommunens interesse varetaget i fællesskabsorganet, idet det herved forudsættes, at der i kommunalbestyrelsen er tilvejebragt det fornødne grundlag for en forsvarlig stillingtagen til sagens realitet.

For synspunktet kan iøvrigt også hentes nogen støtte i indenrigsministeriets praksis med hensyn til udnyttelsen af stemmeretten ifølge en kommunes aktiepost i et aktieselskab. Indenrigsministeriet har således med hensyn til en kommunes aktiepost i en privatbane udtalt, at det måtte afgøres af byrådet ved almindelig stemmeflerhed, hvorledes den til aktierne knyttede stemmeret skulle udøves på selskabets generalforsamlinger<sup>63</sup>).

For så vidt angår kommunalbestyrelsens mindretals mulighed for medindflydelse på fællesskabets anliggender, må for det første

---

<sup>63</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 1. juni 1950 (utrykt), jfr. indenrigsministeriets skrivelse nr. 236 af 20. september 1960.

bemærkes, at valg af repræsentanter til fællesskabsorganet sker ved forholdstalsvalg, jfr. KSL § 25, hvor det udtrykkelig fastsættes, at kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser o.lign. foretages som forholdstalsvalg. Selv om repræsentanterne må antages at være bundet af eventuelle vedtagelser i kommunalbestyrelsen, vil der dog gennem selve repræsentationen i fællesskabsorganet være skabt en vis mulighed for, at mindretallets synspunkter kan komme til orde. I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen behandler fællesskabsanliggender, vil der endvidere gennem det almindelige regelsæt om dagsorden, beslutningsgrundlag, ændringsforslag og afstemninger være skabt mulighed for, at mindretallet kan gøre sine synspunkter gældende forud for en beslutning om, hvilken stilling der på kommunens vegne skal tages til en bestemt sag i fællesskabsorganet.

Konklusionen må formentlig være, at kommunalbestyrelsen ved flertalsbeslutning kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter i et fællesskabsorgan skal forholde sig i forbindelse med afstemningen om en sag i fællesskabsorganet, selv om fællesskabsoverenskomsten ikke indeholder bestemmelser om beslutningsret for kommunalbestyrelsen i en sag som den pågældende.

## V. Samarbejdsaftaler med forvaltning gennem én kommunalbestyrelse

Det siges i KSL § 60, stk. 1, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter styrelsesloven, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Der er imidlertid efter bestemmelsens historiske baggrund og efter indholdet af bemærkningerne til bestemmelsen ikke tvivl om, at approbationskravet også omfatter aftaler, hvorved der kun sker indskrænkninger i en enkelt kommunalbestyrelses beføjelser.

Det udtales således i bemærkningerne til KSL § 60<sup>64</sup>) at godkendelseskravet omfatter aftaler, hvorved *en eller flere* af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at

---

<sup>64</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 157.

aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål. Endvidere udtales, at også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse negativt, kan være omfattet af kravet om godkendelse, og at dette f.eks. vil gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes forvaltningsapparat eller indretninger på et vist område påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.

Approbationskrævende samarbejdsaftaler, hvorefter der ikke oprettes noget fælles styrelsesorgan, idet fællesanliggender forvaltes gennem en enkelt deltagerkommunes styrelsesorganer er sjældne, idet et behov for at kunne benytte en anden kommunes institutioner eller forvaltning i regelen vil kunne dækkes gennem en betjeningsoverenskomst af et sådant indhold, at approbation efter KSL § 60 er uforuden, jfr. herom nedenfor under VIII.

Der må iøvrigt antages at gælde visse grænser for, i hvilket omfang der vil kunne meddeles approbation på aftaler, hvorved en kommune foretager en myndighedsoverdragelse til en anden kommunalbestyrelse og dennes styrelsesorganer. Det vil således være i strid med de grundsætninger, som den danske kommunalordning bygger på, dersom en kommune træffer beslutninger om indgåelse af sådanne aftaler i større omfang, idet noget sådant vil være ensbetydende med, at kommunalbestyrelsen helt eller delvis umyndiggør sig selv<sup>65</sup>).

Iøvrigt giver aftaler af denne karakter ikke anledning til de under IV anførte særlige problemer med hensyn til indskrænkning i offentlighedsprincippet, regler for betryggende sagsbehandling, formandens virksomhed og hensigtsmæssigheds- og legalitetstilsyn for så vidt angår de fælles anliggender, idet forvaltningen sker udelukkende gennem en enkelt kommunalbestyrelse, for hvis virksomhed og vedtagelser styrelseslovgivningens regler umiddelbart vil være gældende. Ej heller giver sådanne aftaler efter sagens natur anledning til særlige problemer med hensyn til de enkelte medlem-

---

<sup>65</sup>) Et lignende synspunkt for så vidt angår norsk ret anføres i den norske kommuneinddelingskomité's i december 1951 afgivne indstilling II "Om en revisjon av den kommunale indeling m.v. Principielle retningslinier." Kap. X, pag. 187.

mers stilling i et fællesskabsorgan og deres stilling til de respektive kommunalbestyrelser.

Approbationsmyndigheden vil derfor normalt kunne indskrænke sin virksomhed i forbindelse med godkendelse af sådanne aftaler til at påse, at aftalen er rimeligt begrundet i den myndighedsoverdragende kommunes faktiske forhold og at der ikke i urimeligt omfang ved aftalen pålægges denne kommune forpligtelser til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder. Endvidere vil der kunne være anledning til at påse, at aftalen kan opsiges med et passende, ikke for langt varsel, men betydningen heraf mindskes dog ved, at ophævelse af aftalen altid vil kunne ske på en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil, jfr. KSL § 60, stk. 2, 2. pkt.

## VI. Ophævelse af samarbejdsaftaler

Det bestemmes i KSL § 60, stk. 2, at aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Det anføres i bemærkningerne til bestemmelsen<sup>66)</sup>, at reglen om, at samarbejdsaftaler kan ophæves, når deltagerne er enige herom, er en naturlig konsekvens af, at § 60, stk. 1, kun drejer sig om frivillig indgåelse af aftaler. Det udtales endvidere udtrykkeligt, at de enkelte kommunalbestyrelser fra ophævelsestidspunktet i fuldt omfang vil være undergivet styrelseslovens regler, idet en eventuel godkendelse af fravigelser herfra bortfalder ved aftalens ophævelse.

Bestemmelsen om tilsynsmyndighedens adgang til på en deltagers andragende at ophæve aftalen er i overensstemmelse med de tidligere gældende regler i LKL § 13 og § 25, stk. 2, 2. pkt.

I forhold til den tidligere gældende regel i KKL § 22, stk. 6, er bestemmelsen om ophævelse på en deltagers andragende en udvidelse, idet den også omfatter ejendomsfællesskaber, der grunder sig på

---

<sup>66)</sup> F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 158.

frivillig overenskomst<sup>67)</sup>). Dette får betydning også for så vidt angår aftaler om sådanne fællesskaber, der er indgået under den tidligere retstilstand, idet bestemmelsen efter sin ordlyd også omfatter aftaler, der er indgået før ikrafttrædelsen af KSL<sup>68)</sup>).

De af indenrigsministeriet før KSL stadfæstede fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler indeholder i mange tilfælde bestemmelser dels om, at udtrædelse af fællesskabet kan ske med et kortere eller længere varsel<sup>69)</sup>, dels om, at udtrædelse herudover kan ske efter godkendelse af "tilsynsmyndigheden"<sup>70)</sup> eller indenrigsministeriet<sup>71)</sup>. I andre tilfælde anføres udtrykkeligt i overenskomsten, at for udtrædelse gælder reglerne i KKL § 22, stk. 6, og LKL § 13 og § 25 stk. 2<sup>72)</sup>.

Selvom tilsynsmyndigheden efter § 60, stk. 2, på en deltagers anmodning i alle tilfælde vil kunne ophæve fællesskaber – herunder ejendomsfællesskaber stadfæstet i henhold til KKL, selvom disse grunder sig på frivillig overenskomst – bliver opsigelses- og ophævelsesbestemmelser i de stadfæstede overenskomster dog næppe ganske uden betydning. Hvor overenskomsten hjemler den enkelte deltager adgang til udtræden med et relativt kort varsel vil tilsynsmyndigheden formentlig være tilbageholdende med at efterkomme en anmodning fra en enkelt deltagende kommune om

---

67) Der findes dog eksempler på, at indenrigsministeriet forud for KSL har stillet som vilkår for en stadfæstelse af sådanne overenskomster med købstæder som deltagere, at bestemmelsen i LKL, § 25, stk. 2, 2. pkt., skulle finde tilsvarende anvendelse, hvis der fra nogen af de deltagende kommuners side rejstes spørgsmål om fællesskabets ophævelse eller begrænsning, jfr. således indenrigsministeriets skrivelse af 19. november 1948 (utrykt).

68) Det udtales udtrykkeligt i bemærkningerne til KSL § 60, stk. 2, at bestemmelsen også omfatter aftaler, der er indgået før lovens ikrafttræden. F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 158. Jfr. endvidere Kommentar pag. 141 og *Espersen*: Beslutninger pag. 153.

69) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 4. oktober 1969 stadfæstede vedtægt for I/S Vestforbrænding.

70) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 9. oktober 1967 stadfæstede vedtægt for "Bornholms Forbrændingsselskab".

71) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 15. august 1968 stadfæstede vedtægt for "Køge-egnens renselæg".

72) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 8. marts 1968 stadfæstede overenskomst for Flyveruten Karup-København a.m.b.a.

fællesskabets opløsning. Endvidere vil tilsynsmyndigheden formentlig altid i sine overvejelser med hensyn til, om der foreligger rimelig grund til ophævelse af fællesskabet, lade indgå, hvad der mellem parterne måtte være aftalt i overenskomsten om fællesskabets ophævelse.

Det bestemmes i KSL § 60, stk. 3, at *vilkårene* for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenighed mellem deltagerne. Også her gælder, at dersom de deltagende kommuner ikke er undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Bestemmelsen harmonerer med de tidligere gældende regler i LKL § 13 og § 25, stk. 2, og KKL § 22, stk. 6, idet sidstnævnte bestemmelse dog som tidligere nævnt ikke hjemlede tvangsmæssig ophævelse på en deltagers andragende af ejendomsfællesskaber, der grundede sig på frivillig overenskomst, og derfor ej heller omhandlede vilkårsfastsættelse i dette tilfælde.

Det anføres ikke i bemærkningerne i KSL § 60, stk. 3, som i bemærkningerne til stk. 2, at bestemmelsen også omfatter aftaler, der er indgået før KSL. På grund af den nære sammenhæng, der er mellem paragraffens stk. 2 og 3, må dette dog antages. Det må i konsekvens heraf antages, at tilsynsmyndigheden også i givet fald kan fastsætte vilkårene for en ophævelse af et i henhold til KKL § 22, stk. 6, stadfæstet ejendomsfællesskab, der i sin tid er stiftet efter frivillig overenskomst.

De før KSL stadfæstede overenskomster indeholder i vidt omfang bestemmelser om vilkårene for en opsigelse eller udtræden. Også her vil formentlig gælde, at tilsynsmyndighederne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne om vilkårene for en aftales ophævelse vil lade positive bestemmelser i overenskomsten indgå i overvejelserne med hensyn til vilkårsfastsættelsen.

Man kan rejse det spørgsmål, om ikke en godkendelse i henhold til KSL § 60 af en overenskomst, der indeholder bestemmelser om fællesskabets ophævelse og vilkårene herfor, indebærer, at tilsynsmyndigheden må være afskåret fra i medfør af § 60, stk. 2 og 3, at fastsætte ophævelse og vilkår for denne, der strider mod overenskomstens bestemmelser herom.

Dette kan dog ikke antages. KSL § 60 giver vel efter sit indhold

tilsynsmyndigheden en beføjelse til i et vist omfang at dispensere fra styrelseslovens øvrige bestemmelser i forbindelse med godkendelsen af fællesskaber, men dette kan ikke indebære nogen hjemmel til at dispensere fra § 60's eget indhold ved et forhåndsafkald på beføjelser, der bl.a. netop har til formål at kunne skabe korrektion, dersom der indtræder omstændigheder, som ikke har kunnet forudses ved fællesskabets indgåelse.

## **VII. Forholdet mellem den kommunale styrelseslov og bestemmelser i speciallovgivningen**

Der findes i speciallovgivningen en række bestemmelser om interkommunalt samarbejde. Disse bestemmelser er undertiden affattet derhen, at stadfæstelse af samarbejdsoverenskomsten skal meddeles af vedkommende fagminister, efter at den almindelige kommunale tilsynsmyndighed har godkendt fællesskabets stiftelse og reglerne om dets ophør. F.eks. fastsættes i lovebekendtgørelse nr. 300 af 12. juni 1970 om folkeskolen § 6, stk. 1, at to eller flere kommuner kan slutte sig sammen til et skoleforbund til hel eller delvis fælles ordning af skoleforholdene inden for kommunerne. Efter samme lovs § 6, stk. 5, skal de nærmere regler om samarbejdet, om valg af styrelse og skolekommission og om, hvorvidt og hvorledes de enkelte kommuner skal kunne udtræde af fællesskabet, fastsættes ved en overenskomst, der stadfæstes af amtsrådet, efter at fællesskabets stiftelse og reglerne om dets ophør er godkendt af den kommunale tilsynsmyndighed, jfr. § 60 i lov om kommunernes styrelse.

Der findes imidlertid også eksempler på, at speciallovgivningen fastsætter regler for fællesskabets stiftelse og ophør, der afviger fra bestemmelserne i KSL. Som eksempel herpå kan nævnes lov nr. 237 af 4. juni 1969 om sygehusvæsenet § 3, hvorefter kommunerne (hvorved efter lovens § 1 forstås amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner) med indenrigsministerens samtykke kan træffe overenskomst om at tilvejebringe og drive sygehuse i fællesskab. Det fastsættes imidlertid videre i § 3, stk. 2, at såfremt sådant fællesskab ønskes ophævet eller ændret, kræves ligeledes

hertil indenrigsministerens samtykke, hvilket betyder en afvigelse fra den i KSL § 60 indeholdte regel om, at frivillige fællesskaber, når parterne er enige herom, kan ophæves, uden at samtykke hertil er fornødent. Også bestemmelserne om vilkårenes fastsættelse afviger fra KSL § 60, idet sygehuslovens § 3, stk. 3, fastsætter, at dersom et sygehusfællesskab ønskes ophævet eller ændret af en af parterne, uden at enighed herom er tilvejebragt med den anden eller de andre parter, afgør indenrigsministeren, om ophævelse eller ændring desuagtet kan finde sted og bestemmer i så fald efter forhandling med parterne vilkårene herfor. Efter den almindelige regel i KSL § 60 skal vilkårene kun i tilfælde af uenighed mellem parterne fastsættes af tilsynsmyndigheden, medens de, hvor parterne er enige, alene skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Det gav under den tidligere lovgivning ret hyppigt anledning til tvivl, i hvilket omfang bestemmelser i speciallovgivningen fortrængte de almindelige bestemmelser i styrelseslovene.

Det udtales i kommunallovskommissionens betænkning vedrørende retstilstanden før KSL<sup>73</sup>), at selv om det i princippet måtte anerkendes, at en speciallov kunne ændre styrelseslovens indhold, måtte man i tvivlstilfælde opstille som almindelig formodningsregel, at en speciallovs regler om kommunale fællesskaber supplerede, men ikke fortrængte styrelseslovenes regler.

En tilsvarende formodningsregel må formentlig kunne opstilles for så vidt angår forholdet mellem speciallovgivningen og KSL, idet der ikke i den af kommunallovskommissionen foreslåede og ved KSL § 60 gennemførte ordning vedrørende kommunale samarbejdsaftaler er gennemført noget, der vil være i strid med en sådan formodning. For resultatet taler også bestemmelsen i KSL § 1, stk. 2 om, at KSLs bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, og det i bemærkningerne til denne bestemmelse udtalte om, at der med bestemmelsen er tilsigtet en afklaring af forholdet mellem den kommunale styrelseslov og den øvrige lovgivning, idet der kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler<sup>74</sup>).

<sup>73</sup>) BET pag. 163.

<sup>74</sup>) F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 106.

Der vil dog stadig kunne opstå tilfælde, hvor forholdet mellem speciallovgivningen og KSL kan give anledning til tvivl. Som et illustrerende eksempel herpå kan nævnes ansættelse af flere kommuner i fællesskab af de i lov nr. 44 af 9. februar 1970 (skolestyrelsesloven) § 59 nævnte ledende skolepsykologer.

Det er således vanskeligt at afgøre, om et fællesskab om skolepsykolog skal betragtes som en egentlig skoleforbundsoverenskomst, jfr. bekendtgørelse nr. 300 af 12. juni 1970 af lov om folkeskolen § 6. I bekræftende fald vil dette bl.a. nødvendiggøre etablering af en særlig skolekommission for forbundet, jfr. lovens § 6, stk. 3. Endvidere skal der i så fald for et sådant forbund findes en fælles skoleplan, jfr. lovens § 6 og § 7.

I et af undervisningsministeriet nedsat udvalg vedrørende organisationen af skolepsykologisk virksomhed m.v. er det antaget, at et fællesskab om ledende skolepsykolog kan etableres enten gennem en egentlig skoleforbundsoverenskomst eller gennem en i henhold til KSL § 60 godkendt samarbejdsaftale<sup>75</sup>). Det salomoniske resultat kan måske nok i nogen grad støttes på den forannævnte regel i KSL § 1, stk. 2, og bemærkningerne hertil, hvorefter der til fravigelse af den kommunale styrelseslov kræves sikker lovhjemmel, idet en sådan sikker hjemmel, hvorefter folkeskolelovens bestemmelser om skoleforbund skulde have fortrængt KSL § 60, vanskeligt kan siges at foreligge for så vidt angår skolepsykologer.

På den anden side kan indvendes, at resultatet netop er vanskeligt foreneligt med KSL § 1, stk. 2, idet det overlader til kommunerne selv, om KSL § 60 skal gælde for sådanne fællesskaber, i hvilken forbindelse må erindres, at dette er afgørende for, om tilsynsrådet skal godkende aftalen i dens helhed eller kun reglerne om fællesskabets stiftelse og ophør, jfr. folkeskolelovens § 6.

### VIII. Betjeningsoverenskomster<sup>76</sup>)

Der forekommer i vid udstrækning aftaler mellem kommuner om,

<sup>75</sup>) Jfr. udvalgets redegørelse til undervisningsministeren af 22. marts 1972. Redegørelsen indeholder såvel udkast til skoleforbundsoverenskomst som til fællesskabsoverenskomst efter § 60 vedrørende skolepsykologisk virksomhed.

<sup>76</sup>) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 469, *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 120 f og

at den ene af kommunerne på nærmere aftalte vilkår kan benytte sig af den anden kommunes institutioner og indretninger. Det fortolkningsproblem, der rejser sig med hensyn til, om sådanne aftaler kræver samtykke efter KSL § 60, er i alt væsentligt sammenfaldende med problemet om, hvilke betjeningsaftaler der før KSL krævede samtykke efter KKL § 22, stk. 6, og LKL §§ 13 og 25, stk. 2. Den tidligere fulgte praksis er derfor af interesse for spørgsmålets besvarelse.

Indenrigsministeriet fulgte før KSL den praksis, at samtykke blev anset for uforment til aftaler om betjeningsydelser fra en kommune til en anden, *når* der ikke etableredes noget ejendomsfællesskab eller nogen fælles vedvarende forpligtelse, som f.eks. pensionsforpligtelser over for tjenestemænd m.v., *når* den betjeningsmodtagende kommune ikke påtog sig negative forpligtelser med hensyn til undladelse af selv at iværksætte foranstaltninger på området, og *når* aftalen kunne opsiges med et varsel, der ikke oversteg 2–3 år<sup>77</sup>).

En sådan opfattelse må formentlig også siges at være forenelig med KSL § 60. Det har således aldrig været antaget, at kommuners indgåelse af kortvarige gensidige forpligtelser, såsom køb af varer på kredit, indgåelse af lejemål med kort opsigelsesvarsel o.s.v. krævede tilsynsmyndighedens samtykke efter reglerne om låneoptagelse, vedvarende forpligtelser o.s.v. Specielt bemærkes, at bestemmelsen i KSL § 57, stk. 1, 2. pkt., om, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved tilsagn om regelmæssige ydelser o.lign., som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere, ikke kan antages at omfatte samarbejdsaftaler af den heromhandlede karakter. Det fremgår nemlig af bemærkningerne til bestemmelsen<sup>78</sup>), at samtykkekravet alene retter sig mod aftaler, der er ensidigt bebyrdende for kommunen. Det udtales således, at der i kommunernes virksomhed undertiden forekommer et behov for at kunne yde institutioner og lignende et

---

*E.G. Westman: Kommunal förvaltning genom avtal, Stockholm 1971 kap. III: Kommunal förvaltning genom avtal med annan kommun.*

<sup>77</sup>) Udtalt i en række tilfælde som svar på telefoniske forespørgsler.

<sup>78</sup>) F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 152.

retligt forpligtende tilsagn om regelmæssige tilskud, især i form af underskudsdekning over en vis periode, og at man gennem bestemmelsen i 2. punktum om tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende for alle kommuners vedkommende har lovfæstet, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives sådanne tilsagn.

Noget andet er, at der i speciallovgivningen undertiden stilles krav om godkendelse af betjeningsoverenskomster, jfr. således f.eks. lov nr. 171 af 27. maj 1964 om folkebiblioteker § 3, hvori det i stk. 1 bestemmes, at enhver kommune er forpligtet til enten alene eller i fællesskab med andre kommuner at opretholde et folkebibliotek med afdelinger for såvel børn som voksne. Det fastsættes imidlertid i § 3, stk. 2, at hvor særlige forhold gør sig gældende, kan biblioteksdirektøren godkende, at kommunens forpligtelse opfyldes ved overenskomst med en anden kommune om betjening gennem dennes biblioteksvæsen. De nævnte betjeningsoverenskomster omhandles mere udførligt i bekendtgørelse nr. 169 af 13. maj 1965 om folkebiblioteker, hvor det i § 4 bl.a. hedder, at betjeningsoverenskomsten skal fastlægge biblioteksbetjeningens form og omfang samt indeholde regler om den økonomiske godtgørelse for betjeningen. Det udtales udtrykkeligt, at en forudsætning for dens godkendelse vil være, at den kommune, der fritages for pligten til at opretholde et selvstændigt bibliotek, yder et beløb, der i forbindelse med øvrige tilskud er tilstrækkeligt til at sikre dens beboere en sådan betjening, at kommunens bibliotekmæssige forpligtelser kan anses for opfyldt.

Ved den sidstnævnte passus tangeres et problem, der for så vidt er fælles for alle betjeningsoverenskomster vedrørende opgaver, som kommunerne er forpligtet til at løse, nemlig i hvilket omfang en kommunalbestyrelse kan frigøre sig for sine forpligtelser over for borgerne gennem aftaler med andre kommuner om, at disse skal varetage dens opgaver for sig. Nogen generel løsning af dette problem kan næppe gives, idet spørgsmålets besvarelse må afhænge af en nærmere undersøgelse af de enkelte kommunale opgaver med henblik på indholdet af kommunens forpligtelser<sup>79</sup>). Spørgsmålet, der ikke er af speciel interesse i relation til approbationsinstituttet, skal dog ikke forfølges videre her.

---

<sup>79</sup>) Jfr. N. Møllmann i Håndbog pag. 272.

## IX. Kommunal deltagelse i interessentskaber m.v.

Kommuner er i ret vidt omfang deltagere i forsyningsvirksomheder, der er organiseret som interessentskaber, andelselskaber eller aktieselskaber<sup>80</sup>). Det drejer sig først og fremmest om kraftværker og el-forsyningselskaber, men der forekommer også deltagelse i f.eks. trafikelskaber, færgefart og samlestald.

Disse interessentskaber og selskaber adskiller sig typisk fra de under II–VII omhandlede kommunale fællesskaber derved, at deres virksomhed ikke finansieres over den kommunale skatteudskrivning, men i princippet økonomisk skal hvile i sig selv, således at udgifterne ved forsyningsvirksomheden dækkes gennem afgifter, der pålægges de pågældende forbrugere.

Interessentskaber og selskaber af den her omhandlede art henregnes ofte til kommunale fællesskaber, jfr. således kommunallovskommissionens betænkning, hvor bl.a. elforsyningselskaberne behandles i kapitlet om kommunale fællesskaber under overskriften ”Indenrigsministeriets praksis vedrørende godkendelse af kommunale fællesskaber”<sup>81</sup>).

De nævnte forsyningsinteressentskaber og forsyningselskaber har imidlertid i de fleste tilfælde andre deltagere end kommuner, f.eks. privat organiserede elværker<sup>82</sup>), sammenslutninger af el-værker eller interessentskaber med kommuner som deltagere<sup>83</sup>).

---

<sup>80</sup>) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 469, *W.E. v. Eyben*: Statslige og kommunale aktieselskaber. Festschrift til O.A. Borum 1964 pag. 131 ff. For svensk rets vedkommende er en omfattende udredning foretaget i betænkningen Kommunala Bolag SOU 1965–40.

<sup>81</sup>) BET pag. 165 f. Også *Herlund* i Håndbog pag. 253 ff synes at henregne el-forsyningselskaberne til kommunale fællesskaber. Dette er også tilfældet i *Herlund*: Nogle bemærkninger om tilsynet med og styrelsen af kommunale fællesskaber, Sognerådstidende 1955–56 pag. 83 ff og 108 ff.

<sup>82</sup>) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 2. august 1967 stadfæstede vedtægt for I/S Vestkraft, § 1, stk. 2, hvorefter der inden for selskabets naturlige forsyningsområde som interessenter kan optages kommuner, elektricitetsværker og forsyningselskaber, hvis største belastning fra egne forbrugere mindst udgør 1000 kW, og som har eller selv bekoster direkte forbindelse med en af selskabets transformerstationer.

<sup>83</sup>) Jfr. f.eks. den af indenrigsministeriet under 23. september 1968 stadfæstede vedtægt for Kraftimport I/S § 1, hvorefter interessentskabet består af bl.a. elektricitetselskabet Isefjordværket I/S, Københavns kommune, Sammenslutningen af el-værker på

### A. Afgrænsning over for kommunale fællesskaber

Samtlige bestemmelser om fællesskaber i de kommunale styrelseslove omhandler både efter deres udtrykkelige indhold og historiske forudsætninger alene fællesskab udelukkende mellem kommuner.

Approbationsbestemmelserne vedrørende kommunale fællesskaber i de tidligere kommunale styrelseslove har således deres udspring i kommunallovne fra 1867 og 1868, jfr. landkommunalloven af 6. juli 1867 §§ 19 og 49 og købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 20. Efter ordlyden af disse bestemmelser og af bestemmelserne i LKL §§ 13 og 25, stk. 2, og KKL § 22, stk. 6, er der alene tale om fællesskaber, der udelukkende har kommuner som deltagere, og der er ikke i forarbejder og forhandlingerne vedrørende nogen af de tidligere styrelseslove holdepunkter for en antagelse om, at bestemmelserne om kommunale fællesskaber også skulle omfatte fællesskaber med andre end kommuner som deltagere.

Også KSL § 60 taler udelukkende om ”aftaler om samarbejde mellem kommuner”, og det hedder i bemærkningerne til denne bestemmelse bl.a.:

”For på den ene side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etablering af samarbejde mellem kommuner og på den anden side skabe sikkerhed for, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde eller fællesskaber, hvorved den enkelte kommunalbestyrelses eller tilsynsmyndighedernes beføjelser begrænses, er det *i overensstemmelse med princippet i den hidtil gældende lovgivning* (forf. udh.) foreslået, at visse samarbejdsaftalers indgåelse kræver tilsynsmyndighedens godkendelse”<sup>84</sup>).

Der kan efter det anførte næppe herske tvivl om, at forholdet både før og efter KSL har været det, at tilsynsmyndighedernes stadfæstelser af vedtægter og overenskomster for el-forsyningsselskaber m.v. med andre deltagere end kommuner må søge deres

---

Lolland-Falster, Sammenslutningen af elværker i de sjællandske købstæder under Sydøstsjælland Elektricitets Aktieselskabs forsyningsområde samt Sydøstsjællands Elektricitets Aktieselskab.

<sup>84</sup>) F.T. Tillæg A 1967–68 2. samling sp. 156. Det samme udtales i bemærkningerne til § 60 i kommunallovskommissionens lovudkast, jfr. BET pag. 239 f.

hjemmel i andre bestemmelser i styrelseslovgivningen end bestemmelserne om kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler.

### *B. Spørgsmålet om hjemmelen for approbationskravet*

Selv om kommunallovskommissionen som nævnt under A henførte bl.a. el-forsyningsselskaberne til kommunale fællesskaber, udtaler kommissionen dog senere<sup>85</sup>), at et problem, der har en vis sammenhæng med det interkommunale samarbejde er spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan tegne aktier, drive aktieselskab, indtræde i selskaber med solidarisk ansvar o.s.v. Med hensyn til det i denne forbindelse opstående approbationsspørgsmål, udtaler kommissionen, at dette spørgsmåls besvarelse vil være afhængig af en række konkrete faktorer, som f.eks. hæftelsens omfang (begrænset eller ubegrænset), om der er tale om en ekstraordinær risiko, deltagerkredsens sammensætning, hvorledes indskudsmidlerne tilvejebringes (over driften eller ved lån) o.s.v. Kommissionen udtaler imidlertid videre blot, at da hverken spørgsmålet om området for de lovlige kommunale opgaver eller nødvendigheden af approbation på beslutning om indtrædelse i selskaber m.v. er egnet til løsning ved generelle lovbestemmelser, synes det rigtigst at holde de herhenhørende problemer uden for styrelsesloven, således at problemerne fortsat forudsættes løst gennem speciallovgivning og tilsynsmyndighedernes almindelige beføjelser med hensyn til legalitetskontrol og kontrol med kommunernes økonomiske dispositioner.

Da kontrollen med kommunernes økonomiske dispositioner imidlertid i høj grad er et styrelseslovsanliggende skal i det følgende nærmere behandles spørgsmålet om hjemmelen for kravet om approbation ved kommunal deltagelse i interessentskaber og selskaber m.v., herunder de under A nævnte elforsyningsselskaber m.v. med også andre end kommuner som deltagere.

De bestemmelser, der her kommer i betragtning, er for så vidt angår approbationer før KSL's ikrafttræden KKL § 22, stk. 1, om at byrådet ikke uden samtykke kunne forpligte kommunen ved overtagelse af kaution eller anden økonomisk garanti og LKL § 15,

---

<sup>85</sup>) BET pag. 170 f.

stk. 1, om at sognerådet ikke uden amtsrådets samtykke kunne overtage nogen vedvarende forpligtelse, som ikke direkte ifølge lovgivningen påhvilede kommunen. For amtskommuner var i LKL § 28, stk. 2, bestemt, at amtsrådet ikke uden indenrigsministerens samtykke kunne optage lån af større beløb eller på længere tid, end de kunne tilbagebetales inden udgangen af det følgende år, medens bestemmelsen ikke udtrykkeligt stillede krav om samtykke til påtagelse af garantiforpligtelser. Det var imidlertid fast antaget, at amtskommuners garantiforpligtelser krævede samtykke<sup>86</sup>).

For så vidt angår approbationer, der er meddelt efter KSL, må hjemmelen søges i KSL § 57, stk. 1, 1. pkt., hvori det fastsættes, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser.

Spørgsmålet om nødvendigheden af tilsynsmyndighedens samtykke til kommuners indtræden i interessentskaber m.v. ud fra synspunkter om, at det dermed forbundne økonomiske ansvar gjorde approbationsbestemmelserne om kaution og garanti direkte eller analogisk anvendelige, har foreligget for domstolene så tidligt som i 1929. Sagen drejede sig om, hvorvidt en købstadkommune uden at indhente indenrigsministeriets samtykke havde kunnet indtræde som ansvarligt medlem af et andelsforsikringselskab. Efter selskabets statutter hæftede medlemmerne for selskabets forpligtelser principalt i forhold til størrelsen af hvert enkelt medlems tarifmæssige årlige kontingent, subsidiært solidarisk. Landsretten antog – i overensstemmelse med indenrigsministeriets stilling til spørgsmålet – at samtykke var fornødent ud fra en analogisk anvendelse af bestemmelsen i købstadkommunalloven af 1868 § 20 (om låneoptagelser). Højesteret omstødte vel landsrettsdommen, men dette skete med en henvisning til, at forsikringen kun var tegnet for et år ad gangen og kunne opsiges med 3 måneders varsel, hvorfor kommunens indtræden som medlem af selskabet ikke havde været ”forbundet med en sådan ekstraordinær risiko, at forsikringen for at have gyldighed skulle udkræve indenrigsministe-

---

<sup>86</sup>) Jfr. herom *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 117 f og *P.F. Schou*: Landkommunernes forfatning og styrelse, København 1881 pag. 564.

riets samtykke i overensstemmelse med købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 20 eller dens analogi<sup>87)</sup>).

KKL § 22, stk. 1, blev fortolket i overensstemmelse med den nævnte højesteretsdom, idet indenrigsministeriets samtykke blev anset for uforløst ved indtræden i gensidige forsikringsselskaber, brugsforeninger m.v., idet der ikke herved blev pådraget kommunen nogen ekstraordinær risiko. *Ernst Andersen* udtalte således, at man formentlig bedst kunne udtrykke regelen derhen, at indenrigsministeriets samtykke i det hele var unødvendigt, når ansvaret blev pådraget som et naturligt led i en retshandel, hvis hovedformål var et andet end garantien, idet der henvistes til, at denne fortolkning var beslægtet med den fortolkning, der i praksis blev foretaget af udtrykket kaution i § 48 i lov nr. 277 af 30. juni 1922 om umyndighed og lavværgemål<sup>88)</sup>).

Den angivne fortolkning er accepteret af indenrigsministeriet også for så vidt angår KSL, idet indenrigsministeriet har udtalt, at kommuner ikke er afskåret fra at indtræde som medlemmer i andelsselskaber, hvor medlemskabet er betinget af personlig og solidarisk hæftelse, idet det dog vil være en betingelse for en kommunes indtræden i et sådant selskab, at vedkommende kommunale tilsynsmyndighed har godkendt indmeldelsen. Indenrigsministeriet udtalte videre, at tilsynsmyndighedens samtykke derimod er uforløst, hvor et solidarisk ansvar pådrages som et naturligt led i en retshandel, der indgår med et andet formål (f.eks. erhvervelse af fast ejendom) end indtrædelsen i andelsselskabet<sup>89)</sup>).

<sup>87)</sup> U.f.R. 1929. 756 H. Jfr. om dommen iøvrigt *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 102 f og nedenfor pag. 234 ff.

<sup>88)</sup> Tilsyn pag. 119. Jfr. endvidere indenrigsministeriets skr. af 3. marts 1950, hvorefter sognekommuners indtræden som andelshavere i et højspændingsværk med solidarisk hæftelse måtte antages at kræve amtsrådets samtykke (Love og anordn. B 1950 pag. 160).

<sup>89)</sup> Indenrigsministeriets skr. af 4. juni 1970 (utrykt). Efter nogle landes lovgivning anses det for udelukket, at kommuner overhovedet kan indgå i selskaber m.v. med ubegrænset ansvar. Efter tysk ret anses kommunal deltagelse således kun at kunne finde sted i sådanne tilfælde, hvor hæftelsen er begrænset til et bestemt beløb, jfr. *Pagenkopf*: Kommunalwissenschaft pag. 124. For finsk rets vedkommende antager *Rytkölä Gemeinderecht* pag. 96 et lignende resultat, men gør opmærksom på, at meningene om spørgsmålet er delte.

Set i relation til højesteretsdommen fra 1929 og de bag denne liggende reale hensyn, ville det måske have været mere træffende at udtrykke sagen derhen, at samtykke er uforment, når et solidarisk ansvar pådrages som et underordnet accessorium til en retshandel, der indgås med et andet formål. Nogen realitetsforskel i opfattelsen foreligger der dog formentlig ikke. I hvert fald kan det næppe give anledning til tvivl, at indtræden i interessentskaber og selskaber som kraftværker og elforsyningsselskaber med deres meget betydelige selvstændige låntagning og anlægsvirksomhed medfører en så betydelig økonomisk risiko, at samtykke må anses påkrævet efter en direkte eller analogisk anvendelse af styrelseslovens bestemmelser om påtagelse af garantiforpligtelser, uanset om man foretrækker at betegne risikoen som "ekstraordinær".

Tilsynsmyndighedernes stadfæstelse af vedtægter og overenskomster vedrørende interessentskaber og selskaber, hvis deltagerkreds ikke udelukkende består af kommuner, må herefter opfattes som et samtykke til kommunens påtagelse af det med indtrædelsen forbundne økonomiske ansvar, således at samtykke er betinget af, at såvel kommunen som de øvrige deltagere underkaster sig de bestemmelser, der er angivet i vedtægten eller overenskomsten.

Som forudsætning for meddelelse af samtykke til købstadkommuners indtræden i kraftværker og elforsyningsselskaber har indenrigsministeriet før KSL efter fast praksis krævet, at vedtægterne indeholdt en række bestemmelser, der dels griber regulerende ind i fællesskabets interne beslutningsprocedure, dels foreskriver, at visse beslutninger kræver indenrigsministeriets godkendelse<sup>90</sup>).

Der er endvidere stillet krav om, at der i vedtægten blev optaget en bestemmelse om, at det årlige regnskab skal indsendes til indenrigsministeriet tillige med et eksemplar af en eventuel beretning inden 6 måneder efter regnskabsårets udløb.

For så vidt angår interessentskaber og selskabsdannelse vedrørende anden forsyningsvirksomhed (f.eks. trafikelskaber, færgefart, samlestad og fjernvarmeforsyning) findes også i vedtægterne eller overenskomsterne i et vist omfang bestemmelser om den interne beslutningsprocedure og om beslutninger, der kræver indenrigsmini-

---

<sup>90</sup>) Jfr. herom BET pag. 165 f og *N. Møllmann* i Håndbog pag. 225.

steriets godkendelse. Praksis med hensyn til, hvilke krav der er stillet i så henseende, har dog ikke samme fasthed som ved el-forsyningsselskaberne. Dette har formentlig sin forklaring i, at man her står over for foretagender, der med hensyn til virksomhedens karakter, deltagerkreds, kapitalbehov, økonomisk risiko o.s.v. er af ret uensartet karakter.

### *C. Spørgsmålet om anvendelsen af KSLs bestemmelser*

Af det forhold, at samtykke til indtræden i de omhandlede interessentskaber og forsyningsselskaber med også andre end kommuner som deltagere er meddelt eller meddeles efter de tidligere styrelsesloves eller KSLs bestemmelser om nødvendigheden af samtykke til påtagelse af garantiforpligtelser og ikke efter bestemmelserne om kommunale fællesskaber eller samarbejdsaftaler følger en række afgørende konsekvenser med hensyn til anvendelsen af andre bestemmelser i KSL samt styrelsesmæssige retsgrundsætninger m.v.

Da der er tale om et konkret – omend normalt gennem den stadfæstede vedtægt eller overenskomst udførligt betinget – samtykke efter bestemmelsen i KSL § 57, stk. 1, 1. pkt., eller de hertil svarende bestemmelser i de tidligere styrelseslove til indtræden i en egentlig interessentskabs- eller selskabsdannelse, der er underkastet obligations- og selskabsrettens regler, opstår der ikke som ved de kommunale fællesskaber nogen problematik med hensyn til, i hvilket omfang der må antages at være dispenseret fra styrelseslovgivningens regler. Disse kan kun antages at finde anvendelse på interessentskabs- eller selskabsorganet i det omfang, den stadfæstede overenskomst eller vedtægt indeholder bestemmelser herom<sup>91</sup>).

<sup>91</sup>) Jfr. for svensk rets vedkommende *Strömberg*: Förvaltningsrätt pag. 30 og samme Kommunalrätt pag. 32 jfr. 41.

Noget andet er, at styrelsesreglerne finder anvendelse i forbindelse med kommunalbestyrelsens beslutninger i forbindelse med deltagelsen i interessentskabet eller selskabet, f.eks. ved udpegelse af repræsentanter til repræsentantskab eller lign., beslutninger, der efter vedtægterne skal forelægges kommunalbestyrelsen, o.s.v. Det udtales i BET pag. 171, at forsøg fra kommunernes side på gennem selskabsdannelse m.v. at frigøre sig for styrelseslovgivningens regler i fornødent omfang vil kunne rammes ud fra de almindelige regler om omgåelse.

Heraf følger bl.a., at de i KSL § 61 omhandlede sanktioner (annullation, tvangsbøder m.v.) ikke kan bringes i anvendelse over for interessentskabet eller selskabet. Ej heller gælder de i KSL § 60, stk. 2 og 3, fastsatte bestemmelser om ophævelse og fastsættelse af vilkårene herfor, idet disse forhold må ordnes efter overenskomstens og obligations- og selskabsrettens bestemmelser herom.

## **AFSNIT V**

### **APPROBATIONENS RETSVIRKNINGER**

## Kapitel XII

### Approbation som gyldighedsbetingelse

#### I. Er approbation gyldighedsbetingelse? <sup>1)</sup>

Spørgsmålet om, hvorvidt approbation kan anses for en gyldighedsbetingelse, behandles her med udgangspunkt i gyldighedsbegrebet, således som dette almindeligt beskrives i dansk forvaltningsret<sup>2)</sup>). Problemstillingen er herefter, om en af kommunalbestyrelsen truffet beslutning får retsvirkning efter sit indhold, uanset at den i styrelsesloven foreskrevne approbation ikke foreligger.

#### A. Styrelseslovene og deres forarbejder

Hverken lovordene i KKL og LKL eller i KSL yder noget bidrag til spørgsmålets besvarelse<sup>3)</sup>). Der anvendes i approbationsbestemmelserne en række varierende udtryk såsom: "uden indenrigsministe-

---

<sup>1)</sup> Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 125 ff og *Poul Andersen*: Forvaltningsret, der pag. 265 og 478 synes at forudsætte ugyldighedsvirkning af manglende approbation, jfr. smst. pag. 293 om kompetencemangler, men pag. 672 indtager en mere nuanceret holdning. Gyldighedsspørgsmålet har givet anledning til betydelig tvivl i svensk teori, jfr. således *S. Jägerskiöld*: Några anteckningar kring underställningsinstitutet. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1961 pag. 96 ff, *E.G. Westmann*: Avtal mellan kommun och enskild om köp av fast egendom. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1947 pag. 15 ff, *Håkan Strömberg*: Den civilrättsliga betydelsen av kravet på underställning av vissa kommunala löne- och pensionsbeslut. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1951 pag. 92 ff cfr. *Fritz Kaijer* smst. pag. 172 ff, *Halvar G. F. Sundberg*: Om de kommunalrättsliga besvär- och underställningsinstitutens civilrättsliga betydelse. Institutet för offentlig och internationell Rätt. Stockholm 1960. Spredte udtalelser om gyldighedsspørgsmålet kan endvidere findes hos *Strömberg*: Förvaltningsrätt pag. 80, jfr. pag. 139, Kommunalrätt pag. 70, Förordningsmakten pag. 248, jfr. pag. 281, og hos *Sundberg*: Förvaltningsrätt pag. 291 og samme: Kommunalrätt pag. 265.

<sup>2)</sup> Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret, pag. 264 ff, *Ole Krarup* og *Jørgen Mathiassen*: Forvaltningsret Kbh. 1967, pag. 93 f, *Nørgaard*: Forvaltningsret pag. 180.

<sup>3)</sup> Også den svenske kommunallov approbationsbestemmelser er gennemgående neutrale for så vidt angår gyldighedsspørgsmålet, jfr. således §§ 43, 46, 49, 52, 56, 60, 61 og 76. Den norske kommunallov anvender vedrørende de i lovens § 59 omhandlede approbationskrævende beslutninger udtrykket, at den kommunale beslutning ikke er gyldig, før approbation er meddelt, jfr. *Hammer*: Kommuneloven pag. 91.

rens samtykke kan byrådet ikke . . . . .” (KKL § 22, stk. 1), eller ”sognerådet kan ikke uden amtsrådets samtykke . . . . .” (LKL § 15, stk. 1). Endvidere anvendes udtrykket, at samtykke ”udkræves” (KKL § 22, stk. 3) eller ”udfordres” (KKL § 22, stk. 6 og LKL § 15, stk. 4). KSL bruger udtryk som: ”Kommunalbestyrelsens beslutning . . . . . kræver tilsynsmyndighedens samtykke” (§ 55, stk. 1), ”Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke . . . . .” (§ 59, stk. 1), ”Aftaler . . . . . kræver tilsynsmyndighedens godkendelse . . . . .” (§ 60, stk. 1). En enkelt bestemmelse, nemlig § 57, stk. 1, hvori det hedder, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke ”kan forpligte kommunen” ved kaution eller anden økonomisk garanti, kunne vel efter sin ordlyd læses som en stillingtagen til gyldighedsspørgsmålet. Der er imidlertid ikke i forarbejderne til KSL noget holdepunkt for, at det i § 57, stk. 1, anvendte udtryk skulle indebære nogen speciel stillingtagen til gyldighedsspørgsmålet eller være anvendt på en måde, der adskiller sig fra de øvrige udtryk, der foreskriver approbation. Allerede i bestemmelsens 2. stk. bruges da også udtrykket: ”Kommunalbestyrelsen . . . . . kan dog uden samtykke give garanti for lån, der ydes grundejere . . . . .”. Der er herefter næppe grund til at opfatte bestemmelsen som andet end et enkelt blandt en række varierende udtryk, der blot udsiger, at approbation foreskrives.

For så vidt angår Københavns kommunes styrelseslovgivning anvendes i den endnu gældende bestemmelse i lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender af 4. marts 1857 § 17, stk. 1, udtrykket. ”Forsåvidt sagen angår afhændelse . . . . . eller pantsættelse af kommunens ejendele eller optagelse af lån . . . . . eller endelig erhvervelse af nogen fast ejendom, *behøves til dens gyldighed* (forf. udh.) indenrigsministeriets samtykke.” *Ernst Andersen*<sup>4)</sup> anfører, at loven altså bruger selve ugyldighedsbegrebet, og at der næppe er anledning til at antage, at udtrykket er brugt i en fra den systematiske betydning afvigende mening. Hertil er imidlertid at sige, at bestemmelsen er noget mærkværdigt formuleret, idet den knytter udtalelsen om gyldigheden til et i loven iøvrigt

---

<sup>4)</sup> Tilsyn pag. 135 f.

undefineret begreb, nemlig "sagen". Bestemmelsen er formentlig iøvrigt det i dansk styrelseslovgivning eneste eksempel på et approbationskravs-bortfald ved desvetudo, idet Københavns kommune, uagtet at kun salg af udenbys jorder efter bestemmelsens ordlyd er undtaget fra approbationskravet, ifølge en praksis, der antages at gå tilbage til ca. 1865, heller ikke har søgt om samtykke til afhændelse af indenbys jorder. Det er vel rigtigt, som også Ernst Andersen er inde på<sup>5</sup>), at det forhold, at lovbestemmelsen på dette punkt må anses for bortfaldet, ikke har nogen direkte relation til spørgsmålet om approbation som gyldighedsbetingelse, idet selve hjemmelen for approbationskravet jo herefter savnes, men selve den omstændighed, at bestemmelsen har kunnet bortfalde ved desvetudo, altså at talrige ejendomsafhændelser af indenbys jorder har kunnet effektueres (ganske åbenlyst over for indenrigsministeriet, idet forholdene ofte er fremgået af andre andragender til ministeriet) og tinglyses synes dog at vise, at hverken kommunalbestyrelsen, indenrigsministeriet eller tinglysningsvæsenet har opfattet bestemmelsen i 1857-lovens § 17 som en gyldighedsbetingelse. Der er herefter næppe grundlag for at antage, at bestemmelsen skulle indeholde noget afgørende bidrag til det generelle spørgsmål om, hvorvidt approbation kan anses for gyldighedsbetingelse. En sådan konsekvens drager Ernst Andersen da heller ikke.

Hverken forarbejderne til KKL, LKL eller KSL indeholder udtalelser om gyldighedsspørgsmålet<sup>6</sup>), og i kommunallovskommisionens betænkning afhandles problemet i én eneste sætning, hvori det hedder: "Godkendelsen vil i regelen være en gyldighedsbetingelse"<sup>7</sup>).

<sup>5</sup>) Tilsyn pag. 128. Om spørgsmålet om undladelse af at bruge kompetence og bestemmelsers bortfald ved desvetudo jfr. endvidere *Eckhoff: Rettskildelære* pag. 210 f.

<sup>6</sup>) Spørgsmålet strejfses en enkelt gang under forhandlingerne om forslaget til landkommunalloven af 1867, hvor et medlem (Ussing) udtalte, at spørgsmålet om kreditors stilling i tilfælde af manglende approbation burde præciseres, jfr. R.T. 1866-67, landstingets forhandlinger sp. 3589-90. Indenrigsministeren svarede (sp. 3598-99) intetsigende med en henvisning til, at kreditor i dette tilfælde ikke ville være stillet ringere end enhver anden, der inlader sig med en kommune på forretninger, som den ikke er berettiget til at afslutte.

<sup>7</sup>) BET pag. 157. Kommunalråtskommittén er tilsvarende kortfattet, idet man blot (pag. 33) udtaler: "Fastställelsen är ett villkor för att beslutet skall bli gällande och få verkställas".

## B. Domspraksis

### 1. Domspraksis på styrelseslovgivningens område

Præmisserne til en Landsoverrettsdom fra 1873<sup>8)</sup> indeholder en udtalelse, der kunne opfattes derhen, at approbation ikke skulle være en gyldighedsbetingelse, men at manglende approbation alene skulle give tilsynsmyndigheden adgang til at drage kommunalbestyrelsen til ansvar.

Sagen drejede sig om, at et sogneråd havde udbetalt et vederlag til en sekretær for sognerådsformanden. Efter bestemmelsen i landkommunalloven af 1867 § 26 d skulle amtsrådet godkende beløbets størrelse, og sognerådet havde også ansøgt om approbation på et nærmere angivet beløb, men modtaget afslag fra amtsrådet, der dog kunne billige udbetaling af et væsentligt mindre beløb. Da sognerådet desuagtet udbetalte det indstillede beløb, anlagde amtsrådet sag mod sognerådets medlemmer med påstand om, at de personlig blev tilpligtede at erstatte sognets (!) kasse det for meget udbetalte beløb. Amtsrådet fik medhold, og det udtales i præmisserne til landsoverrettsdommen bl.a., at sognerådet ”ikke kunne opsig den med medhjælperen oprettede kontrakt, i hvilken der ikke var taget noget forbehold om amtsrådets approbation”, tidligere end med det aftalte opsigelsesvarsel.

*Ernst Andersen* anfører om denne dom bl.a.<sup>9)</sup>, at den nævnte udtalelse var unødvendig for afgørelsen, og at dommen ikke kan tages til indtægt for det synspunkt, at approbation ikke er en gyldighedsbetingelse ved låneaftaler, idet dens værdi i så henseende synes elimineret ved den i 1929 afsagte højesteretsdom i sagen Landbostandens Andels-Forsikringsselskab ctr. Sønderborg byråd<sup>10)</sup>.

I denne sag påstod byrådet sig frifundet for forsikringsselskabets krav på en nærmere angivet ekstrapræmie, idet byrådet i første række anførte, at man havde savnet kompetence til på kommunens vegne at indtræde i et selskab som det omhandlede, hvis statutter

---

<sup>8)</sup> U.f.R. 1873.622.

<sup>9)</sup> Tilsyn pag. 136.

<sup>10)</sup> U.f.R. 1929.756 H. Jfr. om dommen tillige pag. 224 f.

indeholdt hjemmel for solidarisk ansvar for medlemmerne, og at indmeldelsen i forsikringsselskabet derfor var ugyldig. Man påberåbte sig i denne forbindelse en utrykt skrivelse af 21. november 1928 fra indenrigsministeriet, der udtaler, at der til Sønderborg købstadkommunes gyldige indtræden som ansvarligt medlem i det ommeldte forsikringsselskab udkrævedes indenrigsministeriets samtykke.

Forsikringsselskabet protesterede herimod, idet man anførte, at der ikke fandtes positiv lovhjemmel for kravet om ministerielt samtykke til en disposition som den omhandlede, der var et naturligt led i driften af en landejendom, samt at et sådant krav så meget mindre kunne stilles, som der netop ikke blev gjort noget solidarisk ansvar gældende mod de sagsøgte, men kun affordredes dem en anpart i underskuddet svarende til størrelsen af den af dem erlagte årlige præmie.

Landsretten frifandt kommunen, idet man udtalte, at der fandtes at måtte gives det sagsøgte byråd medhold i den af det hævede opfattelse, idet det skønnedes at måtte være en nødvendig konsekvens af de i købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 20 indeholdte regler, at en kommune i al fald ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kunne påtage sig vedvarende forpligtelser af så ubestemt og ubestemmeligt indhold som de, der flyder af indtrædelsen som ansvarligt medlem i et gensidigt selskab med solidarisk ansvar for medlemmerne.

Højesteret udtalte imidlertid, at navnlig i betragtning af, at forsikringen kun var tegnet for et år ad gangen og at kommunen havde ret til ved en opsigelse at begrænse sin risiko, fandtes kommunens indtræden som medlem af selskabet ikke at være forbundet med en sådan ekstraordinær risiko, at forsikringen for at have gyldighed skulle udkræve indenrigsministeriets samtykke i overensstemmelse med købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 20 eller dens analogi. Forsikringen måtte derfor anses lovligt tegnet, og byrådet blev dømt i overensstemmelse med forsikringsselskabets påstand.

*Ernst Andersen* anfører om dommen<sup>11)</sup>, at højesteretsdommens præmisser omskriver udtrykket i købstadkommunalloven: ”Ej heller

---

<sup>11)</sup> Tilsyn pag. 136 f.

kan byrådet uden indenrigsministeriets samtykke . . . . . optage lån . . . . .” med vendingen ”at forsikringen for at have gyldighed skulle udkræve indenrigsministeriets samtykke i overensstemmelse med KKL 1868 § 20 eller dennes analogi”, og at denne omskrivning ikke synes ganske tilfældig, idet den må sammenholdes med landsretsdommen i sagen. Efter Ernst Andersens opfattelse tager højesteret ved sin ændring af landsretsdommen alene afstand fra analogiens anvendelse og går som landsretten ud fra, at en accept af analogien ville have ført til frifindelse af byrådet. Ernst Andersen anfører herved, at dersom retten var gået ud fra, at end ikke analogiens anvendelse ville have kunne føre til (byrådets) frifindelse, burde motiveringen have været anderledes.

Medens det kan tiltrædes, at den unødvendige og ikke nærmere motiverede udtalelse i landsoverretsdommen fra 1873 næppe kan være af afgørende betydning for spørgsmålet om, hvorvidt approbation kan anses for gyldighedsbetingelse, synes det dog på den anden side tvivlsomt, om højesteretsdommen fra 1929 indeholder så afgørende støtte for approbation som gyldighedskrav, som Ernst Andersen antager. Det er rigtigt, at højesteretsdommen – og dens motivering – tager afstand fra analogiens anvendelse, men det synes tvivlsomt, om man i den nævnte vending ”at forsikringen for at have gyldighed skulle udkræve indenrigsministeriets samtykke . . . . .” kan indlægge nogen reel standpunkttagen til spørgsmålet om retsvirkningerne af manglende samtykke, dersom højesteret var nået til det modsatte resultat, altså at samtykke var fornødent. I og med at den manglende hjemmel for et approbationskrav var fastslået, var domsresultatet jo på forhånd givet, og der synes at måtte gives sikrere holdepunkter, end tilfældet er, for at antage, at højesteret herefter alene ved anvendelsen af det nævnte udtryk ”at forsikringen for at have gyldighed” skulle have haft til hensigt gennem et obiter dictum at vejlede om retsstillingen i den hypotetiske situation, at indenrigsministeriets samtykke havde måttet anses for fornødent.

Støtte for en antagelse af approbation som gyldighedsbetingelse kan formentlig snarere findes i en række domme på tjenestemandsområdet, jfr. således en landsoverretsdom fra 1913, en landsretsdom fra 1952 og en højesteretsdom fra 1962. I de to sidstnævnte kan

dog også magtfordrejningssynspunkter have medvirket til domsresultatet.

Landsoverrettsdommen<sup>1 2</sup>) drejede sig om, at Roskilde Domkirkes organist påstod Roskilde byråd kendt pligtig at betale ham en årlig huslejegodtgørelse, der var ydet hans forgængere i embedet i deres dobbelte egenskab af organister og stadsmusikanter.

Det udtales i dommen:

”Medens der nu ikke ses at være lovhjemmel for, at der ved alderstids hævde pådrages en kommune som sådan en retlig pligt til at yde et vist tilskud til et embede, må der derimod gives citanten medhold i, at den hidtil bestående ordning, hvorefter det omhandlede tilskud er ydet citantens embede af kommunen, må betragtes som sanktioneret af kancelliet, og at derfor byrådet, henset til den dette ved lovgivningen tillagte stilling – jfr. i så henseende særlig grundsætningen i købstadkommunalloven af 26. maj 1868 § 35, 2det stykke<sup>1 3</sup>) – ikke kan være beføjet til uden indenrigsministeriets samtykke at fratage embedet tilskuddet. Citanten vil derfor være at kende berettiget til at oppebære det omhandlede tilskud, indtil byrådet måtte erhverve indenrigsministeriets samtykke til dets bortfald”.

Landsretsdommen fra 1952<sup>1 4</sup>) drejede sig om, at en kommune, der havde indgået overenskomst med Dansk Arbejdsmands Forbund, hvorefter kommunale arbejdere skulle være medlem af Arbejdsmandenes fagforening, afskedigede en som tjenestemand ansat gasværksarbejder, der havde nægtet at melde sig ind i fagforeningen.

I KKL § 31, stk. 3, var fastsat, at bestemmelser om de kommunale tjenestemænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønnings- og pensionsvilkår og forretninger skulle træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der skulle stadfæstes af indenrigsministeren.

På foranledning af tjenestemandens sagfører afgav indenrigsmini-

---

<sup>1 2</sup>) U.f.R. 1914.158.

<sup>1 3</sup>) Efter denne bestemmelse skulle i kommunens styrelsesvedtægt optages bestemmelse om de kommunale embeds- og bestillingsmænds antal, ansættelse, afskedigelse, lønningsvilkår og forretninger.

<sup>1 4</sup>) U.f.R. 1954.143 ØLD.

steriet en udtalelse i sagen<sup>15</sup>). Indenrigsministeriet udtalte bl.a., at bestemmelsen i KKL § 31, stk. 3, efter indenrigsministeriets opfattelse måtte forstås således, at samtlige bestemmelser, der berørte de for det tjenestemandsansatte personale gældende, af tjenestemandsforsholdet flydende rettigheder og pligter, skulle forelægges indenrigsministeriet til godkendelse. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det i en række kommuner ganske vist var overladt til kommunalbestyrelsen selv at fastsætte regler for feriens varighed samt for den normale arbejdstid m.v., men hjemmelen dertil måtte søges i vedkommende kommunes af tilsynsmyndigheden stadfæstede tjenestemandsvedtægt. Indenrigsministeriet udtalte endelig, at da en byrådsbeslutning om at indgå en aftale om, at der i kommunens tjeneste kun må beskæftiges personer, som er medlemmer af en bestemt faglig organisation eller en dertil knyttet arbejdsløsheds-kasse eller som dog er fagligt organiserede, herefter ikke kunne være gyldig i forhold til tjenestemændene, forinden indenrigsministeriets godkendelse forelå, ville der ikke opstå spørgsmål om i medfør af KKL § 14 at sætte en sådan beslutning ud af kraft.

Landsretten udtalte, at overenskomsten mellem kommunen og Dansk Arbejdsmandsforbund ikke kunne påberåbes som grundlag for afskedigelsen af sagsøgeren, hvis retsstilling som tjenestemand i forhold til kommunen var bestemt ved den af indenrigsministeriet i medfør af KKL § 31, stk. 3, stadfæstede tjenestemandsvedtægt. Landsretten fandt heller ikke grundlag for at fortolke indenrigsministeriets undladelse af at benytte sin beføjelse efter KKL § 14 til at sætte overenskomstbestemmelsen ud af kraft som en stiltiende godkendelse og udtalte herefter, at det meddelte pålæg om indmeldelse i Dansk Arbejdsmandsforbund ”som ikke har hjemmel i vedtægten følgelig må anses for at være uden retlig gyldighed”. Afskedigelsen blev herefter kendt ugyldig.

Højesteretsdommen fra 1962<sup>16</sup>) drejede sig om, at en fast ansat bibliotekar i en købstadkommune i maj 1960 blev afskediget med den begrundelse, at hun var flyttet til en anden kommune, uagtet at

---

<sup>15</sup>) Skrivelse af 9. januar 1952 (utrykt). Det for nærværende spørgsmål relevante er optaget i dommens præmisser.

<sup>16</sup>) U.f.R. 1963.129 H.

bibliotekarer ifølge overenskomst mellem den pågældende købstad-kommune og vedkommende bibliotekarforening var forpligtede til at have bopæl inden for købstadkommunens område. Overenskomsten var ikke godkendt af indenrigsministeriet, jfr. KKL § 31, stk. 3.

I anledning af sagen stillede bibliotekarens advokat indenrigsministeriet en række spørgsmål<sup>17)</sup>). Advokaten ønskede således bl.a. en redegørelse for, i hvilket omfang kommunen var frit stillet ved ansættelse af tjenestemænd, herunder de betingelser og krav, der kunne fremsættes ved ansættelsen og forudsætninger for disse krav.

Advokaten spurgte videre, om det efter ministeriets opfattelse var lovligt i de tilfælde, hvor bopælskravet ikke fandtes i vedtægten, at indføre dette i kollektive overenskomster, regulativer om arbejdstid og overarbejdsbetaling eller lignende, som ikke forelægges ministeriet til godkendelse.

Indenrigsministeriet besvarede<sup>18)</sup> spørgsmålene derhen, at det måtte være en følge af bestemmelsen i KKL § 31, stk. 3, at ingen generelle bestemmelser, der berørte købstadkommunale tjenestemænds rettigheder og pligter, havde gyldighed, medmindre de enten var fastsat i vedtægtsform og havde opnået indenrigsministeriets godkendelse eller var udfærdiget med hjemmel i en af ministeriet stadfæstet vedtægt. Det kunne derfor ikke i en kollektiv overenskomst med virkning for de af overenskomsten omfattede købstadkommunale tjenestemænd aftales, at der skulle være pligt for vedkommende tjenestemænd til at bo i vedkommende kommune. Herfra måtte dog undtages overenskomster, hvortil der var henvist i den af indenrigsministeriet godkendte vedtægt, og som derved var gjort til en del af vedtægten. Ej heller ville der efter ministeriets mening i regulativer om arbejdstid og overarbejdsbetaling eller lignende med virkning kunne træffes bestemmelse om pligt for tjenestemænd til at bo i vedkommende kommune. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det ofte i kommunale tjenestemandsvedtægter, jfr. indenrigsministeriets normaltjenestemandsvedtægt for købstadkommuner § 25<sup>19)</sup> var bestemt, at den normale arbejdstid samt

---

<sup>17)</sup> Spørgsmålene og deres besvarelse er optaget i landsretsdommens præmisser.

<sup>18)</sup> Skrivelse af 24. marts 1961 (utrykt).

<sup>19)</sup> Jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 171 af 19. august 1959.

reglerne for betaling for arbejde ud over den normale arbejdstid fastsættes af byrådet (efter at der forud var ført forhandlinger herom med de forhandlingsberettigede organisationer), men en sådan vedtægtsbestemmelse hjemlede alene byrådet adgang til med gyldig virkning at fastsætte regler for de af bestemmelsen omfattede forhold. Der kunne ikke efter indenrigsministeriets opfattelse i en købstadkommunal tjenestemand's ansættelsesbrev med virkning stilles vilkår med hensyn til tjenstemandens bopæl, medmindre sådant vilkår havde hjemmel i en godkendt vedtægt.

Det udtales i landsretsdommen, at efter § 31, stk. 3, i KKL måtte den sagsøgte kommune ved ansættelse og afskedigelse af tjenestemænd være pligtig at følge reglerne i de af indenrigsministeriet stadfæstede vedtægter, og sagsøgte havde således ikke i overenskomsten med bibliotekarforeningen, som ikke var godkendt af indenrigsministeriet, haft hjemmel til at stille bopælskrav til sagsøgerinden. Det hedder herefter videre i dommen: "Herefter, og idet der ikke i den tjenestemand'svedtægt, som var gældende, da sagsøgte den 18. maj 1960 foretog afskedigelse af sagsøgerinden, fandtes nogen bestemmelse om tjenestemændenes forpligtelse til at have bopæl i kommunen, må det statuere, at den foretagne afskedigelse er ugyldig, hvorved bemærkes, at den af indenrigsministeriet den 18. november 1961 foretagne stadfæstelse af vedtægten af 22. februar 1961 uanset bestemmelsen i § 26 om, at vedtægten har virkning fra den 1. april 1958 at regne, ikke kan medføre, at denne vedtægts § 4, stk. 5, der pålægger tjenestemændene pligt til at have bopæl i kommunen, bliver anvendelig som hjemmel for den skete afskedigelse af sagsøgerinden. Det bemærkes endvidere, at der ej heller i § 2 i folkebiblioteksloven (lovbekendtgørelse nr. 128 af 16. april 1959) har været nogen hjemmel for at stille særlige bopælskrav til sagsøgerinden.

Det bliver herefter unødvendigt at tage stilling til, hvad sagsøgerinden iøvrigt har anført til støtte for sin påstand om afskedigelsens ugyldighed."

I højesteretsdommen udtales, at det af de i landsretsdommen anførte grunde tiltrædes, at den stedfundne afskedigelse med den givne begrundelse havde været "uhjemlet". Højesteret udtaler videre, at bibliotekaren efter sin flytning til København selv havde

været indstillet på at bringe tjenstemandsforholdet til ophør og at hendes påstand om løn til 1. november 1961, til hvilket tidspunkt hun selv havde opsagt sin stilling, ”i hvert fald under disse omstændigheder” ikke fandtes at kunne tages til følge. Højesteret, der herefter tillagde bibliotekaren en erstatning på 15.000 kr., må således nok siges at indtage en noget forsigtigere holdning til ugyldighedsspørgsmålet end landsretten, men om nogen egentlig afstandtagen fra de i landsretsdommen anførte ugyldighedsbetragtninger kan der dog næppe siges at være tale.

### *2. Domspraksis på speciallovgivningens område*

Domspraksis på speciallovgivningens område er overordentlig sparsom, og der kan næppe herfra drages slutninger af videre betydning for retsstillingen inden for styrelseslovgivningens område. Der kan således næppe fra en dom<sup>20)</sup>, der angår spørgsmålet om grundlag for pålæggelse af straf, drages sikre slutninger med hensyn til approbation som gyldighedsbetingelse uden for straffelovgivningens område.

Undertiden må et krav om approbation fortolkes derhen, at approbationen alene er at anse for en betingelse for opnåelsen af et statstilskud, således at en manglende approbation ikke får betydning med hensyn til en beslutnings eller aftales gyldighed iøvrigt<sup>21)</sup>). Herhenhørende tilfælde er ifølge sagens natur uden interesse i nærværende forbindelse.

### *3. Domspraksis vedrørende tinglysning*

Det er ved en afgørelse fra 1937<sup>22)</sup> antaget, at det ikke påhviler

---

<sup>20)</sup> U.f.R. 1929.547 VLD. Sagen drejede sig om, at en automobilfører uden at komme i strid med politivedtægten havde overtrådt et byråds vedtægt om regulering af færdslen. Det udtales i dommen bl.a.: ”Efter det oplyste er vedtægten angående regulering af færdslen i Lemvig udfærdiget af Lemvig byråd efter indstilling af politimesteren sammesteds, men der foreligger ikke stadfæstelse af vedtægten fra justitsministeriet i henhold til politiloven af 4. februar 1871 og ej heller i henhold til automobilloven. Herefter findes der ikke hjemmel til at pålægge tiltalte straf for hans kørsel, og han vil følgelig være at frifinde for anklagemyndighedens tiltale i denne sag”.

<sup>21)</sup> Jfr. *Ernst Andersen: Tilsyn* pag. 144.

<sup>22)</sup> U.f.R. 1937. 133 VLK.

tinglysningsdommeren at påse, at en kommune, der erhverver fast ejendom, har tilsynsmyndighedens samtykke hertil. Dette begrundes imidlertid i kendelsen med, at det ikke forinden tinglysning af skøde kan finde sted, påhviler dommeren at undersøge, om det er bindende for erhververen, men alene at påse, at det er udstedt af den ifølge tingbogen berettigede, jfr. tinglysningslovens §§ 10 og 15, under iagttagelse af de herom i lovgivningen fastsatte forskrifter<sup>23</sup>). Det er endvidere i en afgørelse fra 1953<sup>24</sup>) antaget, at der ej heller kan gives skødet retsanmærkning om, at samtykke til erhvervelsen ikke ses dokumenteret.

Derimod må der formentlig kræves dokumentation for tilsynsmyndighedens samtykke ved tinglysning af en kommunes afhændelse eller pantsætning af fast ejendom<sup>25</sup>). Samtykkekravet er i hvert fald antaget at gælde ved tinglysning af servitutter, hvorved der pålægges en ejendom, der tilhører en kommune, en vedvarende byrde. Det er således statueret<sup>26</sup>), at en deklaration, der pålagde en ejendom, der tilhørte en sognekommune, en vandhentningsservitut til fordel for naboejendommen, med rette var afvist fra tingbogen, da amtsrådets godkendelse ikke var indhentet.

### *C. Indenrigsministeriets praksis*

Der foreligger enkelte udtalelser fra indenrigsministeriet vedrørende spørgsmålet om approbationens retsvirkning.

I 1935 udbad en bank sig således en udtalelse fra indenrigsministeriet om, hvorvidt den omstændighed at den i lovgivningen foreskrevne ministerielle tilladelse til optagelse af lån ikke er tilvejebragt, i givet tilfælde kan være en retslig grund til at nægte betaling over for långiveren.

Indenrigsministeriet udtalte<sup>27</sup>): ”Dette spørgsmål, som dog henhører under domstolenes afgørelse, må efter indenrigsministe-

---

<sup>23</sup>) Jfr. en tilsvarende afgørelse U.f.R. 1954. 137 VLK.

<sup>24</sup>) U.f.R. 1953. 386 ØLK.

<sup>25</sup>) Jfr. Kommentar pag. 137.

<sup>26</sup>) U.f.R. 1955. 550 VLK.

<sup>27</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 5. februar 1936 (Lovs. B 1936 pag. 38).

riets formening besvares derhen, at krav om renter og tilbagebetaling af et af en kommunalbestyrelse uden tilsynsmyndighedens samtykke optaget lån ikke vil kunne gennemføres over for kommunens kasse; man henviser i så henseende til, at den pågældende kommune kan vægre sig ved at opfylde den indgæede forpligtelse. Der henvises herved til højesteretsdom af 26. juni 1929 i U.f.R. 1929 pag. 756<sup>28)</sup>, af hvis præmisser den her hævdede opfattelse modsætningsvis synes at fremgå”.

Indenrigsministeriets modsætningsslutning fra højesteretsdommens præmisser synes alene at kunne knytte sig til udtrykket ”at forsikringen for at have gyldighed skulle udkræve indenrigsministeriets samtykke”. Som nævnt foran under B 1 synes dette udtryk imidlertid ikke at kunne afgive holdepunkt for nogen sikker slutning med hensyn til retsvirkningen af et manglende samtykke. Hertil kommer, at det ville kunne føre til i høj grad stødende resultater, dersom retsvirkningen af en ugyldighed på grund af manglende samtykke ubetinget skulle være den af indenrigsministeriet angivne, at kommunen kunne vægre sig ved at opfylde sine forpligtelser med hensyn til afdrag og renter. Man kan således forestille sig det tilfælde, at kommunen hos en långiver optager et lån til afløsning af et nu forfaldent, tidligere med indenrigsministeriets samtykke optaget lån af samme størrelse. Dersom kommunen på grund af manglende samtykke til afløsningslånet skulle anses for frigjort for forpligtelsen til at forrente og afdrage dette, ville dette være ensbetydende med, at kommunen på långivers bekostning havde frigjort sig for sin forpligtelse til at betale det første, i enhver henseende gyldigt stiftede lån. Noget sådant måtte anses for uantageligt. *Ernst Andersen* henviser i forbindelse med sin behandling af approbationens betydning for låneaftaler<sup>29)</sup> til *Ussings* antagelse om, at der ikke i dansk ret er noget til hinder for at antage en berigelsesgrundsætning, og til, at det ved indenrigsministeriets skrivelse fra 1936 formentlig ikke er tilsigtet at tage afstand fra

<sup>28)</sup> Jfr. om det nærmere indhold af denne dom foran under B.1.

<sup>29)</sup> Tilsyn pag. 137 f. Om betydningen af berigelsesgrundsætningen og om tredjemands gode tro i den heromhandlede forbindelse i svensk ret jfr. *Halvar G. F. Sundberg*: Om de kommunalrättsliga besvärs- och underställningsinstitutens civilrättsliga betydelse, Stockholm 1960, pag. 19 ff.

Ussings lære. Ernst Andersen anfører imidlertid videre, at det fra et forvaltningspolitisk synspunkt ville være meget ønskeligt, at berigelseskravet kun anerkendes, såfremt kommunen for lånet har opnået et påviseligt formuegode eller er blevet frigjort fra et gyldigt optaget lån, og frakendes, såfremt lånet blot er anvendt til nedsættelse af skatter og takster eller forhøjelse af almindelige driftsudgifter. Hertil er imidlertid at sige, at det næppe i praksis vil være muligt at påvise nogen adækvat forbindelse mellem f.eks. en beslutning om takstnedsættelse og et (ugyldigt) optaget lån. Det synes derfor mere nærliggende som udgangspunkt at antage, at kommunen er tilført en berigelse svarende til det udbetalte lånebeløb og derfor må tilbagebetale långiver dette. En eventuel sanktion i anledning af det manglende samtykke kunne i så fald bestå i at frakende långiver renter. Selv dette ville imidlertid i visse tilfælde kunne føles ubilligt, nemlig hvor det er åbenbart, at kommunen under alle omstændigheder har måttet optage lån og en frakendelse af renter derfor også vil være ensbetydende med en ugrundet berigelse for kommunen.

Der foreligger imidlertid ingen eksempler fra praksis om ugyldigt optagne lån og dermed naturligvis lige så lidt om berigelsesgrund-sætningens anvendelse. Spørgsmålet skal derfor ikke forfølges videre her, men det må være tilstrækkeligt at fastslå, at indenrigsministeriets kategoriske udtalelse i skrivelsen fra 1936 næppe kan anses for holdbar.

I en for indenrigsministeriet forelagt sag fra 1962 var forholdet det, at en skoleforbundsstyrelse i juni 1962 havde ansat et pedelpar, uagtet at skoleforbundsoverenskomsten endnu ikke var godkendt af undervisningsministeriet. En af de deltagende kommuner i skoleforbundet spurgte indenrigsministeriet, om forbundsstyrelsen havde været bemyndiget til at foretage ansættelsen, idet man bl.a. henviste til, at skoleforbundsoverenskomsten endnu ikke var godkendt af undervisningsministeriet. Indenrigsministeriet udtalte i sit svar<sup>30)</sup>, at under hensyn til at skoleforbundsstyrelsen efter det oplyste siden 1. august 1959 i overensstemmelse med bestemmelserne i den nu<sup>31)</sup>

---

<sup>30)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 10. juli 1962 (utrykt).

<sup>31)</sup> Skoleforbundsoverenskomsten var først formelt indgået ved en overenskomst af 18. februar 1962.

indgåede overenskomst havde varetaget styrelsen af de deltagende kommuners skolevæsen, måtte det antages, at den af skoleforbundsstyrelsen truffne beslutning ikke kunne kræves tilsidesat af nogen af de i forbundet deltagende kommuners kommunalbestyrelse under henvisning til, at overenskomsten endnu ikke var godkendt af undervisningsministeriet.

Rækkevidden af indenrigsministeriets udtalelse skal dog næppe overvurderes. Der var tale om et inter partes forhold mellem de deltagende kommuner og approbationssagen var under ekspedition i undervisningsministeriet.

I en skrivelse fra 1966<sup>32)</sup> kommer indenrigsministeriet på ny ind på gyldighedsspørgsmålet. Landsskatteretten havde udbedt sig en udtalelse fra indenrigsministeriet om betydningén af bestemmelserne i LKL § 15, stk. 1 b og c (hvorefter et sogneråd ikke uden amtsrådets samtykke kunne afhænde kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen) i henseende til spørgsmålet om fastsættelse af tidspunktet for skatteyderes erhvervelse eller afhændelse af fast ejendom ved beregning af særlig indkomstskat.

Det fremgik af sagen, at det i finansministeriets cirkulære nr. 245 af 19. november 1960 vedrørende særlig indkomstskat af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom var fastsat, at erhvervelsen, henholdsvis afståelsen, hvor ejendomsovergangen sker ved salg, som hovedregel anses for sket på det tidspunkt, da der mellem køber og sælger er indgået endelig og bindende aftale om ejendommens overdragelse. Dette skulle i almindelighed også gælde, selv om visse nærmere fastsatte vilkår for handelen, f.eks. købesummens erlæggelse, approbation af udstykning, frigørelse for landbrugsforpligtelse o.lign., først opfyldes på et senere tidspunkt.

Det fremgik endvidere af sagen, at landsskatteretten i en den 30. december 1963 afsagt kendelse havde udtalt, at landsskatteretten på grundlag af bestemmelsen i LKL, § 15, stk. 1 c, måtte nære betænkelighed ved at anse en mellem et sogneråd og en skatteyder indgået aftale om overdragelse til sognekommunen af en skatteyderen tilhørende fast ejendom som endelig og bindende på et

---

<sup>32)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 29. juni 1966 (utrykt).

tidligere tidspunkt end den dag, hvor amtsrådets samtykke blev meddelt<sup>33</sup>).

Indenrigsministeriet udtalte, at en aftale om en kommunes erhvervelse eller afhændelse af fast ejendom fra indgåelsestidspunktet har virkning med hensyn til rådigheden over ejendommen, og at kommunalbestyrelsen i forhold til den anden part i aftalen må anses at være forpligtet til at søge tilsynsmyndighedens samtykke til handelen på de aftalte vilkår<sup>34</sup>). Indenrigsministeriet udtalte videre, at aftalen bliver virksom efter sit indhold, når tilsynsmyndighedens godkendelse foreligger. Herefter og ud fra almindelige administrative hensyn måtte der efter indenrigsministeriets formening i tilfælde, hvor kommuner erhverver eller afhænder fast ejendom, lægges vægt på tidspunktet for indgåelsen af endelig aftale ved afgørelsen af spørgsmålet om beregning af særlig indkomstskat, uanset om ejendomsoverdragelsen først får virkning i formueskattemæssig henseende fra godkendelsens tidspunkt.

Indenrigsministeriet tilføjede, at det i bemærkningerne til § 11 i det i folketingsåret 1959/60 fremsatte forslag til lov om vilkår for salg af jord i offentlig eje er udtalt, at loven ikke skal finde anvendelse på salg, hvorom der er truffet aftale inden 1. januar 1961, og at dette skal forstås således, at det ikke er nødvendigt, at tilsynsmyndighedens samtykke foreligger inden denne dato, for at salget skal falde uden for lovens område.

Indenrigsministeriets skrivelse er i hvert fald udtryk for, at en aftale kan have retsvirkninger også forud for approbationens meddelelse, men desværre kommer indenrigsministeriet ikke nærmere ind på det i nærværende sammenhæng interessante spørgsmål, hvad virkningen er af, at den ansøgte approbation nægtes. Efter ministeriets udtalelse om ”at aftalen bliver virksom efter sit indhold, når tilsynsmyndighedens godkendelse foreligger”

---

<sup>33</sup>) Meddelelser fra landsskatteretten 1964.121. Afgørelsen kritiseres af *Fynne* i Jur. 1965.102. Se nu U.f.R. 1973 pag. 651 H om spørgsmålet til hvilket skatteår en fortjeneste ved salg af fast ejendom til en sognekommune skulle henregnes. Det udtales i dommen, at endelig og bindende aftale om salget af ejendommen findes at være indgået ved slutsedlen. Handlen var efter slutsedlens indhold betinget af amtsrådets samtykke, der blev meddelt ca. 2 måneder efter slutsedlens underskrift.

<sup>34</sup>) Det sidste er i overensstemmelse med det af *Ernst Andersen* i Tilsyn pag. 129 udtalte.

må det vel være mest nærliggende at antage, at ministeriets opfattelse er, at såfremt tilsynsmyndighedens samtykke nægtes eller indeholder vilkår, hvis opfyldelse vil medføre en ændring af aftalen, bortfalder denne, medmindre der kan opnås enighed om en ændring af aftalen, således at denne opfylder de krav, der stilles af tilsynsmyndigheden, for at samtykke kan opnås. Man kan derfor næppe anse indenrigsministeriets skrivelse for udtryk for nogen principiel opgivelse af den anskuelse, at approbationen er gyldighedsbetingelse.

I en sag fra 1968 var forholdet det, at en sognekommune i forbindelse med et arealsalg havde fastsat i skødet, at køberen havde pligt til at bebo ejendommen i mindst 12 måneder efter bygningsattestens udstedelse og til at erlægge dagbøder på 100 kr. pr. dag for det tidsrum, i hvilket vilkåret ikke overholdes. Denne skødebestemmelse var imidlertid ikke oplyst overfor amtsrådet i forbindelse med andragendet om samtykke til arealafhændelsen eller i hvert fald ikke berørt i amtsrådets samtykkeskrivelse.

Da sagen senere blev forelagt indenrigsministeriet, udtalte ministeriet<sup>35</sup>), at den nævnte bestemmelse om bopælspligt og dagbøder efter det oplyste ikke var godkendt af amtsrådet og derfor efter indenrigsministeriets opfattelse ej heller burde kræves opfyldt af medkontrahenten.

Ministeriets udtalelse kunne læses derhen, at kun sådanne aftalebestemmelser mellem kommunen og køberen, der udtrykkeligt var godkendt af tilsynsmyndigheden, skulle være bindende parterne imellem. Dette kan dog ikke være tilfældet. Tilsynsmyndigheden kræver normalt ikke — end ikke som grundlag for generelle samtykker — alle detaljer i arealsager oplyst, men indskrænker sig til enkelte hovedpunkter som salgssum, sælgerprioritetens stilling m.v. Kravet om samtykke fra tilsynsmyndigheden opfattes således ikke som et krav om, at den af kommunalbestyrelsen påtænkte disposition skal godkendes i alle detaljer, men alene som et krav om, at tilsynsmyndigheden skal tilkendegive, at et nærmere betegnet lån kan optages, en ejendomsafhændelse kan foretages o.s.v.

---

<sup>35</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 1. november 1968 (utrykt).

#### *D. Tidsfaktorens betydning for gyldighedsspørgsmålet*

*Ernst Andersen* antager, at en tidsbetragtning kan få betydning med hensyn til spørgsmålet om ugyldighedsvirkning af manglende approbation, således at forløbet af et betydeligt tidsrum fra vedtagelsen af en approbationskrævende beslutning kan bevirke, at manglende approbation alene kan medføre intern forvaltningsretlig virkning (erstatningsansvar), men ikke ugyldighedsvirkning<sup>36</sup>).

*Harder* har givet udtryk for en lignende opfattelse, men synes dog at opstille som betingelse for, at en beslutning ikke kan kræves tilsidesat uanset manglende godkendelse, at kommunalbestyrelsens beslutning efter sit indhold må påregnes at ville være blevet godkendt, dersom approbation var blevet søgt på vedtagelsestidspunktet<sup>37</sup>). Hertil er imidlertid at sige, at hvis man opererer med en forudsætning om meget lange tidsrum (15–30 år) som en betingelse for den lægende kraft, hvad såvel *Ernst Andersen* som *Harder* gør, synes den af *Harder* opstillede betingelse alene af bevismæssige grunde at være vanskelig at fastholde, hvortil kommer, at dersom det ligger klart, at betingelsen er opfyldt, vil i alt fald tilsynsmyndighederne formentlig aldrig rejse ugyldighedsspørgsmål, da undladelsen af at indhente approbationen jo har været uden relevans i tilsynsmæssig henseende på beslutningstidspunktet.

Grundsætningen om tidens lægende kraft har iøvrigt støtte i en landsoverretsdøm fra 1902<sup>38</sup>), hvori det antages, at da en for de mindste børn i en landkommune oprettet skole af vedkommende lærerinde var delt i 2 hold eller klasser til vekselvis undervisning hver anden dag og med oprykning for børnene efter alder, og da denne ordning med de lokale myndigheders stiltiende billigelse havde bestået i 16 år, måtte den nævnte skole antages at bestå af 2 klasser, selv om ingen højere approbation var erhvervet derpå. Spørgsmålet om, hvorvidt det i skoleloven af 24. marts 1899 § 7

<sup>36</sup>) Tilsyn pag. 142 f. Jfr. om tidsfaktoren og ugyldighedsspørgsmålet endvidere *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 457, *Frihagen*: Villfarelse pag. 369, 373 og 400 f samt *Westerberg*: Rättskraft pag. 202 ff.

<sup>37</sup>) Kommunens Lov og Ret I, pag. 140 ff.

<sup>38</sup>) U.f.R. 1902 A. 827. Dommen blev senere stadfæstet af højesteret i henhold til grundene, jfr. U.f.R. B. 1904.54.

nævnte højeste gennemsnitstal for børnene i en landsbyskoles klasser var overskredet, kunne derfor ikke besvares ud fra den forudsætning, at den nævnte skole kun bestod af én klasse.

## II. Er bibestemmelser i forbindelse med approbation bindende for andre end kommunen?

Dersom den disposition, hvortil der meddeles samtykke, er en aftale mellem kommunen og en anden part, f.eks. en långiver eller sælger af fast ejendom, opstår det spørgsmål, om bibestemmelser i forbindelse med samtykket er bindende også for den, kommunen har indgået aftaler med, eller udelukkende kan betragtes som et spørgsmål mellem tilsynsmyndigheden og kommunalbestyrelsen.

*Ernst Andersen* opstiller i sin undersøgelse af bibestemmelser i privatretsstiftende approbationsakter<sup>39)</sup> den traditionelle sondring mellem pålæg og betingelser.

Hovedindholdet af denne sondring kan formentlig kort gengives på den måde, at et pålæg – dersom det er gyldigt meddelt – knytter visse forpligtelser til approbationen, dersom denne udnyttes, men approbationens gyldighed er ikke afhængig af pålæggets opfyldelse. En betingelse for approbationen er derimod at opfatte som en del af selve den forvaltningsakt, hvorved approbationen meddeles, og hvorved dennes retsvirkning gøres afhængig af en uvis eller som uvis betragtet kendsgernings indtræden.

Ernst Andersen når i sin analyse af retsvirkningen af bibestemmelser i forbindelse med approbation af låneoptagelser til den konklusion, at bibestemmelser her bør opfattes som egentlige betingelser i alle de tilfælde, hvor de vedrører et væsentligt forhold, og hvor långiveren har det i sin magt at virke bestemmende på deres opfyldelse eller dog kan kontrollere denne. I alle andre tilfælde bør bibestemmelser efter Ernst Andersens opfattelse frakendes betingelsesvirkning, således at de kun får virkning som pålæg til kommunalbestyrelsen<sup>40)</sup>.

Dansk tilsynspraksis anvender ikke i sin terminologi den nævnte

<sup>39)</sup> Tilsyn pag. 144 ff.

<sup>40)</sup> Tilsyn pag. 148 f.

sondring mellem pålæg og betingelser, men bruger fortrinsvis udtryk som: "Det ansøgte samtykke meddeles på vilkår som indstillet", "Samtykke meddeles på vilkår, at . . . .", "Samtykke meddeles under forudsætning af", eller med en tilføjelse efter samtykket som f.eks.: "Man forudsætter herved, at . . . ." eller lign.

Udtrykket "Det er en betingelse for samtykket, at" anvendes dog også, men uden at der heri kan lægges noget med hensyn til, om der er tale om en egentlig betingelse eller et pålæg.

Den af indenrigsministeriet fulgte praksis siden 1940 er iøvrigt i overensstemmelse med Ernst Andersens konklusion.

Kreditforeningen af Kommuner i Danmark rejste således i 1943 over for indenrigsministeriet spørgsmålet, om foreningen i tilfælde, hvor indenrigsministeriet havde meddelt en kommune tilladelse til optagelse af et lån hos foreningen, men havde betinget tilladelsen enten af vilkår, der først kunne opfyldes i fremtiden, eller af lånesummens anvendelse til formål, der senere skulle godkendes af andre myndigheder, kunne betragte indenrigsministeriets lånetilladelse som endelig i forhold til kreditforeningen. Indenrigsministeriet udtalte<sup>41</sup>), at det rejste spørgsmål efter ministeriets opfattelse måtte besvares bekræftende. Ministeriet tilføjede dog, at i sådanne tilfælde, hvor ministeriets svar på et låneandragende er formet som et tilsagn om senere under visse forudsætninger at meddele lånetilladelse, ville kreditforeningen derimod ikke kunne yde lånet med forpligtende virkning for kommunen.

I 1959 rejste Kreditforeningen af Kommuner i Danmark atter et lignende spørgsmål. Indenrigsministeriet havde meddelt et byråd samtykke til, at en købstadkommune påtog sig garanti for et lån, som Arbejds mændenes Fællesorganisation i Aalborg optog hos Kreditforeningen af Kommuner i Danmark til dækning af en del af udgifterne ved opførelse af en bebyggelse, omfattende bl.a. et biografteater, der agtedes udlejet til kommunen. Indenrigsministeriet havde imidlertid bl.a. stillet som vilkår, at det måtte påses, at lånets provenu ikke oversteg den del af de samlede byggeudgifter, der med rette kunne henføres til biografbyggeriet. Kreditforeningen forespurgte, om man kunne betragte dette vilkår som kreditforenin-

---

<sup>41</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 8. november 1943 (utrykt).

gen uvedkommende, og dette spørgsmål besvarede ministeriet bekræftende<sup>42</sup>).

En mere generel stillingtagen fra ministeriets side blev foranlediget af en sag som Forsikringsrådet rejste i 1962. Forsikringsrådet anmodede således et amtsråd om at overveje at anvende en ændret udformning af samtykkeerklæringer i tilfælde, hvor amtsrådets ntykke til, at en sognekommune garanterede for lån ydet af et forsikringsselskab, var behæftet med vilkår, således at det af amtsrådets approbationsskrivelse udtrykkeligt skulle fremgå, hvilke af de stillede vilkår der var at betragte som betingelser for, at sognekommunen gyldigt kunne påtage sig forpligtelsen.

Forsikringsrådet anmodede i forbindelse hermed indenrigsministeriet om en udtalelse om det nævnte spørgsmål samt forespurgte, hvorvidt der måtte foreligge tilsvarende forhold, for så vidt angik de af ministeriet meddelte tilladelser til, at amts- eller købstadkommuner optog eller garanterede for lån ydet af forsikringsselskaber.

Indenrigsministeriet svarede<sup>43</sup>), at det efter ministeriets opfattelse kun er sådanne af tilsynsmyndigheden i disse tilfælde stillede vilkår, på hvis opfyldelse långiver har indflydelse, eller hvis opfyldelse i rette tid kan kontrolleres af långiver, der er gyldighedsbetingelser, men at spørgsmålet i givet fald ville henhøre under domstolenes afgørelse.

Ministeriet udtalte videre, at man ikke hidtil i approbationsskrivelser havde givet udtryk for, hvilke vilkår der er gyldighedsbetingelser, og at man ikke på grundlag af de fra Forsikringsrådet fremkomne oplysninger så sig i stand til at ændre praksis over for købstad- og amtskommuner.

Uden for området for låneapprobation ses spørgsmålet om vilkårs retsvirkning ikke at have foreligget i indenrigsministeriets praksis,

<sup>42</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 25. marts 1959 (utrykt).

<sup>43</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 13. oktober 1962 (utrykt). Standpunktet fastholdt i skrivelse af 23. juli 1963 (utrykt).

I engelsk ret er spørgsmålet om långivers forpligtelser løst meget håndfast ved bestemmelsen i Local Government Act sect. 203. hvori det hedder: "A person lending money to a local authority shall not be bound to inquire whether the borrowing of the money is or was legal or regular or whether the money raised was properly applied and shall not be prejudiced by any illegality or irregularity in the matters aforesaid or by the misapplication or non-application of any such money."

men det synes nærliggende at antage, at ministeriet i givet fald vil indtage et lignende standpunkt med hensyn til vilkår i forbindelse med andre approbationsakter, f.eks. tilladelse til kommunale ejendomserhvervelser.

### III. Sammenfattende konklusion vedrørende gyldighedsspørgsmålet

*Ernst Andersen* anfører<sup>44</sup>) i forbindelse med sin undersøgelse af approbationen som gyldighedsbetingelse, at den eneste fælles regel, der kan opstilles om retsvirkningen af, at en kommunalbestyrelse ikke indhenter approbation på en beslutning, hvor dette er påbudt i lovgivningen, synes at være den, at undladelse kan pådrage kommunalbestyrelsen erstatningsansvar, såfremt betingelserne herfor iøvrigt foreligger. Hovedsynspunktet måtte efter Ernst Andersens opfattelse være, at retsvirkningerne af undladt indhentelse af approbation må afgøres af domstolene ved konkret fortolkning. Det anføres i denne forbindelse, at forvaltningsretsteorien vanskeligt på forhånd kan overse de mange hensyn, som domstolene in concreto må tage i betragtning, og at teorien er handicappet derved, at erfaringsmaterialet i dansk ret er overordentlig ringe, da ugyldighedsindsigelsen på dette område sjældent bliver rejst.

Som behandlet foran under I A indeholder hverken KKL, LKL eller KSL eller forarbejderne til disse love afgørende bidrag til belysning af gyldighedsspørgsmålet. Ej heller kunne det antages, at den for Københavns kommune gældende styrelseslovgivning indeholdt sådanne bidrag.

For så vidt angår domspraksis er denne som anført foran under I B såvel på styrelseslovgivningens som på speciallovgivningens område fortsat yderst sparsom, men en række domme på tjenestemandsområdet synes i nogen grad at kunne tages til indtægt for opfattelsen af approbation som gyldighedsbetingelse.

Som anført under I C indeholder også indenrigsministeriets praksis kun få udtalelser om gyldighedsspørgsmålet, men de udtalelser, der er fremsat, kan næppe tolkes på anden måde, end at indenrigsministeriet principielt hylder den opfattelse, at approba-

---

<sup>44</sup>) Tilsyn pag. 141 f.

tion er gyldighedsbetingelse, d.v.s. nødvendig for at kommunalbestyrelsens beslutning kan få (fuld) retsvirkning efter sit indhold, medens indenrigsministeriet ikke udelukker, at ikke-approberede beslutninger kan have retsvirkninger overhovedet.

Som anført under I D, antages det i teorien og tillige i en enkelt ældre dom, at forløbet af en vis (længere) tid kan have en helbredende virkning på manglende approbation.

For så vidt angår betydningen af vilkår for en meddelt approbation i forhold til tredjemand har indenrigsministeriet som anført foran under II i sin praksis klart tilsluttet sig den af Ernst Andersen hævdede opfattelse, således at kun vilkår, på hvis opfyldelse kommunens medkontrahent har indflydelse, eller hvis opfyldelse han i rette tid kan kontrollere, er gyldighedsbetingelser i forhold til ham. Domspraksis på dette område ses ikke at foreligge.

En sammenfattende konklusion af spørgsmålet om approbation som gyldighedsbetingelse inden for den kommunale styrelseslovgivnings område synes herefter at måtte være, at det af Ernst Andersen i 1940 fremsatte hovedsynspunkt, hvorefter retsvirkningerne af undladt indhentelse af approbation må forventes afgjort af domstolene ved konkret fortolkning i det enkelte tilfælde, fortsat har gyldighed. Det af Ernst Andersen fremsatte synspunkt om betydningen af vilkår i forholdet til tredjemand har fundet klar støtte i indenrigsministeriets praksis, og nogen modsat opfattelse er ikke kommet til udtryk i domsafgørelser.

## Kapitel XIII

### Approbation og ansvar

#### I. Indledning

Der er ikke efter dansk ret – lige så lidt som efter norsk og svensk ret – tvivl om, at det offentlige i princippet kan pådrage sig et erstatningsansvar i forbindelse med forvaltningens udøvelse, omend de nærmere betingelser for og rækkevidden af ansvaret kan give anledning til tvivl. En drøftelse af den generelle problematik vedrørende offentligretligt erstatningsansvar falder uden for nærværende afhandlings rammer<sup>1</sup>), men der vil i det følgende blive behandlet nogle spørgsmål af speciel interesse for approbationsinstituttet. Under II behandles således spørgsmålet om, hvorvidt en meddelt approbation kan virke disculperende for kommunalbestyrelsen med hensyn til virkningerne af den approberede beslutning, og under III spørgsmålet om, hvorvidt approbationsmyndigheden ved at meddele approbation kan antages at pådrage sig et selvstændigt ansvar for skadevoldende følger af den approberede beslutning.

#### II. Har approbation disculperende virkning for kommunalbestyrelsen med hensyn til skadevoldende følger af kommunalbestyrelsens beslutning?

Det er foran i kap. VII III i forbindelse med spørgsmålet om approbationsinstituttet som legalitetskontrol nævnt, at approbationsbeføjelsen ikke i sig selv indebærer nogen adgang til at dispensere fra retsregler, og at en eventuel ulovlighed i forbindelse

---

<sup>1</sup>) Herom kan navnlig henvises til *Poul Andersen: Offentligretligt erstatningsansvar*, København 1938 samt betænkning nr. 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsansvar. For norsk rets vedkommende kan foruden til den nævnte betænkning bl.a. henvises til *Kristen Andersen: Erstatningsrett*, Oslo 1959, pag. 114 ff og 267 ff, *Castberg: Forvaltningsret* pag. 261 ff, Utkast med motiver til lov om statens og kommunernes erstatningsansvar (justisdepartementet 1958) og *Frihagen: Villfarelse* pag. 480 ff. For svensk rets vedkommende kan bl.a. henvises til *Skadestånd i offentlig virksomhet* (SOU 1958:43) og *Strömberg: Förvaltningsrätt* pag. 230 ff.

med en kommunalbestyrelses handling eller undladelse således ikke afhjælpes blot ved et samtykke fra tilsynsmyndighedens side.

Spørgsmålet om approbationens eventuelt disculperende virkning med hensyn til kommunale beslutninger ses iøvrigt ikke at have foreligget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis eller i domspraksis for så vidt angår den kommunale styrelseslovgivnings område.

For så vidt angår speciallovgivningen strejfes problemet i en Vestre Landsrets dom af 7. marts 1939<sup>2</sup>). Sagen drejede sig om, at socialudvalget i en kommune med amtets godkendelse havde ladet en person anbringe på tvangsarbejdsanstalt som forsømmelig og ansvarsløs forsørger. Socialudvalgets indstilling til amtet om anbringelsen indeholdt forskellige væsentlige urigtigheder. Efter at socialministeriet i anledning af klager fra den pågældende havde udtalt, at der ikke havde været tilstrækkeligt grundlag for anbringelsen, anlagde den pågældende erstatningssag mod kommunen.

Det udtales bl.a. i landsrettens dom:

”Hvad nu hovedkravet angår, er det vel ved socialministeriets afgørelse fastslået, at styrelsen<sup>3</sup>) for de sagsøgte har fejlet i sit skøn. Når imidlertid henses til det af de sagsøgte foran anførte og derunder særlig, at styrelsens skøn blev godkendt af amtet (forf. udh.), og at det ikke findes at kunne bebrejdes styrelsen, at den, . . . . må der anses at foreligge sådanne undskyldningsgrunde for den begåede fejl, for størstedelen beroende i sagsøgerens eget forhold, at der ikke findes at burde tilkendes sagsøgeren nogen erstatning”.

---

<sup>2</sup>) U.f.R. 1940.236. I U.f.R. 1941.337 H (ligeledes om tvangsanbringelse) nedlagde en kommune påstand om, at den i alle tilfælde måtte være ansvarsfri, når dens beslutninger er godkendt af de overordnede myndigheder. Bl.a. fordi godkendelsen ikke forelå på anbringelsestidspunktet kom synspunktet imidlertid ikke til pådømmelse i sin renhed. Det udtales således i landsrettens dom: ”Som følge heraf findes kommunen, såfremt anbringelsen er uhjemlet, at måtte kunne drages selvstændigt til ansvar for følgerne af sin beslutning, uanset at den senere er godkendt af de overordnede myndigheder.” Landsretten fandt anbringelsen uhjemlet, men tillagde ingen erstatning, medens højesteret fandt anbringelsen i overensstemmelse med forsorgsloven.

<sup>3</sup>) Det vil efter sammenhængen sige kommunens styrelse, altså kommunalbestyrelsen og socialudvalget (forf. anm.).

Landsretsdommen henviser således til amtets godkendelse som en undskyldningsgrund. Sagen blev imidlertid indbragt for højesteret, og det udtales i højesteretsdommen bl.a.<sup>4)</sup>:

”Denne mangelfulde oplysning af sagen kan nu vel ikke antages at have været formanden for det sociale udvalg bevidst, . . . . men idet det sociale udvalg (kommunen) må bære ansvaret for sin indstilling, der ligger til grund for amtets beslutning, og idet der ikke er tilstrækkelig undskyldning for de i indstillingen indeholdte væsentlige urigtigheder, findes kommunen at være erstatningspligtig over for appellanten.”

Højesteret<sup>5)</sup> lægger således med rette vægt på det forhold, at det var kommunens (socialudvalgets) egen indstilling, der indeholdt urigtigheder, og at det var denne indstilling, der lå til grund for amtets approbation. Der kan herefter næppe tillægges den nævnte udtalelse i landsretsdommen nogen vægt som støtte for en antagelse om, at en meddelt approbation skulle virke disculperende med hensyn til kommunale beslutninger.

For at noget sådant skulle kunne antages, synes forholdet i hvert fald også at måtte være det, at sagen må være korrekt oplyst fra kommunalbestyrelsens side, og at tilsynsmyndighedens approbation efter sit indhold må være egnet til at bibringe kommunalbestyrelsen den opfattelse, at den pågældende disposition ansvarsfrit vil kunne udføres. Selv under disse forudsætninger synes der dog i hvert fald ikke at burde statueres nogen disculperende virkning for så vidt angår kommunens erstatningsansvar over for tredjemand, idet det ikke forekommer rimeligt, at denne erstatningsmæssigt skal stilles ringere over for kommunen med hensyn til erstatningskrav i forbindelse med approbationskrævende dispositioner end med hensyn til krav, der flyder af andre kommunale dispositioner.

Det forhold, at kommunalbestyrelsen har handlet i tillid til en (uholdbar) udtalelse fra approbationsmyndigheden synes heller ikke at burde kunne medføre, at kommunalbestyrelsen skulle kunne henvise tredjemand til at anlægge sag mod approbationsmyndigheden om selvstændigt ansvar for denne, jfr. nedenfor under III.

---

<sup>4)</sup> U.f.R. 1940.236 H.

<sup>5)</sup> En enkelt dommer ville stadfæste landsretsdommen i henhold til dens grunde.

Hvis tredjemand foretrækker at holde sig til kommunen, synes afgørelsen af spørgsmålet om approbationsmyndighedens ansvar for sine udtalelser overfor kommunalbestyrelsen således i givet fald snarere at høre hjemme under et regressøgsmaal fra kommunen mod approbationsmyndigheden.

Den disculperende virkning for kommunalbestyrelsen synes herefter alene at kunne knytte sig til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers personlige ansvar over for kommunen, jfr. herved også KSL § 61, eller et eventuelt strafferetligt ansvar for disse<sup>6</sup>).

### III. Spørgsmålet om selvstændigt ansvar for approbationsmyndigheden

Spørgsmålet om et selvstændigt ansvar for tilsynsmyndigheden i forbindelse med gennemførelsen af en approberet kommunal disposition ses ikke at have foreligget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis eller i domspraksis for så vidt angår den kommunale styrelseslovgivnings område. For så vidt angår speciallovgivningen har spørgsmålet derimod været fremme i en domsafgørelse fra 1963<sup>7</sup>).

Sagen drejede sig om, at en sognekommune havde købt en villa til tjenestebolig for en lærer, og efter at denne var flyttet ind, blev hans hustru smittet med tuberkulose. Den tidligere beboer af villaen havde haft tuberkulose, og der var ikke ved dennes død – der dog ikke skyldtes tuberkulose – ca. 1 år før indflytningen foretaget desinfektion af villaen som foreskrevet. Læreren og hans hustru krævede nu erstatning hos amtets skoledirektion, der havde godkendt villaen til tjenestebolig. Det udtales i landsrettens dom bl.a.:

---

<sup>6</sup>) *Harder* antager i *Juristen* 1970, pag. 269, at tilsynsmyndigheden må være afskåret fra senere at anvende ansvarssanktionen i anledning af en ulovlighed, der kunne være konstateret i forbindelse med godkendelsessagens behandling. Som anført foran under pag. 89 synes rigtigheden af dette synspunkt dog tvivlsom.

F.s.v. angår spørgsmålet om strafnedsættelse eller -bortfald efter straffelovens § 84 på grund af retsvildfarelse, hvor der er handlet i god tro i henhold til godkendelse fra offentlig myndighed, jfr. *Hurwitz*: Den danske Kriminalret. Alm. del. 4. udg. København 1971 pag. 270.

<sup>7</sup>) U.f.R. 1963.1003 H.

”Retten finder det ikke godtgjort, at godkendelsen af den omhandlede tjenestebolig trods undladelse af desinfektion mod tuberkulose har beroet på en fejl eller forsømmelse, for hvilken sagsøgte – som ubestridt var ubekendt med, at de tidligere beboere havde været smittefarlige – er erstatningsansvarlig. Der findes heller ikke iøvrigt af sagsøgte at være begået nogen forsømmelse i forbindelse med godkendelsen af tjenesteboligen, ligesom der ikke i det offentlige pligter i medfør af lærer Lunds tjenesteforhold kan anses at være indbefattet en garanti af det af sagsøgerne påberåbte indhold mod smittefare fra tidligere beboere af tjenesteboligen. Da det af sagsøgerne anførte således ikke kan begrunde det påståede erstatningsansvar, vil sagsøgte allerede af denne grund være at frifinde . . . . .”

I højesteretsdommen gengives af parternes anbringender bl.a.:

”Appellanterne har yderligere anført, at der efter det oplyste er begået en fejl fra tuberkulosestationens side ved, at ejendommen ikke blev desinficeret efter frøken Rasmussens død. Skoledirektionen, der har ansat appellanten Lund og godkendt boligen med amtslægen som rådgiver, må over for appellanterne have ansvaret for, at en svigten af det offentlige system til kontrol med tuberkulosen har bevirket, at der ikke med hensyn til boligen er forholdt i overensstemmelse med de gældende forskrifter, og det må være de indstævntes sag at rejse et eventuelt genkrav mod de andre i sagen implicerede offentlige myndigheder.

De indstævnte har heroverfor gjort gældende, at der ikke af skoledirektionen er begået fejl, og at skoledirektionen ikke kan have ansvaret for fejl, der måtte være begået af amtslægen eller tuberkulosestationen, ligesom den heller ikke kan hæfte for eventuelle fejl fra sognerådets side.”

Der var iøvrigt i højesteret nogen uenighed med hensyn til domsresultatet. Fire dommere bemærkede således:

”Selv om det efter det foreliggende måtte lægges til grund, at fru Lund er blevet smittet med tuberkulose ved at bebo den pågældende tjenestebolig, og at dette skyldes undladelse af desinfektion, findes dette forhold ikke at kunne medføre nogen erstatningspligt for skoledirektionen, for hvis vedkommende ingen fejl eller forsømmelse er godtgjort. Det bemærkes herved, at der findes at måtte

gives skoledirektionen medhold i, at denne, der i henhold til § 19, stk. 2, i lov nr. 200 af 12. april 1949 om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn, kun skal godkende planer og overslag vedrørende opførelse og ombygning af skolevæsenets bygninger, ikke har kunnet være pligtig til selv eller gennem sine rådgivere at have indseende med særlige forhold som de heromhandlede, og dette så meget mindre, som det ikke af den fra sognekommunen fremkomne indstilling kunne ses, hvem der havde været bygningens tidligere beboere.”

Disse dommere stemte herefter for at stadfæste landsrettens dom.

En dommer var med de to nedennævnte dommere enig i, at det måtte lægges til grund, at fru Lund var blevet smittet efter sin indflytning i boligen i august 1956. Denne dommer var imidlertid iøvrigt enig med de forannævnte fire dommere og stemte herefter som disse.

To dommere bemærkede derimod:

”I sundhedsstyrelsens cirkulære til embedslæger og praktiserende læger af 4. marts 1935 udtales det, at desinfektionen af såvel bolig som sengetøj og gangtøj i tilfælde af smittefarlig tuberkulose vil være påkrævet, og i formular 4204 til anmeldelse af en af tuberkulose lidende persons død spørges der i pkt. 9, om desinfektion er begæret eller udført.

Idet det må lægges til grund, at fru Lund er blevet smittet med tuberkulose ved at bebo den omhandlede tjenestebolig, der ikke var desinficeret, findes der – ud fra den betydning, myndighederne således tillægger desinfektionens foretagelse – under de foreliggende omstændigheder at være udvist ansvarspådragende forhold over for appellanterne.

Selv om det nu, allerede fordi skoledirektionen kun skal godkende planer og overslag, ikke findes at kunne tilregnes den indstævnte skoledirektion som forsømmelse, at denne godkendte boligen som tjenestebolig, findes den dog at måtte hæfte for det opståede erstatningsansvar. Det bemærkes herved, at det må findes rimeligt, at en lærer – som ansat af skoledirektionen på vilkår, hvori indgår overtagelse af en af sognerådet tilvejebragt og af direktionen godkendt tjenestebolig – for sit vedkommende henholder sig til

skoledirektionen, når der opstår spørgsmål om skadevoldende egenskaber ved den anviste bolig, således at det må være overladt til direktionen eventuelt at videreføre ansvaret til anden offentlig myndighed.

Herefter, og idet erstatningskravets størrelse ikke er bestridt, stemmer disse dommere, der ikke finder, at der af appellanterne er begået nogen fejl, der kan bevirke nedsættelse af deres erstatningskrav, for at tage appellanternes påstand til følge.”

Af højesterets dommere stemte således 5 ud af 7 for at stadfæste landsretsdommen og dermed frifinde skoledirektionen for erstatningsansvar.

Efter det foreliggende kan der næppe heller på den kommunale styrelseslovgivnings område antages at påhvile tilsynsmyndighederne noget objektivi ansvar for en approberet kommunal disposition. Derimod synes den nævnte højesteretsdom at indicere muligheden for et erstatningsansvar for de kommunale tilsynsmyndigheder, dersom der kan godtgøres fejl eller forsømmelser fra disses side.

## **AFSNIT VI**

### **BORTFALD, TILBAGEKALDELSE OG ÆNDRING AF APPROBATION**

## Kapitel XIV

### Bortfald, tilbagekaldelse og ændring af approbation

#### I. Indledning

I den overvejende del af de tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden har meddelt samtykke til en kommunal disposition, opstår der ingen problemer med hensyn til bortfald eller ændring af samtykket, simpelthen fordi dette udtømmer sin virkning ved, at det udnyttes i overensstemmelse med sit indhold, f.eks. ved erhvervelsen af en ejendom, optagelse af lån o.s.v.

Der kan dog i visse tilfælde opstå spørgsmål om bortfald, tilbagekaldelse eller ændring af approbation.

Nedenfor vil således under II blive behandlet spørgsmålet om bortfald eller ændring som følge af ændringer i lovgrundlaget. Under III behandles dernæst spørgsmålet om approbationsmyndighedens adgang til at tilbagekalde eller ændre et meddelt samtykke, herunder spørgsmålet om tilbagekaldelsesforbehold, og endelig behandles under IV spørgsmålet om ændring af approbationens indhold som følge af bristende forudsætninger fra kommunens side.

#### II. Bortfald eller ændring af approbation som følge af ændringer i lovgrundlaget<sup>1)</sup>

Ændringer i styrelseslovgivningen med hensyn til approbationskrav rejser for så vidt ikke specielle ophævelses- eller ikrafttrædelsesproblemer.

Dersom et approbationskrav ophæves, kan kommunalbestyrelsen fra ophævelsesbestemmelsens ikrafttræden uden samtykke gennemføre dispositioner af den pågældende art.

Indføres nye approbationskrav, vil dispositioner af den pågælden-

---

<sup>1)</sup> Om spørgsmålet om ændret lovgivnings betydning i relation til allerede udstedte forvaltningsakter jfr. bl.a. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 503 ff, *Strömberg*: Förordningsmakten pag. 271 ff, *Sundberg*: Förvaltningsrätt pag. 204 ff og *Westerberg*: Rättskraft pag. 403 ff.

de art ikke kunne foretages uden samtykke efter den pågældende lovbestemmelses ikrafttræden. Trods en noget skiftende ordlyd af KSL's approbationsbestemmelser, jfr. §§ 55–60, kan det dog ikke give anledning til tvivl, at approbationskrav efter den kommunale styrelseslovgivning i princippet retter sig mod den pågældende disposition og ikke mod kommunalbestyrelsens beslutning, og selve den omstændighed, at kommunalbestyrelsen har vedtaget den pågældende disposition vil derfor ikke fritage for kravet om approbation, dersom dispositionen ikke er udført inden den pågældende lovbestemmelses ikrafttræden.

Der kan derimod opstå visse problemer, dersom et tidligere meddelt samtykke fra approbationsmyndigheden er ledsaget af vilkår, hvis opfyldelse ikke er tilendebragt på det tidspunkt, hvor den pågældende approbationsbestemmelse ændres.

Udgangspunktet for en undersøgelse af, om det pågældende vilkår kan anses for bortfaldet ved den skete lovændring, eller om det fortsat må anses at bestå i uændret eller ændret skikkelse, må naturligvis være almindelige lovfortolkningssynspunkter, d.v.s. først og fremmest den pågældende lovbestemmelses ordlyd, dens sammenhæng med andre bestemmelser i ændringsloven, bemærkninger til lovbestemmelsen, udtalelser i kommissionsbetænkninger og under folketingsbehandlingen o.s.v. Det vil dog som oftest være yderst sparsomme fortolkningsbidrag, der kan tilvejebringes gennem disse kilder, og det må i så fald være af afgørende betydning, hvorledes de reale grunde bag den oprindelige approbationsbestemmelse forholder sig til de reale grunde bag approbationsbestemmelsen i den ændrede skikkelse, og om ændringen på denne baggrund kan anses for relevant i relation til det omhandlede vilkår.

Et eksempel på en sådan fortolkningssituation opstod ved den ved KSL § 58 gennemførte bestemmelse om, at der fra lovens ikrafttræden den 1. april 1970 i alle kommuner skulle etableres en jordfond, hvori skulle indgå midler, der i henhold til den hidtidige lovgivning havde været henført under kommunens kapitalformue (med undtagelse af driftskapitalen).

I KKL § 22, stk. 3, og LKL § 15, stk. 1, d, og § 28, stk. 2, var det foreskrevet, at midler hidrørende fra kommunens kapitalformue ikke måtte forbruges uden tilsynsmyndighedens godkendelse, men

hvilke midler kommunens kapitalformue omfattede, og hvad der er formålet med formuen, var ikke nærmere angivet i lovene.

I købstædernes og amtskommunernes regnskabskema var angivet en konto for den såkaldte kapitalfond, der oprettedes i forbindelse med den omlægning af regnskabsformen, der blev gennemført for disse kommuner henholdsvis i 1954 og 1956. Kontoen omfattede den del af kommunens midler, som skulle holdes adskilt fra den øvrige formue. I kapitalfonden indgik som en hovedbestanddel midler, stammende fra salgssummer fra faste ejendomme.

Der udviklede sig efterhånden en fast praksis for, at kapitalfonds- midler foruden at anvendes til jordkøb og byggemodning tillige af indenrigsministeriet blev tilladt anvendt til kommunale anlægsarbejder. Bortset fra erhvervelse af jord stillede der imidlertid i forbindelse med samtykke til anvendelse af fondens midler krav om restitution til fonden over en i det enkelte tilfælde nærmere fastsat arrække<sup>2</sup>).

Bestemmelserne i KKL og LKL om, at forbrug af kommunens kapitalformue krævede tilsynsmyndighedens samtykke blev ikke videreført i KSL. I stedet oprettedes den i KSL § 58 nævnte jordfond, hvis funktion er nærmere fastlagt i KSL § 59, stk. 2, hvorefter salgssummer for fast ejendom skal indgå i jordfonden, medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, medens købesummer for fast ejendom (uden samtykke) kan afholdes af jordfonden.

Efter § 58, stk. 2, må jordfonden og kommunens driftskapital ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindskes bortset fra afholdelse af købesummer for fast ejendom i henhold til § 59, stk. 2.

I bemærkningerne til § 58<sup>3</sup>) redegøres bl.a. for kapitalfondens oprindelse og for den praksis, der havde udviklet sig med hensyn til, at kapitalformuemidler blev tilladt udlånt til kommunen til jordkøb, byggemodning og anlægsarbejder. Om det nærmere forhold mellem jordfonden og den hidtidige kapitalfond eller øvrige kapitalformue indeholder bemærkningerne derimod intet bidrag.

---

<sup>2</sup>) Jfr. Regnskabsbetænkning pag. 29 f og foran kap. IX II.

<sup>3</sup>) F.T. Tillæg A 1967 -68 2. samling sp. 153.

Af interesse for den her foreliggende problematik må herefter være, om de krav om henlæggelser til kapitalfonden over en kortere eller længere årrække, som indenrigsministeriet i talrige tilfælde har stillet i årene forud for 1970, kan antages at være bortfaldet ved kapitalfondsbegrebets afskaffelse ved KSL eller må antages at være konverteret til et krav om henlæggelse til kapitalfondens (delvise) afløser, jordfonden.

At man fra indenrigsministeriets side opfattede jordfonden som kapitalfondens naturlige afløser også i relation til restitutions- og henlæggelsesvilkår fremgår i nogen grad af, at ministeriet, efter at KSL var vedtaget som lov nr. 223 af 31. maj 1968, i tiden indtil 1. april 1970 ændrede sin formulering af henlæggelseskravene. Medens formuleringen hidtil havde været, at samtykke meddeltes på vilkår, at ”købesummen restitueres købstadkommunens kapitalfond i løbet af højst . . . . år, med mindst . . . . årligt”, ændredes dette nu til, at ”købesummen restitueres købstadkommunens kapitalfond (jordfond) i løbet af o.s.v.”.

Ministeriets opfattelse i så henseende kan imidlertid ikke uden videre være afgørende for de tidligere meddelte samtykker, der ikke nævner jordfonden.

Jordfonden adskiller sig på to punkter fra den tidligere kapitalfond. Det kræves for det første ikke, at jordfondens midler skal holdes udskilt fra kommunens øvrige midler. Jordfondens midler kan altså uden samtykke bruges til midlertidige kasseudlæg, når blot restitution sker i overensstemmelse med reglerne i KSL § 58, stk. 3. For det andet kan fonden uden samtykke endeligt formindskes ved afholdelse af købesummen for fast ejendom, jfr. KSL § 59, stk. 2.

Af væsentligere betydning synes imidlertid at måtte være, at den tidligere lovgivnings krav om restitution til kapitalfonden og KSLs krav om samtykke til at afholde beløb af jordfonden til andet end erhvervelse af fast ejendom og om, at salgssummer for fast ejendom skal indgå i jordfonden, medmindre tilsynsmyndigheden meddeler samtykke til andet, hviler på samme reale betragtninger. Disse går ud på dels et formuebevarelsesprincip<sup>4)</sup>, dels et princip om, at overskud i forbindelse med kommunernes virksomhed på jordfor-

---

<sup>4)</sup> Jfr. Regnskabsbetænkning pag. 28 og foran kap. IX II.

syningsområdet ikke må anvendes til en umiddelbar nedsættelse af skatteudskrivningen, men skal anvendes til styrkelse af kommunens selvfinansiering<sup>5</sup>).

Endvidere kan nævnes den omstændighed, at jordfonden etableredes ved overtagelse af de midler, der hidtil havde været henført under kommunens kapitalformue (bortset fra driftskapitalen), hvilket netop først og fremmest var kapitalfondens midler.

Det synes på denne baggrund at måtte antages, at krav om henlæggelser til kapitalfonden ved KSLs ikrafttræden er konverteret til krav om tilsvarende henlæggelser til kommunens jordfond, således at de henlagte midler bliver undergivet de bestemmelser, der gælder for jordfonden.

### **III. Approbationsmyndighedens adgang til at tilbagekalde eller ændre meddelt samtykke**

#### *A. Undersøgelsens afgrænsning og udgangspunkt*

Såvel kommunalbestyrelsens beslutning som den forvaltningsakt, hvorved tilsynsmyndighedens samtykke meddeles, kan naturligvis være behæftet med sådanne mangler, at beslutningen eller samtykket må anses for ugyldigt. Selv om forholdet mellem to offentlige myndigheder næppe ganske kan sidestilles med forholdet mellem borgeren og det offentlige i relation til ugyldighedsspørgsmålet, er der dog på den anden side formentlig ikke grund til at antage, at problematikken med hensyn til ugyldighed af kommunalbestyrelsens og approbationsmyndighedens beslutninger og konsekvenserne heraf med hensyn til tilbagekaldelsesadgang vil afvige så meget fra den almindelige ugyldighedslære, at det vil være naturligt at foretage en særskilt behandling af disse problemer inden for nærværende afhandlings rammer.

---

<sup>5</sup>) Regnskabsbetænkning pag. 30 f og bemærkningerne til KSL § 58, F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 154, hvori det i forbindelse med omtalen af jordfondens funktion udtales, at kommunerne "således ikke vil kunne lade eventuelt overskud ved køb og salg af fast ejendom indgå direkte på driftsregnskabet og herigennem nedsætte skatteudskrivningen".

Der ses derfor i det følgende bort fra tilbagekaldelse og ændring af approbation som følge af, at kommunalbestyrelsens eller tilsynsmyndighedens beslutning rammes af en ugyldighedsgrund, herunder faktisk og retlig vildfarelse. Undersøgelsen begrænses med andre ord til spørgsmålet om tilbagekaldelse eller ændring af et gyldigt meddelt samtykke til en gyldig kommunalbestyrelsesbeslutning.

*Poul Andersen* anfører, at dersom en tilladelse eller godkendelses adressat er et selvstændigt forvaltningssubjekt, kan retsaktens ikke i forhold til dette frit tilbagekaldes eller omgøres<sup>6</sup>).

Dette kan tiltrædes, og da kommunerne er selvstændige retssubjekter (forvaltningssubjekter<sup>7</sup>), består der følgelig ikke nogen diskretionær adgang for tilsynsmyndigheden til at tilbagekalde eller ændre meddelte samtykker til kommunale dispositioner.

Spørgsmålet om, hvorvidt en meddelt approbation under visse omstændigheder kan tilbagekaldes eller ændres, må herefter formentlig besvares ud fra synspunkter om bristende forudsætninger, jfr. nedenfor.

### *B. Bristende forudsætninger for tilsynsmyndigheden*

De forudsætninger, hvorunder tilsynsmyndigheden har meddelt et samtykke, kan bryde af mange grunde<sup>8</sup>). Der kan her være tale om faktiske forudsætninger, dels generelle som f.eks. konjunkturudviklingen, dels forudsætninger specielt knyttet til den pågældende kommunes forhold, som f.eks. befolkningsudvikling, erhvervsmaessige forskydninger m.v. Endvidere kan der være tale om bristende retlige forudsætninger f.eks. derved, at tilsynsmyndigheden ændrer opfattelse med hensyn til det retlige grundlag for et meddelt samtykke.

---

<sup>6</sup>) Forvaltningsret pag. 496. Om tilbagekaldesspørgsmålet i almindelighed jfr. tillige *Claus Haagen Jensen*: Om tilbagekaldelse af forvaltningsakter. Notat i tilslutning til kap. X i *Poul Andersen*: Forvaltningsret. Institut for offentlig ret 1971 (stencileret).

<sup>7</sup>) Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 60, *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 66, *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 71, *Modeen*: Förtroendeopdraget pag. 25 ff og *Sundberg*: Förvaltningsrätt pag. 26.

<sup>8</sup>) I speciallovgivningen findes undertiden udtrykkelig hjemmel for tilbagekaldelse af godkendelse på grund af bristende forudsætninger, jfr. således f.eks. lov nr. 237 af 4. juni 1969 om sygehusvæsenet § 16, stk. 5.

## 1. Bristende forudsætninger på grund af ændrede faktiske forhold

Spørgsmålet om forvaltningsmyndigheders adgang til under påberåbelse af ændrede faktiske forhold at tilbagekalde gyldige begunstigende forvaltningsakter over for borgerne har været genstand for ret indgående behandling i teorien<sup>9</sup>). Trods nuancer i opfattelserne kan teoriens stilling formentlig stort set sammenfattes derhen, at udgangspunktet er, at borgerens behov for tryghed skaber formodning imod en tilbagekaldelsesadgang, men at der iøvrigt gør sig betydelige forskelle gældende på de forskellige forvaltningsområder og at den konkrete afgørelse må træffes ud fra en helhedsvurdering af på den ene side de offentlige hensyn og på den anden side borgerens interesse i opretholdelse af forvaltningsakten. Som momenter, der kan indgå i en sådan helhedsvurdering kan f.eks. nævnes, om en tilladelse er begrænset eller ubegrænset i tid, om tilladelsen er udnyttet, om tilbagekaldelsen sker mere generelt eller kun i enkelte tilfælde, om der består et modpartsforhold og om tilbagekaldelsen sker kortere eller længere tid efter tilladelsens meddelelse<sup>10</sup>).

Ser man på forholdet mellem approbationsmyndighed og kommune kan også her anføres en række grunde mod en tilbagekaldelsesadgang begrundet i ændringer i faktiske forhold.

Imod en sådan tilbagekaldelses- eller ændringsadgang, der ifølge sagens natur alene kan rette sig mod situationer, hvor samtykket ikke, eller i hvert fald ikke fuldt ud, har udtømt sine retsvirkninger ved gennemførelsen af den pågældende kommunale disposition, kan således anføres, at den ville efterlade kommunalbestyrelsen i en overordentlig usikker situation. Kommunalbestyrelsen skal ved sin budgetlægning og dermed fastsættelse af beskatningens højde disponere indtil 1 1/2 år ud i fremtiden<sup>11</sup>) og har ikke mulighed for

---

<sup>9</sup>) Jfr. således *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 505 ff, *Castberg*: Forvaltningsret pag. 171 ff, *Frihagen*: Forvaltningsrett III pag. 19.1 ff og samme *Villfarelse* pag. 353 ff, *Harder*: Administrative afgørelser pag. 155 ff, *Sundberg*: Förvaltningsrätt pag. 168 ff og *Westerberg*: Rättskraft pag. 324 ff.

<sup>10</sup>) Jfr. f.eks. *Frihagen*: Forvaltningsrett III pag. 19.15.

<sup>11</sup>) Jfr. KSL § 37 sammenholdt med KSL §§ 36 og 38.

efterfølgende at ændre sine beskatningsindkomster<sup>12</sup>). En tilbagekaldelse eller ændring af f.eks. meddelte, men endnu ikke udnyttede lånetilladelser eller af generelle samtykker til ejendomsafhændelser, vil derfor kunne betyde, at kommunen ikke bliver i stand til at afholde sine budgetterede udgifter, herunder måske udgifter til foranstaltninger, som kommunen efter lovgivningen er forpligtet til at udføre.

Imod tilbagekaldelsesadgang kan endvidere anføres, at det er tilsynsmyndigheden, der afgør, hvilket informationsgrundlag den ud fra de tilsynsmæssige interesser vil kræve som grundlag for sit samtykke<sup>13</sup>), og at den derfor bedre end kommunalbestyrelsen må formodes at være i stand til at skønne over risikoen for forudsætningernes bristen og dermed for behovet for at tidsbegrænse samtykket eller indsætte tilbagekaldelses- eller ændringsklausuler.

Endelig kan anføres den praktiske omstændighed, at tilsynsmyndigheden ved sin stillingtagen til nye andragender fra kommunalbestyrelsen ofte i hvert fald i nogen grad vil kunne råde bod på resultaterne af sine bristede forudsætninger, idet den i forbindelse med sådanne andragender kan stille skærpede vilkår med hensyn til afdragetid, henlæggelser o.s.v. eller måske endog helt nægte samtykke.

På den anden side kan det næppe have formodningen for sig, at hensynet til varetagelsen af samfundsmæssige helhedsinteresser altid skal vige for kommunens interesse i at bevare en approbationsmæssig status quo. Det kan herved anføres, at den samfundsmæssige interesse i en koordinering af statens og kommunernes virksomhed vil kunne være af meget betydelig styrke, f.eks. hvis en tilbagekal-

---

<sup>12</sup>) Den tidligere lovgivning indeholdt hjemmel til udskrivning af yderligere skat til dækning af forhøjede udgifter, jfr. KKL § 21, stk. 2, og LKL § 14, stk. 4, og § 27, stk. 5. Denne adgang til forhøjelse af skatteudskrivningen i årets løb var i et vist omfang opretholdt ved § 40 i det oprindelige forslag til KSL, men bestemmelsen herom udgik under folketingsbehandlingen som uforenelig med kildeskatteordningen.

<sup>13</sup>) Det må dog antages, at også approbationsmyndighederne er underkastet et almindeligt undersøgelsesprincip, der stiller visse minimumskrav til sagsoplysningen. Jfr. om undersøgelsesprincippet *Poul Andersen: Forvaltningsret* pag. 503, *Bent Christensen: Nævn og Råd* pag. 354 ff, *Frihagen: Forvaltningsrett II* pag. 13.21 ff og *Villfarelse* pag. 104 ff, *Harder: Administrative afgørelser* pag. 124, *Nørgaard: Forvaltningsret* pag. 81 f, *Sundberg: Forvaltningsrätt* pag. 237 ff.

delse af meddelte, men ikke udnyttede, lånetilladelser sker som led i regeringens foranstaltninger i en økonomisk krisesituation. Hertil kommer, at de hensyn af psykologisk og privatøkonomisk karakter, der taler imod tilbagekaldelse overfor en borger ikke på samme måde gør sig gældende i forholdet mellem stat og kommune(r).

Hverken domspraksis eller administrativ praksis yder noget afgørende bidrag til løsningen af spørgsmålet om approbationsmyndighedens tilbagekaldelsesadgang<sup>14</sup>).

Skal man på det foreliggende, ret spinkle grundlag, drage en konklusion med hensyn til tilsynsmyndighedens adgang til at tilbagekalde eller ændre et meddelt samtykke på grund af ændrede faktiske omstændigheder må denne formentlig drages derhen, at tilbagekaldelse ikke er principielt udelukket, men at afgørelsen i det enkelte tilfælde må træffes ud fra en helhedsvurdering af de tilsynsmæssige og styringsmæssige interesser over for de kommunale interesser. I denne helhedsvurdering må formentlig indgå elementer som f.eks. et meddelt, uudnyttet samtykkes alder, om samtykket er tidsbegrænset eller ikke og om tilbagekaldelsen sker generelt eller kun over for en enkelt kommune.

## 2. *Bristende forudsætninger på grund af ændrede retlige forhold*

Spørgsmålet om, hvorvidt ændrede retlige forhold kan medføre, at forvaltningsmyndighederne kan tilbagekalde gyldigt meddelte tilladelser til borgerne er ret udførligt behandlet i litteraturen<sup>15</sup>).

Spørgsmålet om tilbagekaldelse på grund af ændrede retlige forhold vil også kunne opstå i forholdet tilsynsmyndighed-kommune(r). Ændringer i det retlige grundlag er imidlertid relativt sjældne for så vidt angår styrelseslovens område og i det omfang, de

---

<sup>14</sup>) Spørgsmålet strejfes i U.f.R. 1923.10 H hvori det blev antaget, at et amtsråd efter først den 29. juni 1921 at have godkendt et den 5. marts samme år stedfundet, påklaget sognerådsvaleg ikke havde været beføjet til 31. august samme år at omgøre denne beslutning "idet der efter proceduren ikke har foreligget amtsrådet nye oplysninger, der kunne begrunde sådan omgørelse". Udtalelsen i denne ret specielle sag om et valgs gyldighed tillader dog næppe videregående slutninger med hensyn til tilbagekaldelsesadgangen i almindelighed. Jfr. om dommen tillige *Jørgen Mathiasen* i U.f.R. B 1963 pag. 144 ff.

<sup>15</sup>) Jfr. *Poul Andersen*: Forvaltningsret pag. 504 f, *Castberg*: Forvaltningsrett pag. 173 ff og *Westerberg*: Rättskraft pag. 403 ff.

forekommer, er det snarere spørgsmålet om samtykke eo ipso er bortfaldet eller ændret, der rejser sig, jfr. foran under II, end spørgsmålet om tilbagekaldelse.

Spørgsmålet om tilbagekaldelse vil dog f.eks. kunne opstå, dersom bestemmelser i speciallovgivningen, der har været relevante i forbindelse med meddelelsen af samtykket, ændres på en sådan måde, at ændringen vel ikke gør den kommunale disposition, som samtykket er meddelt til, ulovlig, men dog forrykker forudsætningerne for samtykket.

Spørgsmålet om udstedelse af eller ændringer i indenrigsministeriets forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser behandles særskilt nedenfor under C.

Der synes hverken i lovgivningen, i domspraksis eller i administrativ praksis at være holdepunkter for at opstille faste regler for løsningen af de problemer, der knytter sig til tilsynsmyndighedens adgang til at tilbagekalde samtykket. Også her må der formentlig i det enkelte tilfælde foretages en helhedsvurdering, hvor de tilsynsmæssige interesser i tilbagekaldelse og den kommunale interesse i opretholdelse vejes mod hinanden. I vurderingen må formentlig indgå tilsvarende elementer som nævnt ovenfor i forbindelse med spørgsmålet om ændring på grund af faktiske omstændigheder.

### *C. Udstedelse af eller ændring i forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser*

Domspraksis indeholder ikke bidrag med hensyn til, i hvilket omfang udstedelse eller ændring af forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser, jfr. KSL § 47, influerer på adgangen til at tilbagekalde eller ændre tidligere meddelte samtykker.

Derimod har indenrigsministeriet fremsat en udtalelse, der viser, at man fra indenrigsministeriets side ikke anser meddelte, men ikke udnyttede samtykker for principielt uangribelige i forbindelse med reguleringer, som indenrigsministeriet foretager med hjemmel i instruktionsbeføjelsen efter KSL § 47. Spørgsmålet drejede sig om, at indenrigsministeriet i 1969 havde meddelt en kommune samtykke til optagelse af et lån på ca. 6 mill. kr., alene betinget af, at de nærmere lånevilkår skulle forelægges til godkendelse forinden

låneoptagelsen. Kommunen ansøgte i 1972 tilsynsrådet om denne godkendelse af de nærmere lånevilkår. Mod disse kunne intet indvendes, men tilsynsrådet erklærede nu, at det endelige samtykke til låneoptagelsen ikke kunne gives, da lånet ikke kunne rummes inden for den låneramme for regnskabsåret 1971-72, som var fastsat for den pågældende kommune som et led i det lånerammesystem, indenrigsministeriet med hjemmel i KSL § 47 havde foreskrevet tilsynsrådet. Indenrigsministeriet erklærede sig enig med tilsynsrådet i, at lån, der blev hjemtaget efter 1. april 1971 skulle holdes inden for den for kommunen fastsatte låneramme, uanset at foreløbigt lånetilsagn tidligere var afgivet<sup>16</sup>).

Da det oprindeligt afgivne lånetilsagn alene var betinget af godkendelsen af de nærmere lånevilkår, hvilket efter helt fast indenrigsministeriel praksis alene ville sige rentens højde, lånets løbetid, provision og lignende, indeholder indenrigsministeriets udtalelse klart en tilkendegivelse af, at det tidligere meddelte samtykke efter ministeriets opfattelse om fornødent måtte vige for gennemførelsen af det senere fastsatte lånerammesystem for 1971-72.

Indenrigsministeriets udtalelse må formentlig ses i lyset af, at der var udstedt talrige sådanne "foreløbige" lånetilladelser, der i ret stort tal var uudnyttede, og at en antagelse af disse samtykkers uangribelighed ville kunne betyde en alvorlig trussel for hele lånerammesystemets gennemførelse.

Indenrigsministeriets krav om, at lån, til hvis optagelse der tidligere var meddelt samtykke, skulle holdes inden for den senere fastsatte låneramme ville i realiteten kunne virke som et krav om tilbagekaldelse af meddelte, men ikke udnyttede lånetilladelser. På denne baggrund er det af interesse at forsøge en nærmere bestemmelse af, hvorvidt og i bekræftende fald under hvilke betingelser indenrigsministeriet med hjemmel i instruktionsbeføjelsen efter KSL § 47 kan antages at være beføjet til at pålægge tilsynsrådene at tilbagekalde tidligere meddelte samtykker.

Ordlyden af KSL § 47, stk. 2, 2. pkt., hvorefter "indenrigsmini-

---

<sup>16</sup>) Indenrigsministeriets skrivelse af 19. juli 1972 (utrykt). Om lånerammesystemet jfr. foran pag. 113 ff.

steren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser”, synes i hvert fald ikke at kunne udelukke, at indenrigsministeriet (generelt) pålægger tilsynsrådene at tilbagekalde samtykker, inden for de rammer hvor tilsynsrådene af egen drift ville kunne træffe beslutning om tilbagekaldelse.

Da tilsynsrådernes opgave alene er udførelsen af et i princippet statsligt tilsyn med kommunalforvaltningen, jfr. herom kapitel V III D, synes der heller ikke mod et sådant resultat at kunne anføres noget selvstændigt modstående hensyn til tilsynsrådet selv. Det må herefter formentlig antages, at indenrigsministeriet som et led i sin instruktionsbeføjelse kan pålægge tilsynsrådene at tilbagekalde tidligere meddelte samtykker i det nævnte omfang.

#### *D. Tilbagekaldelse ex nunc eller ex tunc?*

Tilbagekaldelse af gyldige tilladelser til borgerne antages i almindelighed alene at have virkning ex nunc<sup>17)</sup> og der er næppe grundlag for at opstille en herfra afvigende regel for så vidt angår tilbagekaldelse af gyldigt meddelte samtykker til kommuner.

#### *E. Forbehold om tilbagekaldelse eller ændring af approbation*

Det antages som hovedregel, at forvaltningsmyndigheder kan knytte tilbagekaldelses- eller ændringsforbehold til tilladelser og andre begunstigende forvaltningsakter, som diskretionært kan nægtes<sup>18)</sup>,

<sup>17)</sup> Jfr. Poul Andersen: Forvaltningsret pag. 519 ff, Westerberg: Rättskraft pag. 449 ff.

<sup>18)</sup> Jfr. f.eks. U.f.R. 1927.49 H, hvori det i landsretsdommen bl.a. udtales:

”Hvad dernæst angår spørgsmålet, om der ved den i 1891 stedfundne nedlæggelse af den pågældende vej har foreligget særlige forhold, der uafhængigt af de nysnævnte lovbestemmelser kunne berettiggelse sagsøgerne til at tilbagekalde den givne tilladelse til vejens nedlæggelse som landevej, må der gås ud fra, at der ikke i sin tid af ministeriet er taget noget udtrykkeligt forbehold i så henseende, idet særlig slutningsbemærkningen i 1. stykke af overvejningsberetningens ovenfor anførte skrivelse ikke kan anses som et sådant forbehold.”

Landsretsdommen stadfæstede af højesteret i henhold til dens grunde.

I U.f.R. 1912.944 H havde Kultusministeriet ved skrivelse af 16. juli 1857 godkendt, at der for offer og akcidenser skulle afkortes en førstelærer 15 tdr. byg årlig ”for det Første i 10 år fra 1. Januar 1857 at regne”. Det udtales i højesterets dom: ”Ved den i den indankede dom ommeldte skrivelse fra ministeriet for kirke- og

idet man antager, at dette må følge af en slutning fra det mere til det mindre. *Poul Andersen* anfører, at i de fleste tilfælde vil denne betragtning være rigtig, men at slutningen undertiden er uberettiget, idet et tilbagekaldelsesforbehold godt, uanset at forvaltningsakten er diskretionær, kan være uforeneligt med positive lovregler eller disses forudsætninger<sup>19</sup>).

Et lignende udgangspunkt må formentlig antages, for så vidt angår de kommunale tilsynsmyndigheders adgang til at indsætte forbehold om tilbagekaldelse eller ændring i et samtykke.

Forholdet er imidlertid det, at en lang række af de samtykker, som tilsynsmyndighederne meddeler efter KSL, netop er af en sådan karakter, at tilbagekaldelses- eller ændringsforbehold må anses for uforenelige med lovens forudsætninger. Dette må således ud fra hensynet til medkontrahenten og dermed til almindelige omsætningssynspunkter antages at gælde samtykke til konkrete erhvervelser eller afhændelser af fast ejendom, jfr. KSL § 59. For så vidt angår vilkår, der alene er bindende i forhold til kommunen, f.eks. forhold vedrørende jordfonden, jfr. KSL §§ 58 og 59, kan adgangen til ændringsforbehold dog næppe udelukkes.

Generelle samtykker til ejendomserhvervelser og afhændelser må i princippet kunne forsynes med de nævnte forbehold, men tilbagekaldelse eller ændring må i så tilfælde antages kun at have virkning med hensyn til fremtidige dispositioner, altså således at allerede effektuerede erhvervelser eller afhændelser ikke berøres. Også her må der dog antages en adgang til at ændre vilkår, der alene er bindende for kommunen med tilbagevirkende kraft, hvis forbeholdet udtrykkeligt har dette indhold. I tvivlstilfælde må formodningen være for, at også et ændringsforbehold med hensyn til sådanne vilkår alene skal have virkning med hensyn til fremtidige dispositioner ifølge den generelle tilladelse.

---

undervisningsvæsen af 16. juli 1857 må ministeriet anses at have forbeholdt sig at træffe nærmere afgørelse af, hvorledes der skulle forholdes med afkortningen efter de 10 års forløb, og sådan afgørelse er derefter lovlig truffen ved ministeriets i dommen nævnte skrivelse af 2. juli 1883."

<sup>19</sup>) Forvaltningsret pag. 499 f. Jfr. iøvrigt om tilbagekaldelsesforbehold *Frihagen*: Forvaltningsrett III pag. 19.13 f, *Sundberg*: Förvaltningsrätt pag. 171 ff og *Westerberg*: Rättskraft pag. 427 ff.

Også med hensyn til samtykke til konkrete låneoptagelser, garantitilsagn og pantsætninger, jfr. KSL §§ 55, 57 og 59 må forbehold om ændring eller tilbagekaldelse normalt være udelukket bortset fra forbehold om ændring af vilkår, der alene er bindende for kommunen. Med hensyn til generelle tilladelser, der i praksis formentlig hovedsagelig forekommer med hensyn til mindre garantitilsagn, f.eks. for lån til boligindskud m.v., må tilsvarende synspunkter formentlig gælde som ovenfor anført for ejendomsdispositioners vedkommende.

I indenrigsministeriets praksis er forbehold om tilbagekaldelse eller ændring af meddelte samtykker sjældent forekommende<sup>20</sup>). Dette hænger sammen med, at man på det område, hvor de nævnte forbehold især kunne tænkes at finde anvendelse, nemlig i forbindelse med generelle samtykker, i næsten alle tilfælde opererer med ret korte perioder for det generelle samtykke<sup>21</sup>), i regelen ikke over 2–3 år. Hvor generelle samtykker undtagelsesvis meddeles uden tidsbegrænsning, finder man på den anden side netop forbehold af den her omhandlede karakter<sup>22</sup>).

*Poul Andersen* antager, at hvor en begunstiggelse er tilstået ”indtil videre”, foreligger et forbehold om, at forvaltningsakten kan tilbagekaldes efter forvaltningsmyndighedens frie skøn<sup>23</sup>).

Forbehold om, at samtykke meddeles ”indtil videre” er sjældne i indenrigsministeriets nyere praksis. I ældre praksis på vedtægts-

---

20) Jfr. også *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 144 f, hvor det anføres, at tilbagekaldelsesforbehold og bestemmelser, der går ud på at udelukke visse til approbationsakten normalt knyttede retsvirkninger, næppe forekommer i forvaltningens praksis for så vidt angår approbation af kommuners optagelse af lån og køb og salg af fast ejendom.

21) Som et eksempel på et generelt samtykke, der er meddelt helt uden tidsbegrænsning og uden tilbagekaldelsesforbehold, kan nævnes indenrigsministeriets skrivelse af 30. januar 1962 (utrykt) vedrørende en amtskommunes garanti for lån til tjenestemænds anskaffelse af motorkøretøjer. Den manglende tidsbegrænsning, der ikke er omtalt i sagens akter, skyldes formentlig en lapsus.

22) Dette gælder f.eks. indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1941 (utrykt), hvori man uden tidsbegrænsning meddeler Frederiksberg kommune generelt samtykke til anvendelsen af visse nærmere angivne afskrivningsregler i forbindelse med restitution til kommunens kapitalformue. Det udtales imidlertid i skrivelsen, at indenrigsministeriet må forbeholde sig ret til i de enkelte tilfælde at træffe selvstændig beslutning om afskrivningstiden.

23) Forvaltningsret pag. 498. Jfr. således også *Westerberg*: Rättskraft pag. 427.

området skete stadfæstelse derimod regelmæssigt på den måde, at vedtægten stadfæstedes som ”gældende indtil videre”.

Efter KKL § 31, stk. 3, skulle bestemmelser om de kommunale tjenstemænds antal og ansættelse m.v. træffes i en særlig lønnings- og pensionsvedtægt, der skulle stadfæstes af indenrigsministeriet. Disse stadfæstelser skete i vidt omfang ”som gældende indtil videre”, og fra indenrigsministeriets side betragtede man formentlig dette som en midlertidig godkendelse. F.eks. havde indenrigsministeriet den 29. maj 1920 stadfæstet et lønregulativ for en købstadkommune ”som gældende indtil videre”. I 1927 skrev indenrigsministeriet<sup>24)</sup> imidlertid bl.a. således til byrådet: ”Efter de oplysninger, der er fremkommet under forhandlingerne med byrådet, finder ministeriet anledning til at fremhæve, at forudsætningen for ministeriets under 29. maj 1920 meddelte midlertidige stadfæstelse af det hidtil gældende lønregulativ ikke længere kan anses at være til stede, hvorfor man henleder byrådets opmærksomhed på det ønskelige i, at der snarest ske kan fra byrådet fremkommer forslag til en ny lønningsvedtægt, hvis lønninger, jfr. de i sin tid med Købstadforeningen førte forhandlinger, ikke ligger højere end statens”.

Fra området kommunale fællesskaber og selskaber med kommunal deltagelse kan nævnes, at Nørresundby Højspændingsselskab I/S i 1958 forespurgte indenrigsministeriet, om der lå nogen særlig begrænsning i, at indenrigsministeriets vedtægtsgodkendelse af 23. september 1957 var meddelt som gældende indtil videre. Selskabet henviste herved til, at tilføjelsen ikke fandtes i forskellige andre el-selskabers godkendte vedtægter. Indenrigsministeriet afgav det noget kryptiske svar<sup>25)</sup>, at det ikke ved den omhandlede tilføjelse havde været tilsigtet at stille interessentskabet anderledes end andre elselskaber. Da forholdet jo imidlertid var det, at begrænsningen ”indtil videre” jo som anført savnedes i en række andre selskabers vedtægter, må man vel antage, at indenrigsministeriets udtalelse nærmest indeholder en tilkendegivelse af udtrykket er retligt betydningsløst.

<sup>24)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 1. december 1927 (utrykt). Skrivelsen er citeret i dommen U.f.R. 1931.746 H.

<sup>25)</sup> Indenrigsministeriets skrivelse af 14. februar 1958 (utrykt).

I den med indenrigsministeriets skrivelse af 24. oktober 1933<sup>26)</sup> udsendte vejledende normalstyrelsesvedtægt for købstæder § 22 og i den med indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 11. juni 1934<sup>27)</sup> udsendte vejledende normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner § 34 udtales i forbindelse med ikrafttrædelsesbestemmelsen, at vedtægten ”gælder indtil videre”. En tilsvarende bestemmelse er derimod ikke optaget i den med indenrigsministeriets cirkulære nr. 72 af 11. april 1959 udsendte normalstyrelsesvedtægt for sognekommuner eller de med indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 og cirkulære nr. 172 af 7. august 1969 udsendte vejledende normalstyrelsesvedtægter for henholdsvis primærkommuner og amtskommuner.

Hvadenten det omhandlede udtryk, at vedtægten er ”gældende indtil videre”, knyttes til en bestemmelse i selve vedtægten eller til tilsynsmyndighedens stadfæstelsespåtegning er det imidlertid vanskeligt at se, hvorledes dette udtryk på styrelsesvedtægtsområdet kan indebære en diskretionær tilbagekaldelsesret af stadfæstelsen. En adgang til at indsætte en sådan må formentlig anses for udelukket på styrelsesvedtægtsområdet som følge af den ved styrelseslovgivningen foreskrevne procedure for vedtægten tilvejebringelse. Såvel kommunalbestyrelsens vedtagelse som approbationsmyndighedens stadfæstelse er både efter den tidligere styrelseslovgivning og efter KSL § 2, stk. 2, en nødvendig forudsætning for vedtægten tilblivelse og der tilkommer ikke stadfæstelsesmyndigheden nogen kompetence til på egen hånd at fastsætte vedtægtsbestemmelser med bindende virkning for kommunalbestyrelsen<sup>28)</sup>). Dersom udnyttelsen af en tilbagekaldelsesklausul med hensyn til stadfæstelsen skete uden varsel ville dette medføre, at kommunen fra tilbagekaldelsestidspunktet ville være uden styrelsesvedtægt, hvilket må være et uantageligt resultat, da vedtægten indeholder bestemmelser, der er en forudsætning for, at kommunalbestyrelsen kan fungere, f.eks. bestemmelser om kommunalbestyrelsens medlemstal, om de stående udvalgs antal, myndig-

<sup>26)</sup> Utrykt.

<sup>27)</sup> Utrykt.

<sup>28)</sup> Kommentar pag. 163. *Espersen*: Beslutninger pag. 13. *Harder*: Kommunalforvaltning pag. 20.

hedsområde og medlemstal og borgmesterens vederlag. En tilbagekaldelse af stadfæstelsen måtte derfor under alle omstændigheder forudsætte et varsel af en sådan længde, at kommunalbestyrelsen kunne nå at vedtage og få stadfæstet en ny vedtægt. Da der imidlertid ikke ses at være nogen hjemmel for approbationsmyndigheden til at pålægge kommunalbestyrelsen at vedtage et nyt vedtægtsudkast af andet indhold end det hidtil gældende, må det formentlig antages, at der ikke i forbindelse med stadfæstelsen af en kommunes styrelsesvedtægt kan tages forbehold om, at stadfæstelsesmyndigheden ensidigt kan tilbagekalde sin stadfæstelse.

Spørgsmålet om tilbagekaldelse af stadfæstelse af styrelsesvedtægter har så vidt ses aldrig foreligget i praksis.

#### IV. Bristende forudsætninger for kommunen

Den omstændighed, at en kommunalbestyrelse har opnået tilsynsmyndighedens samtykke til en disposition, forpligter ikke i sig selv kommunalbestyrelsen til at udføre dispositionen. Udføres den pågældende disposition imidlertid, påtager kommunalbestyrelsen sig hermed forpligtelse til at opfylde de for samtykket fastsatte vilkår<sup>29</sup>).

Dersom der, forinden den pågældende disposition er udført, foreligger bristende forudsætninger fra kommunalbestyrelsens side med hensyn til lyst eller evne til at gennemføre dispositionen, eller dersom de for samtykket fastsatte vilkår i sig selv udgør en bristende forudsætning for kommunalbestyrelsens beslutning om dispositionen, kan kommunalbestyrelsen således blot afstå fra dispositionens gennemførelse<sup>30</sup>).

<sup>29</sup>) Jfr. indenrigsministeriets svar på spørgsmål 18 fra folketingsudvalget vedrørende forslaget til KSL. Svaret er optaget i udvalgets beretning af 26. september 1967. F.T. Tillæg B 1966-67, sp. 2271.

<sup>30</sup>) Det kan dog i denne forbindelse nævnes, at speciallovgivningen i adskillige tilfælde opstiller krav om approbation med hensyn til foranstaltninger, som kommunen er pligtig at bringe til udførelse jfr. således f.eks. lov nr. 229 af 6. juni 1968 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister § 2, hvorefter kommunalbestyrelsen skal sikre, at kommunen råder over det nødvendige antal pladser på alderdomshjem og plejehjem, sammenholdt med samme lovs § 6, hvorefter planer vedrørende oprettelse eller ændring af kommunale alderdoms- og plejehjem skal godkendes af socialministeren, og § 8, hvorefter også overenskomster mellem kommuner og private hjem kræver godkendelse.

Dersom den pågældende disposition allerede er udført, men vilkårene for samtykket endnu ikke opfyldt fra kommunens side, opstår spørgsmålet, om relevante og væsentlige bristende forudsætninger fra kommunalbestyrelsens side med hensyn til de pågældende vilkårs opfyldelse kan medføre, at disse kan anses for bortfaldne eller ændrede. Dette må i hvert fald i et vist omfang antages, men der må formentlig også i sådanne tilfælde foretages en afvejning af kommunalbestyrelsens bristende forudsætning og den tilsynsmæssige interesse i vilkårets opretholdelse.

Dersom en kommunalbestyrelse f.eks. til rekreative formål ønsker at erhverve en fast ejendom af en sådan størrelse, at købesummen helt vil udtømme kommunens jordfond, vil tilsynsmyndigheden formentlig uanset KSL § 59, stk. 2, in fine, lovligt kunne stille som vilkår for sit samtykke efter § 59, stk. 1, til ejendomserhvervelsen, at der i en årrække skal optages et beløb på kommunens årsbudget til styrkelse af jordfonden. Dersom kommunalbestyrelsen imidlertid opgiver at anvende ejendommen til rekreative formål og atter afhænder ejendommen med fortjeneste og salgssummen indgår i jordfonden, jfr. KSL § 59, stk. 2, må det formentlig antages, at vilkåret om henlæggelser til styrkelse af jordfonden må anses for bortfaldet.

Anderledes vil sagen formentlig stille sig, dersom tilsynsmyndigheden f.eks. i forbindelse med samtykke til en mindre låneoptagelse stiller som vilkår, at kommunalbestyrelsen i en årrække på sit årsbudget optager nærmere fastsatte beløb til styrkelse af kommunens driftskapital. Her kan det næppe antages, at dette vilkår bortfalder med virkning for fremtiden, selv om kommunalbestyrelsen tilbagebetaler lånet inden forfaldstiden og inden samtlige henlæggelser er foretaget. Selv om kommunalbestyrelsens bristende forudsætninger med hensyn til vilkåret her muligvis vil kunne betegnes som væsentlige og relevante, må de dog formentlig vige for den tilsynsmæssige interesse i, at kommunens driftskapital bringes op på en sådan størrelse, at optagelse af bagatellån fremtidig kan undgås.

## **AFSNIT VII**

### **NOGLE RETSPOLITISKE BETRAGTNINGER**

-

## Kapitel XV

### Nogle retspolitiske betragtninger

#### I. Kommunallovskommissionens betænkning og KSL

Kommunallovskommissionens udtalelser om det fremtidige tilsyns indhold efterlader nærmest det indtryk, at man fra kommissionens side forestillede sig dette videreført stort set efter det hidtidige mønster. Man fremsatte ganske vist en programudtalelse om, at man måtte finde det rigtigt, at kommunerne blev givet en noget friere stilling end hidtil, men udtalte videre, at der samtidig burde foretages en à jourføring og modernisering af tilsynsreglerne på grundlag af de erfaringer, der var gjort under den hidtil gældende lovgivning<sup>1</sup>).

De approbationskrav, der var hjemlet i KKL og LKL, blev da også i det væsentligste foreslået videreført i kommissionens lovudkast og på enkelte områder foreslog kommissionen indført nye krav om approbation af konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger, jfr. kommissionens lovudkast § 16 om vederlag til udvalgsformænd<sup>2</sup>) og § 57, stk. 1, 2. pkt., om påtagelse af en vedvarende forpligtelse, der ikke direkte ifølge lovgivningen påhviler kommunen<sup>3</sup>).

Med hensyn til tilsynsmyndighedernes organisation var de af kommissionen foreslåede tilsynsråd vel en nydannelse, men den i forbindelse med rådene foreslåede instruktionsbeføjelse for ministeriet kommenteres imidlertid yderst sparsomt<sup>4</sup>), samtidig med at ønskeligheden af at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med kommunerne fremhæves<sup>5</sup>).

Kommunallovskommissionens indstilling med hensyn til det fremtidige tilsyns indhold og organisation blev i alt væsentligt lagt

---

<sup>1</sup>) BET pag. 161.

<sup>2</sup>) BET pag. 201.

<sup>3</sup>) BET pag. 207.

<sup>4</sup>) BET pag. 161 og 234.

<sup>5</sup>) BET pag. 160 og 234.

til grund i indenrigsministerens forslag til KSL og ved folketingets vedtagelse heraf<sup>6</sup>).

For en retspolitisk betragtning må det for det første forekomme bemærkelsesværdigt, at man i et vist omfang videreførte approbationskrav der – i hvert fald for købstædernes vedkommende, hvis forhold man i høj grad byggede på ved udformningen af de nye tilsynsbestemmelser – havde mistet reelt indhold, jfr. det i kapitel VIII anførte om approbationskrav i forbindelse med dispositioner over fast ejendom<sup>7</sup>) eller videreførte approbationsinstituttet på områder, hvor der i praksis havde udviklet sig en så standardiseret praksis, at en retsnormering i lovs- eller bekendtgørelsesform måtte forekomme naturlig, jfr. f.eks. borgmesterspensionsområdet<sup>8</sup>).

## II. Approbationspraksis efter KSL

I endnu højere grad må dog den approbationspraksis, der har udviklet sig siden ikrafttrædelsen af KSL den 1. april 1970, forekomme bemærkelsesværdig fra et retspolitisk synspunkt<sup>9</sup>).

Som det vil være fremgået navnlig af kapitel VIII har indenrigsministeriet gennem anvendelsen af instruktionsbeføjelsen gennemført en vidtgående styring også af primærkommunerne. Denne styring er på området for låneoptagelser klart præget af den samfundsmæssige interesse i en regulering og styring af den offentlige sektors økonomi som helhed. Styringen indgår derfor som et led i den samfundsökonomiske rammeplanlægning, medens den enkelte kommunalbestyrelses lånebeslutninger i det enkelte tilfælde er uden nævneværdig interesse, når det er sikret, at dispositionen falder inden for de på forhånd afstukne rammer for

<sup>6</sup>) Der har ikke på tilsynsområdet gjort sig partipolitiske divergenser gældende i nævneværdigt omfang. Vedtagelsen af KSL var således enstemmig, jfr. F.T. 1967 68 2. samling, sp. 3193.

<sup>7</sup>) Pag. 127 ff.

<sup>8</sup>) Jfr. foran pag. 171 f.

<sup>9</sup>) Heller ikke i den administrative praksis på tilsynsområdet, der er gennemført af skiftende regeringer, har partipolitiske divergenser gjort sig gældende i nævneværdigt omfang. De gennemførte foranstaltninger har således kun i begrænset omfang givet anledning til politiske reaktioner i folketinget gennem spørgsmål til ministeren eller lignende.

den pågældende kommunes og samtlige kommuners låneoptagelser. Dette må formentlig også ses på baggrund af, at der med de nye større og økonomisk mere bærekraftige kommunale enheder næppe længere kan anføres noget behov for at sikre den enkelte kommune mod dispositioner, der er skadelige for kommunen selv<sup>10)</sup>).

På området for dispositioner over fast ejendom har indenrigsministeriet i realiteten gennem generelle samtykker til amtsrådene og gennem forskrifter til tilsynsrådene om at meddele tilsvarende generelle samtykker til primærkommunerne ophævet approbationskravet for så vidt angår erhvervelse af fast ejendom, medens der – noget inkonsekvent – ikke er foretaget nogen tilsvarende ophævelse for så vidt angår afhændelser<sup>11)</sup>). Også udviklingen på området for dispositioner over fast ejendom kan formentlig beskrives som en forskydning af interessen bort fra opretholdelsen af et approbationskrav rettet mod konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger og hen imod en styring og fysisk planlægning gennem godkendelse af planer og rammebeslutninger. De fornødne approbationskrav til gennemførelsen heraf findes imidlertid ikke i styrelseslovgivningen, men i planlægningslovgivningen, jfr. lov om byplaner, by- og landzoneloven m.v.

På området for vederlag til udvalgsformænd og kommunalbestyrelsens næstformand er der gennem en så vidtgående normering af såvel indenrigsministeriets som – gennem anvendelse af instruktionsbeføjelsen – tilsynsrådernes skøn skabt en situation, hvor en bemyndigelse til ministeren til at fastsætte de nærmere regler om ydelsen af de nævnte vederlag må forekomme legislativt mere hensigtsmæssig end en opretholdelse af approbationsinstituttet.

### III. Tilsynsrådernes rolle

Denne forskydning af godkendelsesinteressen bort fra den enkelte konkrete beslutning og hen imod rammegodkendelser som led i

---

<sup>10)</sup> Jfr. pag. 142 ff.

<sup>11)</sup> Jfr. pag. 126 ff.

centrale planlægnings- og styringsbestræbelser<sup>12)</sup>, har formentlig også været af væsentlig betydning for tilsynsrådernes rolle.

Tilsynsrådene har kun i ringe grad haft indflydelse på styringens indhold og den måde, hvorpå den er gennemført. Medens regeringen og indenrigsministeriet i vid udstrækning har forhandlet med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark forud for gennemførelsen af påtænkte styringsforanstaltninger over for kommunerne, er der normalt ikke gennem høringer af tilsynsrådene eller på anden måde gjort forsøg på at indhente disses bemærkninger til de pågældende foranstaltninger. De forskrifter, der er meddelt tilsynsrådene med hensyn til udøvelsen af deres beføjelser, har endvidere i vid udstrækning været så detaljerede, at tilsynsrådernes reelle indflydelse på de pågældende sagsområder må betegnes som yderst ringe.

Da der næppe kan være tvivl om, at styringsformålet fremover må anses for det vigtigste approbationsformål, må det på den skitserede baggrund være nærliggende at rejse det retspolitiske spørgsmål, om der fortsat kan siges at være et rimeligt grundlag for at opretholde tilsynsrådene.

Under alle omstændigheder kan det konstateres, at den tilsynssituation, der kun ca. 3 år efter ikrafttrædelsen af KSL er etableret gennem indenrigsministeriets praksis, i bemærkelsesværdig grad afviger fra den opfattelse med hensyn til betydningen af det folkevalgte indslag i tilsynet, der kom til udtryk i kommunallovskommissionens betænkning<sup>13)</sup> og som blev gentaget i bemærkningerne til forslaget til KSL<sup>14)</sup>. Det resultat, der er fremgået af den fulgte indenrigsministerielle praksis, er i realiteten en styrket centralisering af alle mere betydningsfulde aspekter af styringsbeføjelserne.

---

<sup>12)</sup> Jfr. om denne problematik også redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation (Bet. 629/1971) kap. VIII.

<sup>13)</sup> BET pag. 160 f.

<sup>14)</sup> F.T. Tillæg A 1967-68 2. samling sp. 146.

#### **IV. I hvilket omfang bør approbationskrav efter den kommunale styrelseslovgivning opretholdes?**

##### *A. Over for kommunalbestyrelsesbeslutninger af konkret indhold*

Som anført pag. 88 foreskrives der ikke i dansk lovgivning nogen systematisk prøvelse af kommunale beslutningers lovlighed og hævdelser af kommunalforvaltningens legalitet hviler hovedsagelig på de i KSL § 61 omhandlede sanktionsbeføjelser samt almindeligt søgsmål for domstolene.

De konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger, der kræver samtykke efter KSL, udgør kun en ringe del af de beslutninger, som kommunalbestyrelsen træffer, og beslutningerne kan næppe siges at være af en karakter, der kan begrunde, at de underkastes en særlig legalitetsprøvelse frem for andre kommunalbestyrelsesbeslutninger. Når hertil kommer, at approbationsmyndighedens informationsgrundlag ofte vil være begrænset<sup>15</sup>), synes konklusionen at måtte være, at der næppe kan tillægges approbationsinstituttet nogen væsentlig betydning som legalitetskontrol med kommunalforvaltningen.

Da hensynet til kommunens eget vel som foran nævnt ej heller længere kan afgive nogen væsentlig motivering for approbationskrav, synes en de lege ferenda betragtning på approbationsområdet at måtte gå ud på, at for så vidt angår konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger bør kun sådanne approbationskrav, der indgår i de statslige styringsfunktioner over for kommunernes økonomi og planlægning opretholdes. Dette vil i alt væsentligt sige låneapprobationskravet og kravet om samtykke til garantier, i det omfang afgivelse af sådanne – f.eks. gennem etablering af selvejende institutioner – i realiteten må betragtes som et led i en kommunal låntagning.

##### *B. Over for normbeslutninger*

For så vidt angår de approbationskrævende normbeslutninger må approbationsinstituttet formentlig fortsat betegnes som rationelt.

---

<sup>15</sup>) Jfr. pag. 39 og 247.

På styrelsesvedtægtsområdet synes der således i forbindelse med indenrigsministeriets stadfæstelsespraksis efter 1970 at være indrømmet den enkelte kommune et sådant spillerum, at man kan tale om et reelt samspil mellem statslige og kommunale intentioner<sup>16)</sup>. Da den udvikling, der er i gang bl.a. med hensyn til etablering af nærdemokratiske institutioner og foranstaltninger<sup>17)</sup> formentlig i ret vid udstrækning kan skabe behov for afprøvning af styrelsesmæssige nyskabelser i de enkelte kommuner, må vedtægtsinstituttet formentlig siges at være et egnet instrument til at formidle et samspil mellem lokalt initiativ og den statslige interesse i indseende med, at fundamentale juridiske og administrative principper på det kommunale styrelsesområde ikke krænkes.

Også for så vidt angår de kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler må approbationsinstituttet formentlig fortsat betragtes som et rationelt instrument. Som anført i kapitel XI<sup>18)</sup> lader visse opgaver sig bedst eller måske alene løse gennem et interkommunalt samarbejde af en karakter, der indebærer indskrænkninger i de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelses beføjelser og en fravigelse af styrelseslovgivningen og i et vist omfang også af anden lovgivning. Da værdien af det lokale initiativ er åbenbar i forbindelse med etableringen af et sådant samarbejde og det på den anden side er lige så åbenbart, at det ikke kan overlades til kommunerne selv frit at aftale fravigelser fra den for dem gældende styrelses- inddelings- og skattelovgivning synes approbationsinstituttet også her at være et hensigtsmæssigt instrument. Som omhandlet i kapitel XI<sup>19)</sup> synes vægtige grunde at tale for, at de tilsynsmæssige funktioner på området for kommunale samarbejdsaftaler og fællesskaber udøves centralt. Der kan derfor næppe i det forhold, at det er ønskeligt at bevare approbationsinstituttet på dette område, hentes noget argument for en fortsat opretholdelse af tilsynsrådene.

---

<sup>16)</sup> Jfr. foran pag. 155.

<sup>17)</sup> Jfr. *Espersen* i *Beslutninger II* pag. 133 ff.

<sup>18)</sup> Pag. 174 f.

<sup>19)</sup> Pag. 180 f.

## **AFSNIT VIII**

### **APPROBATIONSINSTITUTTET I FREMMED RET**

## Kapitel XVI

### Approbationsinstituttet i fremmed ret<sup>1)</sup>

Der er i kapitel I redegjort for grundene til, at nærværende afhandling er begrænset til approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning. Denne afgrænsning af afhandlingens emne indebærer, at mere omfattende retssammenlignende undersøgelser vanskeligt kan foretages inden for afhandlingens rammer.

En sammenligning mellem forskellige landes approbationsinstitutter, der alene var baseret på de pågældende landes kommunale styrelseslovgivning, ville således få et noget vilkårligt præg, idet der i de forskellige lande er meget betydelige forskelle med hensyn til afgrænsningen mellem den kommunale styrelseslovgivning og speciallovgivningen og hermed i placeringen af bestemmelserne vedrørende approbationskrav overfor kommunerne.

Hertil kommer, at det i det hele taget er begrænset, hvilke slutninger der kan drages alene ved en sammenligning af forskellige

---

<sup>1)</sup> En kort, men instruktiv introduktion til kommunalordninger, herunder det statslige tilsyn, i Belgien, Vesttyskland, England og Wales, Frankrig, Italien, Luxemburg og Holland findes i: *Gemeindeordnungen in Europa* ved Wolfgang Haus og August Krebsbach. *Schriftreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V.* Berlin. Band 17. Stuttgart 1967. Fremstillingen indeholder tillige de enkelte landes kommunale styrelseslove på originalsproget.

En kort beskrivelse af det kommunale system, herunder det statslige tilsyn, i 35 lande er givet i *Local Government in the XXth Century* udgivet af International Union of Local Authorities. Haag 1963. Fremstillingen er hovedsagelig baseret på rapporter fra de kommunale organisationer i de pågældende lande.

Endvidere kan henvises til *Samuel Humes og Eileen Martin: The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries*, ligeledes udgivet af International Union of Local Authorities, Haag 1969. Fremstillingen indeholder omfattende, men ikke dybtgående, sammenligninger af kommunestrukturen, herunder forholdet til centrale myndigheder, i 81 lande. En sammenfattende behandling af tilsynsspørgsmålet er foretaget af Samuel Humes i fremstillingens part I X pag. 177 ff.

For så vidt angår de nordiske lande kan henvises til *Herlitz: Nordisk offentlig Rätt* III pag. 592 ff.

*Local Government Act 1972* (1972 c. 70) gennemfører fra 1. april 1974 omfattende ændringer i kommunallovlovgivningen i England og Wales. Om loven kan henvises til C. A. Cross: *The Local Government Act 1972*. London 1973.

landes approbationsbestemmelser, idet sådanne bestemmelser i udpræget grad er en integreret bestanddel af det enkelte lands samlede forvaltningsstruktur og derfor vanskeligt lader sig bestemme mere præcist uden en temmelig udførlig beskrivelse af denne struktur. Administrativ praksis, hvorom oplysninger kun i begrænset omfang er tilgængelige, må også antages at spille en mere afgørende rolle på approbationsområdet end på de fleste andre retsområder.

Dyberegående retssammenlignende undersøgelser må formentlig afvente fremkomsten af mere omfattende fremstillinger af approbationsinstituttet i en række landes retslitteratur. I det følgende skal alene behandles nogle hovedpunkter.

For så vidt angår *approbationsmyndighederne* er der tale om såvel centrale organer, i regelen en minister eller kongen<sup>2)</sup>, som regionale organer<sup>3)</sup>. Hvor approbationsbeføjelsen tilkommer et centralt organ forekommer ikke sjældent en udtrykkeligt hjemlet delegationsadgang<sup>4)</sup>. Dersom approbationsbeføjelsen tilkommer en central myndighed, er endvidere undertiden foreskrevet, at approbationsandragendet skal indgives gennem en anden myndighed, der ved videresendelsen til approbationsmyndigheden skal forsyne sagen med sine bemærkninger<sup>5)</sup>.

I tilfælde, hvor det kan give anledning til tvivl, hvilken af flere myndigheder der er rette approbationsmyndighed, forekommer det,

---

<sup>2)</sup> Jfr. f.eks. Kommunallag §§ 49, 56, 60 og 74 (Kongen), Kommunestyreløvs § 59 (Kongen), Gemeindeordnung § 106 (Innenminister).

<sup>3)</sup> Jfr. f.eks. Kommunallag §§ 43, 46, 52, 61, 75 og 76 (länsstyrelsen), Code Municipal art. 49 (préfet eller sous-préfet).

<sup>4)</sup> Kommunallag § 74, stk. 2, Gemeindeordnung § 106. Efter Kommunestyreløvs § 59 tilkommer approbationsmyndigheden kongen eller (med visse nærmere angivne undtagelser) den han giver fuldmagt. Med hjemmel i denne bestemmelse er approbationsbeføjelser i vidt omfang overdraget til fylkesmanden, jfr. f.eks. det kgl. Kommunal- og Arbejdsdepartements rundskrivelse af 14. februar 1964. Det fastsættes imidlertid i rundskrivelsen, at fylkesmandens fuldmagt ikke omfatter beføjelse til at nægte approbation, samt at sager af særlig betydning eller af principiel art uden hensyn til fuldmagtens bestemmelser skal afgøres af kongen.

Undtagelsesvis tilkommer der efter kommunestyreløvs fylkesmanden en selvstændig approbationskompetence, jfr. f.eks. kommunestyreløvs § 18, stk. 3.

<sup>5)</sup> Jfr. f.eks. Kommunallag § 74, stk. 4, hvorefter approbationsandragender til kongen indsendes gennem länsstyrelsen, der skal videresende sagen med sine bemærkninger.

at det udtrykkeligt i loven angives, at den approberede akt ikke skal kunne angribes under påberåbelse af, at den ikke er approberet af rette myndighed<sup>6</sup>).

Det synes endvidere at være et almindeligt træk, at der, hvor approbationsbeføjelsen er henlagt til regionale myndigheder, er hjemlet en ankeadgang for kommunalbestyrelsen til en central myndighed<sup>7</sup>).

Efter fransk ret gælder i vidt omfang, at dersom et indgivet andragende om approbation ikke er besvaret inden for visse nærmere angivne tidsfrister, betragtes andragendet som approberet<sup>8</sup>). Omvendt findes i finsk ret en bestemmelse om, at dersom der ikke inden et år er meddelt approbation eller afslag på en approbationskrævende kommunal beslutning betragtes dette som et afslag<sup>9</sup>).

For så vidt angår spørgsmålet om *approbationsinstituttet som legalitetskontrol* er der vel næppe tvivl om, at ethvert approbationskrav indebærer mulighed for en mere eller mindre vidtgående legalitetskontrol, idet der formentlig ikke findes eksempler på, at en myndighed skulle være forpligtet til at meddele samtykke til en kommunal disposition som den anser for (åbenbart) ulovlig.

Et særligt spørgsmål kan opstå, hvor der ved siden af approbationsinstituttet er etableret særlige klageinstitutter til hævde af en legalitetskontrol med kommunalforvaltningen, f.eks. det svenske og finske "besvårsinstitut". Det antages imidlertid også i disse tilfælde, at approbationsmyndigheden, uanset om den kommunale beslutning er påklaget eller ej, *ex officio* må undersøge om

---

<sup>6</sup>) Jfr. Kommunestyrelov § 59. Jfr. endvidere Local Government Act § 249, stk. 2 og 3, vedrørende stadfæstelse af visse vedtægter.

<sup>7</sup>) Kommunallag § 75, stk. 3, jfr. *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 85 f. Finske Kommunallov § 173, jfr. *Merikoski*: Finlands offentliga Rätt pag. 243 ff og vedrørende tysk ret *Pagenkopf*: Kommunalwissenschaft pag. 233. I fransk ret er ankeadgang hjemlet i Code Municipal art. 49. Hvor approbationsmyndigheden i princippet ligger hos en central myndighed som f.eks. i Norge eller England, opstår naturligvis ingen egentlig ankeproblematik.

<sup>8</sup>) Code Municipal art. 49. *Waline*: Droit Administratif pag. 266 f beskriver denne ordning som en vetoret for approbationsmyndigheden.

<sup>9</sup>) Finske kommunallov § 173.

beslutningen er lovlig<sup>10)</sup>). I Sverige, hvor länsstyrelsen samtidig kan være besvär- og approbationsmyndighed, antages det dog, at länsstyrelsen i princippet ikke bør approbere en kommunal beslutning, førend denne har vundet "laga kraft"<sup>11)</sup>). I finsk ret har man gennem positive lovbestemmelser forebygget den konflikt, der kunne opstå ved, at forskellige statslige myndigheder ifølge henholdsvis besvär- og approbationsinstituttet skulle tage stilling til spørgsmålet om samme kommunale dispositioners lovlighed. Det er således fastsat, at besvær i disse tilfælde inden for besværsfristens udløb skal gøres hos approbationsmyndigheden<sup>12)</sup>).

Spørgsmålet om approbationsinstituttets betydning som legalitetskontrol vil iøvrigt naturligvis i høj grad afhænge af, hvilke andre foranstaltninger der i det pågældende lands lovgivning er foreskrevet til sikring af kommunale beslutningers legalitet. Det er således åbenbart, at et approbationskrav vanskeligere vil kunne begrundes med hensynet til legalitetskontrol i de tilfælde, hvor lovgivningen foreskriver, at udskrift af enhver af kommunalbestyrelsens beslutninger skal fremsendes til tilsynsmyndigheden for at give denne mulighed for at foretage en legalitetskontrol, jfr. således den norske kommunestyreløvs § 60<sup>13)</sup> og Code Municipal art. 46<sup>14)</sup>). Endvidere vil den legalitetskontrol, der foretages ved behandlingen af approbationsandragender, næppe være ganske upåvirket af, om der som f.eks. efter engelsk ret<sup>15)</sup> består en vid adgang for den enkelte borger til iværksættelse af søgsmål mod kommunalbestyrelsen og af, om der som f.eks. i engelsk og fransk ret foretages en mere omfattende økonomisk revision ved statslige myndigheder<sup>16)</sup>).

Spørgsmålet om *approbationsinstituttet som styringsmiddel* hænger i høj grad sammen med, hvilken bevægelsesfrihed og hvilke

---

<sup>10)</sup> Jfr. *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 85.

<sup>11)</sup> Jfr. *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 85.

<sup>12)</sup> Jfr. *Merikoski*: Finlands offentliga Rätt pag. 244.

<sup>13)</sup> Jfr. *Engh*: Kommunalforvaltning pag. 116.

<sup>14)</sup> Jfr. *Chapman*: French Local Government pag. 129.

<sup>15)</sup> Jfr. *Hart*: Local Government and Administration pag. 380 ff og *Warren*: Local Government pag. 59 f.

<sup>16)</sup> Jfr. *Hart*: Local Government and Administration pag. 200 ff, *Warren*: Local Government pag. 63 ff og *Chapman*: French Local Government pag. 136 ff.

muligheder for initiativer der efter det pågældende lands lovgivning er indrømmet kommunerne. Det er således åbenbart, at behovet for anvendelse af approbationsinstituttet som styringsmiddel har sammenhæng med, om det pågældende lands kommunalordning hviler på en ultra vires doktrin<sup>17)</sup>, hvorefter anvendelsen af kommunale midler i princippet kræver lovhjemmel, eller på en universalitets- eller totalitetsdoktrin, hvorefter kommunerne i hvert fald formelt stort set kan udvide deres forvaltningsområde, så længe en sådan udvidelse ikke kolliderer med positiv lovgivning<sup>18)</sup>.

En anden faktor, der i høj grad er bestemmende for behovet for anvendelse af approbationsinstituttet som styringsmiddel, er, i hvilket omfang kommunerne har mulighed for at finansiere opgaver uafhængigt af statens finansielle støtte<sup>19)</sup>. Endvidere kan som en ligeledes generelt virkende faktor nævnes omfanget af statslige myndigheders mulighed for direkte indgreb i det kommunale budget<sup>20)</sup>. Endelig vil de kommunale enheders størrelse i sig selv kunne spille en rolle for forholdet mellem centrale og lokale myndigheder, ikke mindst på styringsområdet<sup>21)</sup>.

Visse lighedspunkter synes dog på den anden side at kunne spores. Det er således et gennemgående træk i de forskellige landes kommunallovgivning, at kommunale låneoptagelser med visse nærmere fastsatte undtagelser kræver approbation, jfr. således Kommunallag §§ 58–60<sup>22)</sup>, Landstingslag § 64, Kommunestyrelov § 59<sup>23)</sup>, Fylkeskommunelov § 60, Gemeindeordnung §§ 78–80,

---

<sup>17)</sup> Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 192 ff, *Poul Meyer*: Organization pag. 244 f, *Hart*: Local Government and Administration pag. 289 ff, *Ripley*: Administration pag. 95 ff og 146 f, *Warren*: Local Government pag. 56 ff.

<sup>18)</sup> Jfr. *Ernst Andersen*: Tilsyn pag. 211 ff, *Poul Meyer*: Organization pag. 244 f, *Pagenkopf*: Kommunalwissenschaft pag. 81 ff.

<sup>19)</sup> Jfr. *Strömberg*: Kommunalrätt pag. 87, *Hart*: Local Government and Administration pag. 355 ff, *Warren*: Local Government pag. 62. I de engelske kommunalreformplaner er nødvendigheden af at frigøre kommunerne for en vidtgående afhængighed af statsstøtte stærkt fremhævet, jfr. f.eks. Short version of the report of the Royal Commission on Local Government in England. London 1969 pag. 12 f.

<sup>20)</sup> Jfr. f.eks. *Chapman*: French Local Government pag. 133 f.

<sup>21)</sup> Jfr. *Ripley*: Administration pag. 151.

<sup>22)</sup> Jfr. *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 259 ff.

<sup>23)</sup> Jfr. *Engh*: Kommunalforvaltning pag. 137 ff.

Code Municipal art. 47–48, Local Government Act sect. 195 ff<sup>24</sup>).

Det kan dog næppe antages, at approbationskravet i forbindelse med låneoptagelser overalt har sin begrundelse eller blot sin hovedsagelige begrundelse i statslige styringsinteresser. Også hensynet til at afværge dispositioner, der er skadelige for den enkelte kommune eller som kommunen ikke magter, har formentlig spillet en betydelig rolle, ikke mindst f.eks. i Frankrig med dets meget store antal af helt små kommuner<sup>25</sup>) og med dets betydelige muligheder for statslig styring ved andre midler.

Med hensyn til *approbation som middel til forebyggelse af dispositioner, der er uheldige for kommunen*, kan nævnes, at det er et almindeligt træk i de forskellige landes kommunale lovgivninger, at påtagelsen af kommunale garanti- eller kautionsforpligtelser kræver approbation, jfr. således Kommunallag §§ 58–60, Landstingslag § 64, Kommunestyreløvs § 59, Fylkeskommunelov § 60, Gemeindeordnung § 80, Code Municipal art. 47 og 48. Også det almindeligt forekommende krav om approbation på kommunale dispositioner over fast ejendom, navnlig afhændelse, har vel oprindeligt overalt været begrundet i beskyttelseshensyn over for kommunen og denne begrundelse er formentlig i vidt omfang stadig gældende i lande, hvor helt små kommuner er almindeligt forekommende. Approbationskrav vedrørende dispositioner over fast ejendom findes i Kommunestyreløvs § 59 og det fastsættes i samme lovs § 53, at pantsætning i almindelighed er forbudt og hvor pantsætning i visse nærmere angivne undtagelsestilfælde kan finde sted, kræver dette departementets godkendelse. Derimod kræves efter svensk ret ikke approbation på afhændelse af fast ejendom, men kommunalbestyrelsens dispositionsfrihed begrænses dog i nogen grad af et krav i kommunallagens § 50 om, at kommunens faste ejendomme skal forvaltes således, at kommunens formue ikke formindskes. Approbationskrav vedrørende fast ejendom findes

---

<sup>24</sup>) Jfr. *Hart: Local Government and Administration* pag. 359 f og *Warren: Local Government* pag. 61 f.

<sup>25</sup>) Mere end 82 % af de ca. 37.900 kommuner i Frankrig havde i 1967 under 1000 indbyggere, jfr. *Gemeindeordnungen in Europa v. Wolfgang Haus og August Krebsbach*, Stuttgart 1967, pag. 258.

endvidere f.eks. i Gemeindeordnung § 64, Local Government Act sect. 158 ff, og Code Municipal art. 47 og 48.

Også approbationskrav rettet mod kommunalbestyrelsens beslutninger om forbrug af formuemidler, herunder hensatte fonds, må antages i første række at være begrundet i et hensyn til kommunen selv. Herhenhørende approbationskrav findes som et gennemgående træk i de kommunale lovgivninger, jfr. således f.eks. Kommunallag §§ 55–57, Kommunestyreløvs § 50, jfr. § 59, Gemeindeordnung § 65, Local Government Act sect. 166.

Et interessant eksempel på anvendelse af *approbationsinstituttet som beskyttelsesforanstaltning for mindretal i kommunalbestyrelsen* findes i den norske kommunestyreløvs. Det fastsættes således i lovens § 16, at dersom en vedtagelse af kommunestyret ikke får to trediedeles flertal ved den endelige afstemning, skal sagen (med visse nærmere angivne undtagelser) behandles påny i et senere møde. Vedtages beslutningen atter på dette møde, men stadig ikke med to trediedeles flertal, skal vedtagelsen indbringes for kongen, dersom et flertal inden for mindretallet kræver dette. I så fald kan kongen efter lovens § 61 stadfæste eller forkaste vedtagelsen<sup>26</sup>). En lignende fremgangsmåde gælder med hensyn til en række vedtagelser i fylkestinget, jfr. Fylkeskommunelovens § 18, jfr. § 62.

For så vidt angår *interkommunalt samarbejde* er det et almindeligt træk, at dette spørgsmål er gjort til genstand for en mere eller mindre vidtgående regulering i de forskellige landes kommunale lovgivning. I nogle tilfælde er bestemmelserne samlet i særskilt lov. Dette gælder således Sverige, jfr. lag nr. 281 af 31. maj 1957 om kommunalförbund<sup>27</sup>). Der skal efter denne lov for et kommunalförbund oprettes en förbundsordning, der skal godkendes af länsstyrelsen, jfr. lovens § 21. Loven indeholder iøvrigt ret udførlige bestemmelser om den nærmere organisation af Kommunalförbund<sup>28</sup>). Også i tysk ret er det mellemkommunale samarbejde i et

<sup>26</sup>) Jfr. *Engh*: Kommunalforvaltning pag. 111 ff.

<sup>27</sup>) Loven bygger på en i 1956 afgivet betænkning fra kommunalförbundskommitten "Kommunalförbund och indelningsändringar". SOU 1956:19.

<sup>28</sup>) Jfr. *Kajser*: Kommunallagarna I pag. 168 ff, *Sundberg*: Kommunalrätt pag. 165 f, *Strömberg*: Kommunalrät pag. 21 f, BET pag. 164 f.

vist omfang reguleret ved særskilt lov, nemlig i Reichszweckverbandsgesetz af 7. juni 1939, der har bevaret sin gyldighed også efter 1945<sup>29</sup>). Der kan efter denne lov etableres såkaldte Zweckverbände til løsning af enkeltstående kommunale opgaver. Zweckverbände er underkastet approbationskrav og minder indholdsmæssigt om danske kommunale fællesskaber, men adskiller sig dog fra disse derved, at også andre end kommuner kan være deltagere. Det mellemkommunale samarbejde kan imidlertid efter loven også foregå på den måde, at flere kommuner (og kun kommuner) indgår en såkaldt öffentlich-rechtliche Vereinbarung, hvorefter en af deltagerne løser en opgave på alle deltageres vegne eller stiller en indretning til rådighed for alle deltagere. Som det vil ses, ligger denne samarbejdsform nær op ad den danske betjeningsoverenskomst, der dog ikke er lovgivningsmæssigt reguleret.

Efter den norske kommunestyreløvs § 29 kan to eller flere kommuner oprette et fælles styre til løsning af en kommunal opgave<sup>30</sup>). Til dette styre kan kommunerne overdrage den myndighed, de bliver enige om, når andet ikke er fastsat i lov. Kommunalbestyrelsens beslutning om at overdrage myndighed og pligter efter bestemmelsen i § 29 kræver efter § 59 kongens godkendelse. Der er endvidere i lovens § 65 optaget en speciel bestemmelse om selskaber og andre sammenslutninger, der alene har kommuner som deltagere og hvor deltagerne har ansvar for gælden, idet det fastsættes, at lovens §§ 51–57 (om betingelserne for låns optagelse, garantier, pantsætning m.v.) også finder anvendelse på sådanne selskaber m.v.

Den finske kommunallov indeholder i kapitel 7, således som dette kapitel er ændret i 1961, ret udførlige regler om mellemkommunalt samarbejde<sup>31</sup>). Den vigtigste form er kommunalförbund, hvis vedtægt skal approberes af länsstyrelsen. Loven åbner imidlertid også mulighed for såkaldt samarbejde i stöd av avtal, der ligger nær op ad de danske betjeningsoverenskomster.

<sup>29</sup>) Jfr. *Pagenkopf*: Kommunalwissenschaft pag. 120.

<sup>30</sup>) Jfr. *Engh*: Kommunalforvaltning pag. 74 og BET pag. 163 f. Der er i den norske kommuneinddelingskomité's i 1951 afgivne indstilling II "Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v., Prinsipielle retningslinjer", kapitel X, optaget en række overvejelser vedrørende interkommunalt samarbejde.

<sup>31</sup>) Jfr. *Merikoski*: Finlands offentliga Rätt pag. 248 ff og *Rytkölä*: Gemeinderecht pag. 89 ff.

Også fransk lovgivning indeholder relativt udførlige regler om mellemkommunalt samarbejde, jfr. Code Municipal art. 135 ff<sup>32</sup>). Etableringen af kommunale fællesskaber (syndicats de communes) er undergivet approbationskrav og sådanne fællesskaber har navnlig i landdistrikterne spillet en betydelig rolle. Etableringen af kommunale fællesskaber med såvel bykommuner og landkommuner som deltagere har i nogen grad været vanskeliggjort ved bestemmelsen i Code Municipal art. 144, hvorefter hver deltagende kommune uanset størrelsen vælger 2 medlemmer af det fælles styrelsesorgan<sup>33</sup>).

Den engelske lovgivnings bestemmelser om mellemkommunalt samarbejde er ret kortfattede, jfr. Local Government Act art. 91 ff. om Joint Committees. Mellemkommunalt samarbejde er undertiden fremtvunget af de centrale tilsynsmyndigheder i forbindelse med udøvelse af approbationsbeføjelserne vedrørende kommunale låneoptagelser<sup>34</sup>).

---

<sup>32</sup>) Jfr. *Waline*: Droit Administratif pag. 261 f.

<sup>33</sup>) Jfr. *Chapman*: French Local Government pag. 51 f.

<sup>34</sup>) Jfr. *Warren*: Local Government pag. 61.

## Deutschsprachige Zusammenfassung und Überblick über die Ergebnisse der Abhandlung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zur Klarlegung einer Reihe von Fragen über Präventivaufsichtsmassnahmen in der Kommunalverwaltung – hier: der Genehmigung oder Bestätigung von Verwaltungshandlungen – beizutragen.

Abgesehen von Ernst Andersens Abhandlung aus dem Jahre 1940 (über Kommunalaufsicht), in der einige Aspekte der staatlichen Mitwirkungshandlungen beleuchtet sind, ist dieses Gebiet bisher nicht Gegenstand fachlicher Abhandlung gewesen. Thema der Andersen-Untersuchung ist vornehmlich das Problem der Genehmigung als Voraussetzung zur rechtlichen Wirksamkeit gemeindlicher Handlungen und Nebenbestimmungen zu privatrechtlichen Mitwirkungshandlungen.

Die vorliegende Untersuchung begrenzt sich auf die Vorbehalte, durch die der Staat seine Mitwirkung auf dem Gebiet der Gemeindeverfassungsgesetzgebung sicherstellt. Da hierzu kaum weder veröffentlichte Entscheidungen der Aufsichtsbehörden noch Rechtssprechung vorliegt, stützt sich die Untersuchung im Wesentlichen auf nichtveröffentlichtes Material des Innenministeriums aus den letzten 30 Jahren. Zwar ist Gegenstand der Abhandlung die Genehmigung von Verwaltungshandlungen in der Kommunalverfassungsgesetzgebung, daneben jedoch ist auch in gewissem Umfang Material aus den einschlägigen Sondergesetzen und deren Anwendungsgebieten benutzt worden. Die Untersuchung soll nicht rechtsvergleichend sein; Hinweise auf ausländische, insbesondere norwegische, schwedische und finnische Recht und Theorie finden sich jedoch immer dort, wo es zur Erhellung von Verhältnissen im dänischen Recht dient.

Nach Klarlegung von Themenwahl und Methode in Kapitel I folgt in Abschnitt I die Behandlung der Genehmigungsbedürftigkeit kommunaler Verwaltungshandlungen und der Durchführung der Mitwirkungshandlungen.

Nach eingehenderer Behandlung der Genehmigungsbedürftigkeit wird in Kapitel II aufgezeigt, dass weder die Rechts- noch die Verwaltungspraxis der letzten 30 Jahre den von Ernst Andersen 1940 aufgestellten Grundsatz geändert hat, der davon ausgeht, dass das Mitwirkungsrecht durch Genehmigungsvorbehalt stets einer gesetzlichen Grundlage bedarf und dass die Anwendung des Mitwirkungsrechtes analog zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber doch ausserordentlich begrenzt ist.

Danach folgt eine Untersuchung des Verhältnisses zwischen der Mitwirkungsbedürftigkeit von Verwaltungshandlungen in der kommunalen Verfassungsgesetzgebung und in der Spezialgesetzgebung. Hieraus geht u.a. hervor, dass es recht zufällig ist, ob solche Spezialgesetze, nach denen kommunale Verwaltungshandlungen genehmigungsbedürftig sind, auch ausdrücklich deren Verhältnis zu den in der Gemeindeverfassung festgelegten Genehmigungsvorbehalten regeln. Für die Annahme, dass die Bestimmung eines Spezialgesetzes eine nach der Gemeindeverfassung notwendige Genehmigung einer gemeindlichen Verwaltungshandlung überflüssig mache, müssen – so wird gefolgert – recht sichere Anhaltspunkte vorliegen.

In Kapitel III wird ausgeführt, dass in der Spezialgesetzgebung mitunter spezielle Durchführungsregeln für die kommunale Beschlussfassung aufgestellt sind – dies im Gegensatz zur Gemeindeverfassung, die solche Regeln nicht kennt.

Kapitel IV behandelt die mitwirkungsbedürftigen Handlungen, wobei festgestellt wird, dass die Genehmigung oder Bestätigung mündlich und stillschweigend mitgeteilt werden kann. Unter bestimmten Voraussetzungen können generell geltende Genehmigungen erteilt werden, wobei die Untersuchung zu dem Ergebnis kommt, dass die Entwicklung dahin geht – statt einer Generalgenehmigung auf Antrag eines einzelnen Gemeinderates – im Voraus und für sämtliche Gemeinden geltende generelle Genehmigungen auszusprechen.

Weiter wird festgestellt, dass die dänische Rechtspraxis weitgehende Möglichkeiten gibt, die Mitwirkungshandlungen der Aufsichtsbehörden mit Nebenbestimmungen zu verknüpfen und dass das Innenministerium des öfteren durch an die Genehmigung geknüpfte

Bedingungen solche kommunalen Massnahmen ermöglicht hat, die ohne diese Bedingungen nicht rechtmässig gewesen wären.

Abschnitt II behandelt die Aufsichtsbehörden, die zu den Mitwirkungshandlungen (Genehmigung, Bestätigung) befugt sind.

Kapitel V befasst sich mit dem Hintergrund für die im Jahre 1970 eingerichteten sog. Aufsichträte (tilsynsråd) für jeden Amtsratskreis und analysiert deren Arbeit und die Durchführung der Aufsicht. Die Untersuchung geht davon aus, dass das Innenministerium weder dem Aufsichtsrat sachliche Anordnungen noch dessen Vorsitzenden (dem Amtmann) dienstliche Anweisung erteilen kann, nach der Bestimmung des § 50 der Gemeindeverfassung bestimmte Angelegenheiten dem Innenministerium zur direkten Entscheidung oder Durchführung zu übergeben. Ebensowenig kann das Ministerium dem Amtmann – etwa für die sachliche Behandlung der Angelegenheiten im Aufsichtrat – dienstliche Anweisungen geben.

Weiterhin wird nachgewiesen, dass die nach § 47 der Gemeindeverfassung vom Innenministerium an den Aufsichtrat gegebenen Anordnungen rechtlich bindend sind. Mit Hinblick auf die mangelnde Übereinstimmung einer Aufsichtsratshandlung mit den erwähnten Bestimmungen der Gemeindeverfassung gilt – auf der vergleichenden Grundlage der Unwirksamkeitstheorie bei generellen dienstlichen Anordnungen – die Vermutung, dass solche Genehmigungen, die der Aufsichtsrat entgegen den ministeriellen Vorschriften erteilt, im Verhältnis zu gutgläubigen Gemeinderäten oder zu dritten Personen rechtsgültig sind. Insoweit die Gemeindeparlamente das Recht haben, die Entscheidung der Aufsichträte mit Rechtsmitteln anzugreifen, wird vermutet, dass auch lediglich ein Teil der Entscheidung – etwa die Durchführungsbestimmungen – angefochten werden kann. Für die Entscheidung des Innenministeriums in einer Beschwerdesache gilt nicht das Verbot der *reformatio in peius*.

Weiterhin wird die Möglichkeit behandelt, in der Beschwerdeinstanz neue Tatsachen einzuführen und auch die Frage, in welchem Umfang die innenministerielle Beschwerdeentscheidung für den Aufsichtsrat bindend ist. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Tatsache des fortlaufenden Charakters der Aufsicht möglicherweise zu einer Abweichung von der Regel führen kann, die davon ausgeht,

dass die Unterinstanz keine Möglichkeit hat, die Entscheidung der Klageinstanz zu ändern. Es besteht hier die Vermutung, dass der Aufsichtsrat nach Ablauf einer gewissen Zeit die vom Innenministerium aufgestellten Durchführungsbedingungen einer Entscheidung ändern und damit eine Angleichung an seine eigenen nachfolgenden Entscheidungen – im Interesse der Einheitlichkeit – erreichen kann.

Es wird festgestellt, dass sowohl die Befugnis der Aufsichtsratsmitglieder, nach § 50 der Gemeindeverfassung Angelegenheiten dem Innenministerium zur Entscheidung zu übergeben als auch die Möglichkeit der Gemeinden, Aufsichtsratsentscheidungen dem Innenministerium zur Prüfung vorzulegen, nur selten benutzt worden ist.

In Kapitel VI – über Delegation und Verzicht auf Ausübung von Genehmigungsbefugnissen – wird dargetan, dass die Abgabe von Genehmigungsbefugnissen i. S. der Gemeindeverfassung ausgeübt wurde u.a. mit Hinblick auf die Genehmigung von Wohnungsbaukreditgarantien. Delegation auf diesem Gebiet hat es praktisch seit 1947 gegeben und die hieraus entstehenden Fragen wurden 1958 in einem Parlamentsausschuss erörtert, der mit der Behandlung des Wohnungsgesetzes befasst war. Auf Grundlage dieser und später ausgeübter Praxis kann man schliessen, dass die interministerielle Delegation von Genehmigungsbefugnissen nach der Gemeindeverfassung nicht prinzipiell ausgeschlossen ist, dass jedoch deren Zulässigkeit von Fall zu Fall und aus der Betrachtung der fraglichen Gesetzesbestimmung heraus vorgenommen werden muss. Wo diese keine Anhaltspunkte geben, geht man in der Regel davon aus, dass die Frage der Zulässigkeit einer Delegation im Wesentlichen aus Zweckmässigkeitserwägungen und mit Hinblick auf die Geeignetheit der befugten Behörde zu erfolgen hat.

Mit Ausgangspunkt in den Motiven zur Gemeindeverfassung wird die Vermutung aufgestellt, dass Delegation vom Innenministerium an die Aufsichtsräte ausgeschlossen ist, es sei denn, dass sich dafür gewichtige Gründe ergäben. Die gleiche Vermutung gilt für die Delegation vom Aufsichtsrat an das Innenministerium oder andere Behörden.

In Kapitel VI wird weiterhin nachgewiesen, dass die Abgrenzung

zwischen den im Voraus erteilten Genehmigungen und dem Verzicht auf Ausübung der Genehmigungsbefugnis schwer zu ziehen ist, dass jedoch das Innenministerium nach Inkrafttreten der Gemeindeverfassung von 1970 Generalgenehmigungen erteilt hat, die sowohl quantitativ wie auch qualitativ als tatsächlicher Verzicht auf die Ausübung eines gesetzlichen Genehmigungsvorbehaltes anzusehen sind.

In Abschnitt III wird Ziel und Zweck der Mitwirkungshandlungen dargetan, doch unter Aussparung der satzungsrechtlichen gemeindebeschlüsse (s. Abschnitt IV).

Kapitel VII enthält eine Analyse der Frage, inwieweit die Genehmigung oder Bestätigung von Verwaltungshandlungen eine Legalitätskontrolle der Gemeindeverwaltung enthält. Nach kurzem Durchgang der innenministeriellen Praxis zur Genehmigungsverweigerung wegen mangelnder Rechtmässigkeit der angestrebten kommunalen Massnahme wird die Frage untersucht, inwieweit über die Rechtmässigkeit einer Verwaltungshandlung in der Praxis in den Fällen entschieden wird, in denen die Beantwortung dieser Frage mit einer Stellungnahme zu der Gesetzgebung verbunden ist, die unter das Ressort anderer Behörden fällt. Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass das Innenministerium in der Regel bei der Rechtmässigkeitsprüfung die Gesetzesauslegung des Ressortministeriums zugrundelegt; doch ist es auch vorgekommen, dass das Innenministerium entgegen der Auffassung und Gesetzesauslegung des Ressortministeriums entschieden hat.

Weiterhin wird aufgezeigt, dass die Entscheidungen des Innenministeriums über die Rechtmässigkeit kommunaler Massnahmen in bemerkenswertem Umfang von Zweckmässigkeitswägungen bestimmt wurden.

Kapitel VIII befasst sich mit der Frage der Einflussnahme des Staates auf die Gemeinden mit Hilfe der Genehmigungs- und Bestätigungsbefugnis.

Nach einer Darstellung des Hintergrundes für die Bestimmungen der Gemeindeverfassung über die Finanz- und Investierungsplanung der Gemeinden wird dargetan, dass die Erstellung solcher Pläne in ständig wachsendem Umfang zur Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung zu kommunalen Darlehnsaufnahmen gemacht

wird. Auch wird die Bedeutung dieser Planung für das Innenministerium als Hilfe bei der Ausarbeitung der Vorschriften für die Aufsichtsräte hervorgehoben, die in der Praxis dazu beitragen, die ökonomischen Ziele der Regierung im Interesse der Gesamtheit durchzuführen.

Weiterhin wird ausgeführt, wie das Innenministerium teils in seiner eigenen Praxis gegenüber den Kreisen, teils durch die für die Aufsichtsräte geltenden Vorschriften über die Ausübung der Kreditgenehmigungsbefugnis, ein Kreditrahmensystem entwickelt hat, m. a. W. dass die Genehmigung zur Kreditaufnahme nur innerhalb des vom Innenministerium für die einzelne Gemeinde festgelegten Kreditrahmens erteilt wird.

Die Genehmigungsbedürftigkeit von Grundstücksgeschäften hat vornehmlich das Ziel gehabt, die Grundstückspreise auf einem annehmbaren Niveau zu halten.

Näher untersucht wird ebenfalls die vormalige Zusammenarbeit zwischen Innenministerium und Steuerbehörde, wobei die These aufgestellt wird, dass das Ende dieser Zusammenarbeit darauf zurückzuführen ist, dass gemeinsame Ziele mit untereinander nicht vereinbaren Mitteln durchzuführen versucht wurde.

Weiter wird untersucht, ob die Genehmigungsbedürftigkeit von Verfügungen über Grundstücke auch heute noch aktuell ist oder ob sie – was angenommen wird – hinreichender Grundlage entbehrt.

Die Untersuchung befasst sich weiterhin mit der Praxis des Innenministeriums zur Genehmigung von Diätensätzen für Ausschussvorsitzende und stellvertretende Gemeinderatsvorsitzende, so u.a. auch mit den Vorschriften, die das Ministerium hierzu den Aufsichtsräten mitgeteilt hat. Es wird nachgewiesen, dass die gesetzlich vorausgesetzte schätzungsweise Ansetzung der Diätenhöhe vom Ministerium in weiterem Umfang mit Regeln und genauen Bestimmungen ersetzt wurde, als es nach theoretischer Betrachtungsweise für zulässig erachtet wird. Es muss als zweifelhaft gelten, ob die Genehmigungsbefugnis auf dem Hintergrund einer so ausgedehnten Satzungsregelung überhaupt als zweckmässige Aufsichtsmaßnahme angesehen werden kann.

In Kapitel IX – über die Genehmigungserteilung oder -Verweigerung als Mittel zur Verhinderung von nicht wünschenswer-

ten Auswirkungen kommunaler Massnahmen – werden einzelne Gebiete hervorgehoben, auf denen nach Auffassung der Aufsichtsbehörden die Interessen der Gemeinden als besonders schutzwürdig anzusehen sind. So wird dargetan, dass der Gesichtspunkt der Vermögensbewahrung immer noch eine gewisse Rolle spielt, und dass das Innenministerium auch heute noch dafür sorgt, die Bürgerschafts- und Garantieverpflichtungen der Gemeinden und das damit verbundene Risiko zu begrenzen. Schliesslich werden Beispiele dafür angeführt, dass das Innenministerium sich gegen gebühren- und abgabenfreie Übertragung kommunaler Grundstücke an den Staat oder an staatliche Institutionen gewendet hat.

In Abschnitt IV werden genehmigungsbedürftige Gemeinderatsbeschlüsse behandelt, die das Recht der Selbstgesetzgebung (Satzungsrecht) behandeln.

Kapitel X befasst sich mit Fragen der Gemeindegatzung. Das Innenministerium hat – sowohl nach älterer wie auch nach neuerer Praxis – einen solchen Widerwillen gezeigt gegen die Bestätigung solcher Bestimmungen, die von der Mustersatzung abweichen, dass man sich fragen muss, ob das Institut der Selbstgesetzgebung noch für die Normbildung auf diesem Gebiet das geeignete Mittel ist. Mit Bezug auf die seit 1970 veröffentlichten Mustersatzungen wird jedoch hervorgehoben, dass das Innenministerium auf mehreren Gebieten Abweichungen von der Mustersatzung geduldet hat.

Weiterhin wird untersucht, ob ein Gemeinderat von sich aus die in der Gemeindegatzung festgelegte Kompetenz- und Funktionsverteilung zwischen Gemeinderat und Ausschüssen und Ausschüssen untereinander ändern darf. Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass eine nach der Gemeindegatzung notwendige Stellungnahme und Empfehlung eines Ausschusses zu einer bestimmten Frage vermutlich nur dann ohne Behandlung durchgehen kann, wenn kein Gemeinderatsmitglied dagegen Einwendungen zu erheben hat.

Weiter wird aufgezeigt, dass der Staat auch im Zusammenhang mit der Bestätigung kommunaler Satzungsbestimmungen gewisse Steuerungsfunktionen auszuführen sucht. Dies zeigt sich bei der Festsetzung des Entgelts für u.a. Gemeinderatsvorsitzende, dessen Höhe man offensichtlich parallel zum Gehaltsniveau der Beamten

im Staatsdienst zu halten gestrebt.

Kapitel XI behandelt die Genehmigungsbedürftigkeit kommunaler Zusammenarbeitsabsprachen.

Es wird aufgezeigt, dass sowohl das früher wie auch das heute geltende Gemeindeverfassungsrecht dem Konflikt der durch die kommunale Einteilungs-, Verwaltungs- und Steuergesetzgebung geschaffenen Verwaltungsstruktur nicht dadurch ausweichen kann, dass es einerseits freie Absprachen der Gemeinden untereinander nicht zulässt, andererseits aber darauf hält, dass bestimmte Aufgaben am besten durch zwischenkommunale Zusammenarbeit gelöst werden können.

Nach kritischer Würdigung der Bestimmungen der Gemeindeverfassung, die in Übereinstimmung mit dem Gutachten der Kommunalgesetzkommission die Befugnis zur Genehmigung kommunaler Zusammenarbeitsabsprachen den lokalen Aufsichtsräten überträgt, wird die Ausübung der Befugnis untersucht, nach der der Gesetzgeber – gemäss § 60 der Gemeindeverfassung – den Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit der Genehmigung von Zusammenarbeitsabsprachen die Umgehung der Gemeindeverfassungsbestimmungen gestattet. Weiter wird untersucht, welche Voraussetzungen in der Praxis die Genehmigung an den Inhalt der Zusammenarbeitsabsprachen stellt. Des weiteren wird versucht klarzustellen, inwieweit der Umstand, dass die genehmigte Absprache keine näheren Bestimmungen in Bezug auf gewisse verwaltungsmässige Verhältnisse enthält, zu der Annahme führt, dass die Genehmigung eine Abweichung von den Regeln der Gemeindeverfassung sanktioniert.

In der Hauptsache kommt die Untersuchung zu folgenden Ergebnissen:

Da ein Vergleich zwischen dem selbständigen Verwaltungsorgan der Verbände und den kommunalen Ausschüssen (zu deren Sitzungen die Öffentlichkeit keinen Zugang hat) keine tiefere Übereinstimmung aufweist, darf die Frage nach dem öffentlichen Zugang zu den Sitzungen der Verbandsorgane nicht ohne nähere Prüfung dahin entschieden werden, dass die Öffentlichkeit ohne weiters ausgeschlossen ist.

Es muss – teilweise entgegen bisheriger Auffassung – angenommen werden, dass das Gesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung auf alle Verbände anzuwenden ist, ohne Rücksicht darauf, ob diese in Form einer Gesellschaft errichtet worden sind.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Erteilung der Genehmigung zu einer Zusammenarbeitsabsprache eo ipso auch von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeindeverfassung dispensiert, so etwa von den Vorschriften über den Schutz der Minderheiten oder über die Sachbehandlung kommunaler Angelegenheiten – dies gilt auch dann, wenn derartige Bestimmungen nicht in die Vereinbarung über die Zusammenarbeit aufgenommen worden sind.

Im Gegensatz hierzu wird man davon ausgehen müssen, dass die Genehmigung einer Verbandsabsprache in weitem Umfang auch eine Dispensation von den Bestimmungen der Gemeindeverfassung über die Funktionen des Vorsitzenden enthält.

Die von den Aufsichtsbehörden genehmigten Verbandsabsprachen enthalten Bestimmungen, die darauf abzielen, dass Beschlüsse des Zusammenarbeitsorgans genehmigungsbedürftig sind, und zwar im gleichen Umfang wie Gemeinderatsbeschlüsse nach der Gemeindeverfassung. Dagegen enthalten die Absprachen keine Bestimmungen darüber, inwieweit die Sanktionen des § 61 der Gemeindeverfassung (Aufhebung von Beschlüssen, Beugungsstrafen, Haftbarmachung) auch gegenüber dem Zusammenarbeitsorgan angewendet werden können. Die Beantwortung dieser Fragen gibt Anlass zu Zweifel.

Es muss angenommen werden, dass der Gemeinderat durch Mehrheitsbeschluss darüber entscheiden kann, wie seine entsandten Vertreter sich in einem Zusammenarbeitsorgan bei der Abstimmung über einen Beschluss dieses Zusammenarbeitsorgans zu verhalten haben, auch wenn die Zusammenarbeitsabsprache keine Bestimmungen über das Beschlussrecht des Gemeinderates für die betreffende Angelegenheit enthält.

Für das Verhältnis zwischen den Bestimmungen der Gemeindeverfassung und den Spezialgesetzen über Zusammenarbeitsabsprachen gilt im Zweifel die Vermutung, dass die Spezialgesetzregeln über Zusammenarbeit etc. die Gemeindeverfassungsbestimmungen nur ergänzen, nicht aber verdrängen können.

Kapitel XI behandelt des weiteren Fragen kommunaler Teilnahme an privatrechtlichen Zusammenschlüssen. Es wird nachgewiesen, dass sämtliche Bestimmungen der Gemeindeverfassung über Zusammenarbeit sowohl nach ihren Inhalt als auch nach ihren historischen Voraussetzungen alleine von Zusammenschlüssen von Gemeinden untereinander ausgehen.

Die Genehmigung der Aufsichtsbehörden zu Zusammenschlüssen mit anderen Teilnehmern hat ihre Rechtsgrundlage daher auch nicht in den Bestimmungen der Gemeindeverfassung über kommunale Zusammenarbeitsabsprachen, sondern in denen, die die Übernahme von Garantieverpflichtungen der Gemeinden regeln. Auf die Organe solcher Zusammenschlüsse können die Bestimmungen der Gemeindeverfassung nur in dem Umfang Anwendung finden, in dem die genehmigten Absprachen Regeln hierüber enthalten.

Abschnitt V behandelt die rechtlichen Wirkungen der Genehmigung.

In Kapitel XII wird untersucht, inwieweit und in welchem Umfang die Genehmigung eine Gültigkeitsvoraussetzung für die betreffende Verwaltungshandlung ist.

Die Untersuchung ergibt, dass weder das frühere Verwaltungsgesetz über die kreisfreien Städte (Købstadkommunallov) oder über die Landgemeinden noch die geltende Gemeindeverfassung oder die Motive zu diesen Gesetzen entscheidende Beiträge zur Frage der Gültigkeit enthalten. Auch die Rechtsprechung hierzu ist sowohl auf dem Gebiet der Gemeindeverfassung als auch auf dem der Spezialgesetzgebung äusserst spärlich; auf dem Gebiet des Beamtenrechts jedoch geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Genehmigung eine Gültigkeitsvoraussetzung ist.

Die sparsame Entscheidungspraxis des Innenministeriums zu dieser Frage scheint darauf hinzuweisen, dass man dort dazu neigt, die Genehmigung als eine Gültigkeitsvoraussetzung anzusehen.

Mit Bezug auf die Bedeutung der Bedingungen einer erteilten Genehmigung im Verhältnis zu Dritten liegt keine Rechtsprechung vor; doch hat das Innenministerium durch seine Entscheidungspraxis sich klar der Auffassung Ernst Andersens angeschlossen, der davon ausgeht, dass nur solche Bedingungen im Verhältnis zu dritten Beteiligten Gültigkeitsvoraussetzung sein können, auf die sie

Einfluss haben oder deren Einhaltung sie rechtzeitig zu kontrollieren imstande sind.

Abschliessend sei festgestellt, dass die von Ernst Andersen 1940 vertretene Auffassung, wonach die Rechtswirkungen einer unterlassenen Genehmigungseinholung den Gerichten zur Entscheidung im Einzelfall zu überlassen ist, auch heute noch fortgesetzt gültig ist.

Kapitel XIII beschäftigt sich mit der Frage der Genehmigung und den Grundlagen einer Haftbarmachung.

Weder Rechtsprechung noch Verwaltungspraxis geben Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Genehmigungserteilung für den Gemeinderat mit Hinblick auf die Folgen kommunaler schadensbegründender Massnahmen haftungsbefreiende Wirkungen hat.

Bei der Frage einer selbständigen Haftung der Genehmigungsbehörde im Zusammenhang mit der Durchführung einer von ihr genehmigten gemeindlichen Massnahme wird – gestützt auf eine höchstrichterliche Entscheidung aus dem Gebiet der Spezialgesetzgebung – davon auszugehen sein, dass die Genehmigungsbehörde zwar prinzipiell nicht (objektiv) haftbar gemacht werden kann, dass jedoch gegebenenfalls eine Haftungsverpflichtung dann gegeben ist, wenn der Genehmigungsbehörde ein Fehler oder ein Versäumnis nachgewiesen werden kann.

In Kapitel XIV werden Fragen des Wegfalls, der Rückgängigmachung und der Änderung einer erteilten Genehmigung behandelt.

Nach einigen einleitenden Bemerkungen über den Wegfall oder die Änderung einer erteilten Genehmigung wegen Fortfalls der gesetzlichen Grundlage konzentriert sich die Untersuchung auf die den Genehmigungsbehörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Rückgängigmachung einer gültig erteilten Genehmigung. Es wird davon ausgegangen, dass ein freies Rückgängigmachungs- oder Änderungsrecht für erteilte Genehmigungen nicht gegeben ist. Danach wird untersucht, inwieweit der Wegfall von vor Genehmigungserteilung gegebenen Voraussetzungen die Möglichkeit zur Rückgängigmachung oder Änderung der Genehmigung gibt.

Zwar können gegen diese Änderungs- und Rückgängigmachungsbefugnis eine Reihe von Gründen angeführt werden, doch kann andererseits bei der Interessenabwägung nicht immer davon ausge-

gangen werden, dass die Interessen der Gesamtheit stets vor dem Interesse der Gemeinden – an der Bewahrung des durch die Genehmigung geschaffenen status quo – zurückzuweichen haben. Die Rechtsprechung liefert zu dieser Frage keine entscheidenden Beiträge; eine Stellungnahme des Innenministeriums aber zeigt, dass eine erteilte, aber nicht ausgenutzte Genehmigung prinzipiell nicht für unanfechtbar angesehen wird.

Resultat der Untersuchung ist die Annahme, dass die Rückgängigmachung oder Änderung einer einmal erteilten Genehmigung wegen Veränderung von tatsächlichen oder rechtlichen Umständen nicht prinzipiell ausgeschlossen ist, dass die Entscheidung darüber jedoch für den einzelnen Fall und aus einer Abwägung der aufsichtsmässigen gegen die gemeindlichen Interessen zu erfolgen hat. Im übrigen werden in diese Entscheidung vermutlich auch Betrachtungen über das Alter einer nicht ausgenutzten Genehmigung und darüber einzubeziehen sein, ob die Rückgängigmachung generell für alle Gemeinden oder nur speziell für eine einzelne Gemeinde geschehen soll.

Mit Hinblick auf die Befugnis der Genehmigungsbehörde zur Einsetzung von Vorbehalten für eine eventuelle Rückgängigmachung oder Änderung wird die Vermutung aufgestellt, dass eine solche Befugnis wohl kaum ausgeschlossen werden kann. Doch gilt dies nicht für solche Genehmigungen, die nach den Bestimmungen der Gemeindeverfassung erteilt werden und deren Rückgängigmachung oder Änderung mit dem Sinn und den Voraussetzungen des Gesetzes unvereinbar sind. Derartige Vorbehalte hat es in der Praxis kaum gegeben.

Sobald eine genehmigte Verwaltungsmassnahme ausgeführt ist, ohne dass jedoch auch die Genehmigungsbedingungen schon erfüllt sind, kann die Frage auftauchen, ob der Wegfall von Voraussetzungen auf Seiten des Gemeinderats dazu führt, dass diese Bedingungen nunmehr entfallen oder abgeändert werden können. Es wird hier vermutet, dass die Entscheidung auch hier aus einer Interessenabwägung heraus gefällt werden muss.

Abschnitt VII behandelt eine Reihe von rechtspolitischen Fragen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass man in der Gemeindeverfassung von 1968 auch die Genehmigungs-

erforderlichkeit für solche Massnahmen beibehalten hat, die reell ohne Inhalt sind und sich auch auf Gebiete erstrecken, auf denen sich eine standardisierte Praxis herausgebildet hat, die eine generelle Regelung durch Gesetze nahelegt.

Es wird dargelegt, dass das Innenministerium durch Anwendung einer in der Gemeindeverfassung begründeten Anweisungsbefugnis gegenüber den Aufsichtsräten eine weitgehende Einflussnahme gewonnen hat, die als Ausfluss der Steuerung der öffentlichen Wirtschaft in ihrer Gesamtheit anzusehen ist. Die Entwicklung geht somit in eine Richtung, die eine Verschiebung des Interesses von einer an das einzelne Gemeindeparlament gerichteten Genehmigung konkreten Inhalts auf die Steuerung und Planung durch Genehmigung von Rahmen und Plänen bedeutet. Der Einfluss der Aufsichtsräte auf Inhalt und Durchführung dieser Einflussnahme ist gering und es muss zweifelhaft erscheinen, ob die Grundlage für das Fortbestehen der lokalen Aufsichtsräte auch weiterhin gegeben ist.

Des weiteren wird gefolgert, dass nur solche konkreten gemeindlichen Massnahmen auch weiterhin dem Erfordernis der Genehmigung unterliegen sollen, die aus staatlichen Wirtschafts- und Planungserwägungen heraus von Interesse sind – dazu gehört vor allem die Genehmigungsbedürftigkeit von Kreditaufnahmen.

Mit Hinblick auf die Genehmigungsbedürftigkeit satzungsrechtlicher Regelungen – so etwa Gemeindegesetzungen und kommunale Zusammenarbeitsabsprachen – wird festgestellt, dass der Genehmigungsvorbehalt auch weiterhin als geeignetes Instrument zur Vermittlung einer Zusammenarbeit zwischen lokaler Initiative und staatlichen Interessen anzusehen ist – dies jedoch unter behöriger Berücksichtigung der fundamentalen juristischen und administrativen Grundsätze.

Abschnitt VIII behandelt die Genehmigung und ihre Anwendung und Durchführung in ausländischen Rechtssystemen. Es wird hier darauf hingewiesen, dass Vergleiche und Rückschlüsse nur in begrenztem Umfang und allein unter Berücksichtigung der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen angestellt werden können, da diese Bestimmungen stets ein integrierter Bestandteil der gesamten Verwaltungsstruktur des jeweiligen Landes und daher ausserordentlich schwierig zu erfassen sind, jedenfalls nicht ohne eine nähere

Beschreibung dieser Struktur. Kapitel XVI befasst sich daher – mit Bezug auf die Genehmigung – nur mit einigen Gesichtspunkten von grundsätzlicher Bedeutung in ausländischen Rechtssystemen.

## Forkortelser

Kun kilder, der ikke er fuldstændigt citeret i noterne, er medtaget i følgende fortegnelse.

<i>Ernst Andersen: Tilsyn</i>	Ernst Andersen. Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen. København 1940.
<i>Poul Andersen: Forvaltningsret</i>	Poul Andersen. Dansk forvaltningsret 5. udgave. København 1965.
<i>Begrundelsesudvalget</i>	Betænkning 657/1972. Begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.
<i>BET</i>	Betænkning 420/1966. Kommuner og kommunestyre. Afgivet af kommunallovskommissionen.
<i>Castberg: Forvaltningsret</i>	Frede Castberg. Innledning til Forvaltningsretten. 3. udgave. Oslo 1955.
<i>Chapman: French Local Government</i>	Brian Chapman. Introduction to French Local Government. London 1953.
<i>Bent Christensen: Det offentliges virksomhed</i>	Bent Christensen. Det offentliges virksomhed. København 1971 (stencileret).
<i>Bent Christensen: Nævn og Råd</i>	Bent Christensen. Nævn og Råd. København 1958.
<i>Code Municipal</i>	Code de l'administration communale. Décret du 22. mai 1957 med visse senere ændringer.
<i>Eckhoff: Rettskildelære</i>	Torstein Eckhoff. Rettskildelære. Oslo 1971.

- Engh: Kommunalforvaltning* Arnljot Engh i samarbejde med Einar Tofte. Kommunal Forvaltning. Oslo 1968.
- Espersen: Beslutninger* Preben Espersen. De kommunale Beslutninger. København 1970.
- Espersen: Beslutninger II* Preben Espersen. De kommunale Beslutninger. Anden del. København 1973.
- Finske Kommunallov* Finske kommunallov af 27. august 1948. Loven findes i engelsk oversættelse som bilag til Aarne Eskola: Local Self-Government in Finland, udgivet af de kommunale organisationer i Finland. Helsinki 1954.
- FOB* Folketingets ombudsmands beretning.
- Frihagen: Forvaltningsret I III* Arvid Frihagen. Lærebok i forvaltningsrett. Del I Oslo 1968, del II 2. rev. utg. Bergen 1969 (stenc.), del III Bergen 1971 (stenc.).
- Frihagen: Villfarelse* Arvid Frihagen. Villfarelse og ugylidighet i forvaltningsretten. Oslo 1966.
- F.T.* Folketingstidende.
- Fylkeskommunelov* Lov af 16. juni 1961 om fylkeskommuner.
- Gemeindeordnung* Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952 med visse senere ændringer.
- Grundbog* Juridisk Grundbog. 2. udg. København 1967.
- H* Højesteretsdom.

- Hammer: Kommuneoven* Lov om styret i herreds- og bykommunene av 12. november 1954 med kommentar af Helge Hammer. Oslo 1971.
- Harder: Administrative afgørelser* Erik Harder. Om ændring af administrative afgørelser. København 1962.
- Harder: Kommunale opgaver* Erik Harder. De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten. København 1965.
- Harder: Kommunalforvaltning* Erik Harder. Dansk kommunalforvaltning. Kommunalbestyrelsen. København 1970.
- Harder: Kommunens lov og ret I–II* Erik Harder. Kommunens lov og ret I–II. København 1964–65.
- Hart: Local Government and Administration* Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration. 8. udgave ved W.O. Hart. London 1968.
- Herlitz: Nordisk offentlig Rätt III* Niels Herlitz. Nordisk offentlig Rätt III. Regeringsmakt og Förvaltningsorganisation. Stockholm 1963.
- Eilschou Holm: Kontradiktoriske princip* Niels Eilschou Holm. Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen. København 1968.
- Eilschou Holm: Offentlighedsloven* Lov om offentlighed i forvaltningen med kommentarer af Niels Eilschou Holm. København 1971.
- Håndbog* Håndbog for danske kommuner I–III. København 1954–55.
- Haagen Jensen: Kommunalret* Claus Haagen Jensen. Kommunalret. København 1972.
- J.U.* Juridisk Ugeskrift.

<i>Jur.</i>	Juristen.
<i>Kaijser: Kommunallagarna I og II</i>	F. Kaijser. Kommunallagarna I, Kommunindelning och kommunalförbund, Stockholm 1959, og Kommunallagarna II, Kommunallag, landstingslag, skolstyrelseslag m.m. Stockholm 1960.
<i>KKL</i>	Lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965 om købstadkommunernes styrelse.
<i>Kommentar</i>	Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Preben Espersen og Erik Harder. 2. udgave. København 1971.
<i>Kommunallag</i>	Kommunallag nr. 753 av 18. december 1953.
<i>Kommunalrättskommittén</i>	Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. Kommunalrättskommitténs Betänkande XIII. Stockholm 1970. Stencileret.
<i>Kommunestyreløv</i>	Lov av 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene.
<i>Krarup: Øvrighedsmyndighedens grænser</i>	Ole Krarup. Øvrighedsmyndighedens grænser. København 1969.
<i>KSL</i>	Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse som ændret ved lov nr. 219 af 4. juni 1969, lov nr. 125 af 25. marts 1970 og lov nr. 283 af 9. juni 1971.
<i>Landstingslag</i>	Landstingslag nr. 319 av 14. maj 1954.

<i>LKL</i>	Lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965 om landkommuner- nes styrelse.
<i>Local Government Act</i>	Local Government Act. 17th Novem- ber 1933 med visse senere ændringer.
<i>LOF</i>	Lovbekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 om offentlig forsorg.
<i>Mathiassen og Krarup: For- valtningens retlige afhæn- ghed</i>	Jørgen Mathiassen og Ole Krarup. Forvaltningens retlige afhængighed. København 1971. (Stencileret).
<i>Merikoski: Finlands offent- liga Rätt</i>	V. Merikoski. Grunddragen av Fin- lands Offentliga Rätt I. Helsingfors 1962.
<i>Poul Meyer: Forvaltning</i>	Poul Meyer. Offentlig forvaltning. København 1970.
<i>Poul Meyer: Organization</i>	Poul Meyer. Administrative Organi- zation. London og København 1957.
<i>Modeen: Förtroendeupp- draget</i>	Tore Modeen. Det kommunala För- troendeuppdraget. Åbo 1962.
<i>NAT</i>	Nordisk administrativt Tidsskrift.
<i>Normalvedtægt for amts- kommuner</i>	Vejledende normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner udsendt med in- denrigsministeriets cirkulære nr. 172 af 7. august 1969.
<i>Normalvedtægt for primær- kommuner</i>	Vejledende normalstyrelsesvedtægt for primærkommuner udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.
<i>Nørgaard: Forvaltningsret</i>	Carl Aage Nørgaard. Forvaltningsret. Sagsbehandling. København 1972.

- Pagenkopf: Kommunalwissen-  
schaft* Hans Pagenkopf. Einführung in die  
Kommunalwissenschaft. Münster  
Westfalen 1960.
- Regnskabsbetænkning* Betænkning 108/1954 om formen  
for købstadkommunernes overslag og  
regnskaber.
- Ripley: Administration* B.J. Ripley. Administration in Local  
Authorities. London 1970.
- Ross: Statsret* Alf Ross. Dansk Statsforfatningsret  
I–II. 2. udg. København 1966.
- R. T.* Rigsdagstidende.
- Rytkölä: Gemeinderecht* Olavi Rytkölä. Finnisches Gemeinde-  
verwaltungsrecht. Helsinki 1961.
- Strömberg: Förordnings-  
makten* Håkan Strömberg. Den lokala För-  
ordningsmakten. Lund 1954.
- Strömberg: Förvaltnings-  
rätt* Håkan Strömberg. Allmän Förvalt-  
ningsrätt. 6. uppl. Lund 1972.
- Strömberg: Kommunalrätt* Håkan Strömberg. Kommunalrätt 4.  
opl. Lund 1968.
- Sundberg: Besvärs- och  
underställningsinstitutet* Halvar G.F. Sundberg. Om de kom-  
munalrättsliga besvärs- och under-  
ställningsinstitutens civilrättsliga be-  
tydelse. Stockholm 1960.
- Sundberg: Förvaltnings-  
rätt* Halvar G.F. Sundberg. Allmän För-  
valtningsrätt. Stockholm 1955.
- Sundberg: Kommunalrätt* Halvar G.F. Sundberg. Kommunal-  
rätt. Stockholm 1964.
- Max Sørensen: Statsret* Max Sørensen. Statsforfatningsret.  
København 1969.
- U.f.R.* Ugeskrift for Retsvæsen.

<i>VLD</i>	Vestre Landsrets dom.
<i>VLK</i>	Vestre Landsrets kendelse.
<i>Waline: Droit Administratif</i>	Marcel Waline. <i>Traité élémentaire de Droit administratif</i> . 6. udgave. Paris 1950.
<i>Warren: Local Government</i>	J.H. Warren. <i>The English Local Government System</i> . 7. udgave. London 1963.
<i>Westerberg: Förvaltningsrätt</i>	Ole Westerberg. <i>Allmän Förvaltningsrätt</i> . Stockholm 1971.
<i>Westerberg: Rättskraft</i>	Ole Westerberg. <i>Om rättskraft i förvaltningsrätten</i> . Stockholm 1951.
<i>ØLD</i>	Østre Landsrets dom.
<i>ØLK</i>	Østre Landsrets kendelse.

## SAGREGISTER

(se i øvrigt indholdsfortegnelsen)

- Afkald på approbationsbeføjelser 80 ff
- Aktindsigt 186 ff
- Amtsråd, tilsynspraksis 6
- Analogi, approbationskrav gennem 19
- Anke af tilsynsrådsafgørelser 63 ff
  - ankeafgørelsens retskraft 68 ff
  - nova 67 f
  - reformatio in pejus 66 f
  - tidsfrist for 64 f
  - vilkår 65 ff
  - ændring til skade for kommunen 66 ff
- Annullation 204
- Ansvar 254 ff
  - approbationsmyndighedens 257 ff
  - kommunalbestyrelsens 254 ff
- Approbationskrav, overflødige 287 ff
- Approbationsmyndigheder 49 ff
  - fremmed ret 292 f
- Begrundelse for afslag på approbation 160
- Berigelsesgrundsætning 243 f
- Beskyttelse af kommunens egne interesser 136 ff
  - fremmed ret 296 f
- Beslutningsprocedure, kommunalbestyrelsens 26 ff
- Beslutningsprotokol 194 f
- Betingelser, se tillige pålæg og vilkår 14, 34 ff
- Betjeningsoverenskomster 218 ff
- Bibestemmelser, se tillige betingelser, pålæg og vilkår 34 ff
- Billighedsbetragtninger 101 f
- Borgmesterspension 170 ff
- Borgmestervederlag 168 ff
- Bortfald af approbation 263 ff
- Bristende forudsætninger for approbationsmyndigheden 268 ff
  - for kommunen 279 ff
- Byplansager, kommitterede i 119
- Centralisering 286
- Dagsorden 189 ff
- Decentralisering 1
- Delegation 72 ff, 149 f
  - fra tilsynsråd 79 f
  - interministeriel 72 ff
  - til tilsynsråd 76 ff
- Disculperende virkning, approbations 254 ff
- Dispensation fra retsregler 89
- Dispositioner i strid med lovgivningen 91 ff
- Diæter 3
- Erstatningsansvar 254 ff
- Fast ejendom 118 ff
  - generelt samtykke 30 ff, 82 f, 126 ff
  - vederlagsfrie afhændelser 141 f
- Fjernvarme 45, 140 f
- Forhåndssamtykker 33 f, 81 f
- Formandsfunktioner 200 ff
- Formuebevarelsessynspunkter 118, 137 ff
- Forskrifter for tilsynsråd 61 ff, 272 ff
  - ændring i 272 ff
- Fremmed ret 291 ff
- Frist for indsendelse af approbationsandragende 29
- Fællesskaber, se Kommunale fællesskaber
- Generelle samtykker 30 ff, 81 f
- Gyldighed
  - approbation som betingelse for 231 ff
  - bibestemmelser 249 ff
  - tidsfaktors betydning 248 f
  - tredjemands retsstilling 249 ff
  - vilkår 249 ff
- Gyldighedsbetingelse, approbation som 231 ff
- Havne 3
- Havneudvalg 164
- Henlæggelser 110, 114
- Henskydning, pålæg om 58 f
- Henskydningsret 56 ff
- Henstillinger fra tilsynsmyndigheden 44

- Indenrigsministeriet 50
- Inhabilitet
  - kommunale fællesskaber 197 ff
  - tilsynsråd 60
- Instruktionsbeføjelse, indenrigsministeriets 61 ff
- Interessentskaber, kommunal deltagelse i 221 ff
- Interne organisation, kommunernes 155 f
- Jordfond 138 f
- Jordforsyning 123 f
- Kapitalfond 137 f
- Kassekredit 20 f
- Kommunale fællesskaber 174 ff
  - aktindsigt 186 ff
  - annullation af
    - beslutninger 204
  - beslutningsdygtighed 196 f
  - beslutningsprotokol 194 f
  - betjeningsoverenskomster 218 ff
  - budget 186 f
  - dagsorden 189 ff
  - formandsfunktioner 200 ff
  - fremmed ret 297 ff
  - fællesorgans sammensætning 195 f
  - informationspligt for medlemmer af fællesorgan 208
  - inhabilitet 197 f
  - interessentskaber 221 ff
  - kasse- og regnskabsvæsen 198 f
  - kommunallovskommissionens forslag 177 ff
  - legalitetstilsyn 203 ff
  - mindretalsbeskyttelse 189
  - mødeoffentlighed 182 ff
  - mødetidspunkter 191 f
  - offentlighed 182 ff
  - ophævelse 213 ff
  - opretholdelse af
    - approbationskrav 288
  - regnskab 186 f
  - revision 199
  - sagsmateriale 192 f
  - speciallovgivningen,
    - bestemmelser i 216 ff
  - stemmeret, udnyttelse af 210
  - søgsmål 206 f
  - tilsyn 202 ff
  - tvangsbøder 205
  - vilkår for ophævelse 215 f
- Kommunernes lønningsnævn 2
- Kompetencekonstruktion 13, 15
- Kompetence, udvalg 163 ff
- Kraftværker 221
- Langtidsplanlægning, kommunal-økonomiske 107
- Legalitetstilsyn 87 ff, 203 ff
  - fremmed ret 293 f
  - legalitet contra hensigtsmæssighed 96 ff
  - legalitetstilsyn 87 ff, 203 ff
- Legalitetstilsyn 87 ff, 203
- Lejekontrakter 16 f, 21
- Ligningsdirektoratet 119 ff
- Lovbundethed, tilsynsbeføjelsernes 15 ff
- Lønningsnævn, kommunernes 2
- Lån 28, 105 ff
- Medlemstal
  - kommunalbestyrelsens 156
  - økonomiudvalgs 157 f
- Mindretalsbeskyttelse
  - fremmed ret 297
  - kommunale fællesskaber 189 ff
- Mødeoffentlighed 182 ff
- Mødetidspunkter 191 f
- Normalstyrelsesvedtægter 152 ff
- Nægtelse af approbation 90 ff
- Offentlighed 182 ff
  - kommunale fællesskaber 182 ff
  - udvalgsmøder 183 ff
- Offentlighed i forvaltningen, lov om 187
- Ophævelse af kommunale fællesskaber 213 ff
- Pantsætning, se fast ejendom
- Procedure, kommunalbestyrelsens beslutninger 26 ff
- Procedurekrav
  - kommunalbestyrelsen 26 ff
  - styrelsesvedtægt 150 f
- Pålæg, se tillige betingelser og vilkår 36 f, 249
- Rammeplanlægning 284 f
- Reformatio in pejus 66 f

Regelmæssige ydelser 19 f  
Rentekontrol 116 ff  
Retskraft 14, 68 ff  
  ankeafgørelser 68 ff  
Retsvirkninger af approbation 231 ff  
Revision 3, 199

Samarbejdsaftaler se kommunale fællesskaber  
Skriftligt samtykke 30  
Skønshnormering 133 ff, 157  
Solidarisk ansvar 225 f, 235 ff  
Speciallovgivningen, approbationskrav i 22 ff  
Stadfæstelse af vedtægter 151 ff  
Statens ligningsdirektorat 119 ff  
Stiltiende samtykke 30  
Styring se styringsmiddel  
Styringsmiddel, approbation som 104 ff  
  fast ejendom 118 ff  
  finansieringsplaner 105 ff  
  fremmed ret 294 ff  
  investeringsplaner 105 ff  
  korte lån 112 f  
  låneoptagelser 105 ff  
  realkreditlån 114 f  
  rentekontrol 116 ff  
  styrelsesvedtægter 168 ff  
  vederlag, næstformænd i kommunalbestyrelser 132 f  
  vederlag, udvalgsformænd 130 ff  
  vedtægter 168 ff  
Styrelsesvedtægter 147 ff  
  afvigelse 155  
  delegationsbestemmelser 149 f  
  forældede vedtægtsbestemmelser 148  
  fravigelighed 162 ff  
  fravigelser 155  
  ikrafttræden af ændringer 161 f  
  kommunallovskommissionen 151 f  
  opretholdelse af approbationskrav 288  
  procedurekrav 150 f  
  retningslinier for stadfæstelsesbeføjelser 156 ff  
  stadfæstelse 151 ff  
  styringsmiddel 168 ff  
  tilbagevirkende kraft 162  
  tilblivelse 150 ff

  uenighed mellem kommunalbestyrelse og stadfæstelsesmyndighed 158 ff  
  vejledende normalvedtægter 152 ff  
  ændringer 160 ff  
Søgsmål 206 f

Tilbagekaldelse af approbation 267 ff, 274 ff  
Tilbagekaldelsesforbehold 274 ff  
Tilbagevirkende kraft, vedtægter 162  
Tilbudspflicht 23 ff, 129  
Tilsyn, kommunale fællesskaber 202 ff  
Tinglysning 241 f  
Tjenestebefalinger 61 f  
Tilsynsråd se tillige anke af tilsynsrådsafgørelser 50 ff  
  anke 63 ff  
  baggrund for oprettelse 50 ff  
  forespørgsler fra 59 f  
  formand 55 f  
  forskrifter for 61 ff  
  henskydningsret 56 ff  
  indflydelse 285  
  inhabilitet 60  
  karakteristik 60  
  procedure 55 ff  
  sammensætning 53 ff  
  stedfortræder 54 f  
  tjenestebefalinger 61  
  tvangsmidler over for 62  
Tvangsmidler over for fællesskaber 203 ff  
  over for kommuner 87 ff  
  over for tilsynsråd 62  
Tvangsbøder 205

Udenlandske approbationsinstitutter 291 ff

Udvalg  
  dagsorden 190  
  indstillinger fra 165 ff  
  kompetence 163 ff

Understøttelse til kommunalbestyrelsesformænd 172 f

Vederlag  
  amtsborgmestre 169  
  borgmestre 168 ff  
  kommunalbestyrelsesformænd 168 ff

næstformænd i kommunal-  
bestyrelser 132 f  
udvalgsformænd 130 ff  
Vederlagsfrie afhændelser 141 f  
Vejledende normalvedtægter 152 ff  
Vetoret 13  
Vilkår 14, 34 ff  
  anke af tilsynsråds 65 ff  
  lovliggørende 37 ff  
  ophævelse af kommunale  
  fællesskaber 215 f  
  uhensigtsmæssige 43 f  
Værgemålskonstruktion 13  
Våbner og segl, kommunale 3

Ydelser, regelmæssige 19 f

Ændringer  
  approbation 263 ff, 267 ff  
  forskrifter for tilsyns-  
  råd 272 ff  
  vedtægt 160 ff  
Æresborgere 17 f

Økonomiudvalgs medlemstal 157 f