

PREBEN ESPERSEN

DE KOMMUNALE BESLUTNINGER



JURISTFORBUNDETS FORLAG
KØBENHAVN 1970

DE KOMMUNALE BESLUTNINGER
er sat med Times og trykt i Winds Bogtrykkeri, Haderslev
Bogbinderarbejdet er udført af
Carl Nielsens Bogbinderi, Odense

Forord

Afgrænsningen af området for en fremstilling af den kommunale beslutningsprocedure beror naturligvis i nogen grad på et skøn. Nærværende fremstilling omfatter det formelle grundlag for de beslutninger, der træffes af kommunalbestyrelsen og dennes udvalg samt af kommunalbestyrelsens formand og næstformand. Endvidere berøres i afsnittet om delegation spørgsmålet om grundlaget for beslutninger truffet af kommunalt ansatte personer.

Reglerne om de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed er medtaget under hensyn til, at tilsynsmyndighedens samtykke i visse tilfælde er den nødvendige forudsætning for gyldigheden af en kommunal beslutning, ligesom også reglerne om annullation og tvangsbøder m. v. har direkte relation til de kommunale beslutninger.

Derimod omfatter fremstillingen ikke beslutningsproceduren i de særlige kommissioner, nævn m. v., der skal nedsættes ved kommunalbestyrelsens foranstaltning. Også reglerne for den kommunale beslutningsprocedure i Københavns kommune er holdt uden for fremstillingen.

Citerede skrivelser, der er optaget i Ministerialtidende, er tilføjet den pågældende skrivelser nummer i Ministerialtidende i parentes. I en del tilfælde vil sådanne skrivelser tillige være omtalt i de kommunale tidsskrifter. Øvrige citerede skrivelser er utrykte, medmindre andet er angivet. Skrivelser fra 1970 kan dog være trykt senere.

For velvillig gennemlæsning af manuskript og forslag til nyttige tilføjelser takker jeg kontorchef J. B. Pileborg og sekretær J. Chr. Jensen, indenrigsministeriet.

Preben Espersen.

Indholdsfortegnelse

I	<i>Lovgivningsgrundlaget</i>	11
	A. Styrelsesloven	11
	B. Styrelsesvedtægten	13
	C. Forretningsordenen m. v.	15
II	<i>Kommunalbestyrelsens konstituerende møde</i>	18
	A. Indkaldelse og retsvirkning m. v.	18
	B. Valg af formand	20
	C. Valg af næstformand	22
	D. Valg af medlemmer til udvalg, kommissioner m. v.	23
III	<i>Mødetidspunkter og mødeindkaldelse</i>	26
	A. Fastsættelse af mødetidspunkter	26
	B. Mødeindkaldelsen	27
	C. Indkaldelse af stedfortræder	28
IV	<i>Forhandlingsgrundlaget</i>	32
	A. Forhandlingstema	32
	B. Dagsorden	34
	C. Sagernes fremlæggelse	36
	D. Sagernes oplysning i øvrigt	37
V	<i>Forhandlingsproceduren</i>	40
	A. Beslutningsdygtighed m. v.	40
	B. Mødeledelsen	41
	C. Inhabilitet	42
	D. Genoptagelse af sager	46
	E. Ændringsforslag, afstemningstema og afstemninger	48
	F. Kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol	52
	G. Særlige procedureregler	54
	1. Årsbudgettet	54
	2. Årsregnskabet	56
	3. Havnens budget	58
VI	<i>Valg</i>	59
	A. Flertalsvalg eller forholdstalsvalg	59
	B. Flertalsvalg	62
	C. Forholdstalsvalg	63

VII	<i>Offentlighedsprincippet</i>	66
	A. Kommunalbestyrelsens møder	66
	B. Udvalgsmøder	71
	C. Tavshedspligt	72
	D. Beskyttelse af fortroligt materiale	75
	E. Spørgetid	78
VIII	<i>Fællesregler for kommunalbestyrelsens udvalg</i>	80
	A. Opgaver	80
	B. Formand og næstformand	81
	C. Møder	82
	D. Beslutningsdygtighed, forretningsorden og beslutningsprotokol	83
	E. Kontrol med udvalgenes virksomhed	84
	F. Medlems udtræden eller forfald	85
	G. Udvalgsmedlemmers forretningsforbindelse med kommunen ...	86
	H. Forening af kommunal tjeneste og hverv	88
IX	<i>Økonomiudvalget</i>	92
	A. Sammensætning og nedsættelse	92
	B. Økonomiudvalgets lovbestemte opgaver	93
	C. Økonomiudvalgets vedtægtsbestemte opgaver	97
	D. Økonomiudvalgets forhold til kommunalbestyrelsen	100
	E. Økonomiudvalgets forhold til de øvrige udvalg	102
X	<i>De stående udvalg</i>	105
	A. Afgrænsning over for andre udvalg, kommissioner m. v.	105
	B. De stående udvalgs antal og sammensætning	106
	C. Opgaver og kompetence	108
	D. Fordele og ulemper ved udvalgsstyret	111
XI	<i>Særlige udvalg m. v.</i>	112
	A. Særlige udvalg	112
	B. Andre kommunale hverv	113
XII	<i>Magistratsordninger</i>	114
	A. Magistratsordninger før styrelsesloven	114
	1. Uegentlige magistratsordninger i visse købstæder	114
	2. Magistratsordningen i Århus	114
	B. Magistratsordninger efter styrelsesloven	116
XIII	<i>Formandens og næstformandens beslutningskompetence</i>	118
	A. Formandens kompetence	118
	1. Formandens kompetence ifølge specielle retsregler	118
	a) Kompetencefastsættelse i styrelsesloven	118
	b) Kompetencefastsættelse i styrelsesvedtægten	119
	c) Kompetence ifølge almindelige retsgrundsætninger	120
	2. Formandens kompetence som leder af den kommunale administration	120

B. Næstformandens kompetence	123
1. Næstformandens kompetence som mødeleder	123
2. Næstformandens kompetence som administrationsleder ...	124
3. Stillingen ved formandens langvarige forfald eller endelige udtræden m. v.	125
XIV <i>Delegation</i>	126
A. Almindeligt om delegation inden for kommunalforvaltningen	126
B. Begrænsninger i adgangen til delegation	127
C. Delegation til udvalg	128
D. Delegation til formand og næstformand	129
1. Delegation til formanden	129
2. Næstformandens beføjelser i tilfælde af delegation	130
E. Delegation til tjenestemænd m. v.	131
XV <i>Tilsynet med kommunalforvaltningen</i>	133
A. Almindeligt om tilsynet	133
B. Tilsynsmyndighederne	135
1. Indenrigsministeriet	136
2. Tilsynsrådene	137
3. Indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene	139
4. Anke af tilsynsrådenes afgørelser	140
C. Tilsynets indhold	142
1. Legalitetstilsynet	142
2. Hensigtsmæssighedstilsynet	144
a) Låneoptagelser	145
b) Afgivelse af garantitilsagn	146
c) Dispositioner over fast ejendom	148
d) Kommunale samarbejdsaftaler	150
3. Kommunernes lønningsnævn	153
Forkortelser	155
Sagregister	157

I. Lovgivningsgrundlaget

A. Styrelsesloven¹

I 1958 nedsatte indenrigsministeren en kommission, kommunallovskommissionen, der bl. a. fik til opgave at gennemgå de da gældende kommunale styrelseslove, dvs. købstadkommunalloven og landkommunalloven, og fremkomme med de forslag til ændring af de gældende bestemmelser, som måtte findes ønskelige.

Kommunallovskommissionen blev sammensat af repræsentanter for de større politiske partier, indenrigsministeriet og de daværende kommunale organisationer, dvs. Amtsrådsforeningen i Danmark, Den danske Købstadforening, Foreningen Bymæssige Kommuner og De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark. Endvidere indtrådte i kommissionen en repræsentant for Københavns kommune, selv om hovedstadskommunens styrelsesforhold ikke var omfattet af kommunallovskommissionens kommissorium.

Kommunallovskommissionen afgav betænkning i maj 1966 (Betænkning nr. 420 »Kommuner og kommunestyre«). I betænkningen behandles en række spørgsmål i forbindelse med retsreglerne for kommunernes styrelse, og blandt betænkningens bilag var optaget et udkast til lov om kommunernes styrelse fælles for alle kommuner med undtagelse af København.

På grundlag af betænkningens lovudkast fremsatte indenrigsministeren i maj 1966 forslag til lov om kommunernes styrelse. Indenrigsministerens lovforslag svarede i alt væsentligt til kommissionens lovudkast, men under behandlingen i folketinget, der strakte sig fra maj 1966 til maj 1968, skete der en række ikke uvæsentlige ændringer og tilføjelser.

Fra folketingets udvalg vedrørende styrelsesloven er afgivet en beretning af 26. september 1967, indeholdende bl. a. en række

1. *Preben Espersen*: Den kommunale styrelseslovgivning til revision. U.f.R. 1967 B, pag. 17 ff. *Preben Espersen*: Den nye lov om kommunernes styrelse, U.f.R. 1968 B, pag. 282 ff. *Preben Espersen*: Lov om kommunernes styrelse. Jur. 1968 pag. 540 ff. *Preben Espersen*: Den nye kommunale styrelseslov. Kommunal Årbog 1969, pag. 764 ff.

spørgsmål fra udvalget til indenrigsministeren og besvarelser heraf. Endvidere er afgivet betænkning af 25. april 1968 indeholdende bl. a. 61 ændringsforslag. Endelig er afgivet en tillægsbetænkning af 15. maj 1968.

Styrelseslovforslaget blev stadfæstet som lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse.

Loven er forud for sin ikrafttræden blevet ændret på en række punkter. Ved lov nr. 219 af 4. juni 1969 gennemførtes således ændringer i reglerne om kommunalbestyrelsens medlemstal samt regler om etablering af kommunernes lønningsnævn, og ved lov nr. 125 af 25. marts 1970 gennemførtes ændringer i reglerne om amtmændens forhold til amtsrådet, diæter (kursusophold), økonomiudvalgets medlemstal, budgetfrister for amtskommuner samt ligningskommission og brandkommission.

Styrelsesloven gælder for samtlige kommuner, såvel amtskommuner som primærkommuner, med undtagelse af Københavns kommune².

Det fastsættes i lovens § 2, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov. Det kan imidlertid være tvivlsomt, om en række kompetencer, der er henlagt til kommunalbestyrelsernes forvaltning, f. eks. kompetencen efter byggeloven, jfr. lovbek. nr. 206 af 15. maj 1970, er omfattet af udtrykket »kommunernes anliggender«, idet disse kompetencer snarere har karakter af øvrighedsbeføjelser, der er henlagt til kommunalbestyrelserne i deres egenskab af lokale forvaltningsorganer. I styrelsesmæssig henseende får denne tvivl dog ingen betydning, idet det bestemmes i styrelseslovens § 1, stk. 2, at lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Der er herved skabt en afklaring af forholdet mellem styrelsesloven og den øvrige lovgivning³, idet der herefter kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af styrelseslovens bestemmelser.

2. Reglerne om Københavns kommunes styrelse findes i lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender med senere ændringer, navnlig lov nr. 75 af 18. marts 1938.

3. Kommunallovskommissionen fremhævede i sin betænkning (pag. 125), at de respektive fagministerier bør forelægge lovforslag og navnlig udkast til administrative forskrifter vedrørende kommunale forhold for indenrigsministeriet, således at det sikres, at påtænkte bestemmelser harmonerer med styrelseslovgivningen. Dette efterleves dog langtfra altid i praksis.

B. *Styrelsesvedtægten*⁴

Det bestemmes i styrelseslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Styrelsesvedtægten er således et nødvendigt supplement til styrelseslovens bestemmelser. Derimod indeholder styrelsesvedtægten ikke – i modsætning til f. eks. en sundhedsvedtægt eller en bygningsvedtægt – bestemmelser, der retter sig til den enkelte borger.

Styrelsesvedtægtens tilblivelse beror på et samspil mellem den enkelte kommunalbestyrelse og indenrigsministeriet. Vedtagelsen i kommunalbestyrelsen er en nødvendig forudsætning, idet der ikke tilkommer indenrigsministeriet nogen kompetence til selv at fastsætte vedtægtsbestemmelser med bindende virkning for kommunalbestyrelsen. Omvendt kan kommunalbestyrelsen ikke på egen hånd foretage ændringer i den stadfæstede vedtægt, end ikke ændringer af rent redaktionel karakter.

Efter lovens § 2, stk. 2, 2. pkt. skal styrelsesvedtægten være tilgængelig for kommunens beboere.

Der kan ikke stilles krav om, at vedtægtseksemplarer skal kunne købes af borgerne, men eksemplarer af vedtægten må være tilgængelige for offentligheden på passende sted og tidspunkter. Det må formentlig være tilstrækkeligt til opfyldelse af lovens krav, at vedtægten ligger til gennemsyn på kommunekontoret og det stedlige folkebibliotek.

Indenrigsministeriet har ved cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 udsendt en vejledende normalstyrelsesvedtægt for primærkommuner og ved cirkulære nr. 172 af 7. august 1969 en vejledende normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner.

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 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.

4. *Preben Espersen*: Nogle spørgsmål i forbindelse med kommunernes styrelsesvedtægter. Kommunal Årbog 1966, pag. 855 ff.

Styrelsesloven fastsætter som nævnt, at alle styrelsesvedtægter skal stadfæstes af indenrigsministeren. Efter den tidligere gældende lovgivning 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 styrelsesloven havde henlagt godkendelsen af primærkommunernes vedtægter til vedkommende tilsynsråd, der efter styrelsesloven skal føre tilsyn med alle primærkommuner – herunder også købstæderne – i amtsråds kredsen. Tanker herom var også fremme under folketingsbehandlingen af styrelsesloven, men man foretrak en ordning, hvorefter alle vedtægter skal godkendes af indenrigsministeriet. Dette må også anses for velbegrundet, hvilket skal belyses nærmere.

En af fordelene ved vedtægtssystemet er som nævnt, at der kan foretages visse nødvendige ændringer i styrelsesreglerne, uden at selve styrelsesloven behøver at ændres. I denne forbindelse kan der opnås betydelige arbejdsbesparelser ved, at godkendelse af styrelsesvedtægter og ændringer heri sker centralt, altså af indenrigsministeriet. 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 pågældende ændringer samt gives et udkast til de nye vedtægtsbestemmelser. I de fleste tilfælde vil ændringerne kunne vedtages umiddelbart af kommunalbestyrelsen, der i så fald blot behøver at give ministeriet en kort meddelelse herom. En sådan fremgangsmåde vil ikke blot være en rationalisering af selve ekspeditionsformen, men det forhold, at ministeriet tager initiativet til nødvendige eller ønskelige ændringer, vil medføre, at vedtægterne i højere grad, end tilfældet har været under de tidligere gældende styrelseslove, vil blive løbende à jourført.

I relation til den anden af de nævnte fordele ved vedtægtssystemet, nemlig muligheden for at imødekomme visse individuelle ønsker fra de enkelte kommunalbestyrelses side, er det også mest hensigtsmæssigt, at indenrigsministeriet foretager vedtægtsgodkendelsen, idet sådanne individuelle ønsker kan være af meget forskellig karakter.

Der kan således være tale om, at loven i hovedtræk normerer et område, medens detailbestemmelserne overlades til udarbejdelse i vedtægtsproceduren. Dette gælder f. eks. reglerne om årsbudget, bevillinger og revision.

Forholdet kan også være det, at loven blot giver hjemmel for, at visse forhold skal eller kan ordnes ved vedtægten. Dette gælder f. eks. spørgsmål om størrelsen af vederlag til formanden og eventuelle pensions- og efterlønsbestemmelser.

Hvadenten kommunalbestyrelsens ønsker er af den ene eller den anden kategori, gør der sig visse modstående samfundshensyn gældende i forbindelse med afgørelsen af, om ønsket kan imødekommes.

Drejer det sig om forhold, der i hovedtræk er fastsat i loven, vil muligheden for variation i detailbestemmelserne være begrænset derved, at hovedsigtet med lovbestemmelserne ikke må modvirkes eller forflygtiges. Vedtægtsgodkendelsen må altså ske under hensyntagen til visse grundprincipper.

Det samme gælder, hvor loven blot hjemler, at visse forhold skal eller kan ordnes ved vedtægten. Også her må det sikres, at vedtægtsbestemmelserne

harmonerer med styrelseslovgivningens øvrige bestemmelser og med almindelige juridiske og administrative grundsynspunkter.

Indholdet af den vedtægtsgodkendende virksomhed er således en afvejelse af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker over for interessen i at hævde de grundlæggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelsesregler.

Det ville ikke være hensigtsmæssigt at henlægge denne afvejelsesfunktion til de enkelte lokale tilsynsråd, idet dette bl. a. ville kunne medføre en uensartethed i retsstillingen for kommunerne.

Til fordel for central vedtægtsgodkendelse kan yderligere nævnes, at indenrigsministeriet gennem en lang årrække ved udarbejdelsen af normalvedtægter og gennem godkendelsespraksis har udøvet en retsudfyldende og retsskabende virksomhed. En række bestemmelser, der nu er optaget i styrelsesloven, er således af vedtægtsmæssig oprindelse. Som eksempler herpå kan nævnes reglen om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan rejse spørgsmål om, hvad udvalgene foretager eller undlader at udføre, reglen om, at et udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og indbringe sagen til afgørelse af den samlede kommunalbestyrelse, samt reglen om, at intet medlem af et udvalg mod betaling må yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, i hvis bestyrelse han deltager, uden efter forudgået licitation eller kommunalbestyrelsens vedtagelse i det enkelte tilfælde.

Indenrigsministeriet har endvidere i en lang række tilfælde afgivet udtalelser om forståelse og fortolkning af gældende vedtægter. Da erfaringen viser, at parterne praktisk taget altid bøjer sig for indenrigsministeriets opfattelse, har indenrigsministeriet på vedtægtsområdet rent faktisk fungeret som en art forvaltningsdomstol.

Som modargument mod en central vedtægtsgodkendelse er blevet anført, at noget sådant skulle stride mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelsen af det lokale elements værdi i tilsynsudøvelsen. Dette argument er ikke holdbart. I styrelsesvedtægterne tages ikke 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.

C. Forretningsordenen m. v.⁵

Det bestemmes i styrelseslovens § 2, stk. 3, at kommunalbestyrelsen selv vedtager sin forretningsorden.

Indenrigsministeriet har ved cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 udsendt en vejledende normalforretningsorden for primærkommuner. Der er ikke udsendt nogen vejledende forretningsorden for

5. *Preben Espersen*: Kommunalbestyrelsens forretningsorden. Kommunal Arbog 1968, pag. 761 ff.

amtskommuner, hvilket hænger sammen med, at bestemmelserne i primærkommunernes normalforretningsorden i alt væsentligt også vil kunne danne grundlag for udarbejdelsen af et amtsråds forretningsorden. Amtsrådsforeningen i Danmark har i en i marts 1970 udsendt materialesamling om amtskommunernes forfatningsforhold »Vedtægter og hverv« optaget en amtskommunal normalforretningsorden, der dog i realiteten på næsten alle punkter er identisk med den af indenrigsministeriet udsendte normalforretningsorden for primærkommuner.

Forretningsordenen kræver – i modsætning til styrelsesvedtægten – ikke godkendelse af anden myndighed, og kommunalbestyrelsen kan på egen hånd foretage ændringer i dens bestemmelser⁶.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der tilkommer en kommunalbestyrelse en ubegrænset frihed med hensyn til de spørgsmål, forretningsordenerne omhandler. Der kan således ikke i en forretningsorden fastsættes forskrifter, der forringer de rettigheder, der ifølge loven eller almindelige retsgrundsætninger tilkommer det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen. Om formen for kommunalbestyrelsens forhandlinger gælder også i øvrigt i vidt omfang regler, der er retligt bindende uden hensyn til, om kommunalbestyrelsen har vedtaget dem i en forretningsorden og uden hensyn til, om kommunalbestyrelsens forretningsorden måtte indeholde modstridende bestemmelser.

Disse regler kan være *udtrykkelige lovbestemmelser*, f. eks. styrelseslovens bestemmelser om, at kommunalbestyrelsens møder i almindelighed er offentlige, at mindst halvdelen af medlemmerne skal være til stede, for at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, og at beslutninger træffes ved stemmeflertal, medmindre der i lovgivningen er fastsat andet.

Der kan også være tale om *almindelige retsgrundsætninger* for forvaltningsmyndigheders sagsbehandling og for kollegiale organers tilvejebringelse af beslutninger. Disse regler foreligger ikke i skriftlig form, og deres indhold kan derfor undertiden være usikkert, men principielt er de lige så bindende som udtrykkelige lovregler. Som eksempler på sådanne retsgrundsætninger kan nævnes, at in-

6. Efter normalforretningsordenens § 16 skal ændringer i og tillæg til forretningsordenen dog behandles i to ordinære kommunalbestyrelsesmøder.

gen kan deltage i afgørelsen af sin egen sag eller en sag, hvori han har en væsentlig og personlig interesse, og at et kommunalbestyrelsesmedlem har ret til den indsigt i en sags akter, der er nødvendig, for at han på forsvarligt grundlag kan afgive sin stemme.

Selv om den overvejende del af en skriftlig forretningsorden, som kommunalbestyrelsen vedtager, således består af regler, der under alle omstændigheder er bindende, er eksistensen af en sådan forretningsorden ikke uden værdi. Den omstændighed, at reglerne foreligger i skriftlig form, vil bidrage både til, at visse konfliktsituationer kan undgås, og til, at opståede konfliktsituationer hurtigt kan finde en i hvert fald midlertidig løsning. Det må endvidere anses for hensigtsmæssigt, at de beføjelser, der tilkommer formanden med hensyn til den rent praktiske mødeledelse, har en vis forankring i en skriftlig forretningsorden.

Gennem retsreglerne om formen for kommunalbestyrelsens forhandlinger og tilvejebringelse af beslutninger tilgodeses i øvrigt en flerhed af hensyn.

Som eksempler på hensyn, der ligger bag normalforretningsordnens bestemmelser, kan således nævnes hensynet til, at kommunalbestyrelsens møder kan afvikles under iagttagelse af den fornødne ro og orden, og hensynet til at sikre mindretals muligheder for at gøre sig gældende.

Som det allerede i et vist omfang vil være fremgået af det foran anførte, kan det virke ret tilfældigt, om en retsregel vedrørende kommunalbestyrelsens arbejdsform overhovedet findes skriftligt formuleret og i bekræftende fald, om den findes i lov, styrelsesvedtægt eller forretningsorden. Forklaringen herpå er i nogen grad, at mange af de retsregler, der gælder for kommunestyret, har deres rod i almindelige retsgrundsætninger, i sædvane, i analogier fra retsregler, der gælder for andre forvaltningsmyndigheder, eller simpelt hen i, at der ved ændringer i den øvrige lovgivning skabes behov for en udfyldende regel, idet der opstår styrelsesmæssige problemer, som ikke kunne forudses på styrelseslovens tilblivelsestidspunkt. Ofte vil forholdet være, at en regel vokser frem på grundlag af en vis almindelig praksis og derefter nedfældes i normalforretningsordenen eller normalstyrelsesvedtægten for så senere at finde udtryk i loven. Styrelsesloven har således hentet adskillige bestemmelser fra de tidligere normalforretningsordener og normalstyrelsesvedtægter.

Selv om en retsregel er optaget i loven, kan det undertiden være praktisk, at den tillige optages i styrelsesvedtægten eller forretningsordenen. Forholdet kan f. eks. være det, at lovreglen åbner mulighed for eller ligefrem forudsætter, at supplerende regler optages i styrelsesvedtægt eller forretningsorden, og i sådanne tilfælde vil det være naturligt, at lovreglen gengives i sammenhæng med de supplerende bestemmelser.

II. Kommunalbestyrelsens konstituerende møde

A. Indkaldelse og retsvirkning m. v.

Kommunalbestyrelsen skal være funktionsdygtig ved funktionsperiodens begyndelse, hvilket efter den kommunale valglovs § 31 vil sige den 1. april i de år, hvor kommunale valg afholdes. Styrelseslovens § 6 fastsætter derfor, at den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder et konstituerende møde umiddelbart før dens funktionsperiode begynder. Indkaldelse til mødet foretages af det medlem, der længst har været medlem af kommunalbestyrelsen, eller, hvis flere har været medlem lige længe, af den ældste af disse.

En regel svarende til styrelseslovens § 6 fandtes ikke i den tidligere lovgivning, men man antog i praksis, at en kommunalbestyrelse kunne konstituere sig på et møde afholdt inden den 1. april. Det var dog af indenrigsministeriet udtalt¹, at konstituering før 1. april kun kunne finde sted med samtlige medlemmers tiltræden, og at konstitueringen først havde retsvirkning fra tidspunktet for funktionsperiodens begyndelse. Der måtte således afholdes nyt konstituerende møde, dersom den nyvalgte kommunalbestyrelses sammensætning ændrede sig i det mellemliggende tidsrum, f. eks. ved et medlems død.

Uanset at afholdelse af konstituerende møde før funktionsperiodens begyndelse nu er foreskrevet i styrelsesloven, må det dog formentlig stadig antages, at det, der vedtages på mødet, kun opnår retsvirkning fra funktionsperiodens begyndelse, såfremt forholdene er uforandrede. Et medlems død eller fraflytning fra kommunen i tiden mellem det konstituerende mødes afholdelse og den 1. april må således formentlig medføre, at der må afholdes nyt konstituerende møde, selv om dette først kan ske efter den 1. april.

Udtrykket »umiddelbart før« må forstås ret snævert som en af de sidste dage før 1. april. Det konstituerende møde kan dog stadig afholdes på et tidligere tidspunkt, hvis der er enighed herom blandt de nyvalgte medlemmer.

1. Indenrigsministeriets skr. af 23. april 1958.

Der kan på dagsordenen for konstituerende møder, der afholdes før 1. april, alene optages konstitueringspørgsmål.

Det er af stor betydning for det fremtidige arbejde i kommunalbestyrelsen, at de enkelte grupper og partier opnår en repræsentation i udvalg m. v., der svarer til det virkelige styrkeforhold i kommunalbestyrelsen. Det bestemmes derfor i styrelseslovens § 15, stk. 1, at når et medlem er forhindret i at deltage i det konstituerende møde, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet.

Kravet om stedfortræders indkaldelse må komme fra de medlemmer, der er valgt på kandidatlisten, selv om disse allerede inden det konstituerende møde har delt sig i flere grupper med hensyn til fordelingen af udvalgspladser m. v. I tilfælde af uenighed må beslutning træffes ved flertalsafstemning blandt listens valgte medlemmer. Er der på listen kun valgt det medlem, der er forhindret, må medlemmet selv træffe beslutning om, hvorvidt stedfortræderen skal kræves indkaldt, og er medlemmet forhindret heri, kan substitution ikke finde sted.

Det var efter den tidligere lovgivning sædvanligt, at kommunalbestyrelserne konstituerede sig i enighed efter de faktiske styrkeforhold mellem grupperne uden hensyn til, om et eller flere af medlemmerne var afskåret fra at være til stede. Man anså det for ønskeligt, at denne praksis blev bevaret², og styrelsesloven har derfor ikke gjort stedfortræderindkaldelsen til det konstituerende møde obligatorisk, men har alene givet kandidatlistens medlemmer ret til at kræve stedfortræderen indkaldt.

Det bestemmes i styrelseslovens § 17, stk. 3, at valg af medlemmer til økonomiudvalg, stående udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende finder sted umiddelbart efter valget af kommunalbestyrelsens formand og næstformand. I praksis vil det imidlertid ofte være uoverkommeligt at foretage samtlige valg på samme møde, og der er da heller intet til hinder for, at konstitueringen fordeles over flere møder inden 1. april. For så vidt der henstår konstitueringspørgsmål

2. Indenrigsministeriet har i skr. af 17. juni 1970 udtalt, at alene tilstedeværende kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i valg og udpegning til de enkelte pladser, men at dette ikke er til hinder for, at fraværende medlemmer, der formodes at ville tilslutte sig en bestemt gruppe, medregnes ved opgørelsen af denne gruppes størrelse, når der blandt samtlige tilstedeværende kommunalbestyrelsesmedlemmer er enighed om en sådan fremgangsmåde.

efter 1. april og disse behandles på et ordinært kommunalbestyrelsesmøde må det i tilfælde af et medlems forfald til mødet antages, at den pågældende kandidatlistes medlemmer kan kræve stedfortræderen indkaldt til deltagelse i de punkter på dagsordenen, der angår konstitueringen, idet disse punkter må betragtes som en fortsættelse af det konstituerende møde.

B. Valg af formand

Det bestemmes i styrelseslovens § 6, stk. 2, at kommunalbestyrelsen på det konstituerende møde vælger sin formand blandt sine medlemmer. Valget har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode og ledes af det medlem, der har indkaldt til mødet.

Efter styrelsesloven såvel som efter den tidligere lovgivning foretages valg af formand og næstformand (næstformænd) ved 2 særskilte valg. Dette må formentlig også anses for en hensigtsmæssig regel, idet den ofte vil føre til, at formanden vælges, uden at nogen modkandidat bringes i forslag. Herved understreges, at formanden som mødeleder, administrationschef m. v. handler på hele kommunalbestyrelsens vegne og ikke fortrinsvis som repræsentant for en enkelt gruppe.

Efter § 6, stk. 3, kræves til valg som formand ved første afstemning absolut stemmeflertal af kommunalbestyrelsens tilstedeværende medlemmer, dvs. over halvdelen af de afgivne stemmer skal falde på samme kandidat. Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning, og ved denne kan nye kandidater bringes i forslag. Opnår en kandidat absolut flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på én kandidat, er den pågældende valgt. Bringes anden afstemning heller ikke nogen afgørelse, foretages et valg, hvor der kun kan stemmes på de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer (»bundet valg«), således at det i tilfælde af stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, skal afgørelsen træffes ved lodtrækning.

Denne valg måde kaldes »det bundne flertalsvalg«.

Der er intet til hinder for, at et fraværende medlem vælges som formand, jfr. herved bestemmelsen i § 6, stk. 5, 2. pkt.

Valget af formand foregår i mangel af enighed om anden afstemningsform ved skriftlig afstemning, jfr. herved bestemmelsen i normalforretningsordenens § 10, stk. 4. Det enkelte medlems stemmeafgivning er dog ikke undergivet tavshedspligt, og han er derfor

ikke afskåret fra at give oplysning om, hvor han har placeret sin stemme³.

Det bestemmes i § 6, stk. 4, at amtsrådets formand ikke samtidig kan være formand for kommunalbestyrelsen i en primærkommune. Efter bemærkningerne til bestemmelsen er denne regel begrundet i hensynet til at undgå speciel inhabilitet, dersom amtsrådet tillægges overordnede planlægningsbeføjelser, dispensationsmyndighed m. v. Hertil kommer, at en dobbelt formandsfunktion ville rejse en række spørgsmål af arbejdsmæssig, lønnings- og pensionsmæssig karakter. På den anden side blev det af visse af kommunallovskommissionens medlemmer gjort gældende⁴, at en sådan regel er en indskrænkning i kommunalbestyrelsernes frihed med hensyn til formandsvalg og måske i visse tilfælde på uheldig måde kan begrænse den personkreds, der kan komme på tale ved formandsvalg.

Det er i overensstemmelse med den tidligere lovgivning i § 7, stk. 1, fastsat, at ethvert medlem har pligt til at modtage valg til formand og næstformand for kommunalbestyrelsen. Den særlige adgang til fritagelse for valg, der tidligere tilkom ethvert medlem, der i 4 år eller derover havde beklædt formandshvervet, og for købstædernes vedkommende tillige ethvert medlem, der var fyldt 60 år, er derimod ikke optaget i styrelsesloven. Man fandt, at personer, der ikke måtte være rede til at påtage sig disse hverv, bør gøre sig deres stilling klar, inden de lader sig opstille til valg til kommunalbestyrelsen, og eventuelt påberåbe sig adgangen til fritagelse for valg i den kommunale valglovs § 27.

Det bestemmes imidlertid i § 7, stk. 2, at kommunalbestyrelsen efter anmodning kan fritage formand og næstformand for deres hverv for resten af funktionstiden.

Formanden har efter § 7, stk. 2, 2. pkt., krav på fritagelse, dersom han vælges til formand for en anden kommunalbestyrelse. Den, der vælges til formand for såvel en primærkommunes kommunalbestyrelse som for amtsrådet, har altså valgfrihed med hensyn til, hvilket af hvervene han ønsker at bestride.

Kommunalbestyrelsens beslutning om at meddele fritagelse kan tidligst træffes umiddelbart før det tidspunkt, fra hvilket den skal have retsvirkning, og der kan ikke meddeles fritagelse fra et tidspunkt ud i fremtiden, jfr. § 6, stk. 2, 2. pkt., hvorefter valg af for-

3. Indenrigsministeriets skr. af 23. april 1970.

4. Bet. pag. 215.

mand har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Der kan således ikke ved valget på det konstituerende møde træffes beslutning om, at det skal gælde for en kortere periode, uanset om valget er enstemmigt og altså sker med kandidatens tiltræden. En afkortning af perioden kan alene finde sted ved, at der efter ansøgning bevilges fritagelse efter § 7, stk. 2⁵.

Når en formand eller næstformand fritages for sit hverv, dør eller udtræder af kommunalbestyrelsen, foretages nyt valg efter reglerne i § 6 for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid, jfr. § 7, stk. 3.

Dersom det formandsvalg, der er foretaget på det konstituerende møde, omgøres på grund af formelle fejl ved valget, opstår en række særlige konsekvenser også for den øvrige konstituering. I et tilfælde, hvor der foretoges omvalg, fordi valget trods protest ikke var foregået skriftligt, har indenrigsministeriet således udtalt⁶, at dersom formanden ikke blev genvalgt, ville der være at foretage nyt valg også til posterne som næstformand og alle poster i økonomiudvalg, stående udvalg, kommissioner, nævn m. v. Til denne omkonstituering måtte der i tilfælde af et medlems forfald være adgang til at indkalde stedfortræderen. Indenrigsministeriet udtalte videre, at dersom borgmesteren ved omvalget blev genvalgt, var omvalg af næstformand, økonomiudvalg, stående udvalg og nævn m. v. udelukket.

C. Valg af næstformand

Det bestemmes i styrelseslovens § 6, stk. 5, at så snart valget af formand har fundet sted, vælger kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer en næstformand til at fungere i formandens forfald. Valget ledes af den nyvalgte formand eller i hans forfald af det medlem, der har ledet formandsvalget, og foregår efter samme regler som dette.

Det kan dog efter § 6, stk. 6, i styrelsesvedtægten bestemmes, at kommunalbestyrelsen både vælger en første og en anden næstformand til i den nævnte rækkefølge at fungere i formandens forfald. Valget af de to næstformænd skal imidlertid i så fald foretages under ét efter forholdstalsvalgmåden.

Der kan ikke foretages samlet valg efter forholdstalsvalgmåden

5. Indenrigsministeriets skr. af 11. maj 1970.

6. Indenrigsministeriets skr. af 22. maj 1970.

af formand og næstformand (næstformænd) og medmindre styrelsesvedtægten indeholder udtrykkelig hjemmel dertil, kan der kun vælges én næstformand. Ordningen bygger altså på, at posten som næstformand – dvs. som den, der i givet fald optræder i formandens sted – skal kunne besættes af den samme gruppe eller personkreds, der har udpeget formanden.

D. Valg af medlemmer til udvalg, kommissioner m. v.

På det konstituerende møde skal kommunalbestyrelsen efter styrelseslovens § 17 nedsætte et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde skal være fastsat i kommunens styrelsesvedtægt. Endvidere skal der på mødet vælges medlemmer til de udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen i henhold til love eller andre bestemmelser skal være repræsenteret. Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, men fritagelse for hvervet kan dog meddeles af kommunalbestyrelsen.

Valg til økonomiudvalget, de stående udvalg, eventuelle særlige udvalg samt til kommissioner, bestyrelser m. v. skal efter styrelseslovens § 25, stk. 1, foretages som forholdstalsvalg. Den nærmere fremgangsmåde ved forholdstalsvalget omtales i kap. VI. C.

Når det antal repræsentanter, der tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de pladser, der tilfalder gruppen. Giver en gruppe afkald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper, jfr. § 24, stk. 3.

Ved valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori love eller andre bestemmelser foreskriver, at kommunalbestyrelsens formand skal have sæde, regnes formandens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken formanden hører, jfr. § 25, stk. 2.

Valg af repræsentanter til hver enkelt kommission, bestyrelse og lign., hvortil kommunalbestyrelsen skal vælge medlemmer, foregår som et selvstændigt forholdstalsvalg.

Derimod gælder efter styrelseslovens § 27 *særlige regler for valg af medlemmer til de stående udvalg*. Disse regler er givet af hensyn til de små grupper i kommunalbestyrelsen for ikke at berøve dem adgangen til at deltage i den betydelige del af kommunalbestyrelsens virksomhed, der varetages af de stående udvalg.

Ved valg til de stående udvalg vælges indledningsvis medlem-

mer til hvert enkelt udvalg som et selvstændigt forholdstalsvalg. Det fastsættes imidlertid i § 27, stk. 1, at dersom en gruppe ikke ved disse forholdstalsvalg har fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en fordeling under ét af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra den eller de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange.

Reglen i § 27, stk. 1, nødvendiggør, at samme gruppedelning fastholdes ved valgene til samtlige stående udvalg.

Den gruppe, der efter fordelingen under ét har krav på yderligere udvalgspladser, kan kræve, at der ikke anvises den mere end én plads i hvert enkelt stående udvalg. Derimod har den intet krav på ikke at få anvist plads i et udvalg, i hvilket den i forvejen har et medlem⁷.

Uoverensstemmelser mellem grupper, der skal afgive udvalgspladser, afgøres efter § 27, stk. 2, af kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen fastslår alene, at kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelsen i tilfælde af uoverensstemmelse mellem to eller flere grupper, der begge eller alle skal afgive pladser til en mindretalsgruppe, og hvor flere grupper ønsker at afgive pladser i samme udvalg. Er der derimod uoverensstemmelse mellem to grupper, der henholdsvis skal afgive og modtage pladser, følger det af reglen i § 27, stk. 1, (»få det manglende antal anvist«), at det er den førstnævnte gruppe, der anviser de udvalgspladser, den vil afgive.

Såfremt en gruppe ved anvendelsen af den angivne fremgangsmåde mister flertallet i et udvalg, gives der efter § 27, stk. 3, gruppen ret til at udpege så mange overtallige medlemmer af udvalget, som er nødvendigt for at bevare flertallet.

Ved anvendelsen af reglen om ret til at udpege overtallige medlemmer kan et stående udvalg nå op på et betydeligt medlemstal. Dette er uheldigt, da der er betydelige ulemper ved et stort medlemstal i et udvalg (vanskeligheder med hensyn til indkaldelse, tendens til langvarige forhandlinger, tendens til nedsættelse af underudvalg, bekostelighed med hensyn til diætbeløb).

Det er vigtigt at mærke sig, at økonomiudvalget ikke er et stående udvalg. Valget til økonomiudvalget skal altså foretages som et selvstændigt forholdstalsvalg.

Efter styrelseslovens § 19, stk. 2, jfr. lov nr. 227 af 27. maj 1970

7. Indenrigsministeriets skr. af 11. juni 1968.

om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 6, skal der altid i primærkommuner som et stående udvalg nedsættes et socialudvalg. Endvidere skal der efter § 19, stk. 3, i de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, dvs. i kommuner med en selvejende havn, blandt de stående udvalg nedsættes et havneudvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender. I øvrigt fastsættes de stående udvalgs antal og det enkelte udvalgs myndighedsområde som nævnt i styrelsesvedtægten, jfr. § 17, stk. 1.

Medlemmerne til de stående udvalg skal efter § 19, stk. 1, vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Det kan dog efter § 19, stk. 3, 2. pkt. i styrelsesvedtægten bestemmes, at personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af havneudvalget, hvis de er villige dertil⁸. Flertallet af pladserne i havneudvalget skal dog altid beklædes af medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Såfremt der i løbet af en valgperiode oprettes eller nedlægges stående udvalg eller foretages ændringer i medlemstallet i et stående udvalg, skal der foretages en ny fordeling af det samlede antal pladser i de stående udvalg.

Om et medlems udtræden i valgperiodens løb henvises til kap. VIII. F.

8. Reglen gælder kun i kommuner med selvejende havn. Er havnen kommunalt ejet skal den umiddelbare varetagelse af dens anliggender henlægges til et af de stående udvalg sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer efter de almindelige regler. Indenrigsministeriets skr. af 10. juni 1970.

III. Mødetidspunkter og mødeindkaldelse

A. Fastsættelse af mødetidspunkter

Det bestemmes i styrelseslovens § 8, stk. 1, at kommunalbestyrelsen i primærkommuner skal træffe beslutning om, når og hvor ordinære møder afholdes, og der skal i begyndelsen af hvert regnskabsår udstedes en bekendtgørelse herom på den måde, der sædvanligt benyttes i kommunen. Ordinært møde skal afholdes som regel mindst én gang om måneden.

Reglen om, at ordinært møde skal afholdes som regel mindst én gang om måneden, er en minimumsregel, der fastslår, at kommunalbestyrelsen skal afholde regelmæssige møder. Reglen er dog ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan undlade at holde møde i de egentlige sommermåneder.

Kommunalbestyrelsen kan fastlægge mødedatoerne for hele året eller f. eks. fastsætte bestemte ugedage i måneden. Ordningen må være så enkel, at der ikke efter bekendtgørelsen kan bestå tvivl hos borgerne om, hvornår møderne holdes.

Det kan ikke være udelukket at aflyse møder, men i øvrigt er den bekendtgjorte ordning bindende for kommunalbestyrelsen.

Forskriften om bekendtgørelse af tid og sted for møder og om møders offentlighed, jfr. § 10, 1. stk., bygger klart på den forudsætning, at mødetidspunktet skal fastsættes således, at det normalt vil være muligt for kommunens borgere at overvære møderne¹.

Det må endvidere siges at være en sædvaneretlig grundsætning, at faste mødetidspunkter i kommunalbestyrelse og udvalg ikke kan lægges således, at det vil være udelukket for enkelte medlemmer at være til stede, medmindre tvingende omstændigheder gør sig gældende².

1. Jfr. herved indenrigsministeriets skr. af 3. september 1969.

2. Indenrigsministeriet har således i skr. af 12. september 1968 udtalt, at sognerådet tager bestemmelse om tiden for de ordentlige møders afholdelse, jfr. landkommunallovens § 8, stk. 2, men at det herved må være en forudsætning, at mødetidspunktet fastsættes således, at man ikke uden

Loven foreskriver alene bekendtgørelse af mødetidspunkt, hvorimod der ikke stilles krav om, at dagsordenen skal bekendtgøres eller stilles til rådighed for pressen.

For så vidt angår ekstraordinære møder i primærkommuner fastsættes i § 8, stk. 2, at sådanne møder skal afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer forlanger det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for de ekstraordinære møders afholdelse, og møderne skal så vidt muligt forud bekendtgøres for kommunens beboere.

Med hensyn til amtsrådets møder fastsættes i § 9, at amtsrådet som regel holder møde mindst 8 gange årligt. Møde skal afholdes, når amtsborgmesteren eller en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Møderne bekendtgøres så vidt muligt forud i stedlige dagblade efter amtsrådets bestemmelse.

B. Mødeindkaldelsen

Det påhviler efter styrelseslovens § 30 kommunalbestyrelsens formand at forberede kommunalbestyrelsens møder og at indkalde medlemmerne til disse.

Medlemskab af en kommunalbestyrelse er et borgerligt ombud, jfr. den kommunale valglovs § 27, og ethvert medlem har pligt til at deltage i møder, medmindre han har lovligt forfald.

Der opstår sjældent problemer i forbindelse med selve indkaldelsen til et ordinært møde. Derimod kan spørgsmålet om, hvad der med rimelighed kan begrunde indkaldelsen af et ekstraordinært møde undertiden give anledning til tvivl.

I en sag, der i 1969 blev forelagt indenrigsministeriet, var forholdet således det, at 2 punkter, der var optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, af et mindretal blev krævet slettet af dagsordenen og krævet behandlet på det næstkommende ordinære kommunalbestyrelsesmøde. Borgmesteren ønskede imidlertid ikke dette, men krævede under henvisning til en bestemmelse i kommunalbestyrelsens forretningsorden spørgsmålet om sagernes bibehol-

tvingende grund afskærer medlemmerne fra at deltage i sognerådsarbejdet. Der henvises endvidere i skrivelsen til, at indenrigsministeriet tidligere har 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 Sognerådstiden, Sgrt. 1965/66, pag. 264.

delse på dagsordenen afgjort ved afstemning, der herefter udviste et flertal for sagernes bibeholdelse. Derefter krævede mindretallet under henvisning til en anden bestemmelse i forretningsordenen, at sagerne overførtes til 2. behandling. Ved mødets afslutning kl. 23 indkaldte borgmesteren herefter til ekstraordinært kommunalbestyrelsesmøde på andendagen derefter kl. 7.00 uden at give medlemmerne oplysning om, hvad dette mødes dagsorden skulle indeholde.

Indenrigsministeriet udtalte i sit svar³, at man ikke fandt, at der var sket nogen overtrædelse af kommunalbestyrelsens forretningsorden, men at man dog på den givne foranledning skulle bemærke, at tidsrummet mellem 1. og 2. behandling af en sag bør være af en sådan længde, at de enkelte medlemmer får den efter sagens beskaffenhed fornødne tid til at skaffe sig et forsvarligt grundlag for sagens videre forhandling og afgørelse. Ministeriet bemærkede endvidere, at tidspunktet for møder, herunder ekstraordinære møder, såvidt muligt bør fastsættes således, at det i almindelighed vil være kommunens borgere muligt at overvære møderne.

C. Indkaldelse af stedfortræder⁴

Efter den tidligere lovgivning⁵ var det alene ved et medlems død eller endelige udtræden af kommunalbestyrelsen, at stedfortræderen for den pågældende kunne indtræde som medlem.

Denne ordning kunne føre til, at grupper af kommunale vælgere i perioder fik en repræsentation i kommunalbestyrelsen, der ikke svarede til kommunalvalgets resultat, og der blev derfor ved styrelsesloven givet regler om stedfortræderens indtræden i visse tilfælde, hvor et medlem *midlertidigt* er forhindret i at deltage i kommunalbestyrelsens arbejde.

Det bestemmes således i § 15, stk. 2, at når et medlem har forfald i mindst 2 måneder, indkalder kommunalbestyrelsen stedfortræderen til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen.

Det bestemmes endvidere i § 15, stk. 3, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede. Denne bestemmelse præciserer, at afgørelsen af, om der foreligger et forventet lovligt forfald af mindst 2

3. Indenrigsministeriets skr. af 3. september 1969.

4. Erik Harder: Om stedfortrædere i de kommunale råd. Kommunal Årbog 1961, pag. 823 ff.

5. Bek. nr. 455 af 21. december 1965 om kommunale valg § 35.

måneders varighed, ikke uden videre beror på det pågældende medlems egne tilkendegivelser, der alene kan tillægges bevismæssig vægt. Kommunalbestyrelsens afgørelse er en konstaterende prøvelse af de retlige og faktiske betingelsers tilstedeværelse for stedfortræderens indkaldelse, og afgørelsen må i givet fald kunne prøves ved domstolene.

Det påhviler kommunalbestyrelsen af egen drift at indkalde stedfortræderen, og det medlem, der har forfald, kan ikke modsætte sig indkaldelsen. Indkaldelsen skal finde sted så snart kommunalbestyrelsen finder det nærliggende, at et fravær vil strække sig over længere tid end 2 måneder, f. eks. fordi et medlem oplyser, at han vil være bortrejst eller syg i et sådant tidsrum. Viser det sig først senere, at et fraværs varighed bliver over 2 måneder, men alene et kort tidsrum står tilbage, behøver indkaldelse næppe at finde sted for den resterende tid.

Bestemmelsen tager kun sigte på forfald, der begrundes en varig hindring. Den finder således ikke anvendelse, selv om et medlem godtgør, at han i en periode af over 2 måneder vil være afskåret fra at deltage i de ordinære kommunalbestyrelsesmøder, når han dog vil kunne deltage i udvalgsmøder eller i et eventuelt ekstraordinært møde. Der skal altså være tale om en varig hindring gennem hele perioden. Et medlems ønske om midlertidig fritagelse, f. eks. på grund af travlhed, manglende tid til at forberede sig til arbejdet eller lignende, er ikke omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsen gælder kun ved lovligt forfald. Et medlems varige og erklærede udebliven fra arbejdet må imødegås ved tvangsforanstaltninger eller eventuelt straf for pligtforsømmelse med muligheden for valgbarhedsfortabelse til følge.

Når stedfortræderen indkaldes til at give møde i kommunalbestyrelsen, indtræder han ikke automatisk i det fraværende medlems udvalgspladser og særlige hverv, men det overlades til den pågældende gruppe selv at bestemme, om og i bekræftende fald med hvem det fraværende medlems udvalgsposter midlertidigt skal besættes, jfr. § 28, stk. 2, hvori det bestemmes, at når et udvalgsmedlem har forfald i mindst 2 måneder, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe hindringen varer.

Bestemmelsen i styrelseslovens § 33 om, at næstformanden fungerer i formandens forfald, tager alene sigte på den situation, at formanden er rent midlertidigt forhindret. Hvor formandens forfald er

af en sådan karakter, at det er påkrævet at indkalde stedfortræder, har man fundet det rigtigst at lade kommunalbestyrelsen stå frit med hensyn til spørgsmålet om, hvem der skal fungere som formand. Det bestemmes derfor i § 15, stk. 4, at når stedfortræderen for kommunalbestyrelsens formand eller næstformand er indtrådt, udpeger kommunalbestyrelsen efter reglerne i § 6 den, der under fraværet skal varetage funktionerne som henholdsvis formand eller næstformand.

Reglen i § 15, stk. 4 synes uanvendelig, når der efter kommunens styrelsesvedtægt er valgt 2 næstformænd efter forholdstal, jfr. styrelseslovens § 6, stk. 6, og stedfortræderen for en af næstformændene indkaldes. Det synes i hvert fald åbenbart urimeligt, at posten som 2. næstformand, der oprindeligt er besat ved forholdstalsvalg efter stedfundet gruppdeling, i denne situation skulle kunne besættes af kommunalbestyrelsens flertal efter reglen om det bundne flertalsvalg i § 6. Ej heller synes det acceptabelt at sætte begge næstformænd på nyvalg og foretage et nyt forholdstalsvalg. Det rimeligste synes at være en analogisk anvendelse af reglen i § 28, stk. 1, om, at dersom et medlem i valgperiodens løb udtræder af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, besættes den ledigblevne plads af den samme gruppe.

Ved indkaldelse af stedfortræder for en af næstformændene vil det herefter tilkomme den gruppe, der oprindeligt har besat posten, at besætte denne under den pågældende næstformands fravær.

Spørgsmålet om adgangen til at indkalde stedfortræder var genstand for ret indgående overvejelser under folketingsbehandlingen af styrelseslovforslaget.

Efter det oprindelige lovforslag kunne stedfortræder kræves indkaldt, når et medlem i mindst 1 måned på grund af sygdom eller udførelse af et offentligt hverv ville være forhindret i at varetage sit hverv som medlem af kommunalbestyrelsen.

Under folketingsudvalgets arbejde med forslaget blev der imidlertid rejst spørgsmål om en udvidelse af adgangen til at indkalde stedfortræder, således f. eks. også under et medlems fravær på grund af udførelse af et privat hverv.

Mod en ubegrænset adgang til stedfortræders indtræden blev det fra indenrigsministeriets side gjort gældende, at noget sådant ville kunne påvirke karakteren af medlemskabet i kommunale råd. Man påpegede således, at stillingen som kommunalbestyrelsesmedlem ikke er begrænset til deltagelse i kommunalbestyrelsens møder, men indebærer et almindeligt medansvar for styrelsen af kommunens anliggender, der giver sig udslag i ret og pligt til at følge med i den daglige administration og i udvalgenes forvaltning. De valgte

medlemmer er altså egentlige deltagere i kommunens forvaltning og ikke blot interesserepræsentanter ved møderne. En bestemmelse om, at stedfortrædere altid skulle kunne indkaldes for fraværende medlemmer ville ikke harmonere med kommunalbestyrelsesmedlemmernes nævnte placering i kommunalforvaltningen. Man ville ved en sådan bestemmelse lægge vægten på, at de vælgergrupper, som det pågældende medlem repræsenterer, altid har krav på at være repræsenteret, hvilket ville betyde en tilbagevenden til en forlængst forladt repræsentationstanke.

Interessen for indkaldelse af stedfortræder er normalt størst, hvor stedfortræderens stemme vil være udslagsgivende. Dette må bygge på en forudsætning om, at stedfortræderen under alle omstændigheder vil stemme på samme måde som det fraværende medlem. Det må imidlertid fastholdes, at den enkelte stemme bør hvile på en personlig, saglig vurdering og være andet og mere end en gruppestemme. Hertil kommer, at det må forekomme betænkeligt at give en suppleant den udslagsgivende stemme i enkelte sager, således at en person, der ikke er medansvarlig i det almindelige styre af kommunens anliggender, får den faktiske afgørelse af den pågældende sag.

Af de nævnte grunde udtrykte indenrigsministeriet betænkelighed ved at indføre regler om stedfortræderes indtræden ved et medlems rent midlertidige forfald.

Derimod kunne der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke anføres afgørende indvendinger mod en adgang til at lade stedfortræder indtræde i tilfælde af et medlems fravær i længere tid, idet en sådan ordning ikke kunne støde på principielle hindringer med hensyn til opfattelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmernes stilling.

Indenrigsministeriet gjorde i denne forbindelse opmærksom på, at en regel om indtræden ved fravær af længere varighed rejste det spørgsmål, om indkaldelse af stedfortræderen skulle være obligatorisk, eller om afgørelsen skulle overlades til de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er valgt på samme kandidatliste som den fraværende.

Ministeriet rejste yderligere det spørgsmål, om ikke stedfortræderen, når han har fungeret i længere tid, f. eks. mindst 1 år, burde opnå status af egentligt medlem af kommunalbestyrelsen, idet man i så fald kunne lade det fraværende medlem overgå til nr. 1 på stedfortræderlisten. Det fraværende medlem skulle således, dersom han vendte tilbage inden valgperiodens udløb, kunne indtræde på ny, dersom den oprindelige stedfortræder eller et andet medlem valgt på samme kandidatliste udtrådte eller fik forfald i en længere periode. Det ville imidlertid efter indenrigsministeriets opfattelse være mest naturligt i givet fald at placere en bestemmelse af det nævnte indhold i den kommunale valglov.

Det endelige resultat af folketingsbehandlingen blev som det vil være fremgået af det foregående, at ethvert lovligt forfald af en forventet varighed af mindst 2 måneder begrunder indkaldelse af stedfortræder, og at denne indkaldelse er obligatorisk og sker ved kommunalbestyrelsens foranstaltning. Der er derimod ikke indført regler om, at stedfortræderen efter en vis tids forløb skal opnå status som egentligt kommunalbestyrelsesmedlem.

IV. Forhandlingsgrundlaget

A. Forhandlingstema

En kommunalbestyrelse kan ikke gøres til forum for forhandlinger af et hvilket som helst indhold.

Indenrigsministeriet har udtalt¹, at der efter ministeriets opfattelse som grundlag for en kommunalbestyrelses forhandlinger og afstemning må foreligge et forslag, der er således udformet, at det kan danne grundlag for en kommunalbestyrelsesbeslutning.

Udtalelsen var foranlediget af et spørgsmål om, hvorvidt en forespørgsel af mere generel karakter fra et kommunalbestyrelsesmedlem kunne forlanges behandlet i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsens flertal udtalte, at man ikke fandt, at en sådan forespørgsel, da der ikke til denne forelå en konkret sag, kunne danne grundlag for særlige forhandlinger og afstemning i kommunalbestyrelsen. Heri fik man medhold af ministeriet, der dog tilføjede, at der under behandlingen af en konkret sag kan foregå en drøftelse af almindelige retningslinier for kommunalbestyrelsens arbejde inden for det pågældende sagsområde, ligesom der er adgang for det enkelte medlem til at stille forslag om, at der til brug ved den videre behandling af sagen indhentes yderligere oplysninger eller iværksættes nærmere undersøgelser. Om og i bekræftende fald i hvilket omfang dette skal ske, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Selv om et forslag i og for sig ville kunne danne grundlag for en beslutning, kan dets indhold medføre, at kommunalbestyrelsen må være afskåret fra at behandle det.

Det må således være udelukket, at kommunalbestyrelsen behandler forslag om åbenbart ulovlige beslutninger.

Endvidere må det være udelukket at behandle forslag om meningsstilkendegivelser, der ligger uden for området for de kommunale anliggender, f. eks. tilkendegivelser af udenrigspolitisk eller moralsk karakter.

Kommunalbestyrelsen kan heller ikke være forum for bevisførel-

1. Indenrigsministeriets skr. af 19. december 1968.

se med hensyn til faktiske handlingsforløb og vil ikke kunne træffe afgørelse i tvister herom. Til nærmere belysning af dette spørgsmål skal nævnes en udtalelse fra indenrigsministeriet², hvori det hedder, at det forhold, at der er fremsat offentlig kritik mod en af kommunens tjenestemænd, alene kan forhandles i kommunalbestyrelsen med henblik på afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt tjenstlig undersøgelse mod tjenestemanden skal indledes. Indenrigsministeriet udtalte videre, at kommunalbestyrelsen alene efter en forudgående undersøgelse i overensstemmelse med reglerne i den stadfæstede tjenstemandsvedtægt kunne beskæftige sig med spørgsmålet om eventuelle retlige konsekvenser af tjenstlige forseelser. Derimod kunne kommunalbestyrelsen ikke gøres til forum for drøftelse af, hvorledes et omstridt handlingsforløb faktisk har været.

I relation til dagsordenen for kommunalbestyrelsens møder får begrænsningerne i forhandlingstemaet betydning derved, at formanden i forbindelse med udarbejdelsen af dagsordenen må være opmærksom på, om der blandt de foreliggende sager findes sådanne, som kommunalbestyrelsen må anses for afskåret fra at behandle. Selv om formanden er af den opfattelse, at en sag ikke kan forhandles i kommunalbestyrelsen, er det imidlertid ikke hermed givet, at han kan undlade at sætte den på dagsordenen. I hvert fald sådanne sager, der er indgivet af et medlem af kommunalbestyrelsen, synes at måtte medtages på dagsordenen, således at kommunalbestyrelsen som sådan kan tage stilling til spørgsmålet om behandling. Formanden må imidlertid som mødeleder, inden forhandling om det pågældende punkt på dagsordenen påbegyndes, gøre opmærksom på, at sagen efter hans opfattelse ikke kan behandles, og om nødvendigt sætte dette spørgsmål til afstemning. Hvis afstemningen går formanden imod, viser betydningen af, at sagen er på dagsordenen, sig derved, at sagen kan behandles efter reglerne om dagsordenssager og altså ikke blot som sag uden for dagsordenen.

Det må dog tilføjes, at kommunalbestyrelsens afgørelse ikke er endelig. Spørgsmålet kan af formanden eller andre forelægges tilsynsmyndighederne eller indbringes for domstolene, der har den bindende afgørelse af spørgsmålet. Kommunalbestyrelsens beslutning rummer altså alene, at man på det foreliggende grundlag ønsker at behandle det pågældende punkt, men ingen endelig afgørelse af, om forhandlingen og eventuelle beslutninger i forbindelse hermed er lovlige.

2. Indenrigsministeriets skr. af 13. maj 1968 (nr. 220).

B. Dagsorden³

Det bestemmes i styrelseslovens § 8, stk. 3, jfr. § 9, stk. 2, at formanden inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang skal give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet.

Der blev under behandlingen af styrelseslovsforslaget rejst spørgsmål om, hvorvidt ordene »i videst muligt omfang« burde udgå, således at det efter loven undtagelsesfrit skulle påhvile formanden forinden møderne at underrette medlemmerne om, hvilke sager der vil komme til forhandling.

Indenrigsministeriet gjorde imidlertid gældende, at dersom der i tidsrummet mellem formandens udsendelse af dagsorden og mødets afholdelse er indkommet sager, som det vil være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen tager stilling til på mødet, bør man ikke være afskåret herfra ved en regel om, at medlemmerne ubetinget skal være underrettet om, hvilke sager der vil komme til behandling. Man forudsætter dog herved, at den pågældende sag er således oplyst og af en sådan karakter, at det er forsvarligt at træffe beslutning i den på mødet. På denne baggrund fandt man det rigtigst at bibeholde ordene »i videst muligt omfang«.

Styrelseslovens regler om dagsorden suppleres af bestemmelser i normalforretningsordenen. Det hedder i dennes § 3, stk. 1, at dersom et medlem senest 8 dage forud for et ordinært møde har indgivet skriftlig anmodning om behandling af en sag, sætter borgmesteren denne sag på dagsordenen for førstkommande møde.

Det hedder videre i normalforretningsordenens § 3, stk. 2, at borgmesteren foranlediger, at der senest 4 hverdage inden et ordinært mødes afholdelse tilsendes hvert af kommunalbestyrelsens medlemmer en dagsorden.

Gennem reglerne om kommunalbestyrelsens dagsorden tilgodeses en flerhed af hensyn.

Et meget væsentligt hensyn er, at der gennem forudgående udsendelse af dagsordenen og fremlæggelse af sagerne skabes en vis beskyttelse for mindretalsgrupper i kommunalbestyrelsen.

Dette hænger sammen med, at det enkelte medlem har krav på et rimeligt grundlag for sin stillingtagen og afstemning i en sag. For tilvejebringelsen af dette grundlag kan f. eks. en gennemgang af sagens akter være nødvendig, ligesom det enkelte medlem også i øvrigt kan ønske at orientere sig på det pågældende sagsområde. Endelig kan et medlem finde det nyttigt at drøfte problemet med partifæl-

3. *Preben Espersen*: Nogle spørgsmål i forbindelse med kommunalbestyrelsens dagsorden og sagsbehandling. Købst. Tidsskr. 1968/69, pag. 449 ff.

ler eller andre, eller han ønsker måske simpelt hen at overveje sagen nærmere.

Flertallet i kommunalbestyrelsen vil normalt kunne beslutte, at en sag skal udsættes, hvis man ønsker at gøre den til genstand for nærmere overvejelser, medens denne mulighed ikke står åben for et mindretal eller det enkelte medlem. Ikke mindst hvor det drejer sig om sager, der har været behandlet i et udvalg, hvori den pågældende mindretalsgruppe ikke er repræsenteret, er der behov for 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.

Det må derfor antages, at en sag normalt ikke mod et medlems protest vil kunne sættes til afstemning på det pågældende møde, hvis den ikke er optaget på dagsordenen for dette. Kommunalbestyrelsen vil dog altid kunne behandle sager, der ikke tåler udsættelse eller sager af en sådan karakter, at det er åbenbart, at der kan tages stilling til dem uden forudgående undersøgelser eller overvejelser.

Indenrigsministeriet har således udtalt⁴, at der ikke i en kommunalbestyrelses forretningsorden kan optages bestemmelser, der kan tilsidesætte den ret, som ethvert kommunalbestyrelsesmedlem ifølge en almindelig kommunal retsgrundsætning normalt har til forud for et kommunalbestyrelsesmøde at blive gjort bekendt med, hvilke sager der skal undergives behandling, således at medlemmet kan forberede sin stillingtagen. Indenrigsministeriet udtalte videre, at denne ret efter omstændighederne indebærer, at et medlem kan kræve, at en sag, der ikke har været optaget på den udsendte dagsorden, ikke undergives behandling, medmindre det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller sagen ikke tåler udsættelse.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt⁵, at retten til normalt at blive gjort bekendt med, hvilke sager der skal behandles, 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, ikke afgøres i mødet, medmindre det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller at sagen ikke tåler udsættelse.

4. Indenrigsministeriets skr. af 16. november 1967.

5. Indenrigsministeriets skr. af 10. november 1969.

Formandens udarbejdelse af dagsordenen og dennes forudgående udsendelse tjener endvidere naturligvis i sig selv til at skabe en vis orden i forhandlingsgrundlaget for det kommende møde.

Det kan endelig nævnes, at det er af betydning, at medlemmerne på forhånd orienteres om, at visse sager kan være af fortrolig karakter, og det af formanden udarbejdede dagsordensforslag vil normalt angive, hvilke sager der efter hans opfattelse bør behandles for lukkede døre. Som oftest vil det udsendte forslag til dagsorden uden drøftelse blive lagt til grund for forhandlingerne. Afgørelsen af dørlukningsspørgsmålet tilkommer dog i givet fald kommunalbestyrelsen, og der må derfor ved mødets indledning gives medlemmer, der ønsker det, ordet til dagsordenen også med henblik på spørgsmålet om sagers overflytning fra behandling for lukkede til åbne døre og omvendt.

Udsendelse af dagsorden for kommunalbestyrelsesmøder har derimod normalt ingen betydning i henseende til at skabe motivering for deltagelse i mødet, idet ethvert af kommunalbestyrelsens medlemmer har pligt til at deltage i alle møder, medmindre han har lovligt forfald.

C. Sagernes fremlæggelse

Det bestemmes i styrelseslovens § 8, stk. 3, at borgmesteren i primærkommuner så vidt muligt skal sørge for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet. Derimod findes der ikke for amtskommunernes vedkommende regler om sagernes fremlæggelse, hvilket skyldes, at fremlæggelse ikke er hensigtsmæssig, når en del af medlemmerne ikke har deres bopæl på det sted, hvor mødet holdes eller fremlæggelsen kan ske.

Bestemmelsen i styrelsesloven suppleres af en bestemmelse i normalforretningsordenens § 3, stk. 3, hvori det hedder, 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. 18–20⁶. En fortegnelse over sagerne skal samtidig være fremlagt.

6. Indenrigsministeriet har i skr. af 13. maj 1968 (nr. 220) udtalt, at det må være en følge af de nærmere regler om fremlæggelse af sager til byrådsmedlemmernes gennemsyn, at en gennemgang af sagsakter uden for tidsrum, i hvilke disse er fremlagt, må bero på borgmesterens afgørelse.

Det er endvidere i normalforretningsordenens § 6, stk. 3, fastsat, at når en sag undergives 2 behandlinger, skal dens dokumenter efter 1. behandling så vidt muligt fremlægges til eftersyn for medlemmerne eller cirkulere blandt disse.

Det er alene kommunalbestyrelsens medlemmer, der har adgang til de fremlagte sager.

Der har været tanker fremme om, at også pressen eller hele offentligheden skulle have adgang til det fremlagte materiale, naturligvis dog med undtagelse af fortrolige sagsakter.

En forudgående orientering om sagernes indhold vil da også i mange tilfælde være en nødvendig forudsætning for, at tilhørerne ved kommunalbestyrelsesmødet kan følge forhandlingerne med rimeligt udbytte. Efter gennemførelsen af lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen vil enhver af tilhørerne normalt kunne begære at blive gjort bekendt med dokumenterne i en sag, han er blevet opmærksom på gennem overværelsen af kommunalbestyrelsens møde, og på denne baggrund må det forekomme rimeligt at indføre bestemmelser, der ved adgang til sagsakter eller på anden måde giver offentligheden mulighed for den fornødne orientering om sagerne *inden* kommunalbestyrelsens møde.

D. Sagernes oplysning i øvrigt

Det fremhæves udtrykkeligt i bemærkningerne til styrelseslovens § 8, stk. 3, om udsendelse af dagsorden og sagernes fremlæggelse, at denne bestemmelse ikke angiver, 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 videre i bemærkningerne, 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 grundlag⁷.

7. For så vidt angår sagsbehandlingen i udvalg m. v. har indenrigsministeriet i skr. af 20. marts 1970 udtalt, 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. Om dette grundlag skal tilvejebringes gennem udsendelse eller fremlæggelse af materiale må afgøres af vedkommende udvalg m. v. Medlemmerne bør dog altid så vidt muligt modtage en dagsorden i rimelig tid før mødet.

Indenrigsministeriet har udtalt⁸, at forud for behandlingen af en sag i kommunalbestyrelsen, hvori denne skal træffe selvstændig afgørelse, må sagens akter være således tilgængelige, at samtlige medlemmer har lige adgang til at skaffe sig det fornødne grundlag for deltagelse i sagens forhandling og afgørelse. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det i påkommende tilfælde må påhvile det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen at henlede dennes opmærksomhed på forhold, der af ham skønnes relevante for en sags behandling.

Et spørgsmål, der ikke sjældent har givet anledning til tvivl i kommunerne, er, i hvilket omfang det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem på egen hånd kan rekvirere *oplysninger fra den kommunale administration*.

Indenrigsministeriet har herom udtalt⁹, at spørgsmålet om, hvilke oplysninger og undersøgelser der til brug for en sags behandling i kommunalbestyrelsen skal fremskaffes fra eller foretages inden for kommunens forvaltning eller institutioner, henhører under kommunalbestyrelsens afgørelse. Et kommunalbestyrelsesmedlem må på baggrund heraf være henvist til – såfremt medlemmet ønsker yderligere oplysninger og undersøgelser i en sag – at rette henvendelse herom til formanden eller om fornødent under sagens behandling i kommunalbestyrelsen stille forslag om, at yderligere oplysninger indhentes eller undersøgelser foretages. Der består således ikke nogen særlig adgang for de enkelte medlemmer til med henblik på en sags oplysning at rette henvendelse til kommunens forvaltning og institutioner udover, hvad der udtrykkeligt eller sædvanemæssigt er tiltrådt af kommunalbestyrelsen.

Et lignende problem har foreligget med hensyn til spørgsmålet om indhentelse af *oplysninger fra kommunalbestyrelsens udvalg*. Herom har indenrigsministeriet udtalt¹⁰, at det er overladt til kommunalbestyrelsens afgørelse, om der til brug for behandlingen af en bestemt sag i kommunalbestyrelsen skal indhentes yderligere oplysninger hos udvalgene. Det var imidlertid netop i denne forbindelse, at indenrigsministeriet fremkom med den forannævnte udtalelse om, at samtlige medlemmer må skaffes lige adgang til det fornødne grundlag for deltagelse i sagens forhandling og afgørelse.

Der kan da heller ikke være tvivl om, at det efter omstændighederne kan være en pligt for kommunalbestyrelsen at træffe beslut-

8. Skr. af 2. juli 1968.

9. Skr. af 24. februar 1968.

10. Skr. af 2. juli 1968.

ning om indhentelse af yderligere oplysninger hos administration eller udvalg.

Om kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til fortroligt materiale henvises til fremstillingen i kap. VII. D.

V. Forhandlingsproceduren

A. Beslutningsdygtighed m. v.

Det bestemmes i styrelseslovens § 11, stk. 1, at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Der stilles ikke som tidligere efter købstadkommunalloven krav om, at formanden eller en næstformand skal være til stede.

Medlemmer, der berøver kommunalbestyrelsen dens beslutningsdygtighed ved uden lovligt forfald at udeblive fra eller forlade et møde, vil kunne ifalde ansvar, f. eks. derved, at der opstår erstatningsspørgsmål som følge af, at kommunalbestyrelsen ikke har truffet nødvendige beslutninger, jfr. herved styrelseslovens § 61, stk. 2, 2. pkt.

Dersom afstemning er påbegyndt, kan det forhold, at medlemmer forlader mødet, næppe gøre kommunalbestyrelsen ikke-beslutningsdygtig i den pågældende sag.

Efter styrelseslovens § 12 kræver en sags vedtagelse kun én behandling i kommunalbestyrelsen, medmindre andet særligt er bestemt. En sådan særlig bestemmelse gælder for årsbudgettet, der efter § 38 skal undergives 2 behandlinger med mindst 2 ugers mellemrum¹.

Der er ikke ved bestemmelsen i § 12 gjort nogen indskrænkning i kommunalbestyrelsens adgang til at udsætte en sag til fornyet behandling på et senere møde. Det hedder da også i normalforretningsordenens § 6, stk. 1, at en sag kun undergives én behandling, medmindre andet er bestemt i lovgivningen eller kommunalbestyrelsen vedtager at undergive den to behandlinger.

Det bestemmes videre i normalforretningsordenens § 6, stk. 2, at ved 1. behandling stemmes der ikke om sagens realitet, men kun om

1. Krav om 2 behandlinger vil normalt også gælde ved ændringer i styrelsesvedtægt og forretningsorden, jfr. normalstyrelsesvedtægt for primærkommuner § 43 og for amtskommuner § 38 samt normalforretningsordenens § 16.

dens overgang til 2. behandling. Ethvert medlem har ret til at få ordet for at ytre sig over den foreliggende sag, forinden der af kommunalbestyrelsen træffes beslutning om sagens overgang til 2. behandling². Mellem 1. og 2. behandling skal der hengå mindst 24 timer.

B. Mødeledelsen

Det bestemmes i styrelseslovens § 30, at formanden leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger.

Denne bestemmelse suppleres af en række bestemmelser i normalforretningsordenen.

Det bestemmes således i normalforretningsordenens § 4, stk. 2, at borgmesteren og i hans forfald første (anden) næstformand leder kommunalbestyrelsens møder. Han træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Endvidere formulerer han de punkter, om hvilke der skal stemmes.

Enhver har efter normalforretningsordenens § 1, stk. 5, adgang til at overvære kommunalbestyrelsens offentlige møder under iagttagelse af god ro og orden. Såfremt en tilhører forstyrrer forhandlingerne, kan borgmesteren udelukke den pågældende eller i fornødent fald samtlige tilhørere fra mødet.

Efter normalforretningsordenens § 5 foretages sagerne i mødet i den rækkefølge, som borgmesteren bestemmer, og han kan herved fravige den i dagsordenen angivne rækkefølge. Kommunalbestyrelsen afgør dog, i hvilken rækkefølge sagerne skal behandles, når mindst 3 medlemmer fordrer afstemning herom.

Ethvert medlem kan ved mødets begyndelse begære ordet til dagsordenen, herunder med henblik på spørgsmålet om sagers overflytning fra behandling for lukkede døre til behandling for åbne døre og omvendt.

Det bestemmes videre i normalforretningsordenens § 4, at enhver, der ønsker ordet, skal henvende sig til borgmesteren, der giver ordet til medlemmerne i den orden, hvori de har begæret det. Hvis flere begærer ordet på én gang, bestemmer borgmesteren den orden, hvori de får adgang til at tale. Ingen må tale uden at rejse sig fra sin plads, og talerne må ikke afbrydes af andre end borgmesteren.

Ethvert forslag under forhandlingerne rettes til borgmesteren. Når borgmesteren finder anledning dertil, eller når det begæres af

2. Dette er også udtalt i indenrigsministeriets skr. af 27. august 1968.

3 medlemmer, skal det sættes under afstemning, om afslutning af en forhandling skal finde sted.

Ethvert medlem skal efterkomme borgmesterens afgørelser angående overholdelsen af den fornødne orden. Når et medlem i samme møde to gange er kaldt til orden, kan kommunalbestyrelsen efter borgmesterens forslag nægte ham ordet i dette møde.

Borgmesteren kan lade spørgsmål, der henhører under hans afgørelse, afgøre af kommunalbestyrelsen.

Det bestemmes endelig i normalforretningsordenens § 15, at ethvert medlem er forpligtet til foreløbig at rette sig efter borgmesterens afgørelse med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser, men spørgsmålet kan indbringes for kommunalbestyrelsen i dennes næste møde.

At et medlem foreløbig skal rette sig efter formandens afgørelse, således at mødet kan afvikles, er en nødvendig ordensregel, men det må fastholdes, at et medlems mulighed for at reagere mod formandens kendelse om fortolkningen ikke indskrænker sig til den nævnte indbringelse for kommunalbestyrelsen i næste møde. Spørgsmålet kan også indbringes for tilsynsmyndighed og domstole, og dersom formandens fortolkning er ukorrekt, hjælper det ikke, at kommunalbestyrelsens flertal har bakket den op. I sådanne tilfælde må kommunalbestyrelsens beslutning i den pågældende sag kunne tilsidesættes som ugyldig, dersom der i forbindelse med fejlfortolkningen er tale om væsentlige krænkelse af de beskyttelseshensyn over for mindretal eller andre samfundsinteresser, som retsreglerne bag forretningsordenens bestemmelser skal tilgodese.

C. *Inhabilitet*³

Det er et fundamentalt retsprincip, at ingen kan deltage i afgørelsen af en sag, hvori han har en væsentlig personlig interesse, f. eks. fordi den angår hans ægtefælle eller hans nært beslægtede eller hans egne direkte økonomiske interesser. Overholdelsen af dette princip er en forudsætning for offentlighedens tillid til kommunalbestyrelsens afgørelser.

I styrelseslovens § 14, stk. 1, bestemmes, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse

3. Erik Harder: Jäv i förvaltningen. N.A.T. 1955, pag. 359 ff. Erik Harder: Offentligt hverv og private interesser, Sgrt. 1956-57, pag. 32 ff.

i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Bestemmelsen i styrelsesloven suppleres af normalforretningsordenens § 8, stk. 1, hvori det fastsættes, at dersom kommunalbestyrelsen beslutter, at et medlems interesse i en sag er af en sådan beskaffenhed, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af sagen, skal den pågældende under forhandling og afstemning om sagen forlade lokalet. Derimod er han ikke afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om, hvorvidt han skal vige sit sæde under den pågældende sags behandling.

Spørgsmålet om et medlems inhabilitet må bringes på det rene, inden behandlingen af sagen påbegyndes, idet inhabiliteten som nævnt medfører, at vedkommende medlem skal forlade mødelokalet under forhandlingerne. Dette gælder selv om disse foregår for åbne døre.

Man kan imidlertid ikke altid gå ud fra, at et medlems interesse i en sag vil være de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen bekendt, så meget mere som inhabiliteten kan bero på interesser hos ægtefælle, beslægtede eller besvogrede. Det er derfor i styrelseslovens § 14, stk. 2, fastsat, at et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet. Bestemmelsen må forstås således, at det pågældende medlem ikke selv skal indlade sig på at skønne over interessens vægt.

Der er ikke i styrelsesloven gjort forsøg på udtrykkeligt at opregne, hvilke forhold der medfører et medlems inhabilitet, og det er næppe heller muligt at formulere en lovregel, der vil kunne dække samtlige tilfælde, der kan opstå i praksis.

Når det i styrelseslovens § 14 bestemmes, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem på grund af inhabilitet er udelukket fra at deltage i behandlingen af en sag, må dette forstås med et vist forbehold. Det tilkommer således ikke kommunalbestyrelsens flertal at træffe den endelige retlige afgørelse af, om et medlem har en sådan interesse i sagen, at han skal afskæres fra at deltage i dens behandling. Dette er et spørgsmål, hvis endelige afgørelse henhører under domstolene. Men det følger af styrelseslovens regel, at hvis kommunalbestyrelsen er bekendt med, at der kan rejses tvivl om et medlems uhildede indstilling til sagen, skal den tage stilling til, om han kan deltage, således at sagens behandling

derefter kan fortsættes. Viser det sig senere ved en domstolsprøvelse, at kommunalbestyrelsens afgørelse var forkert, enten fordi man har tilladt et inhabilt medlem at deltage, eller omvendt har udelukket et medlem, der ikke var inhabilt, kan kommunalbestyrelsens beslutning i den pågældende sag efter omstændighederne blive ugyldig. Ved beslutninger, der kræver godkendelse, kan beslutningens ugyldighed påberåbes over for tilsynsmyndigheden, ligesom der altid er mulighed for at få en vejledende udtalelse fra indenrigsministeriet.

Selve det forhold, at spørgsmålet om inhabilitet gøres til genstand for diskussion i kommunalbestyrelsen, vil imidlertid ofte medføre, at det pågældende medlem, for at udelukke enhver tvivl, frivilligt trækker sig tilbage ved den pågældende sags behandling.

I forbindelse med udarbejdelsen af styrelseslovsforslaget overvejede man spørgsmålet om at give et medlem, der må vige sit sæde på grund af inhabilitet, adgang til at lade sig afløse af stedfortræderen ved sagens behandling i kommunalbestyrelsen for dermed at undgå, at den tilfældighed, der ligger i inhabilitetstilfældene, skal kunne påvirke en flertalsgruppes muligheder for at gennemføre sine beslutninger. På grund af de tekniske og øvrige saglige betænkeligheder, der ville være forbundet med en sådan ordning, afstod man dog fra at foreslå en regel herom. Som tidligere berørt, jfr. kap. III C, kan der i denne forbindelse være grund til at pege på, at en forudsætning om, at stedfortræderen altid vil stemme på samme måde som det fraværende medlem, ikke er berettiget, idet stemmeafgivningen for hver enkelt, der deltager i en kommunalbestyrelsesbeslutning, bør hvile på en personlig, saglig vurdering af den konkrete sag.

Til nærmere belysning af inhabilitetsspørgsmålet skal nævnes nogle sager, der har foreligget i indenrigsministeriets praksis i de seneste år, og i hvilke indenrigsministeriet har afgivet vejledende udtalelser.

Et kommunalbestyrelsesmedlems deltagelse i et privat udstykningskonsortium medførte inhabilitet i sager vedrørende konsortiets ejendomme, såsom sager om udstykning, om kommunegaranti for lån til byggeri på parceller, hvori konsortiet havde et tilgodehavende (der forfaldt til betaling efter bebyggelse), samt om dispensation fra byplanvedtægten i anledning af projekteret byggeri. (Indenrigsministeriets skr. af 5. maj 1961).

Under et byråds behandling af en sag, der alene angik fastsættelse af byggemodningsomkostninger og afhændelsespriser for et bestemt udstykningsforetagende som helhed, var et byrådsmedlem, der var direktør for et selskab, der ønskede at købe en af grundene,

ikke pligtig at vige sit sæde under sagens behandling. (Indenrigsministeriets skr. af 29. januar 1963).

Lederen af en selvejende privat realskole burde ikke have deltaget i et kommunalbestyrelsesmøde, hvori man forhandlede og foretog afstemning om, i hvilket omfang kommunen skulle betale skolepenge for elever i skolen. (Indenrigsministeriets skr. af 12. februar 1963 (nr. 23)).

En kommunalbestyrelsesformand, der var filialbestyrer for en sparekasse, burde ikke have deltaget i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om udleje af et areal til sparekassen til brug for en anden af dennes filialer. Indenrigsministeriet bemærkede samtidig, at det ikke kunne tillægges afgørende betydning, at inhabilitetsindsigelsen ikke var gjort gældende på det møde i kommunalbestyrelsen, hvor beslutning om udleje af arealet var truffet. (Indenrigsministeriets skr. af 20. august 1968).

Et kommunalbestyrelsesmedlem måtte antages at have haft sådanne væsentlige, personlige interesser i en ændring af byplanvedtægten for et område, hvori han ejede et par ejendomme, at han ikke burde have deltaget i kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemning i sagen. (Indenrigsministeriets skr. af 21. februar 1968).

En socialrådgiver og en tilsynsførende for husmoderafløsere m. fl., der begge var medlemmer af kommunalbestyrelsen, måtte på grund af deres stillingers nære tilknytning til kommunens socialforvaltning anses for inhabile ved behandlingen af en sag vedrørende besættelse af socialinspektørstillingen i kommunen. De pågældende var ikke selv ansøgere til socialinspektørstillingen. (Indenrigsministeriets skr. af 24. juni 1968).

Hvervet som medlem af en banks repræsentantskab kunne under hensyn til karakteren af dettes funktioner ikke sidestilles med en sådan personlig og økonomisk interesse i udfaldet af kommunalbestyrelsens afstemning om kommunens lejemål af lokaler i banken, at de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer burde have undladt at deltage i kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemning i sagen. (Indenrigsministeriets skr. af 23. december 1968).

Om det med inhabilitet beslægtede spørgsmål om kommunalt ansatte personers udelukkelse fra visse udvalg henvises til fremstillingen i kapitel VIII. H.

D. *Genoptagelse af sager*⁴

Det er foran i kap. IV. B. omtalt, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan kræve at få en sag sat på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, jfr. herved normalforretningsordenens § 3.

Heraf følger imidlertid ikke, at et medlem kan kræve at få en sag optaget til fornyet behandling, når der én gang er truffet beslutning i den. For at et sådant krav kan stilles, må der foreligge nye oplysninger eller ændrede forhold, således at grundlaget for den oprindelige beslutning er ændret.

De ændrede forhold, et medlem påberåber sig til støtte for et krav om genoptagelse, må vedrøre selve sagen. En ændring af kommunalbestyrelsens sammensætning kan derimod ikke begrunde krav om genoptagelse. En suppleant, der indtræder i løbet af valgperioden, har således ikke nogen særlig ret til at forlange tidligere behandlede sager sat på dagsordenen på ny.

Ønsket om at ændre tidligere truffne beslutninger kan gøre sig gældende efter et valg, hvor den nye kommunalbestyrelse ikke ønsker at gennemføre den tidligere kommunalbestyrelses planer.

Dette var således tilfældet i en sag, hvor en kommunalbestyrelse i 1953 lod afholde afstemning om placeringen af en centralskole. Efter valget i 1954 vedtog den nyvalgte kommunalbestyrelse imidlertid en placering i strid med det ved afstemningen fremkomne flertal. Indenrigsministeriet tilsluttede sig, at kommunalbestyrelsen ikke havde været bundet af den tidligere kommunalbestyrelses vedtagelse om udfaldet af kommuneafstemningen⁵.

Spørgsmål om en sags genoptagelse kan også opstå derved, at et mindretal protesterer mod et flertals beslutning om en fornyet behandling af en sag.

Dette var således tilfældet i en sag, hvor både en tidligere og en siddende kommunalbestyrelse havde truffet beslutning om en bestemt ordning af kommunens skoleforhold, hvorom man havde indgået en overenskomst om skoleforbund med nabokommunen. Et flertal i kommunalbestyrelsen fandt imidlertid efter at være blevet bekendt bl. a. med de planer, der var fremme med hensyn til en ændring af folkeskolens struktur, at spørgsmålet om kommunens skoleordning måtte optages til fornyet drøftelse. Nabokommunen havde intet imod, at sagen blev taget op igen. I anledning af mindretallets

4. *Erik Harder*: Om omgørelse af kommunalbestyrelsesbeslutninger. Sgrt. 1958-59, pag. 137 ff.

5. Indenrigsministeriets skr. af 7. maj 1957.

protest herimod udtalte indenrigsministeriet, at der ikke var grundlag for at afskære kommunalbestyrelsens flertal fra at foranledige spørgsmålet om kommunens skoleordning optaget til fornyet behandling⁶.

Forholdet kan imidlertid også være det, at en kommunalbestyrelse ønsker at ændre sin egen tidligere beslutning i en sag.

Som eksempel herpå kan nævnes, at en kommunalbestyrelse i 1949 enstemmigt vedtog at foretage en afstemning blandt kommunens beboere med hensyn til, hvilket af to fremsatte skoleforslag der skulle gennemføres, og således at sagen, såfremt intet af forslagene opnåede mindst 60 pct. af de afgivne stemmer, skulle stilles i bero indtil efter kommunalvalget i 1950. Efter at stemmerne havde fordelt sig med henholdsvis 41 pct. og 59 pct. for de to forslag, vedtog kommunalbestyrelsen på et nyt møde at gennemføre det forslag, der kun havde opnået 41 pct. stemmer. En kreds af forældre klagede til indenrigsministeriet, der udtalte⁷, at man ikke kunne anse kommunalbestyrelsens beslutning om at ændre den første vedtagelse for ugyldig, men at spørgsmålets afgørelse i øvrigt måtte henhøre under domstolene. Sagen blev herefter indbragt for domstolene, der gav kommunalbestyrelsen medhold⁸.

Man kan således fastslå, at der ikke gælder noget almindeligt forbud mod, at en sag på ny sættes på dagsordenen eller mod at tidligere truffne beslutninger ændres.

Noget andet er, at der naturligvis kan foreligge tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse er afskåret fra at ændre en beslutning, fordi den er et led i en gyldig retshandel eller anden bindende aftale.

Hvis således f. eks. en kommunalbestyrelse har besluttet at acceptere et lånetilbud eller et tilbud om køb af en fast ejendom, bliver kommunen retligt bundet, når meddelelse om beslutningen er givet til vedkommende långiver eller sælger. Såfremt godkendelse fra tilsynsmyndigheden kræves, dog først når denne foreligger⁹. Det samme gælder, hvis man har truffet aftale med andre kommuner om indgåelse af f. eks. et kommunalt fællesskab. Når godkendelse foreligger og er meddelt til de andre deltagere i fællesskabet, kan en

6. Indenrigsministeriets skr. af 29. april 1957.

7. Indenrigsministeriets skr. af 22. september 1949.

8. U.f.R. 1950.559 V.L.D.

9. Hvis der er meddelt accept til långiver eller sælger må kommunalbestyrelsen være forpligtet til at søge at opnå det fornødne samtykke, jfr. *Ernst Andersen*, pag. 129.

kommunalbestyrelse ikke ensidigt ændre de planer, som kræves til overenskomstens gennemførelse.

Hvor der er tillagt en kommunalbestyrelse kompetence til inden for forskellige områder at meddele tilladelser, bevillinger, dispensationer og lign., kan en afgørelse almindeligvis ikke ændres, når der er givet den pågældende borger meddelelse herom. I disse tilfælde kunne man tænke sig, at kommunen var bundet fra det øjeblik, beslutningen blev vedtaget, hvis dette skete i et offentligt møde. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Så længe der ikke er afgivet officiel meddelelse om beslutningen, vil kommunalbestyrelsen kunne tage sagen op på ny¹⁰.

I en række tilfælde påhviler det kommunalbestyrelsen at afgive en udtalelse eller en indstilling i sager, der henhører under andre forvaltningsmyndigheders afgørelse. Når en sådan sag er behandlet i kommunalbestyrelsen og videreekspederet, kan den normalt ikke tages på dagsordenen igen, i hvert fald ikke mod et mindretals protest.

Det er forekommet, at en kommunalbestyrelse har vedtaget, at man fremtidig ikke vil beskæftige sig yderligere med en sag. Det må imidlertid bero på sagens nærmere omstændigheder, hvilke virkninger der i det enkelte tilfælde kan tillægges en beslutning af denne karakter¹¹.

E. Ændringsforslag, afstemningstema og afstemninger

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 11, at ændrings- og underændringsforslag kan fremsættes, så længe afstemning ikke er påbegyndt. De behøver ikke at fremsættes eller forbeholdes under 1. behandling af en sag, der skal undergives 2 behandlinger.

Kommunalbestyrelsen kan dog med hensyn til sager, som undergives 2 behandlinger, vedtage at foreskrive en frist for fremsættelse af ændringsforslag og efter omstændighederne også af underændringsforslag, og i så fald kan de ikke fremsættes efter fristens udløb, medmindre kommunalbestyrelsen med stemmeflerhed samtykker deri.

10. Efter at et byråd havde vedtaget at imødekomme et andragende, undlod borgmesteren at meddele vedtagelsen til andrageren og medtog i stedet sagen til behandling i et nyt møde, hvor man vedtog at afslå andragendet. Indenrigsministeriet ville ikke udtale sig herimod. Indenrigsministeriets skr. af 1. februar 1945.

11. Jfr. således indenrigsministeriets skr. af 20. maj 1952.

Hvis ændrings- og underændringsforslag ikke er bragt til medlemmernes kundskab før 2. behandlingen, giver borgmesteren ved forhandlingens begyndelse meddelelse om forslagene, for så vidt de da foreligger. Borgmesteren bestemmer, i hvilken orden der skal stemmes over ændringsforslagene, men således, at afstemningen om disse altid sker før afstemningen om hovedforslaget.

Forslag om nedsættelse af udvalg, om en sags henvisning til et tidligere nedsat udvalg eller til fortsat behandling i et udvalg, kan fremsættes, så længe afstemning om sagen ikke er begyndt. Når sådant forslag fremsættes efter at forhandlingerne om sagen er begyndt, standses disse, hvorefter kommunalbestyrelsen afgør spørgsmålet om udvalgsbehandling.

Der findes ikke i styrelsesloven eller normalforretningsordenen regler om, hvorledes afstemningstemaet skal formuleres. Det er næppe heller muligt at fastsætte udtrykkelige regler herom. Afgørelsen må træffes efter det enkelte tilfældes beskaffenhed.

I praksis volder det undertiden vanskeligheder at finde frem til afstemningstemaet. Til illustration skal nævnes et tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse fra kommunens skoleudvalg havde fået forelagt 4 forskellige forslag til opførelse af et sportscenter i kommunen. Da man fandt det vanskeligt at finde frem til, hvilket af de 4 projekter der skulle gøres til genstand for kommunalbestyrelsens beslutning, vedtog kommunalbestyrelsen enstemmigt, at der skulle ske en udvælgelse efter et pointsystem, hvor hvert medlem skriftligt kunne afgive 10 points, der skulle fordeles med henholdsvis 1, 2, 3 og 4 points på hvert af de nævnte 4 forslag. Det forslag, der fik flest points, skulle – såfremt kommunalbestyrelsen vedtog det – danne grundlag for skoleudvalgets videre arbejde med planerne.

Ved udvælgelsen efter det anførte pointsystem blev forslag 3 det foretrukne, og kommunalbestyrelsen vedtog herefter enstemmigt at godkende såvel afstemningsform som resultatet af afstemningen.

Sagen blev forelagt indenrigsministeriet, idet det blev gjort gældende, at den fulgte fremgangsmåde var uforenelig med den da gældende bestemmelse i landkommunallovens § 9, hvorefter alle beslutninger skulle tages efter stemmeflerhed, for så vidt der ikke for særlige tilfælde var fastsat anden bestemmelse.

Indenrigsministeriet udtalte¹², at den anvendte vejledende udvælgelsesmetode med benyttelse af et pointsystem alene havde haft

12. Indenrigsministeriets skr. af 9. april 1969.

til formål at nå frem til et afstemningstema, hvorved bemærkedes, at sagen senere på kommunalbestyrelsens møde blev underkastet en afstemning efter kommunallovgivningens almindelige afstemningsregler. Indenrigsministeriet fandt derfor ikke grundlag for at kritisere de foretagne afstemninger.

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 9, at medlemmerne kun kan deltage i kommunalbestyrelsens afstemninger, når de personlig er til stede under disse.

Der vil altså ikke kunne afgives skriftlige stemmer eller stemmes ved fuldmægtig.

Det er et spørgsmål, om man ikke ud fra forholdets natur og hele karakteren af sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen kan gå et skridt videre, således at det som yderligere betingelse for at deltage i en afstemning stilles, at medlemmet også har overværet forhandlingerne om den pågældende sag. Dette bør vistnok antages. Det må i denne forbindelse erindres, at ethvert medlem har pligt til deltagelse i et kommunalbestyrelsesmøde, medmindre han har lovligt forfald.

Afstemning sker efter normalforretningsordenens § 10 ved, at medlemmerne rejser sig fra deres pladser eller ved håndsoprækning. Kontraprøve skal foretages.

Afstemningen foregår således åbent, dog bortset fra valg, jfr. herom kap. VI.

Det udtales i bemærkningerne til styrelseslovens § 11, stk. 2, at det i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse blev overvejet at optage en udtrykkelig bestemmelse, der begrænsede adgangen til at foretage skriftlig afstemning til visse bestemte sager, nemlig til valg og ansættelse af tjenestemænd og lignende, hvormed man kunne forhindre, at en kommunalbestyrelse – i strid med grundsætningen om, at afstemning i kommunalbestyrelser i almindelighed foregår åbent – vedtager at indføre hemmelig afstemning for andre kategorier af sager, hvor dette ikke er påkrævet, eller eventuelt indfører en sådan afstemningsform som en generel ordning. Det anføres imidlertid, at man fandt det overflødigt udtrykkeligt i loven at foreskrive, at hemmelig afstemning er undtagelsen, der kun kan anvendes, hvor særlige hensyn gør sig gældende.

Det følger af reglen i § 13 om, at medlem kan forlange sin afvigende mening indført i beslutningsprotokollen, at ethvert medlem kan forlange sin stemmeafgivning indført, for så vidt han har stemt imod beslutningen. Herved begrænses i nogen grad betydningen af, at en kommunalbestyrelse træffer beslutning om hemmelig afstemning, idet de medlemmer, der tiltræder et forslag om hemmelig af-

stemning og ikke lader deres stemmeafgivning om realiteten indføre i beslutningsprotokollen, bliver medansvarlige for den trufne beslutning.

Deltagelse i afstemningen er pligtmæssig. Lige så lidt som et medlem kan unddrage sig sin del af ansvaret for kommunalbestyrelsens beslutninger ved uden lovligt forfald at udeblive fra kommunalbestyrelsens møder, kan han unddrage sig sit ansvar ved at undlade at deltage i afstemningerne.

Det må på denne baggrund fastholdes, at også et medlem, der som sit votum afgiver »stemmer ikke«, deltager i afstemningen og således kan blive medansvarlig for afgørelsen.

Dette gælder også, hvis medlemmet ved sin holdning fremkalder den situation, at stemmerne står lige og et forslag derfor enten bortfalder eller må afgøres ved lodtrækning.

Også selv om det afgivne votum »stemmer ikke« er uden indflydelse på afgørelsen, fordi det pågældende punkt ville være blevet vedtaget eller forkastet, uanset hvorledes det pågældende medlem havde stemt, kan der opstå et medansvar for afgørelsen, idet et »stemmer ikke« i denne situation må sidestilles med at have stemt imod forslaget.

Det bestemmes i styrelseslovens § 11, stk. 2, at kommunalbestyrelsens beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt.

Loven angiver herved som et grundprincip, at der ikke kan stilles krav om kvalificeret majoritet.

Undtagelser fra hovedreglen om, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, er fastsat i § 6, jfr. § 24, om det bundne flertalsvalg samt i §§ 24–27 om forholdstalsvalg. Endvidere kan nævnes lovebek. om offentlig forsorg af 10. november 1969 § 49, stk. 2, om ydelse af tillægshjælp.

Det var i købstadkommunallovens § 13, stk. 2, bestemt, at der som der ved en afstemning faldt lige mange stemmer for og imod, var afstemningspunktet forkastet. Denne regel, der dog efter forholdets natur alene kunne gælde tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke havde pligt til at træffe en afgørelse, er ikke gentaget i styrelsesloven, og formandens stemme har ikke nogen kvalificeret vægt i denne situation.

Herefter må gælde, at dersom afstemningen drejer sig om en sag,

hvor kommunalbestyrelsen ikke er pligtig at træffe beslutning, er forslaget forkastet, dersom stemmerne står lige, idet der ikke har kunnet samles et flertal for dets gennemførelse.

Dersom kommunalbestyrelsen er pligtig at træffe beslutning i en sag – som tilfældet f. eks. er, hvor kommunalbestyrelsen som et led i sine øvrighedsbeføjelser skal afgøre et andragende om byggetilladelse – må afgørelsen om fornødent træffes ved lodtrækning.

Det må erkendes, at det for borgeren kan virke stødende, at afgørelsen af hans andragende skal være afhængig af en lodtrækning, men nogen anden løsning kan næppe anvises.

Kommunalbestyrelsen må også i tilfælde af stemmelighed i spørgsmål om udvælgelse af købere, lejere m. v. til kommunens ejendomme kunne vedtage at lade en lodtrækning være afgørende.

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 10, stk. 3, at dersom borgmesteren skønner, at en sags udfald er så utvivlsomt, at afstemning vil være overflødig, udtaler han dette med angivelse af den opfattelse, han har med hensyn til sagens afgørelse. Dersom intet medlem herefter forlanger afstemning, kan borgmesteren erklære sagen for afgjort i overensstemmelse med den af ham angivne opfattelse.

I praksis træffes beslutninger i de fleste tilfælde uden afstemning, idet formanden konstaterer, at der er tilslutning til et fremsat forslag, uden at der begæres afstemning fra nogen side.

F. Kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol

Det bestemmes i styrelseslovens § 13, at kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet.

Kommunalbestyrelsens officielle protokol blev efter den tidligere lovgivning betegnet »forhandlingsprotokollen«. Dette udtryk var imidlertid misvisende, da det også efter den tidligere lovgivning alene var kommunalbestyrelsens beslutninger og ikke et referat af dens forhandlinger, der skulle indføres i protokollen.

Ved styrelseslovens betegnelse »beslutningsprotokol« er understreget dens karakter af en protokol, der kan afgive dokumentation for trufne beslutningers indhold og angive de ansvarlige for beslutningens vedtagelse. Om kommunalbestyrelsens forhandlinger i øvrigt skal refereres må bero på kommunalbestyrelsens vedtagelse, men det skal i bekræftende fald ikke ske ved indførelse i beslutningsprotokollen.

Bestemmelsen i § 13 indeholder intet om protokollens autorisa-

tion, således som det er tilfældet i § 20, stk. 3, om udvalgenes protokoller. Bestemmelsen udtaler heller intet om protokollens indretning. Efter dens formål må den være således udstyret, at dens beviskraft ikke kan svækkes ved, at der kan gøres indgreb i den, uden at det kan ses. Et system med løblade, der opfylder dette krav, må formentlig være tilladeligt.

Enhver rettelse i beslutningsprotokollen må ske ved en tilføjelse i protokollen¹³.

Det er efter styrelseslovens § 30 kommunalbestyrelsens formand, der skal drage omsorg for, at kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen. Denne bestemmelse suppleres af normalforretningsordenens § 14, stk. 1, hvori det bestemmes, at beslutningerne indføres under møderne i beslutningsprotokollen af kommunalbestyrelsens sekretær, idet borgmesteren tilkendegiver, hvad der skal indføres.

Det fastsættes yderligere i styrelseslovens § 13, at ethvert af kommunalbestyrelsens medlemmer, der deltager i mødet, 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.

Også denne bestemmelse suppleres af en bestemmelse i normalforretningsordenen, nemlig § 14, stk. 2, 2. pkt., hvori det hedder, at dersom det pågældende medlem ved sagens fremsendelse ønsker at ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt, skal han meddele dette til borgmesteren, der fastsætter en frist for aflevering af begrundelsen.

Begrundelsen, hvis indhold ikke skal indføres i beslutningsprotokollen, skal ikke nødvendigvis være kortfattet.

Indenrigsministeriet har udtalt¹⁴, at den adgang, der efter købstadskommunallovens § 13, stk. 5, var tillagt byrådsmedlemmer til at få afvigende meninger indført i forhandlingsprotokollen, måtte antages at være begrænset til sådanne særstandpunkter, som direkte vedrører det punkt på dagsordenen, som behandles. Da en ønsket tilføjelse til forhandlingsprotokollen ikke kunne anses for at give udtryk for en i forhold til det behandlede emne og byrådets beslutning afvigende mening, kunne der efter indenrigsministeriets opfat-

13. Jfr. indenrigsministeriets skr. af 20. august 1968.

14. Indenrigsministeriets skr. af 26. november 1966 (nr. 68 i årgang 67).

telse ikke stilles krav om at få tilføjjelsen indført i forhandlingsprotokollen.

Tilsvarende må efter styrelseslovens ikrafttræden gælde kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol.

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 14, stk. 3, at beslutningsprotokollen ved hvert mødes afslutning, efter at det tilførte er oplæst, skal underskrives af samtlige medlemmer, der har deltaget i mødet. Medlemmerne kan ikke under henvisning til deres stemmeafgivning eller andre grunde vægre sig ved at underskrive protokollen.

Det bestemmes endvidere i normalforretningsordenens § 2, at det for hvert enkelt møde skal anføres i beslutningsprotokollen, hvilke medlemmer der har været fraværende. Dette kan bl. a. være af betydning for bevisførelsen i tilfælde af spørgsmål om ansvarsplacering for en beslutning, der er ulovlig eller medfører erstatningspligt, jfr. herved styrelseslovens § 61, stk. 2.

G. Særlige procedureregler

1. Årsbudgettet

Efter styrelseslovens § 37, stk. 1, skal økonomiudvalget inden den 1. september til kommunalbestyrelsen udarbejde forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår.

Forslaget skal, jfr. § 37, stk. 2, i det omfang det er fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi, ledsages af investerings- og finansieringsplaner. Om baggrunden for og det nærmere indhold af denne bestemmelse henvises til kap. IX.

Det bestemmes i styrelseslovens § 38, at økonomiudvalgets forslag til årsbudget skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 2 ugers mellemrum. Ved 2. behandling, som skal foretages senest den 15. september i amtskommuner og i de øvrige kommuner senest den 1. oktober, undergives forslaget konto for konto kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning.

Grundlaget for kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning er altså det af økonomiudvalget udarbejdede budgetforslag. Hver behandling afsluttes med en vedtagelse, der for 1. behandlings vedkommende indskrænker sig til, at sagen overgår til 2. behandling. Der er intet i vejen for, at den enkelte behandling udstrækkes over flere møder.

Under behandlingen af de enkelte konti skal der alene foretages afstemning om fremsatte ændringsforslag. Konti, til hvilke der ikke

er fremsat ændringsforslag, anses vedtaget uden afstemning. Det enkelte medlem har således ingen mulighed for direkte at stemme imod en bevilling, men kan alene stille eller stemme for et ændringsforslag om, at den pågældende bevilling ændres eller udgår.

Når budgetforslaget er behandlet og besluttet konto for konto foreligger det endelige vedtagne årsbudget, og det er ikke nødvendigt at foretage nogen afstemning om det samlede budget. Dette er en følge af, at kommunalbestyrelsen har pligt til at tilvejebringe et årsbudget. Budgetforslaget kan derfor kun forkastes ved, at et andet forslag vedtages.

Det endeligt vedtagne årsbudget skal være tilgængeligt for kommunens beboere, jfr. styrelseslovens § 39.

Efter styrelseslovens § 40, stk. 1, afgiver årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og overhovedet for næste års kommunale forvaltning.

Af denne bestemmelse følger, at årsbudgettet har såvel en finansiel som en bevillingsmæssig funktion.

I *finansiel henseende* udgør årsbudgettet et overslag over de udgifter, der – efter fradrag af eventuelle andre indtægter end skatter, herunder forbrug af opsamlede overskud – skal dækkes gennem den kommunale beskatning.

Kommunalbestyrelsen har pligt til at udskrive de nødvendige skatter til dækning af beløbet. Dette grundprincip gælder også efter, at kildeskatteordningen er indført, selv om fastsættelsen af skatteudskrivningen herefter i højere grad end tidligere kommer til at hvile på skønsmæssige beregninger.

I *bevillingsmæssig henseende* indeholder årsbudgettet de bevillinger, som kommunalbestyrelsen har vedtaget for det kommende regnskabsår. Reglen om, at budgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale forvaltning, er et udslag af det samme budgetmæssige princip som grundlovens § 46, stk. 2, hvorefter ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. Bestemmelsen må – ligesom grundloven – forstås under hensyn til lovgivning, sædvane og forholdets natur.

Udtrykket »næste års kommunale forvaltning« udelukker ikke, at der opereres med en supplementsperiode, hvor det udløbne regnskabsårs bevillinger fortsat anses for gældende.

Det bestemmes i § 40, stk. 2, at bevillingsmyndigheden er hos

kommunalbestyrelsen og at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsbudgettet, ikke må iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling i form af en tillægsbevilling til årsbudgettet eller en bevilling uden for årsbudgettet (kapitalbevilling). Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt.

Loven bygger altså på en – måske noget tvivlsom – forudsætning om, at der består almindeligt anerkendte grundsynspunkter, efter hvilke der kan sondres mellem udgifter, der skal behandles som driftsudgifter, og udgifter, der skal behandles som kapitaludgifter. De sidstnævnte betegnes af loven som udgifter uden for årsbudgettet (kapitalbevillinger) og omfatter således ikke tillægsbevillinger, som er senere meddelte bevillinger til driftsudgifter, der fremkommer efter årsbudgettets vedtagelse.

De udgifter, der bevilges ved tillægsbevillinger, skal om nødvendigt dækkes på samme måde som underskud, der opstår som følge af fejlbedømmelser af forventede skatteindtægter, nemlig ved det følgende års skatteudskrivning, medmindre der er midler til stede, der er bestemt til dækning af underskud på årsregnskabet.

Det bør altid ved fremlæggelsen af forslag til tillægsbevillinger oplyses, om der er dækning for udgiften inden for årets skatteudskrivning eller i øvrigt gennem forhåndenværende midler.

Det bestemmes endelig i § 40, stk. 3, at enhver bevilling til at afholde udgifter uden for årsbudgettet skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. Hvis finansieringen forudsætter tilsynsmyndighedens samtykke, skal dette indhentes, før foranstaltningen iværksættes.

Bestemmelsen omfatter efter sit indhold alene kapitalbevillinger. Grunden til, at det udtrykkeligt foreskrives, at det skal angives, hvorledes udgiften skal dækkes, er, at der ikke ved kapitalbevillinger som med hensyn til tillægsbevillinger kan antages at gælde bestemte regler for, hvorledes udgiften skal dækkes.

2. Årsregnskabet

Det bestemmes i styrelseslovens § 45, stk. 1, at kommunens årsregnskab skal aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden udgangen af oktober måned i det følgende regnskabsår. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kauti-

ons- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb samt om forholdet til kommunens investeringsplaner m. v.

Kommunalbestyrelsen afgiver, jfr. § 45, stk. 2, regnskabet til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og – for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger.

Kommunalbestyrelsens tilkendegivelse af, om der i anledning af revisionens bemærkninger skal gøres ansvar gældende mod nogen, er af en noget anden karakter end kommunalbestyrelsens afgørelser i øvrigt. I det oprindelige forslag til styrelsesloven anvendtes da også det hidtil i kommunallovgivningen brugte specielle udtryk »påkendelse« af regnskabsudsættelser, men ordet »påkendelse« blev ændret til »afgørelse« efter ønske af folketingsudvalget¹⁵.

Efter § 45, stk. 3, kan ingen deltage i afgørelsen af en regnskabsbemærkning, som vedkommer den forvaltning, hvori han som medlem af økonomiudvalget, et stående udvalg eller ifølge et særligt kommunalt hverv direkte har deltaget.

Bestemmelsen udelukker således det kommunalbestyrelsesmedlem, der som udvalgsmedlem eller i anden egenskab selv har andel i den forvaltning, hvis forhold er kritiseret, fra at deltage i afgørelsen. For at undgå, at bestemmelsen skal medføre en for omfattende inhabilitet, er det dog udtrykkelig præciseret, at kun den, der har haft direkte andel i forvaltningen, er afskåret fra at deltage i afgørelsen. Økonomiudvalgets medlemmer vil således ikke være afskåret fra at deltage for så vidt angår den forvaltning, der umiddelbart henhører under et af de øvrige udvalg.

Det endeligt godkendte regnskab skal, jfr. § 45, stk. 4, være tilgængeligt for kommunens beboere. Denne regel er i overensstemmelse med bestemmelsen om budgettets offentlighed, jfr. § 39. Kravet om regnskabets tilgængelighed omfatter ikke revisionens bemærkninger.

15. Jfr. beretning af 26. september 1967 fra udvalget angående forslag til lov om kommunernes styrelse, pag. 3. Bemærkningerne til ændringsforslaget udtaler blot, at ændringen er af sproglig karakter.

3. *Havnens budget*

Efter styrelseslovens § 69, stk. 4, affatter havneudvalget inden hvert års. 1. februar efter et af ministeren for offentlige arbejder foreskrevet skema forslag til budget over havnens indtægter og udgifter for det næste regnskabsår. Forslaget undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen på samme måde som fastsat for det kommunale budget. Budgettet, bilagt en budgetteret status pr. regnskabsårets begyndelse samt en redegørelse for de nyanlæg og væsentlige vedligeholdelsesarbejder, der påtænkes iværksat i budgetåret, skal indsendes til ministeren for offentlige arbejder senest den 15. marts.

De nævnte bestemmelser omfatter kun kommuner, hvor der findes selvejende havne under kommunalbestyrelsens bestyrelse, og finder således ikke anvendelse på havne, som kommunen selv ejer.

Ved behandlingen af en selvejende havns budget optræder kommunalbestyrelsen i sin egenskab af havnebestyrelse og ikke som bestyrelse for de kommunale anliggender.

VI. Valg

A. Flertalsvalg eller forholdstalsvalg?¹

For de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen skal foretage valg eller ansættelse, har man ment at måtte angive særlige afstemningsregler, jfr. for flertalsvalgets vedkommende styrelseslovens § 24, stk. 1 og 2 og for forholdstalsvalgets vedkommende § 24, stk. 3.

Med hensyn til valg af personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, er det – hvadenten der er tale om flertalsvalg eller forholdstalsvalg – et i kommunallovgivningen gældende princip, at udpegelse til kommunale hverv alene kan finde sted blandt personer, der har bopæl i vedkommende kommune², jfr. herved også bestemmelsen i styrelseslovens § 17, stk. 5, 2. pkt., hvorefter særlige kommunale hverv kan tildeles »andre af kommunens beboere«.

Der opstår i praksis ikke sjældent tvivl om, hvorvidt et valg skal foretages som flertalsvalg eller som forholdstalsvalg.

Undertiden hænger denne tvivl sammen med, at det efter visse lovbestemmelser kan være uklart, om der er tale om en række selvstændige valg, hvor der ved hvert valg kun skal udpeges en enkelt person, eller om der skal foretages et samtidigt valg af flere personer, således at forholdstalsvalgsmåden kan kræves anvendt.

Som eksempel herpå kan nævnes bestemmelserne om skolenavn i lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m. v. Efter lovens § 10 skal der ved hver folkeskole under kommunens skole-

1. Erik Harder: Flertalsvalg eller forholdstalsvalg. Sgrt. 1958-59, pag. 203 ff.

2. Dette er udtalt i indenrigsministeriets skr. af 8. april 1970, hvori man dog tilføjede, at indenrigsministeriet ikke skulle udtale sig mod et forslag om indførelsen af en ordning, hvorefter lægdommerne ved boligretten samt medlemmer af moderniseringsnævn skulle kunne udpeges blandt personer, der ikke har bopæl i kommunen, særlig under hensyn til de kvalifikationer, der må kræves med hensyn til kendskab til henholdsvis bolig- og huslejeforhold og bygningskyndighed. Indenrigsministeriet tilføjede yderligere, at personer uden bopæl i kommunen ikke kunne antages at være forpligtet til at modtage valg til sådanne hverv.

væsen oprettes et skolenævn på 3 eller 5 medlemmer. Ét medlem vælges af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. De øvrige vælges af og blandt forældrene til børn i skolen.

Der rejser sig her det problem, om kommunalbestyrelsens valg af skolenævnsmedlemmer skal foretages som et selvstændigt valg til hvert enkelt skolenævn. I så tilfælde vil et flertal i kommunalbestyrelsen kunne besætte samtlige pladser. Antager man derimod, at valget af samtlige de skolenævnsmedlemmer, som kommunalbestyrelsen skal udpege, skal ske under ét, skal valget ske efter forholdstalsvalgmåden³.

I tilfælde hvor kommunalbestyrelsen skal udpege såvel et medlem som en stedfortræder, har det endvidere undertiden givet anledning til tvivl, om et mindretal i kommunalbestyrelsen kunne kræve forholdstalsvalg og dermed sikre sig stedfortræderposten.

Man må i denne forbindelse være opmærksom på, at betegnelsen stedfortræder benyttes til at dække to forskellige funktioner, nemlig dels at en person skal fungere under et medlems midlertidige forfald, dels at en person permanent skal indtræde i stedet for et medlem ved dets endelige udtræden. Almindeligvis er betydningen af, at en kommunalbestyrelse vælger stedfortræder, alene at denne skal fungere under det pågældende medlems midlertidige forfald.

I et tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse skulle foretage samtidigt valg af en repræsentant og en suppleant for denne til et kommunalt fællesskabs bestyrelse, krævede kommunalbestyrelsens mindretal forholdstalsvalg. Indenrigsministeriet udtalte imidlertid⁴, at hvor en kommune samtidig skal vælge en repræsentant og en stedfortræder for denne, må disse vælges hver for sig ved flertalsvalg.

I et andet tilfælde var forholdet det, at en kommunalbestyrelse skulle vælge 2 medlemmer til et sammenlægningsudvalg samt en stedfortræder for hvert af disse 2 medlemmer. Kommunalbestyrelsen rejste det spørgsmål, om suppleanterne skulle vælges efter forholdstalsvalgmåden, over for indenrigsministeriet, der svarede, at det tilkommer den samme gruppe, som har valgt en repræsentant, at udpege stedfortræderen for denne⁵.

Valget af et medlem og valget af suppleant er således to valg, der

3. Undervisningsministeren har som svar på et spørgsmål til ministeren udtalt, at dersom der skal vælges medlemmer til flere skolenævn, bør valget foretages under ét som forholdstalsvalg. Folketingstidende 1969-70, sp. 5342.

4. Indenrigsministeriets skr. af 27. april 1933.

5. Indenrigsministeriets skr. af 10. juli 1969.

må afgøres hver for sig. Dette gælder også, hvor der er tale om valg af flere medlemmer eller repræsentanter og disses suppleanter.

Ved visse kommunale fællesskaber opstår særlige spørgsmål om udnyttelsen af den enkelte deltagende kommunalbestyrelses indflydelse på fællesskabets anliggender.

Særlig på elektricitetsforsyningsområdet er der etableret fællesskaber, der omfatter mange kommuner, og med styrelser, der efter vedtægterne kan træffe beslutninger med vidtrækkende betydning for de enkelte deltagende kommuner.

Som betingelse for godkendelse af sådanne fællesskabers vedtægter har indenrigsministeriet krævet⁶, at det i vedtægterne skal fastsættes, at visse særlig betydningsfulde beslutninger, som f. eks. ændring af vedtægterne, optagelse af lån og fællesskabets opløsning kun kan træffes af fællesskabet på den måde, at beslutningen skal vedtages ved to behandlinger. Det skal endvidere fastsættes, at de deltagende kommuners repræsentanter i tiden mellem behandlingerne skal forelægge vedtagelsen for deres kommunalbestyrelse, hvis stilling til sagen er bindende for alle kommunens repræsentanter ved den endelige afstemning i fællesskabet.

Det følger heraf, at dersom det tilkommer en kommunalbestyrelse at udpege flere repræsentanter, får mindretallene forholdsmæssig andel i disse og derigennem mulighed for at øve indflydelse på fællesskabets administration. I de tilfælde, hvor beslutninger vil vedrøre selve kommunens stilling til fællesskabet, bliver det imidlertid kommunalbestyrelsens flertal, der kommer til at øve den fulde stemmemæssige indflydelse.

En lignende stilling foreligger, dersom en kommune er deltager i et aktieselskab.

Indenrigsministeriet har således udtalt⁷, at en kommunalbestyrelse var berettiget til at træffe bestemmelse om, hvorledes stemmeretten ifølge hele en kommunen tilhørende aktiepost skulle udøves på generalforsamlingen med hensyn til spørgsmål om ændring i selskabets vedtægt. Forholdet var det, at kommunen ejede hele aktiekapitalen, men at der efter aktieselskabets vedtægter udkrævedes $\frac{2}{3}$ majoritet til vedtægtsændringer. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det ved udøvelse af stemmeretten ved valg af bestyrelse måtte være en følge af, at en kommunalbestyrelse ikke som eneindehaver af eller deltager i et aktieselskab kan bringe sin virk-

6. Se herom nærmere Kommunallovskommissionens betænkning, pag 165 ff.

7. Indenrigsministeriets skr. af 20. september 1960 (nr. 236).

somhed uden for kommunallovgivningens regler, at kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende valg til aktieselskabets bestyrelse måtte være i overensstemmelse med købstadkommunallovens § 10, stk. 5 (om forholdstalsvalg).

B. Flertalsvalg

Det bestemmes i styrelseslovens § 24, stk. 1, jfr. normalforretningsordenens § 12, at ved flertalsvalg er den kandidat valgt, der opnår absolut flertal af de afgivne stemmer. Opnås sådant flertal ikke ved første afstemning, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat ej heller ved denne afstemning absolut flertal af de afgivne stemmer⁸, foretages bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning, der efter normalforretningsordenens § 12 foretages af borgmesteren.

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 10, stk. 4, at valg foregår ved skriftlig afstemning⁹ på stemmesedler, der tilvejebringes og udleveres af borgmesteren. Finder borgmesteren det sandsynligt, at kommunalbestyrelsen vil vælge eller genvælge en bestemt kandidat, kan han dog stille forslag om, at den pågældende vælges uden skriftlig afstemning. Dersom intet medlem herefter forlanger sådan afstemning, er den foreslåede kandidat valgt.

Det bestemmes endvidere i styrelseslovens § 24, stk. 2, at ved ansættelse i kommunens tjeneste foretages valget mellem flere ansøgere på den i stk. 1 angivne måde, dvs. ved et bundet flertalsvalg.

Som grundlag for kommunalbestyrelsens behandling af en ansættelsessag må der foreligge oplysning for medlemmerne om samtlige ansøgere, og ved afstemningen kan enhver af disse bringes i forslag. Afstemningen kan altså ikke kræves begrænset til kun at angå de ansøgere, der er omfattet af en udvalgsindstilling. Hvis der er

8. Hvis der ved anden afstemning kun afgives stemmer på én kandidat, må denne anses for valgt, jfr. herved bestemmelserne om borgmestervalg i styrelseslovens § 6, stk. 3.

9. Indenrigsministeriet har i skr. af 23. april 1970 udtalt, at valg af borgmester i mangel af enighed om anden afstemningsform sker ved skriftlig afstemning. Indenrigsministeriet bemærkede dog herved, at det enkelte medlems stemmeafgivning ikke er undergivet tavshedspligt, og at han derfor ikke er afskåret fra at give oplysning om sin stemmeafgivning.

enighed om at følge en udvalgsindstilling, er afstemning dog ikke fornøden.

C. *Forholdstalsvalg*¹⁰

Det bestemmes i styrelseslovens § 25, stk. 1, at kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages som forholdstalsvalg.

Bestemmelsen i § 25, stk. 1, udelukker dog ikke, at udpegelsen af to eller flere medlemmer sker i enighed. En sådan udpegelse i enighed kan imidlertid give anledning til komplikationer, dersom en af de udpegede må udtræde i valgperiodens løb, idet den manglende gruppedeling udelukker anvendelsen af lovens § 28, stk. 1. Heri bestemmes, at udtræder et medlem i valgperiodens løb af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, besættes den ledigblevne plads af den samme gruppe.

Det kan i denne situation føre til urimelige resultater, at den ledigblevne plads må besættes ved en flertalsafgørelse, men nogen anden mulighed foreligger ikke, dersom en oprindelig udpegende gruppe ikke kan påvises.

Normalforretningsordenens § 13, stk. 5, forsøger at forebygge denne situation, idet det her bestemmes, at dersom et medlem af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende udpeges af kommunalbestyrelsen i enighed eller i øvrigt uden afstemning, skal der samtidig træffes bestemmelse om, hvilken gruppe der ved ledighed skal besætte den pågældende plads.

Forholdstalsvalg i henhold til styrelsesloven skal efter lovens § 24, stk. 3, foretages på grundlag af d'Hondts metode efter følgende regler:

Kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg¹¹. Hver gruppes medlemstal deles med 1, 2, 3 osv. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsen-

10. Erik Harder: Gruppedelingen i kommunale råd. Festskrift til professor Poul Andersen 1958, pag. 150 ff.

11. En gruppe kan kun anmelde sig under en af de kendte partibetegnelser for så vidt dette kan godkendes af partiledelsen. Indenrigsministeriets skr. af 24. marts 1960 (nr. 80).

tanter. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning¹².

Et eksempel vil illustrere dette.

En kommunalbestyrelse på 19 medlemmer skal vælge et udvalg på 5 medlemmer. Der anmeldes følgende grupper: A 9 medlemmer, B 6 medlemmer og C 4 medlemmer.

Fordelingen bliver herefter

A	B	C
9 ¹	6 ²	4 ⁴
4,5 ³	3 ⁵	2
3 ⁵	2	1,33

Gruppe A vil således få plads nr. 1 og 3, gruppe B nr. 2, gruppe C nr. 4, medens der om den 5. plads må ske lodtrækning mellem gruppe A og B.

Når det antal repræsentanter, der tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de dem tilfaldne pladser. Giver en gruppe afkald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper på den foran angivne måde¹³.

Det er altså udtrykkeligt foreskrevet, at kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori de har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Herved er det præciseret, at valget sker på grundlag af de ved hvert enkelt valg foretagne gruppeanmeldelser, og at den således etablerede gruppeinddeling ikke udelukker en anden gruppedeling ved andre valg¹⁴.

Ved bestemmelsen om, at det er de enkelte gruppers medlemstal, der danner grundlaget for pladsernes fordeling, er der ikke gjort nogen afvigelse fra det almindelige princip om, at kun de medlemmer, der er til stede, kan deltage i et valg. Er et medlem fraværende, kan

12. Denne foretages efter normalforretningsordenens § 13, stk. 2, af borgmesteren.

13. Udtrykket kan give anledning til fortolkningstvivl, men situationen vil formentlig sjældent forekomme.

14. Indenrigsministeriet har i skr. af 1. maj 1970 udtalt, at der ikke med retlig bindende virkning kan indgås aftaler om bestemte grupperinger med henblik på fremtidige valg.

Samme gruppedeling må dog lægges til grund ved valg til samtlige stående udvalg, jfr. herom kap. II. D.

hans stemme ikke medregnes i gruppens medlemstal, medmindre samtlige tilstedeværende medlemmer af kommunalbestyrelsen er enige herom¹⁵.

Et medlem er ikke afskåret fra med sin stemme at støtte en anmeldt gruppe uanset om denne måtte ønske det, men den pågældende kan naturligvis i så tilfælde ikke samtidig optræde som enmandsgruppe.

Det bestemmes i styrelseslovens § 26, at skal valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages både blandt medlemmer og ikke-medlemmer af kommunalbestyrelsen, foretages valget af samtlige de medlemmer, kommunalbestyrelsen skal vælge, under ét. Grupperne kan i den rækkefølge, som mandaterne tilfalder dem, udpege medlemmer eller ikke-medlemmer af kommunalbestyrelsen, indtil den ene eller den anden art af pladserne er besat.

Det bestemmes endvidere i lovens § 25, stk. 2, at ved kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsens formand skal have sæde, regnes formandens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken formanden hører.

Med hensyn til den særlige valgmåde til de stående udvalg henvises til fremstillingen i kap. II. D.

15. Jfr. herved indenrigsministeriets skr. af 17. juni 1970, refereret i kap. II. A., note 2.

VII. Offentlighedsprincippet¹

A. Kommunalbestyrelsens møder

Det bestemmes i styrelseslovens § 10, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige². Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når det findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Dette er i overensstemmelse med den tidligere lovgivning.

Som en nydannelse er dog – med forbillede i den norske styrelseslov – tilføjet en bestemmelse om, at selve spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller af dennes formand. Sigtet med denne bestemmelse er at undgå unødvendig dørlukning i forbindelse med sagernes realitetsbehandling, idet det i visse tilfælde på forhånd vil kunne bringes på det rene, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til styrelsesloven, modtog henvendelser fra Dansk Journalistforbund og fra Danske Dagblades Fællesrepræsentation, hvori der blev fremsat ønsker om, at der i loven blev fastsat regler, der i højere grad sikrer offentlighed omkring det kommunale arbejde.

Videst gik Dansk Journalistforbund, der principielt gik ind for, at ingen sag skulle kunne behandles af kommunalbestyrelsen for lukkede døre. Man henviste herved til, at synspunktet om, at personlige anliggender ikke kan behandles på offentlige møder, ikke gøres gældende, når det drejer sig om domstolene, hvor offentlighedsprincippet gælder ikke alene straffesager, men også civile sager, således at der kun under ekstraordinære forhold behand-

1. *Kommune og Demokrati*, pag. 38 ff. *Preben Espersen: Kommunalbestyrelsesmødernes offentlighed*, K.T. 1969/70, pag. 157 ff. Købst. Tidsskr. 1969/70, pag. 110 ff. *Preben Espersen: Borger og kommunalbestyrelse. De samvirkende kommunalforeninger i Danmark 1899–1969. Jubilæumsskrift 1969*, pag. 9 ff. Købst. Tidsskr. 1969/70, pag. 382 ff.
2. I skr. af 18. februar 1963 (nr. 25) har indenrigsministeriet udtalt, at en kommunalbestyrelse kan udstede ordensreglement for møder for åbne døre, hvorved man forbyder tilhørerne at medbringe bl. a. båndoptagere.

les retssager for lukkede døre. Denne argumentation forekommer imidlertid besynderlig, idet retsplejelovens bestemmelser om dørlukning netop i vidt omfang tilsigter at skabe beskyttelse mod, at rent personlige forhold gøres til genstand for offentlig behandling eller omtale. Retsplejeloven indeholder således bl. a. udtrykkelige bestemmelser om adgang til dørlukning i ægteskabssager, faderskabssager og umyndiggørelsessager.

Journalistforbundet tilføjede i sin henvendelse, at dersom forslaget om forbud mod dørlukning ikke kunne tiltrædes af folketingsudvalget, burde det i hvert fald i loven klart afgrænses, hvilke sager der kan behandles for lukkede døre.

Danske Dagblades Fællesrepræsentation havde indsamlet et fyldigt materiale, hvormed man ville dokumentere, at de hidtidige regler i mange tilfælde var misbrugt, således at dørlukning havde fundet sted, hvor det var åbenbart, at ingen saglig interesse kunne motivere dette. På baggrund heraf ønskede man fastere lovbestemmelser om adgangen til dørlukning.

Over for pressens henvendelser udtalte folketingsudvalget i sin betænkning af 25. april 1968 over forslaget til styrelsesloven, at man var enig i værdien af den størst mulige offentlighed omkring varetagelsen af de kommunale anliggender. Man måtte imidlertid i denne forbindelse 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, samt hensynet til kommunalbestyrelsens forhandlingsposition ved køb og salg af fast ejendom og andre retshandler. Udvalget udtalte videre, at afvejelserne af disse hensyn ifølge sagens natur ofte må bero på et skøn. Man havde derfor ikke fundet det rigtigt i selve loven at angive bestemte kategorier af sager, der kan eller skal behandles for lukkede døre, men mente at burde overlade til de enkelte kommunalbestyrelser at træffe afgørelse i så henseende. 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 kommunalbestyrelsens virksomhed.

De indlæg, der er fremkommet fra pressens side efter styrelseslovens vedtagelse, tyder imidlertid ikke på, at man har følt sig overbevist eller beroliget ved folketingsudvalgets udtalelse. Bl. a. det materiale, som Danske Dagblades Fællesrepræsentation indsamlede, viser da også, at misbrug af dørlukningsreglerne vitterlig har fundet sted.

Man kan på denne baggrund spørge, om styrelseslovens bestemmelser om dørlukning burde have et andet indhold og i bekræftende fald hvilket.

Man må dog nok stille sig skeptisk over for tanken om en skærpelse af lovens bestemmelser. Dette hænger sammen med, at det næppe er muligt at foretage en nøjagtig og udtømmende angivelse af dørlukningsgrunde i lovteksten. Dertil er de forhold, en kommunalbestyrelse kan komme til at behandle, for mangeartede. Man ville blive nødt til at slutte opregningen af dørlukningsgrunde med en reserve- eller opsamlingsbestemmelse om, at »kommunalbestyrelsen i øvrigt i ganske særlige tilfælde kan beslutte at lukke dørene« eller lignende. Herved ville muligheden for misbrug atter foreligge, hvortil kommer, at resultatet kunne blive, at nogle kommunalbestyrelser uden

videre ville lukke dørene i de tilfælde, hvor loven angav, at noget sådant kunne ske, selv om der i den konkrete situation ikke var fornøden grund til dørlukningen.

Der kan i denne sammenhæng være grund til at nævne lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. Efter denne gives der alle adgang til dokumenter i sager, der er afgjort af eller til behandling i den offentlige forvaltning. Loven indeholder imidlertid i § 2 bestemmelser, hvorefter oplysningsadgangen ikke skal gælde, hvis dette ville komme i strid med væsentlige hensyn til bl. a. statens sikkerhed, offentlig kontrolvirksomhed eller til det offentliges økonomiske interesser. Opregningen afsluttes imidlertid netop med en opsamlingsbestemmelse om »beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Det er dog muligt, at en stramning af styrelseslovens bestemmelse om dørlukning – f. eks. således, at bestemmelsen formuleres derhen, at kommunalbestyrelsen kun »i særlige tilfælde« eller »undtagelsesvis« kan lukke dørene – vil kunne have en vis pædagogisk værdi som en yderligere understregning af lovgivningsmagtens intentioner, jfr. de foran nævnte udtalelser fra folketingsudvalget. Man bør dog nok i denne forbindelse være opmærksom på, at gøres adgangen til dørlukning for snæver, kan følgen blive, at forhandlinger og debat forskubbes til lukkede udvalgsmøder eller møder grupperne imellem.

I tilknytning til bestemmelsen i styrelseslovens § 10 bestemmes i normalforretningsordenens § 1, stk. 2, at medmindre kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse, skal følgende sager behandles for lukkede døre:

1. Sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold.
2. Sager om køb og salg af faste ejendomme.
3. Overslag og tilbud vedrørende bygningsarbejder og leverancer.

Bestemmelsen i styrelseslovens § 10 omfatter alene den almindelige offentligheds adgang til at følge kommunalbestyrelsens forhandlinger og beslutninger. Den enkelte borgers adgang til dokumenter i sager, herunder dokumenter i en sag, der vedrører ham selv, er fra 1. januar 1971 reguleret i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen³. Selve det spørgsmål, om en sag har været forhandlet for åbne eller lukkede døre, er uden betydning for adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Den omstændighed, at kommunalbestyrelsens møder efter styrelsesloven er offentlige, giver ikke kommunalbestyrelsens medlemmer

3. Betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen. *Holger Lavesen*: Partsoffentlighedsloven og kommunerne. Sgrt. 1964/65, pag. 270 ff. Købst. Tidsskr. 1964-65, pag. 330 ff.

nogen videregående adgang til i møder for åbne døre at fremsætte ytringer straffrit eller til at omtale de i sagen fremlagte oplysninger, der er indhentet som fortrolige under sagens forberedelse.

Hverken den tidligere lovgivning eller styrelsesloven anerkender begrebet »lukket møde« eller »møde for lukkede døre«, men hjemler alene adgang til at lukke dørene for behandlingen af enkelte sager, hvis beskaffenhed gør dette nødvendigt eller ønskeligt⁴. I konsekvens heraf skal en beslutning om at lukke dørene træffes og meddeles for åbne døre.

Det dagsordensforslag, formanden udarbejder, jfr. styrelseslovens § 8, stk. 3, og § 9, stk. 2, vil i regelen angive de sager, der efter formandens opfattelse bør behandles for lukkede døre, og normalt vil det udsendte dagsordensforslag uden drøftelse blive lagt til grund for forhandlingerne. Der må dog ved mødets indledning gives medlemmer, der begærer det, ordet til dagsordenen også med henblik på spørgsmålet om sagers overflytning fra behandling for lukkede døre til behandling for åbne døre og omvendt⁵. Bestemmelse om en sådan overflytning træffes om fornødent ved almindelig flertalsbeslutning.

Beslutninger, der træffes for lukkede døre, skal i videst muligt omfang meddeles offentligheden, dog med udeladelse af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt.

Det bestemmes i styrelseslovens § 10, stk. 2, at kommunalbestyrelsen kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære behandlingen af sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan endvidere tilkalde andre personer til at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

Det må være forudsat ved denne bestemmelse, at der kan gives de tilkaldte personer adgang til at udtale sig til oplysning af sagerne.

4. Indenrigsministeriet har i skr. af 9. april 1969 udtalt, at behandling for lukkede døre må have undtagelsens karakter og være begrundet i den enkelte sags beskaffenhed.
5. Indenrigsministeriet har i skr. af 29. maj 1968 (nr. 122) udtalt, at der ikke kan tilkomme det enkelte medlem af et byråd nogen ret til at forlange behandling for åbne døre af et af ham fremsat forslag til afgørelse af en i byrådet under behandling værende sag, når byrådet finder, at sagens beskaffenhed nødvendiggør dens behandling for lukkede døre. Der var i det nævnte tilfælde tale om en sag, hvis behandling var påbegyndt af byrådet for lukkede døre.

Kommunalbestyrelsens beslutning om adgang for ikke-medlemmer til at overvære behandlingen af sager for lukkede døre, kan træffes for det enkelte møde eller den enkelte sag, men bestemmelsen udelukker på den anden side ikke en mere generel ordning, hvorefter bestemte personer, som f. eks. kommunaldirektør eller kæmner, normalt overværer sager for lukkede døre. En sådan ordning kan dog til enhver tid ændres eller ophæves af kommunalbestyrelsen.

For så vidt der under behandlingen af sager for lukkede døre fremdrages forhold af fortrolig karakter, vil mødedeltagerne være undergivet lovgivningens regler om tavshedspligt, jfr. straffelovens §§ 129 og 152. Personer, der ikke virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan imidlertid ikke rammes af § 152, men falder ind under det mere begrænsede strafansvar efter straffelovens § 129, der kun omfatter den *offentlige* meddelelse af fortrolige forhold. Kommunalbestyrelsen må derfor påse, at der ikke under sådanne personers tilstedeværelse fremdrages forhold, der er undergivet fuld tavshedspligt.

Såvel efter den tidligere lovgivning som efter styrelseslovens § 10, stk. 1, skal sager, der behandles for lukkede døre, så vidt muligt foretages sidst. Begrundelsen for denne regel er, at tilhørerne fra et bestemt tidspunkt og i sammenhæng kan overvære den del af forhandlingerne, som offentligheden har adgang til.

Der har rejst sig røster for en ophævelse af denne regel, således at der skulle kunne afholdes et lukket møde forud for det åbne. Det ville herigennem blive muligt i givet fald at overføre sager fra det lukkede til det åbne møde, ligesom tilhørerne og pressen ved det åbne mødes begyndelse kunne orienteres om de beslutninger, der var truffet på det lukkede møde.

Mod en ordning som den nævnte kan indvendes, at den opererer med begrebet »lukket møde«. Denne indvending må dog nok siges at være af mere formel karakter, i hvert fald hvis man iagttager, at de lukkede møder kun holdes i tilknytning til de offentlige møder, og at det tidspunkt, hvor offentligheden har adgang til mødet, bekendtgøres forud.

En alvorligere indvending er, at en ordning, hvorefter der fast kunne afholdes lukket møde forud for det åbne, kan friste til at lade flere sager end nødvendigt behandle for lukkede døre.

Endvidere kan man måske sige, at de træk, der fremholdes som fordele ved ordningen, er mere tilsyneladende end reelle. Med hensyn til overflytning af sager til behandling for åbne døre er det som tidligere nævnt allerede efter den gældende ordning således, at der ved mødets indledning skal gives medlemmer, der ønsker det, ordet til den udsendte dagsorden også med henblik på spørgsmål om sagers overflytning fra behandling for lukkede til

åbne døre. Endvidere skal beslutninger, der træffes for lukkede døre, så vidt muligt meddeles offentligheden.

B. Udvalgsmøder

Både efter den tidligere styrelsesordning og efter styrelsesloven gælder, at møder i kommunalbestyrelsens udvalg ikke er offentlige.

Heraf følger i hvert fald, at offentligheden *ikke har noget krav på* at overvære forhandlingerne⁶.

Man kan herefter rejse det spørgsmål, om kommunalbestyrelsen eller udvalget selv kan *tillade*, at borgerne overværer dets møder. Det må her antages, at kommunalbestyrelsen er uden kompetence til at træffe beslutning om offentlige udvalgsmøder. Det må endvidere antages, at et udvalg ikke kan give offentligheden adgang, hvis noget medlem af udvalget protesterer derimod. Om der kan gives offentligheden adgang, hvis alle udvalgets medlemmer er enige herom, er et tvivlsomt spørgsmål. Man må imidlertid nok sige, at lovgivningen bygger på en forudsætning om, at sagsbehandlingen i udvalg sker uden publikums tilstedeværelse, og på denne baggrund synes det rigtigst at anse spørgsmålet om udvalgsmødernes offentlighed for et lovgivningsanliggende, således at afholdelse af åbne udvalgsmøder må kræve en ændring af styrelsesloven.

En eventuel hjemmel for, at udvalgsmøder kunne eller skulle være offentlige, måtte naturligvis udformes på en sådan måde, at udvalget i hvert fald på samme måde som kommunalbestyrelsen kunne lukke dørene, når en sags behandling gjorde dette nødvendigt eller ønskeligt. Dørlukning ville ikke mindst kunne blive aktuel, når det drejer sig om sager, et udvalg forbereder til kommunalbestyrelsens senere behandling, bl. a. fordi udvalget ikke bør foregribe kommunalbestyrelsens skøn over, hvorvidt sagen er af en sådan beskaffenhed, at den bør behandles for lukkede døre.

Det må erkendes, at der kan fremføres adskillige indvendinger mod offentlige udvalgsmøder. Det kan således anføres, at de også for et kommunestyre nødvendige politiske kompromisser indgås i udvalgene, og at en bestemmelse om offentlighed vil medvirke til en uheldig forskydning af de politiske forhandlinger til møder af mere privat karakter. Det kan også anføres, at udvalgenes virksomhed i højere grad end kommunalbestyrelsens er rent administrerende – bl. a. omfattende et meget stort antal sager af tek-

6. Der kan i forbindelse med omtalen af udvalgsmøderne være grund til at nævne lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. Denne skaber alene en adgang til dokumenter m. v. Derimod gives der ikke efter loven offentligheden noget almindeligt krav på at overvære offentlige myndigheders mundtlige forhandlinger og rådslagninger. En sådan ret for borgerne vil altså også fremtidig kræve særskilt lovhjemmel.

nisk karakter – og at arbejdet derfor kan afvikles mest sagligt og effektivt uden publikum. Det kan tillige være uhensigtsmæssigt, at halvfærdige udkast og forslag gøres til genstand for offentlig omtale og drøftelse. Noget sådant vil bl. a. kunne skabe risiko for, at de kommunale tjenestemænd viger tilbage for at fremsende materiale til udvalget på det tidligst mulige stadium.

Det kan endvidere nævnes, at udvalgsmøderne ofte må indkaldes med kort varsel eller lægges på et tidspunkt, hvor borgerne i almindelighed vil være afskåret fra at overvære møderne, og at informeringen derfor hovedsagelig må ske gennem pressen. Endelig kan anføres, at allerede efter den bestående ordning har både udvalget som sådant og dets enkelte medlemmer i ret vid udstrækning adgang til at informere borgere og presse om, hvad der er passeret i udvalgsmøderne.

Om noget af disse argumenter taler afgørende mod indførelse af den nævnte offentlighed, er dog tvivlsomt. Vanskeligheden ved at finde kompromisserne opvejes måske af den større tillid, som borgerne vil få til beslutningsprocessen, og det er jo i øvrigt forudsat, at udvalget kan lukke dørene, hvis dette findes påkrævet. Med hensyn til udvalgsarbejdets teknisk-administrative karakter og for tidlig offentliggørelse af skitser m. v. kan anføres, at et udvalgs fornemste opgave må være at træffe beslutninger, medens sagsforberedelsen og de hertil hørende tekniske overvejelser hovedsagelig vil ligge hos den kommunale administration. Over for argumentet om, at det hovedsagelig vil blive pressen, der overværer udvalgsmøderne, kan henvises til, at dette også hidtil i stort omfang har været tilfældet for så vidt angår kommunalbestyrelsesmøderne.

Der vil nok i dag være delte meninger om ønskværdigheden af åbne udvalgsmøder. Det er imidlertid umiskendeligt, at udviklingen går i retning af større offentlighed inden for alle forvaltningsområder. At forvente at udvalg, kommissioner og lignende på længere sigt vil forblive uberørt af denne udvikling, vil næppe være realistisk.

C. Tavshedspligt⁷

Straffeloven indeholder bestemmelser, der foreskriver straf for brud på tavshedspligt. Dels hjemles der i § 129 straf for den, som uberettiget giver offentlig meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder, og dels straffes efter § 152 den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som røber noget, han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan.

Der findes ikke i lovgivningen nogen almindelig positiv beskrivelse af, hvornår det er uberettiget at give meddelelse om forhandlinger eller af, hvad der nærmere skal forstås ved hemmelighed.

7. *Preben Espersen*: Kommunalbestyrelsesmedlemmers tavshedspligt. Kommunal Arbog 1964, pag. 833 ff.

Dette hænger sammen med, at tavshedspligtens nærmere indhold må afhænge af, hvilke interesser der i det enkelte tilfælde skal beskyttes og således vil veksle efter de enkelte forvaltningsanliggenders karakter. Derimod kan der i speciallovgivningen findes bestemmelser, der præciserer visse nærmere afgrænsede forholdsfortrolige karakter. Som eksempler herpå kan nævnes lov nr. 149 af 10. april 1922 om indkomst- og formueskat til staten § 44 som ændret ved lov nr. 144 af 31. marts 1950 § 39, lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg § 114 og lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt § 11.

Efter styrelseslovens ordlyd er der intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde kan behandle en sag for åbne døre ganske uagtet sagens indhold. Det er imidlertid klart, at visse sager, f. eks. skattesager og sager om understøttelser, ofte vil være af en sådan karakter, at de af hensyn til de pågældende borgere må være omfattet af tavshedspligt, og denne tavshedspligt kan kommunalbestyrelsen naturligvis ikke gøre til intet ved en vedtagelse om, at forhandlingerne skal foregå for åbne døre. Med andre ord er der tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke alene *kan*, men *skal* lukke dørene.

På den anden side kan et kommunalbestyrelsesflertal ikke ved at vedtage behandling for lukkede døre pålægge et mindretal tavshedspligt om et hvilket som helst forhold. Dette er flere gange fastslået i indenrigsministeriets praksis.

For indenrigsministeriet har således foreligget en sag hvori en kommunalbestyrelse på et møde behandlede spørgsmålet om, hvorvidt en retssag, der verserede mellem kommunen og en afskediget tjenestemand, burde gennemføres til landsrettens afgørelse, eller om tvisten burde henskydes til afgørelse ved voldgift. Kommunalbestyrelsen vedtog, at behandlingen af spørgsmålet skulle ske for lukkede døre, hvilket var velmotiveret, da der under forhandlingerne måtte påregnes at fremkomme oplysninger om den afskedigede tjenstemands personlige og økonomiske forhold. Hertil kom, at kommunalbestyrelsen som part i en retssag ikke kunne være interesseret i, at modparten skulle orienteres om kommunalbestyrelsens interne overvejelser vedrørende ønskeligheden af at lade den verserende sag overgå til behandling ved en voldgift. Resultatet af kommunalbestyrelsens forhandlinger på det lukkede møde blev en flertalsbeslutning om at tiltræde, at tvisten blev henskudt til voldgift.

På et tidspunkt efter mødet, da voldgiftens kendelse forelå, ud-

talte et af mindretallets medlemmer over for pressen, at hans gruppe havde stemt imod forslaget om voldgift, idet man ønskede en retsafgørelse og ikke mente, at situationen havde ændret sig, siden kommunalbestyrelsen i sin tid enstemmigt vedtog at afskedige den pågældende tjenestemand uden pension – vel vidende, at dette ville medføre en retssag.

Indenrigsministeriet udtalte⁸, at en udtalelse som den nævnte, fremsat efter voldgiftskendelsens afsigelse, ikke var i strid med den medlemmerne påhvilende tavshedspligt.

Ministeriets standpunkt harmonerer godt med, at ingen af de hensyn, der lå bag tavshedspligten, kunne siges at være krænket gennem mindretalsrepræsentantens udtalelse. Hensynet til kommunens processuelle interesser gjorde sig ikke længere gældende, da voldgiftens kendelse, der var endelig, forelå, og om tjenstemandens personlige forhold havde mindretalsrepræsentanten ikke udtalt sig.

Det følger af det nævnte, at medens det tilkommer kommunalbestyrelsens flertal at træffe bestemmelse om, *hvorvidt dørene skal lukkes* i den enkelte sag, kan den endelige afgørelse af, i hvilket omfang sagen medfører *tavshedspligt* for de enkelte medlemmer, ikke ligge hos kommunalbestyrelsen eller dennes flertal. Den bindende afgørelse heraf er et domstolsanliggende. Et kommunalbestyrelsesflertal vil altså ikke blot ved en henvisning til, at mødet er for lukkede døre, kunne forhindre et mindretal i at præcisere, hvorledes dets stilling er til en afgørelse. Når sagen ikke efter sit indhold må betragtes som fortrolig, står det ethvert medlem frit for at referere sin egen opfattelse og stillingtagen. Derimod kan det næppe antages, at han frit kan omtale andre medlemmers indlæg fra forhandlingerne bag lukkede døre, heller ikke indlæg vedrørende forhold, der ikke i sig selv er undergivet tavshedspligt.

Det må dog fremhæves, at det medlem, der udtaler sig om, hvad der er passeret for lukkede døre, selv bærer risikoen for, om han derved bryder en eventuel tavshedspligt og således pådrager sig strafansvar.

I princippet må det anførte om tavshedspligten gælde tilsvarende for sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsens udvalg. I det omfang udvalgets virksomhed består i at forberede sager til kommunalbestyrelsens endelige behandling og afgørelse er det dog muligt, at græn-

8. Indenrigsministeriets skr. af 3. august 1962.

serne for det enkelte medlems adgang til at udtale sig bør trækkes noget snævrere på udvalgsstadiet.

D. Beskyttelse af fortroligt materiale⁹

Der udfoldes betydelige bestræbelser for at rationalisere og effektivisere den offentlige forvaltning. Som et led i disse bestræbelser indgår, at beslutninger i bl. a. kommunale organer i stigende grad træffes på grundlag af skriftligt materiale, som den kommunale administration mangfoldiggør og udsender til det enkelte medlem inden mødet. Det kan næppe betvivles, at denne fremgangsmåde bidrager til at skabe det bedst mulige grundlag for afgørelserne, og med den udvikling, der finder sted inden for reproduktionsteknikken, vil fremgangsmåden utvivlsomt få en stadig større udbredelse. Dette rejser imidlertid visse problemer i forhold til lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt.

For omfanget af den tavshedspligt, der påhviler et kommunalbestyrelsesmedlem, gør det naturligvis ingen forskel, om medlemmet er blevet bekendt med fortrolige forhold gennem modtagelsen af skriftligt materiale eller i forbindelse med overværelsen af et møde. Det kan heller ikke give anledning til tvivl, at vedkommende medlem ifalder strafansvar, hvis han ikke i rimeligt omfang sørger for, at uvedkommende afskæres fra at gøre sig bekendt med fortroligt materiale, der findes i hans varetægt. Spørgsmålet er imidlertid, om dette er tilstrækkeligt til opnåelse af en rimelig beskyttelse for de interesser, der tilsigtes beskyttet gennem bestemmelserne om tavshedspligt.

Der kan næppe opstilles generelle regler for, hvornår et medlem af et kollegialt organ kan betragte det materiale, han modtager i forbindelse med udøvelsen af sit hverv, som sin personlige ejendom. I de fleste folkevalgte organer, som f. eks. kommunalbestyrelser og disses udvalg, sker der imidlertid i praksis normalt ingen tilbagelevering af det materiale, der udsendes til det enkelte medlem.

Man kan herefter tænke sig den mulighed, at f. eks. et socialudvalgsmedlem systematisk opbevarer det materiale, han modtager som grundlag for deltagelse i socialudvalgsmøder. Resultatet vil blive, at der oparbejdes et privat arkiv indeholdende oplysninger, der på grund af deres personlige karakter i vidt omfang kan

9. *Preben Espersen*: Nogle spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af fortroligt materiale i den offentlige forvaltning. Jur. 1968, pag. 197 ff.
Preben Espersen: Beskyttelse af fortroligt materiale. Jur. 1969, pag. 246 f.

være omfattet af tavshedspligt. »Ejeren« af dette arkiv har erhvervet disse oplysninger gennem udførelsen af sit offentlige hverv og vil, dersom han ikke forhindrer uvedkommende i at gøre sig bekendt med arkivets fortrolige oplysninger, kunne straffes efter bl. a. straffelovens §§ 152 og 263, stk. 2.

Ved »ejeren« død er der imidlertid en nærliggende mulighed for, at arkivet i forbindelse med det øvrige bo overtages af arvingerne. Herved får arvingerne, der i forhold til arkivets oplysninger må betragtes som ganske uvedkommende personer, adgang til at gøre sig bekendt med det fortrolige materiale, og – hvad værre er – disse arvingers eventuelle videregivelse af oplysningerne kan ikke rammes af straffelovens §§ 152 og 263, stk. 2, da arvingerne ikke virker i offentlig tjeneste eller hverv, men kun efter de mildere regler i lovens §§ 129 og 263, stk. 1, hvorefter bl. a. kun den offentlige meddelelse kan straffes.

Spørgsmålet om tilbagelevering af fortroligt materiale har foreligget i indenrigsministeriets praksis. Ministeriet blev anmodet om en udtalelse over et forslag, der var stillet i en kommunalbestyrelse, hvorefter udskrifter af kommunalbestyrelsens protokoller og andet fortroligt materiale, som udsendes til kommunalbestyrelsesmedlemmer, kommunens tjenestemænd og andre ansatte, skulle tilbageleveres til kommunen, når de pågældende fratrådte deres kommunale hverv.

Et mindretal i kommunalbestyrelsen havde ikke kunnet tiltræde forslaget, idet man bl. a. anførte, at medlemmerne på disse udskrifter m. v. noterer sig personlige betragtninger vedrørende sagerne, som ikke må komme til andre medlemmers kundskab.

Indenrigsministeriet udtalte¹⁰, at det må bero på kommunalbestyrelsens afgørelse, hvorvidt genparter af de i sagerne indeholdte dokumenter kan udleveres til medlemmerne uden for den kommunale administrations lokaler. Man bemærkede dog herved, at kommunalbestyrelsen må iagttage, at der ikke herved sker nogen tilsidesættelse eller skabes unødigt risiko for tilsidesættelse af lovgivningens bestemmelser til beskyttelse af fortroligt materiale.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at man på grund af den uklarhed, der kan bestå med hensyn til opbevaring og tilbagelevering af sådanne genparter, måtte finde det hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen for at udelukke tvivl træffer udtrykkelig beslutning

10. Indenrigsministeriets skr. af 17. januar 1969 (nr. 104).

– eventuelt gennem optagelse i forretningsordenen – om, hvilke bestemmelser der i så henseende skal være gældende.

Med hensyn til den fremsatte indvending, at udsendte genparter ofte bliver forsynet med personlige notater til støtte for arbejdet i kommunalbestyrelsen, udtalte indenrigsministeriet, at eventuelle forskrifter kan udbygges således, at det sikres, at udleveret materiale destrueres ved tilbagelevering, når dette ønskes af vedkommende medlem.

Indenrigsministeriet går således i sin besvarelse ud fra, dels at der ikke består almindelige regler om kommunalbestyrelsesmedlemmers opbevaring af og tilbagelevering af materiale ved fratrædelse af hvervet, dels at kommunalbestyrelsen har den fornødne kompetence til for sit eget område at fastsætte sådanne regler.

I en senere sag¹¹ har indenrigsministeriet peget på muligheden af, at *udvalg m. v.* træffer bestemmelse om, at genparter, udskrifter og lignende af fortrolig karakter, som medlemmerne har modtaget til brug i sagen, skal afleveres, når sagens behandling er afsluttet, dog senest ved det pågældende medlems udtræden. Indenrigsministeriet erklærede sig i samme sag enig i, at udsendelse af *referater* fra møder i socialudvalg og børne- og ungdomsværn må forekomme uhensigtsmæssig, idet en sådan udsendelse formentlig ikke kan anses for nødvendig for det pågældende hvervs udførelse.

Det må formentlig også erkendes, at det enkelte medlems interesse i tidligere forhandlinger og afgørelser i forbindelse med behandlingen af lignende sager vil kunne tilgodeses ved, at der i fornødent omfang henvises til sådanne afgørelser i forvaltningens eller sekretariatets indstilling, eller ved, at medlemmer udbeder sig de ønskede informationer under sagens behandling.

Lignende problemer som behandlet i det foregående kan i princippet opstå, selv om man undlader at udsende det fortrolige materiale til de enkelte medlemmer. Indenrigsministeriet har således været stillet over for en sag, hvor et sognerådsmedlem på ligningsmøderne systematisk opnoterede fortrolige oplysninger vedrørende de enkelte borgeres indkomst og formue m. v. Spørgsmålets praktiske interesse er dog her mindre, men man må vel i øvrigt ud fra forholdets natur kunne opstille den regel, at *opnotering af fortrolige oplysninger kun kan ske i det omfang, det er påkrævet for hvervets udførelse*. I det nævnte tilfælde, hvor det drejede sig om foretagelse

11. Indenrigsministeriets skr. af 20. marts 1970.

af ligning, synes der ikke at være basis for privat opnotering¹², men i andre tilfælde kan grænsen være svær at drage. Det er således med hensyn til kommunalbestyrelsesmøder almindeligt, at sager henligger til medlemmernes eftersyn i nogen tid forud for mødet. At et medlem her foretager noteringer til brug for sine overvejelser inden mødet kan være særdeles velbegrundet, også når det drejer sig om oplysninger af fortrolig karakter. Hvornår opnotering går over til at blive utilladelig afskrift, er imidlertid vanskeligt at afgøre og i hvert fald vanskeligt at kontrollere. Den nævnte regel om, at opnotering af fortrolige oplysninger kun må ske, når det er nødvendigt for hvervets udførelse, kan imidlertid få betydning i tilfælde, hvor et medlem forlanger den kommunale administrations bistand med hensyn til fotokopiering eller afskrift af fortrolige sagsakter.

Som værn mod unødigt udbredelse af fortrolige oplysninger må man formentlig ud fra forholdets natur i det hele taget kunne opstille den regel, at den omstændighed, at en person virker i offentlig tjeneste og således omfattes af reglerne om en videregående tavshedspligt, ikke berettiger ham til adgang til andre fortrolige oplysninger end sådanne, der er påkrævede for udførelsen af hans hverv.

E. Spørgetid

I de senere år er spørgsmålet om indførelse af spørgetid for kommunens borgere blevet aktuelt. Tanken er, at enhver borger enten ved et forudgående skriftligt spørgsmål eller umiddelbart i et møde skal kunne afæske kommunalbestyrelsen eller det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem en udtalelse om spørgsmål af kommunal interesse.

Der skal her kun nævnes et par problemer i forbindelse med sådanne arrangementer.

Det må for det første slås fast, at efter den gældende lovgivning er sådanne »spørgetimer« ikke kommunalbestyrelsesmøder i juridisk forstand. Heraf følger, at lige så lidt som nogen kommunalbestyrelse er forpligtet til afholdelse af sådanne arrangementer, lige så lidt kan et sådant arrangement erstatte det kommunalbestyrelsesmøde, som

12. Ligningsdirektoratet afgav til sagen en erklæring, hvortil også skatte-departementet henholdt sig. Man udtalte heri, at notering af oplysninger vedrørende ligningen i private bøger eller på løse ark, som medbringes eller opbevares i private hjem adskilt fra det øvrige ligningsmateriale, ikke kan tillades. Indenrigsministeriet henholdt sig for sit vedkommende hertil, jfr. skr. af 13. marts 1968.

efter styrelseslovens § 8 som regel skal afholdes en gang om måneden som minimum. Styrelseslovens bestemmelser om bekendtgørelse af møder m. v. finder heller ikke anvendelse på sådanne arrangementer. I modsætning til, hvad der gælder for deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder, er det endelig en frivillig sag for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, om han ønsker at deltage i spørgetiden.

På den anden side må det understreges, at selv om spørgetiden ikke er et egentligt kommunalbestyrelsesmøde, er der dog tale om et offentligt møde, som kommunalbestyrelsen har arrangeret og er ansvarlig for. Heraf må følge, at spørgetiden ikke kan gøres til forum for forhandlinger af en hvilken som helst karakter, men må dreje sig om emner af kommunalt indhold, om end dette begreb nok kan fortolkes ret vidt. Det må f. eks. være udelukket at drøfte spørgsmål, der rummer sigtelser eller angreb på borgere eller fraværende kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der er ikke noget til hinder for, at spørgetiden afholdes umiddelbart før eller efter egentlige kommunalbestyrelsesmøder.

VIII. Fællesregler for kommunalbestyrelsens udvalg

Det følger af arten og omfanget af de opgaver, der påhviler kommunerne, at kommunalbestyrelserne ikke selv vil kunne overkomme den umiddelbare varetagelse af alle kommunale anliggender. Kravene til kommunestyret er i forbindelse med den politiske, sociale og tekniske udvikling i nyere tid vokset meget væsentligt, og hensynet til en forsvarlig løsning af opgaverne har nødvendiggjort en opdeling af kompetencen, hvorved den besluttende og bevilgende myndighed i princippet forbeholdes kommunalbestyrelsen som den øverste myndighed i kommunens anliggender, medens forberedelsen af sager, der skal forelægges kommunalbestyrelsen, samt udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger i vidt omfang må overlades til udvalg, kommunalbestyrelsens formand samt kommunale tjenestemænd med flere.

Det hedder i styrelseslovens § 17, stk. 1, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender skal nedsættes et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde skal fastsættes i styrelsesvedtægten. Herudover bestemmes imidlertid i § 17, stk. 4, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg.

Der fastsættes i styrelseslovens §§ 20–23 og 28–29 en række bestemmelser, der finder anvendelse på samtlige udvalg, altså såvel økonomiudvalget som de stående udvalg og særlige udvalg¹. Disse bestemmelser skal behandles nærmere i det følgende.

A. Opgaver

Det fastsættes i § 21, at udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i for-

1. Det udtales i bemærkningerne til § 20, at bestemmelserne i §§ 20–23 finder anvendelse på samtlige udvalg, »omend de er formuleret med de stående udvalgs virksomhed for øje.«

bindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer m. v., der er udstedt af kommunalbestyrelsen². De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

Det følger af denne bestemmelse sammenholdt med § 40, stk. 2, hvorefter bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med en bevilling vedrørende et udvalgs virksomhedsområde kan fastsætte nærmere bestemmelser om bevillingens anvendelse, herunder f. eks. at den foranstaltning, til hvilken bevillingen er givet, først må iværksættes efter nærmere beslutning af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen vil i øvrigt også kunne bestemme, at beløb, der tidligere uden forbehold er bevilget til foranstaltninger under et udvalgs virksomhedsområde, skal nedsættes eller først må forbruges efter nærmere beslutning af kommunalbestyrelsen eller eventuelt økonomiudvalget, jfr. herved bestemmelsen i § 22, om, at udvalgene – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger³.

B. Formand og næstformand

Det bestemmes i § 20, stk. 1, at udvalgene selv vælger deres formand. Dette gælder dog ikke økonomiudvalget, hvor kommunalbestyrelsens formand er født formand, jfr. § 18, stk. 1.

Ved bestemmelsen om, at udvalgene selv vælger deres formand, er det præciseret, at valget til udvalgsformand ikke sker ved beslutning af den samlede kommunalbestyrelse.

Styrelsesloven indeholder ikke om udvalgsformanden nogen bestemmelse svarende til lovens § 6, stk. 2, hvorefter valg af kommunalbestyrelsens formand har gyldighed for kommunalbestyrelsens

2. Bestemmelsen tager ikke sigte på et udvalgs adgang til gennem generelle eller konkrete bemyndigelser at overlade til formanden, enkelte medlemmer eller personer i kommunens tjeneste at optræde på udvalgets vegne udadtil. Dette er i overensstemmelse med et i dansk ret almindeligt anerkendt princip om, at overdragelse af beføjelser inden for forvaltningen er ulovbestemt, jfr. herom nærmere kap. XIV.
3. Denne bestemmelse må dog undergives den naturlige begrænsning, at kommunalbestyrelsen ikke på egen hånd ved generelle beslutninger kan forrykke det kompetenceforhold mellem kommunalbestyrelsen og de stående udvalg og mellem disse udvalg indbyrdes, der er fastsat i den for kommunen stadfæstede styrelsesvedtægt.

funktionsperiode. Et udvalg må herefter til enhver tid kunne omkonstituere sig ved valg af ny formand. Dette er også velbegrundet, da et udvalg, hvori der hersker uoverensstemmelser mellem formanden og udvalgets flertal, næppe vil kunne fungere tilfredsstillende i praksis.

Der er ikke noget til hinder for, at et udvalg, dersom det ønsker det, kan vælge en næstformand. Valg af formand og næstformand må foregå som 2 selvstændige valg. Næstformandens funktion må være i formandens midlertidige forfald at varetage de nødvendige forretninger, eventuelt indkalde til udvalgmøde m. v. Dersom formanden endeligt udtræder af udvalget, kan det ikke antages, at næstformanden rykker op som formand. Der må da vælges en ny udvalgsformand.

Der blev under behandlingen af styrelseslovsforslaget rejst spørgsmål om, hvorvidt der var grund til at foreskrive et obligatorisk valg af næstformand i udvalg. Det blev imidlertid anført, at den hidtidige frihed for det enkelte udvalg med hensyn til valg af næstformand ikke syntes at have givet anledning til større vanskeligheder i praksis. Der blev endvidere peget på, at der måske i visse tilfælde kan opstå konflikter med hensyn til bedømmelsen af, om næstformanden skal træde i funktion eller de pågældende forretninger kan afvente udvalgsformandens tilbagekomst, samt på, at der i mindre kommuner i vid udstrækning forekommer udvalg med kun 3 medlemmer. Tanken om obligatorisk valg af næstformand blev derefter opgivet.

C. Møder

Det bestemmes i styrelseslovens § 20, stk. 2, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder.

Udvalgenes møder er ikke offentlige, og der består ikke nogen pligt for et udvalg til at give offentligheden meddelelse om trufne beslutninger⁴.

Bestemmelsen om, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder udelukker ikke, at visse sager afgøres efter cirkulation blandt udvalgets medlemmer, når der er enighed herom. Ethvert af udvalgets medlemmer kan dog forlange en sag behandlet på et møde.

Det bestemmes i styrelseslovens § 20, stk. 4, at kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Formanden skal underrettes om tidspunktet for udvalgmøderne og modtage dagsorden, hvis en sådan udsendes til medlemmerne.

4. Om spørgsmålet om udvalgmødernes offentlighed m. v. jfr. kap. VII B.

Regelen om formandens ret til at overvære udvalgsmøder har allerede under den tidligere ordning været optaget i en del styrelsesvedtægter, dog således at der udtrykkelig var gjort undtagelse for det sociale udvalgs vedkommende, hvilket stod i forbindelse med det sociale udvalgs særlige stilling i henhold til forsorsloven. Da det imidlertid må forekomme naturligt, at kommunalbestyrelsens formand også har adgang til at overvære møderne i det sociale udvalg, selv om han ikke er medlem, er der ikke ved styrelsesloven gjort nogen undtagelse for dette udvalgs vedkommende⁵.

D. Beslutningsdygtighed, forretningsorden og beslutningsprotokol

Udvalgene er efter styrelseslovens § 20, stk. 2, beslutningsdygtige, når halvdelen af medlemmerne er til stede. Det er ikke nogen betingelse, at formanden er til stede.

Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden, jfr. § 20, stk. 3. Forretningsordenen behøver ikke være skriftlig og i praksis er det vistnok ret sjældent, at udvalg udarbejder forretningsordener. Betydningen af bestemmelsen er da også først og fremmest at fastslå, at der ikke tilkommer kommunalbestyrelsen nogen ret til at foreskrive et udvalg de nærmere regler, hvorunder dets forhandlinger skal foregå.

Der skal for hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres. Protokollen skal autoriseres af kommunalbestyrelsens formand.

Det er alene udvalgets beslutninger, der skal indføres i protokollen, jfr. dog § 23, hvorefter et udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en beslutning ved til protokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at meddelelse om et udvalgs beslutninger skal udsendes til samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen⁶. En sådan beslutning vil bl. a. kunne bidrage til at øge den praktiske betydning af bestemmelsen i § 22 om det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ret til at indbringe spørgsmål om udvalgenes virksomhed for kommunalbestyrelsen.

5. Der vil ikke i styrelsesvedtægten kunne optages bestemmelser, der tilsiger at begrænse formandens ret til at overvære møder i socialudvalget, jfr. indenrigsministeriets skr. af 16. april 1970.
6. Dette gælder dog ikke med hensyn til det sociale udvalgs afgørelser inden for dets lovbestemte kompetenceområde efter forsorsloven. Se tillige kap. VII. D. om beskyttelse af fortroligt materiale.

Det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen vil derimod ikke på egen hånd kunne stille krav om udskrift af udvalgsprotokollerne.

Referater af forhandlingerne i udvalgsmøderne må ikke indføres i protokollen, men kan optages i særlige samlinger.

E. Kontrol med udvalgenes virksomhed

Det bestemmes i styrelseslovens § 22, at et medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger. Det fastsættes videre, at udvalgene – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen⁷ – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Bestemmelsen om kommunalbestyrelsens ret til at føre et almindeligt tilsyn med udvalgenes virksomhed svarer til de regler, der tidligere var optaget i kommunernes styrelsesvedtægter. Det må antages, at bestemmelsen alene giver et medlem adgang til at forlange oplysninger om bestemte, nærmere præciserede anliggender inden for et udvalgs virksomhedsområde.

Det bestemmes endvidere i styrelseslovens § 23, 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. Også her gøres dog undtagelse med hensyn til afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget⁸.

Også denne bestemmelse svarer til de tidligere gældende regler herom i kommunernes styrelsesvedtægter. Efter disse regler påhvilede det dog det *medlem*, der havde standset beslutningen, at indbringe sagen til afgørelse i den samlede kommunalbestyrelse i dens første ordinære møde.

Der kan næppe efter bestemmelsen i § 23 påhvile udvalget nogen pligt til under alle omstændigheder at rejse sagen i kommunalbestyrelsen, men det må være tilstrækkeligt, at udvalget opgiver den pågældende beslutning. Er denne indført i beslutningsprotokollen, må der også ske indførelse af beslutningen om dens bortfald.

7. Begrænsninger i lovgivningen sigter i første række til de lovbestemmelser, der tillægger det sociale udvalg en selvstændig kompetence. Som begrænsninger fastsat i lovgivningen må endvidere anses den selvstændige kompetence, der ved styrelseslovens § 18, stk. 2, og § 21, stk. 2, er tillagt økonomiudvalget.

8. Jfr. note 7.

Såvel det protesterende som ethvert andet af udvalgets medlemmer vil kunne rejse sagen i kommunalbestyrelsen efter regelen i § 22.

Dersom udvalget fastholder beslutningen, er det efter bestemmelsen i § 23 ikke ganske klart, om indbringelsen nødvendigvis skal ske i det førstkommende kommunalbestyrelsesmøde. Det bør dog af ordenshensyn antages, at indbringelse skal ske uden ugrundet ophold. At beslutningen ikke vil kunne iværksættes, forinden kommunalbestyrelsen har truffet beslutning i sagen, fremgår klart af § 23.

F. Medlems udtræden eller forfald

Det bestemmes i styrelseslovens § 28, stk. 1, at dersom et medlem i valgperiodens løb udtræder af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, besættes den ledigblevne plads af den samme gruppe.

Bestemmelsen angår kun et medlems endelige udtræden af det pågældende udvalg m.v.

»Den samme gruppe« vil sige den gruppe, der anmeldte sig som valggruppe ved det pågældende valg, og det er uden betydning, at gruppen senere er sprængt. Til gruppen må også henregnes stedfortrædere, der siden det oprindelige valg er indtrådt som medlemmer af kommunalbestyrelsen i stedet for valggruppens oprindelige medlemmer.

Indenrigsministeriet har udtalt⁹, at i tilfælde af uenighed i gruppen må afgørelsen træffes ved stemmeflerhed blandt gruppens medlemmer. Dersom der i tiden fra udpegelsen af det oprindelige medlem og til nybesættelsen af udvalgspladsen har fundet ændringer sted med hensyn til de partier eller lister, som gruppen oprindeligt omfattede, tilkommer det medlemmerne af de partier eller lister, der ved den oprindelige besættelse udgjorde den pågældende gruppe, at besætte den ledige plads.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt¹⁰, at besættelse af en ledig plads i et udvalg i valgperiodens løb har gyldighed for den resterende del af kommunalbestyrelsens funktionsperiode, og at der ikke ved valg af medlemmer til udvalg kan træffes bestemmelse

9. Skr. af 11. juli 1968.

10. Skr. af 29. juni 1970.

om, at valget alene skal have gyldighed for en periode, der er kortere end den resterende del af funktionsperioden.

Der er intet til hinder for, at en gruppe kan besætte den ledige plads med et medlem af en anden gruppe, dersom dette er villigt til at lade sig udpege. I så fald bevarer den udpegende gruppe retten til at besætte pladsen ved senere indtrædende ledighed.

Det bestemmes i § 28, stk. 2, at når et udvalgsmedlem har forfald i mindst 2 måneder, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at en andet medlem indtræder i udvalget, så længe hindringen varer.

Hvis det pågældende udvalgsmedlem er kommunalbestyrelsesmedlem, må kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 15 med hensyn til, om forfaldet må forventes at være af mindst 2 måneders varighed, således at indkaldelse af stedfortræder til kommunalbestyrelsen er obligatorisk, tillige være bestemmende for, om betingelsen er til stede for, at gruppen kan udpege et andet udvalgsmedlem under fraværet.

I modsætning til kommunalbestyrelsens indkaldelse af stedfortræder efter § 15 består der ingen pligt for en gruppe til at udpege en midlertidig stedfortræder til udvalg, selv om betingelserne derfor er opfyldt.

G. Udvalgsmedlemmers forretningsforbindelse med kommunen¹¹

Efter styrelseslovens § 29, stk. 1, må et udvalgsmedlem ikke mod betaling yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgået offentlig licitation eller, hvor forholdene særlig taler herfor, i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.

Bestemmelser om, under hvilke betingelser et udvalgsmedlem kan påtage sig arbejde for eller leverancer til kommunen, har ikke tidligere været optaget i de kommunale styrelseslove. Derimod har der tidligere i kommunernes styrelsesvedtægter sædvanligvis været optaget bestemmelser med sigte på at hindre, at udvalgsmedlemmer opnår en fortrinsstilling i forhold til andre borgere med hensyn til arbejder og leverancer til kommunen.

Med hensyn til større arbejder og leverancer, der uden offentlig licitation ønskes overdraget et medlem af vedkommende udvalg, må

11. Erik Harder: Offentligt hverv og private interesser. Sgrt. 1956–57, pag. 32 ff.

det antages, at kommunalbestyrelsens godkendelse skal indhentes i det enkelte tilfælde. For mindre arbejder og leverancer kan der derimod næppe stilles noget ubetinget krav herom. Der er således efter bestemmelsen formentlig intet til hinder for, at en kommunalbestyrelse, der har vedtaget en ordning, hvorefter mindre arbejder og leverancer går på omgang blandt samtlige kvalificerede håndværkere og leverandører i kommunen, lader et udvalgsmedlem få adgang til at deltage heri på lige fod med andre næringsdrivende, uden at kommunalbestyrelsens godkendelse indhentes, hver gang vedkommende udvalgsmedlem får andel i leverancerne.

Bestemmelsen indeholder alene minimumskrav. Der er såvel i indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 om normalvedtægt for primærkommuner som i cirkulære nr. 172 af 7. august 1969 om normalvedtægt for amtskommuner gjort opmærksom på, at der i styrelsesvedtægten vil kunne stilles strengere krav til de former, hvorunder kommunalbestyrelsesmedlemmer kan indgå aftaler med kommunen¹².

Det må siges at være en svaghed ved styrelseslovens § 29, stk. 1, at bestemmelsen alene stiller krav om garantier med hensyn til, hvorledes den pågældende leverance eller lignende *tildeles* vedkommende udvalgsmedlem, men derimod ikke indeholder krav om garantier til sikring af et effektivt tilsyn med, at ydelsen fra medlemmets side *præsteres* i overensstemmelse med den indgåede kontrakt.

Der kan naturligvis ikke være tvivl om, at det pågældende udvalgsmedlem er afskåret fra at deltage i udvalgets *forhandlinger og beslutninger* vedrørende opfyldelsen af en kontrakt, han selv er part i. Dette følger af de almindelige regler om inhabilitet. Hermed er imidlertid ikke alle problemer løst.

Ansvar for udøvelsen af *tilsynet* med, at forpligtelser over for kommunen opfyldes kontraktmæssigt, vil således normalt ligge hos vedkommende stående udvalg. Udvalgets virksomhed i så henseende må betragtes som en enhed, således at samtlige udvalgsmedlemmer i alle væsentlige sager må kunne deltage i arbejdet. Det synes imidlertid mindre heldigt, at nogle af udvalgets medlemmer skal føre kontrol med et andet medlems præstationer. Man kan da også i denne forbindelse pege på, at det altid efter lovgivningen har været utvivlsomt, at den, der var regnskabspligtig for selv beskudne

12. Normalstyrelsesvedtægternes § 17, stk. 2, svarer dog indholdsmæssigt til styrelseslovens § 29, stk. 1.

kontante midler, ikke kunne være medlem af det udvalg, der fører tilsyn med hans økonomiske forvaltning.

Indenrigsministeriet har vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt et medlem af et vandværksudvalg kunne udføre rådgivende ingeniørvirksomhed for kommunen mod betaling, udtalt¹³, at en beslutning i byrådet eller udvalget, hvorved det pågældende arbejde overdrages udvalgsmedlemmet, for at være gyldig måtte være truffet, uden at det pågældende udvalgsmedlem havde deltaget i forhandlingen og afstemningen derom. Det pågældende udvalgsmedlem måtte endvidere være afskåret fra fremtidig at deltage i afstemninger vedrørende det pågældende arbejdes udførelse og regnskabsaflæggelsen herfor. Indenrigsministeriet turde ikke på det foreliggende grundlag fastslå, at det pågældende arbejde var af en sådan betydning, at det var nødvendigt, at udvalget ved sin behandling af de forskellige i forbindelse dermed opstående spørgsmål kunne være fuldtalligt, og det pågældende udvalgsmedlem som følge deraf måtte være henvist til at begære sig fritaget for den pågældende udvalgspost.

H. Forening af kommunal tjeneste og hverv¹⁴

Det bestemmes i styrelseslovens § 29, stk. 2, at ingen der er ansat i kommunens tjeneste, kan være medlem af udvalg, hvorunder spørgsmål vedrørende hans tjenesteforhold hører.

De principielle betænkeligheder ved forening af valgposter og kommunal ansættelse er bl. a. følgende:

1) Hvis det pågældende udvalg udøver tilsynsfunktioner over for den administrationsgren, hvorunder den pågældende har ansættelse, opstår den situation, at den ansatte deltager i udøvelsen af tilsynet med sig selv.

2) Hvis vedkommende udvalgsmedlem er ansat i en underordnet stilling i en administrationsgren, der henhører under udvalget, bliver han i forhold til chefen for vedkommende administrationsgren på samme tid underordnet (som ansat) og overordnet (som udvalgsmedlem).

3) Hvis vedkommende udvalgsmedlem selv er chef for den administrationsgren, der henhører under udvalget, opstår et funktionelt uheldigt forhold, idet han da samtidig skal være ansvarlig for ad-

13. Skr. af 10. februar 1960 (nr. 43).

14. *Erik Harder*: Forening af kommunale stillinger og hverv. Sgrt. 1956-57, pag. 212 ff.

ministrationens (upartiske) indstillinger til udvalget og som udvalgsmedlem tage politisk stilling til egne indstillinger.

Spørgsmålet om, hvorvidt medlemmer af kommunalbestyrelsen, der samtidig havde ansættelse i kommunens tjeneste, kunne indvælges i kommunalbestyrelsesudvalg m. v. gav tidligere ofte anledning til tvivl i praksis.

I en sag fra 1966 var spørgsmålet, om en kommunalt ansat socialundersøger kunne være medlem af magistraten, der efter kommunens styrelsesvedtægt som forretningsområde havde spørgsmål om samtlige kommunalt ansattes tjenstlige forhold. Indenrigsministeriet besvarede spørgsmålet benægtende. Sagen blev herefter indbragt for ombudsmanden, der ikke fandt anledning til at kritisere indenrigsministeriets afgørelse, men henstillede til ministeriets overvejelse, om der i forbindelse med den nye styrelseslov burde formuleres bestemmelser om kommunale tjenester og hverv.

Bl. a. som følge af ombudsmandens henstilling indførtes under folketingsbehandlingen af styrelsesloven bestemmelsen i § 29, stk. 2, om, at ingen, der er ansat i kommunens tjeneste, kan være medlem af udvalg, hvorunder spørgsmål vedrørende hans tjensteforhold hører.

Efter § 29, stk. 2, er såvel ansatte, der deltager i sagernes »intellektuelle« forberedelse, som ansatte, der udelukkende har »manuel« funktioner, udelukket fra medlemskab af det pågældende udvalg. På den anden side er kun personer, der kan siges at have egentlig ansættelse i kommunens tjeneste, udelukket. Således vil f. eks. en aftale med kommunen om levering af varer eller tjenesteydelser ikke bevirke, at medkontrahenten eller dennes ansatte er udelukket. Ej heller er arbejdskraft, der antages til at udføre et rent midlertidigt arbejde, omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsen afskærer kun fra medlemskab af udvalg. I en række lande gælder, at kommunalt ansat personale er udelukket også fra medlemskab af selve kommunalbestyrelsen. Her i landet har man imidlertid hidtil kun anset enkelte kommunale stillinger for at være uforenelige med medlemskab af kommunalbestyrelsen, f. eks. stillingen som kommunaldirektør eller kæmner¹⁵.

Bestemmelsen i § 29, stk. 2, har utvivlsomt i visse henseender medført en afklaring af spørgsmålet om kommunalt ansattes adgang

15. For så vidt man principielt måtte ønske kommunalt ansatte udelukket fra selve kommunalbestyrelsen, er der tale om et valgbarhedsspørgsmål, der i givet fald må løses ved en ændring af den kommunale valglov.

til medlemskab af udvalg. Spørgsmålet giver dog stadig anledning til nogen tvivl i praksis.

Fra indenrigsministeriets praksis skal nævnes:

Økonomiudvalget:

En under kommunens skolevæsen ansat skoleinspektør er udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skrivelse af 23. marts 1970, 3. april 1970 og 20. april 1970.

Leder af kommunens socialkontor er udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 20. april 1970.

Leder af en af kommunens børnehaver ikke udelukket fra medlemskab af økonomiudvalget i et tilfælde, hvor kommunens børnehaver henhørte under socialudvalget og kommunens lønnings- og pensionsvæsen henhørte under et som stående udvalg nedsat lønudvalg. Indenrigsministeriets skr. af 17. april 1970.

Kommunens stadsgartner udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 25. april 1970.

Socialudvalget:

Leder af og tilsynsførende for de af kommunen ansatte hjemmehjælpere og husmoderafløsere udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 16. april 1970.

Vikar for en af kommunens hjemmesygeplejersker, der vikarierede i ferier, fridage og sygdomsperioder, ikke udelukket fra medlemskab eller formandskab. Indenrigsministeriets skr. af 15. april 1970.

Hjemmesygeplejerske ved kommunal hjemmesygeplejeordning udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 19. maj 1970.

Løst ansat timelønnet kontormedhjælper i et kommunalt fritidscenter ikke udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 17. juli 1970.

Kulturelle udvalg (skoleudvalg):

En under kommunens skolevæsen ansat skoleinspektør udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 23. marts 1970.

Lærer ansat ved kommunens skolevæsen i en stilling, hvortil der ikke er knyttet administrative funktioner, ikke udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 16. april 1970.

Viceskoleinspektør ved en af kommunens skoler, til hvis stilling der er knyttet administrative funktioner, udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 30. april 1970.

Overlærer ikke udelukket fra medlemskab. Indenrigsministeriets skr. af 15. april 1970. Afgørelsen forudsætter utvivlsomt, at der ikke er knyttet administrative funktioner til overlærerens stilling.

Indenrigsministeriet har udtalt¹⁶, at det påhviler kommunalbestyrelsen at tage stilling til, om et medlem, en valggruppe har udpeget, er udelukket fra valg til et kommunalbestyrelsesudvalg i henhold til bestemmelsen i styrelseslovens § 29, stk. 2, og – såfremt dette er tilfældet – at anmode den pågældende gruppe om at udpege et nyt medlem. Undlader gruppen dette, må undladelsen opfattes som et afkald på retten til at besætte den ledige plads, og retten hertil må herefter tilkomme en anden af kommunalbestyrelsens grupper, jfr. herved princippet i styrelseslovens § 24, stk. 3, sidste pkt.

Indenrigsministeriet tilføjer, at undlader kommunalbestyrelsen at foranledige udpeget et nyt medlem, påhviler det vedkommende kommunes tilsynsmyndighed at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuel bestemmelse om tvangsbøder, jfr. bestemmelsen i § 61 i den kommunale styrelseslov.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt¹⁷, at spørgsmålet om gyldigheden af beslutninger, der var truffet af et udvalg, medens en person, der burde have været udelukket efter § 29, stk. 2, havde været medlem, ikke kunne besvares generelt, men måtte bero på den enkelte sags karakter og beskaffenhed. Indenrigsministeriet tilføjer, at afgørelsen af spørgsmålet i det konkrete tilfælde henhører under domstolene.

16. Indenrigsministeriets skr. af 14. maj 1970.

17. Indenrigsministeriets skr. af 29. juni 1970.

IX. Økonomiudvalget¹

Økonomiudvalget har afløst de kasse- og regnskabsudvalg, der efter den tidligere lovgivning var obligatoriske i købstæder, hvor der ikke fandtes magistrat, samt i alle sognekommuner. For amtskommunernes vedkommende fandtes der ikke tidligere noget krav om kasse- og regnskabsudvalg, men efter styrelsesloven gælder kravet om nedsættelsen af et økonomiudvalg også disse kommuner.

Økonomiudvalget adskiller sig på afgørende måde fra de tidligere kasse- og regnskabsudvalg, både med hensyn til udvalgets sammensætning og nedsættelse, dets opgaver og dets kompetence.

A. Sammensætning og nedsættelse

Efter den oprindelige affattelse af styrelseslovens § 18 skulle økonomiudvalget bestå af kommunalbestyrelsens formand samt 2 eller 4 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Ved lov nr. 125 af 25. marts 1970 er § 18 imidlertid ændret, således at økonomiudvalget skal bestå af kommunalbestyrelsens formand samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer. Kommunalbestyrelsens formand skal fortsat være formand for udvalget.

Det folketingsudvalg, der behandlede ændringsloven, henstillede imidlertid i sin betænkning, at indenrigsministeriet i forbindelse med godkendelsen af styrelsesvedtægterne skal 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 i alt 7 medlemmer, medens kommuner under dette indbyggertal fortsat højst kan have 5 medlemmer i økonomiudvalget².

1. *Preben Espersen*: Kommunalbestyrelsens økonomiudvalg. D.K. nr. 2 1970/71, pag. 3 ff.
2. Indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 27. maj 1970 til samtlige kommunalbestyrelser.

Både derved, at kommunalbestyrelsens formand efter loven er født formand for udvalget og ved, at mulighederne for dets samlede medlemstal på forhånd er fastlagt, adskiller økonomiudvalget sig fra såvel de tidligere kasse- og regnskabsudvalg som de stående udvalg.

I styrelseslovsforslagets bemærkninger til § 18 er anført, at man ved udarbejdelsen af lovforslaget overvejede, om også kommunalbestyrelsens næstformand burde være født medlem af økonomiudvalget. Man fandt det dog rigtigst, at det blev overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om næstformanden skal være medlem, og der blev derfor ikke optaget nogen bestemmelse herom i forslaget.

I lovforslagets § 19 var derimod optaget en bestemmelse om, at der uanset styrelseslovens regler om bl. a. forholdstalsvalg og fremgangsmåden ved fordelingen af pladser i de stående udvalg kunne fastsættes regler i kommunens styrelsesvedtægt om, at mindst ét af økonomiudvalgets medlemmer skulle indvælges i hvert af de stående udvalg. Bestemmelsen udgik imidlertid under folketingsbehandlingen under henvisning til bl. a. de valgtekniske vanskeligheder, bestemmelsen kunne give anledning til.

I modsætning til de tidligere kasse- og regnskabsudvalg henregnes økonomiudvalget ikke til kommunalbestyrelsens stående udvalg og omfattes således ikke af den særlige regel i styrelseslovens § 27 om fordeling af pladserne i disse udvalg. Valg af medlemmer til økonomiudvalget sker altså ved et selvstændigt forholdstalsvalg. Da kommunalbestyrelsens formand er født medlem af økonomiudvalget, finder reglen i styrelseslovens § 25, stk. 2, anvendelse, således at formandens plads regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme hans gruppe i kommunalbestyrelsen.

Det bestemmes i styrelseslovens § 33, at når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved styrelsesloven og kommunens styrelsesvedtægt. Næstformanden overtager altså i dette tilfælde også formandens plads som formand for økonomiudvalget.

B. Økonomiudvalgets lovbestemte opgaver

Efter styrelseslovens § 18 skal økonomiudvalget i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser forestå kommunens kasse- og regnskabsvæsen og have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative

forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Denne mere almindelige beskrivelse af udvalgets opgaver suppleres af en række bestemmelser i styrelsesloven om økonomiudvalget.

Det bestemmes således i lovens § 37, stk. 1, at økonomiudvalget inden hvert års 1. september over for kommunalbestyrelsen skal fremkomme med *forslag til kommunens årsbudget* for det kommende regnskabsår. Kommunalbestyrelsen kan altså ikke overdrage budgetforslagets udarbejdelse til noget andet organ.

Efter lovens § 40 angiver årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og for næste års kommunale forvaltning overhovedet. Det er derfor af stor betydning, at økonomiudvalget ved forslagets udarbejdelse kan tage alle forhold af betydning for kommunens økonomi i betragtning. Økonomiudvalget tillægges da også efter lovens § 21, stk. 2, ret til at pålægge kommunalbestyrelsens øvrige udvalg at fremkomme med bidrag til årsbudgettet (og til udarbejdelse af eventuelt fornødne investerings- og finansieringsplaner, jfr. herom nedenfor) inden for en frist, der fastsættes af økonomiudvalget.

Styrelsesloven pålægger altså økonomiudvalget en selvstændig ret og pligt med hensyn til udarbejdelse af forslaget til årsbudget. Heraf må følge, at økonomiudvalgets funktion er andet og mere end blot en sammenstyknings af bidragene fra de enkelte stående udvalg og eventuelle andre udvalg. Økonomiudvalgets opgave må være at udøve en egentlig koordinerende virksomhed, samt at foretage de nødvendige korrektioner af bidragene ud fra et samlet overblik over og en helhedsvurdering af kommunens økonomi. De enkelte udvalg må altså finde sig i ændringer i de bidrag til forslaget til årsbudget, de er fremkommet med.

Det oprindelige lovforslag indeholdt endvidere i § 37 en bestemmelse om, at økonomiudvalgets forslag til årsbudget skulle ledsages af foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter og lign. til nærmere belysning af kommunens økonomi. Anvendelsen af ordet »foreliggende« indebar, at det ikke efter bestemmelsen kunne pålægges en kommune at operere med de nævnte planer og oversigter. Reglen var da også først og fremmest tænkt som en beskyttelse af kommunalbestyrelsens mindretalsgrupper, idet den indebar, at *dersom* der fandtes planer m. v. af den nævnte karakter, skulle disse

bringes frem i den samlede kommunalbestyrelse i forbindelse med årsbudgettet, således at der blev skabt sikkerhed for, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer fik lejlighed til indsigt i planerne.

Under folketingsbehandlingen af styrelsesloven ændredes bestemmelsen imidlertid til, at *økonomiudvalgets forslag til årsbudget skal ledsages af investerings- og finansieringsplaner* i det omfang, det er fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

I bemærkningerne til ændringsforslaget udtales, 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 i øvrigt. 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, dersom de nævnte planer er nødvendige for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Bestemmelsen betegner et ikke uvæsentligt skridt hen imod en obligatorisk økonomisk planlægning i kommunerne, men regelen må dog siges at være meget forsigtigt affattet. Ordet »flerårige« forekommer kun i bemærkningerne til bestemmelsen, og selv om lovdene vel nok forudsætter, at planerne rækker ud over årsbudgettets periode, er der dog ingen nærmere specificerede krav til, hvilket tidsrum de skal omfatte. Endvidere er der alene tale om kapitalbudgetter, medens der ikke stilles krav om flerårige driftsbudgetter. Sådanne flerårige driftsbudgetter er imidlertid fuldt så vigtige for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi som kapitalbudgetterne, idet man kun ved en kombination af kapital- og driftsbudgetter kan danne sig et realistisk billede af den fremtidige økonomi.

Der er dog ingen tvivl om, at økonomiudvalget allerede på det foreliggende lovgrundlag kan udøve en vidtrækkende funktion inden for den økonomiske planlægning. Af bestemmelsen i § 37, stk. 2, sammenholdt med bestemmelsen i § 21, stk. 2, om, at økonomiudvalget kan pålægge udvalgene at fremkomme med bidrag til udarbejdelse af »eventuelt fornødne« investerings- og finansieringsplaner, kan man formentlig udlede, at økonomiudvalgets beslutning om at lade budgetforslaget ledsage af de nævnte planer ikke kan tilsidesættes af kommunalbestyrelsen. Omvendt kan økonomiudvalget ikke modsætte sig et ønske fra kommunalbestyrelsen om udarbejdelse af sådanne planer, selv om udvalget måske ikke deler kommu-

nalbestyrelsens opfattelse med hensyn til nødvendigheden heraf.

Indenrigsministeriet har i et cirkulære til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser³ understreget, 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 årsbudgettet, som af bevillinger i øvrigt.

Ministeriet udtaler videre, at flerårige drifts- og anlægsbudgetter også vil være ønskelige af hensyn til statens budgetlægning for så vidt angår udgifter, der helt eller delvis refunderes kommunerne efter regning.

Endelig udtaler ministeriet, 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 kan 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 anmoder ministeriet samtidig tilsynsrådene om at medvirke til, at den kommunaløkonomiske langtidsplanlægning fremmes mest muligt.

Dersom de enkelte øvrige udvalg i årets løb anser bevillinger ud over, hvad der er angivet på det vedtagne årsbudget, for nødvendige eller ønskelige, skal de efter styrelseslovens § 21, stk. 1, foretage indstilling til kommunalbestyrelsen, der har bevillingsmyndigheden. Men det foreskrives udtrykkeligt at sådanne indstillinger om yderligere bevillinger skal ske gennem økonomiudvalget.

Det påhviler endvidere efter lovens § 45 økonomiudvalget at aflægge *kommunens årsregnskab* til kommunalbestyrelsen inden udgangen af oktober måned i det følgende regnskabsår. Regnskabet skal i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb samt om forholdet til kommunens investeringsplaner m. v.

Styrelsesloven foreskriver i § 41, at bl. a. beslutning om kommunens påtagelse af garantiforpligtelser skal træffes af kommunalbestyrelsen, d. v. s. at det er udelukket at overlade til udvalg eller kommunalbestyrelsens formand at træffe sådanne beslutninger. Der

3. Indenrigsministeriets cirkulære af 1. april 1970 om kommunernes låntagning, økonomiske planlægning m. v., jfr. indenrigsministeriets cirkulære af 17. juni 1970.

gøres imidlertid i bestemmelsen en undtagelse fra dette princip. Det fastsættes nemlig, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget – men altså ikke andre – til inden for betingelser og grænser, der skal fastsættes af kommunalbestyrelsen, at træffe beslutning i det enkelte tilfælde om *afgivelse af garanti for visse lån*, nemlig sådanne, som er nævnt i lovens § 57, stk. 2 og 3. Det drejer sig om lån, der optages af grundejere til dækning af udgifter ved indlæggelse af gas, vand eller elektricitet og ved anlæg, udvidelse eller omfattende istandsættelse af gader, veje og kloakker. Endvidere omfattes af undtagelsen garantier for lån, der optages af grundejere til dækning af udgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg eller til dækning af udgifter ved omlægning af elforsyningen.

C. Økonomiudvalgets vedtægtsbestemte opgaver.

Efter styrelseslovens § 46 skal der i styrelsesvedtægten fastsættes nærmere regler om bl. a. affattelsen af årsbudgettet, behandlingen af bevillingssager og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder bestemmelser om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger.

I de vejledende normalstyrelsesvedtægter har indenrigsministeriet imidlertid udvist tilbageholdenhed med hensyn til den nærmere fastsættelse af økonomiudvalgets opgaver. Bortset fra nogle regler om anbringelse af driftsmidler og sikring af omsætningspapirer m. v. indeholder normalvedtægterne i alt væsentligt kun en supplerende af lovens bestemmelser med hensyn til anvisning og økonomiudvalgets budgetkontrol.

Med hensyn til *anvisning* er det således i normalvedtægternes § 23 fastsat, at borgmesteren over for økonomiudvalget har ansvaret for, at ethvert beløb, der passerer til indtægt eller udgift ved kommunens kasse, er bogført i kommunens regnskaber, og at beløbet har hjemmel i årsbudgettet eller anden gyldig beslutning.

Med hensyn til *budgetkontrol* bestemmes i normalvedtægternes § 23, stk. 2, at økonomiudvalget skal kontrollere, at de af kommunalbestyrelsen vedtagne budgetsummer og øvrige bevillinger hverken i det hele eller i de enkelte poster overskrides uden kommunalbestyrelsens samtykke. Hertil slutter sig en bestemmelse i § 24, stk. 2, om, at økonomiudvalget skal fastsætte regler, hvorefter den kommunale administration skal give det underretning om enhver stedfun- den eller forventet overskridelse af årsbudgettets enkelte konti eller af de ved særlig beslutning bevilgede beløb.

At indenrigsministeriet foreløbig har udvist tilbageholdenhed med hensyn til udarbejdelsen af mere detaljerede regler for økonomiudvalgets virksomhed er forståeligt. Økonomiudvalget er en af de væsentligste nydannelser ved styrelsesreformen, og der foreligger endnu ikke et tilstrækkeligt erfaringsmateriale med hensyn til, hvorledes man gennem vedtægtsbestemmelser bedst kan sikre en hensigtsmæssig opgaveløsning og arbejdsgang, herunder en fastlæggelse af forholdet til de øvrige udvalg.

At man i de enkelte kommuner har meget forskellige opfattelser af, hvorledes økonomiudvalget skal fungere, fremgår af de vedtægtsudkast, der allerede er indsendt til indenrigsministeriet. Det har vist sig, at kommunalbestyrelserne i en række tilfælde har ønsket at henlægge egentlig administrerende funktioner til økonomiudvalget, altså opgaver, der hidtil har henhørt under et stående udvalg. Det har især drejet sig om opgaver i forbindelse med planlægning og med køb og salg af fast ejendom.

For så vidt angår planlægningsfunktionerne er det fra kommunalbestyrelsernes side gjort gældende, at den fysiske og økonomiske planlægning ikke bør adskilles, og at f. eks. byplanlægning derfor bør henhøre under økonomiudvalget, der har de nødvendige forudsætninger for at bedømme de økonomiske konsekvenser af gennemførelsen af planerne.

Med hensyn til spørgsmålet om køb og salg af fast ejendom har man endvidere fra kommunalbestyrelsernes side henvist til, at det er uheldigt, at de enkelte stående udvalg indleder forhandlinger udadtil om ejendomsdispositioner. Det følger ganske vist af styrelseslovens § 18, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes, forinden spørgsmål om ejendomserhvervelser eller afhændelser forelægges kommunalbestyrelsen. Det hævdes imidlertid, at uanset hvor mange og hvor kraftige forbehold, der tages om økonomiudvalgs og kommunalbestyrelsens godkendelse, vil indgåede aftaler blive opfattet som bindende af de borgere, der er forhandlet med. De pågældende kommunalbestyrelser har derfor ment, at det skulle være mest hensigtsmæssigt at ejendomshandler blev henlagt til økonomiudvalget, der dels skulle have bedre forudsætninger for en bedømmelse af de økonomiske muligheder, dels efterhånden ville få en betydelig erfaring med hensyn til ejendomsdispositioner.

Allerede de nævnte eksempler rejser et principielt problem, nemlig hvorvidt der overhovedet kan henlægges egentlig administreren-

de funktioner til økonomiudvalget og i bekræftende fald hvilke funktioner.

Som tidligere nævnt adskiller økonomiudvalget sig fra de stående udvalg både med hensyn til valgmåde, sammensætning og lovbestemte opgaver. Økonomiudvalget vælges således ved et selvstændigt forholdstalsvalg og indgår ikke i den fordeling af udvalgspladser under ét, der er foreskrevet i styrelseslovens § 27 for de stående udvalgs vedkommende. Ligeledes er der fastsat bestemte regler om økonomiudvalgets medlemstal, og visse meget væsentlige opgaver er ved styrelsesloven udtrykkelig henlagt til økonomiudvalget.

En mere omfattende vedtægtsmæssig henlæggelse af rent administrerende funktioner til økonomiudvalget ville harmonere dårligt med den meget nøjagtige fordeling af udvalgspladserne i de stående udvalg, der er foreskrevet i styrelseslovens § 27. Reglen i § 27 har til formål at sikre også de mindre grupper i kommunalbestyrelsen indflydelse på den administrerende virksomhed. Dersom man imidlertid på forhånd flytter væsentlige dele af de administrative opgaver til økonomiudvalget, forringes de mindre gruppers muligheder for medindflydelse i betænkelig grad.

Hertil kommer som noget meget væsentligt, at økonomiudvalgets lovbestemte opgaver i mange kommuner vil være meget arbejdskrævende. Dersom udvalget tillige skulle udføre mere omfattende administrative funktioner, kan der opstå risiko for, at den økonomiske planlægning og udvalgets koordinerende opgaver tilsidesættes i større eller mindre omfang.

Man må herefter antage, at det må være udelukket at henlægge rent administrerende funktioner til økonomiudvalget i meget betydeligt omfang.

På den anden side kan man næppe antage, at enhver henlæggelse af administrative opgaver til økonomiudvalget er udelukket. Der må dog herved gælde visse kvalitative begrænsninger. Det må således formentlig kræves, at de opgaver, der ønskes henlagt til økonomiudvalget, har en saglig sammenhæng med dettes virksomhed i øvrigt. Dette kan siges at være tilfældet med hensyn til f. eks. fysisk planlægning og ejendomsdispositioner. Derimod ville f. eks. det kommunale renovationsvæsen næppe kunne henlægges til økonomiudvalget.

Der må således antages at gælde en dobbelt begrænsning for henlæggelse af rent administrerende funktioner til økonomiudvalget. For det første må gælde en kvantitativ begrænsning. For det andet

må der bestå en vis sammenhæng mellem indholdet af de opgaver, der overføres, og økonomiudvalgets øvrige funktioner.

Der kan i den forbindelse være grund til at pege på, at opgaver vedrørende planlægning og ejendomsdispositioner kan opløses i forskellige bestanddele eller funktioner. Opgaver vedrørende planlægning kan således både bestå i udarbejdelse af og administration af planer. Udarbejdelse af f. eks. byplaner kan siges at have en vis sammenhæng med økonomiudvalgets øvrige funktioner, bl. a. fordi etableringen af en byplan kan medføre betydelige økonomiske konsekvenser gennem erstatningskrav og overtagelseskrav. Den daglige administration af byplanen, d.v.s. tilsyn med, at planens bestemmelser overholdes, dispensationer fra planen på mindre væsentlige punkter osv. kan derimod ikke på samme måde siges at have tilknytning til økonomiudvalgets virksomhed og hører derfor snarere hjemme i et stående udvalg.

På samme måde kan ejendomsdispositioner opløses i forskellige funktioner. Erhvervelse af ejendomme og fastsættelse af generelle vilkår for udstykninger m. v. kan siges at have sammenhæng med økonomiudvalgets funktioner, medens dette ikke i samme grad gælder afhændelse af de enkelte parceller, udstykningsandragender m. v.

Det kan naturligvis ikke bestrides, at der også kan være visse fordele forbundet med, at både de mere generelle spørgsmål og den daglige administration udføres af samme udvalg. Det skulle måske heller ikke være ganske udelukket, at f. eks. byplansager i deres helhed henlægges til økonomiudvalget. Men i tilfælde, hvor den for-
annævnte kvantitative begrænsning for opgaveoverførslen gør sig gældende, vil en deling af opgaven efter de forskellige funktioner, den indebærer, frembyde sig som en mulighed.

Der har i enkelte tilfælde været rejst ønske over for ministeriet om, at der i vedtægten blev optaget en bestemmelse, hvorefter anliggender, der ikke er henlagt til noget andet udvalg m. v., skulle henhøre under økonomiudvalget. Det bestemmes imidlertid i styrelseslovens § 31, stk. 2, at kommunalbestyrelsens formand har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, der ikke er henlagt til udvalg m. v. En vedtægtsbestemmelse som den nævnte vil derfor ikke kunne opnå indenrigsministeriets stadfæstelse⁴.

D. Økonomiudvalgets forhold til kommunalbestyrelsen

Det er klart forudsat i styrelsesloven og også manifesteret i adskil-

4. Indenrigsministeriets skr. af 17. juli 1970.

lige udtrykkelige bestemmelser, at økonomiudvalget skal have en central placering i kommunens virksomhed.

På den anden side kan der være grund til at understrege, at bestemmelsen i styrelseslovens § 22, 2. pkt., om at udvalgene – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, også gælder for økonomiudvalget. Som lovgivningsmæssigt fastsatte begrænsninger i kommunalbestyrelsens kompetence over for økonomiudvalget kommer formentlig i det væsentlige i betragtning kun bestemmelsen i styrelseslovens § 18, stk. 2, om, at udvalget forestår kasse- og regnskabsvæsenet og skal have indsigt i kommunens administrationsområder osv., samt bestemmelsen i styrelseslovens § 21, stk. 2, om økonomiudvalgets adgang til at afkræve de øvrige udvalg bidrag til årsbudgettet og til fornødne investerings- og finansieringsplaner.

Også bestemmelsen i styrelseslovens § 22, 1. pkt., gælder for økonomiudvalget. Efter denne bestemmelse kan ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, den forlanger.

Endelig omfatter også bestemmelsen i styrelseslovens § 23 økonomiudvalget. Efter denne bestemmelse kan ethvert medlem af et udvalg standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

På den anden side gælder også reglen i § 20, stk. 3, hvorefter udvalgene selv fastsætter deres forretningsorden, for økonomiudvalget. Udsendelse af dagsorden for udvalgenes møder har traditionelt været anset for et forretningsordensspørgsmål, og man har derfor antaget, at kommunalbestyrelsen ikke kunne pålægge et udvalg at udsende dagsorden til samtlige kommunalbestyrelsens medlemmer. Berettigelsen af denne slutning må imidlertid anses for tvivlsom, og ikke mindst for økonomiudvalgets vedkommende synes der at være meget, der taler for, at samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager dagsorden for mødet. Dette resultat ville i øvrigt også harmonere med, at det antages, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at meddelelse om et udvalgs beslutninger skal udsendes til samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen. Ved udsendelse af dagsorden kunne i hvert fald opnås en øget mulighed for, at et kommunalbestyrelsesmedlem med resultat kunne gøre brug af retten

efter § 22 til at indbringe spørgsmål om økonomiudvalgets virksomhed for kommunalbestyrelsen. Når referat af mødet fremkommer, vil forholdet ofte være det, at beslutningen allerede er iværksat eller udført.

Der er ikke ved styrelsesloven ændret noget ved grundsætningen om, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har krav på det fornødne grundlag for, at han på forsvarlig måde kan deltage i forhandling og afstemning i sager, kommunalbestyrelsen skal afgøre. Dersom et medlem af kommunalbestyrelsen finder, at en indstilling eller sagsforberedelse fra økonomiudvalget ikke afgiver tilstrækkeligt grundlag for en stillingtagen, kan han derfor rejse spørgsmål om sagens yderligere oplysning.

E. Økonomiudvalgets forhold til de øvrige udvalg

Som tidligere nævnt er der ved styrelseslovens § 21, stk. 2, tillagt økonomiudvalget en selvstændig kompetence til at afkræve de øvrige udvalg bidrag til årsbudgettet og til udarbejdelse af de fornødne investerings- og finansieringsplaner.

Det er endvidere i en række bestemmelser i styrelsesloven pålagt de øvrige udvalg at fremsende deres indstillinger til kommunalbestyrelsen gennem økonomiudvalget. Der kan her nævnes den generelle bestemmelse i § 18, stk. 2, om, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Denne bestemmelse har vel først og fremmest adresse til borgmesteren som leder af administrationen og som den, der udarbejder dagsordenen for kommunalbestyrelsens møder, jfr. § 31, stk. 2, men dens betydning for de øvrige udvalg er dog også åbenbar. I indenrigsministeriets cirkulære nr. 172 af 7. august 1969 om normalvedtægt for amtskommuner gøres der da også med hensyn til bestemmelsen om sagers forelæggelse for økonomiudvalget opmærksom på, at økonomiudvalgets erklæring bør indhentes i alle tilfælde, hvor amtsrådet af de stående udvalg får forelagt spørgsmål af vidererækkende betydning for amtskommunen, herunder spørgsmål, der angår planer for den fremtidige virksomhed inden for de administrationsområder, der hører under de enkelte udvalg.

Der kan endvidere nævnes bestemmelsen i lovens § 21, stk. 1, hvorefter udvalgene skal påse, at de på årsbudgettet eller på anden måde bevilgede beløb ikke overskrides og gennem økonomiudvalget

skal foretage indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

Også i normalvedtægterne pålægges der de øvrige udvalg pligter i forhold til økonomiudvalget. Efter normalvedtægternes § 26, stk. 1, skal udvalgene således forelægge enhver påtænkt disposition, der kan få økonomisk betydning for kommunen, og hvortil der ikke er taget hensyn ved udarbejdelsen af årsbudgettet, for økonomiudvalget, der foretager det videre fornødne. Efter § 26, stk. 3, påhviler det endvidere efter et anlægsarbejdes afslutning vedkommende udvalg gennem økonomiudvalget at fremsende regnskab over den pågældende bevillings anvendelse til kommunalbestyrelsen.

Endelig kan nævnes, at normalvedtægternes § 28 pålægger hvert udvalg at foretage indstilling til økonomiudvalget om forsikring af de under dets forvaltningsområde hørende værdier.

Det må imidlertid understreges, at økonomiudvalget ikke er noget almindeligt overudvalg i forhold til de stående udvalg. Økonomiudvalget kan ikke uden særlig hjemmel på egen hånd pålægge de øvrige udvalg pligter eller i øvrigt blande sig i disse udvalgs afgørelser. Økonomiudvalget må derfor i almindelighed søge sine ønsker over for de øvrige udvalg realiseret gennem kommunalbestyrelsens beslutning, hvis der ikke kan opnås enighed med det pågældende udvalg.

Det kan næppe heller antages, at økonomiudvalget altid skal være et nødvendigt mellemled mellem de enkelte udvalg og kommunalbestyrelsen. Det hedder ganske vist i styrelseslovens § 18, stk. 2, at økonomiudvalget har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Hvad der nærmere ligger i ordene »har indseende med«, og hvorledes denne indsigt skal formidles, er imidlertid ikke ganske klart. Det må vel i hvert fald antages, at udvalgene har pligt til at besvare spørgsmål fra økonomiudvalget om de nævnte forhold, men det synes tvivlsomt, om det herudover i almindelighed påhviler udvalgene på eget initiativ at orientere økonomiudvalget i de omhandlede henseender. I hvert fald kan man næppe antage, at udvalgene er pligtige at forelægge sager til kommunalbestyrelsen gennem økonomiudvalget uden for de tilfælde, hvor denne fremgangsmåde særlig er foreskrevet.

Ej heller i forholdet mellem de stående udvalg og den kommunale forvaltning synes der at tilkomme økonomiudvalget særlige beføjelser. Det er efter styrelseslovens § 31, stk. 2, borgmesteren, der har den daglige ledelse af kommunens administration, og det umiddelbare ansvar for dennes virksomhed må derfor påhvile ham over for kommunalbestyrelsen. Det må derfor i første række være borgmesteren og ikke økonomiudvalget, der i givet fald må danne mellemlæddet mellem det enkelte udvalg og den kommunale forvaltning. Skønner borgmesteren imidlertid, at et spørgsmål er af en sådan betydning, at det bør forelægges kommunalbestyrelsen, skal han dog efter § 18, stk. 2, indhente økonomiudvalgets erklæring, dersom sagen drejer sig om kommunens almindelige administrative forhold.

X. De stående udvalg¹

A. Afgrænsningen over for andre udvalg, kommissioner m. v.

Som stående udvalg betegnes de udvalg, der ved siden af økonomiudvalget nedsættes til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, og hvis antal, sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten, jfr. styrelseslovens § 17, stk. 1. Fordelingen af pladserne i de stående udvalg sker efter særlige regler, jfr. § 27.

I modsætning til de tidligere kasse- og regnskabsudvalg er økonomiudvalget ikke noget stående udvalg, og valget til økonomiudvalget foregår som et selvstændigt forholdstalsvalg.

De stående udvalg består – bortset eventuelt fra havneudvalget, jfr. herom nedenfor – udelukkende af medlemmer af kommunalbestyrelsen² og de er – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, jfr. § 22.

Afgrænsningen mellem de stående udvalg og andre udvalg, kommissioner m. v. har i praksis undertiden givet anledning til tvivl.

For så vidt angår *andre udvalg* kan disse i henhold til § 17, stk. 4, nedsættes af kommunalbestyrelsen til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Nedsættelsen af udvalg efter § 17, stk. 4, foregår ved kommunalbestyrelsens beslutning. Valget sker som forholdstalsvalg, men ved nedsættelse af flere sådanne udvalg sker der ingen samlet for-

1. *Holger Lavesen*: De stående udvalgs beslutningsmyndighed. Kommunal Årbog 1967, pag. 780 ff.

2. Den tidligere gældende bestemmelse i købstadkommunallovens § 10, stk. 3, hvorefter der til de stående udvalg kunne vælges enkelte personer uden for byrådets midte, er således ikke opretholdt. Alene for havneudvalget er der i § 19, stk. 3, åbnet mulighed for, at personer uden for kommunalbestyrelsen kan indvælges.

Om begrænsning i adgangen til i udvalg at indvælge personer, der er ansat i kommunens tjeneste, jfr. kap. VIII. H.

deling af pladserne som ved de stående udvalg. Der kan ikke tillægges sådanne særlige udvalg egentlige administrative funktioner³. Til gengæld kan medlemmer til disse udvalg vælges uden for kommunalbestyrelsens midte. Nedsættelsen af sådanne udvalg har ikke mindst betydning i tilfælde, hvor man ønsker en udvalgsbehandling med sagkyndige medlemmer, f. eks. bedømmelsesudvalg, undersøgelsesudvalg, udvalg til at forberede en bestemt anlægsopgave m. v.

For så vidt angår *kommissioner m. v.* vælger kommunalbestyrelsen i henhold til en række love eller vedtægter stadfæstet i henhold til lov medlemmer af en lang række kommissioner m. v. til varetagelse af bestemte opgaver, såsom brandkommission, sundhedskommission, skolekommission m. v. Disse lovregulerede kommissioner adskiller sig fra de stående udvalg ved deres sammensætning, idet de som oftest skal bestå af medlemmer valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsen. Med hensyn til kommissioners kompetence er denne i regelen fastlagt i den lov, der regulerer området, og kompetencen er normalt uafhængig af kommunalbestyrelsen. Kommissioner er således ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, som tilfældet er med kommunalbestyrelsens udvalg.

B. De stående udvalgs antal og sammensætning

Kommunallovskommissionen gik ind for en begrænsning af de stående udvalgs antal⁴. Som begrundelse herfor henviste man til, at en spredning af det kommunale arbejde på et stort antal stående udvalg ofte kan medføre ulemper, som f. eks. forhaling af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg m. v. og manglende ensartethed og fasthed i den kommunale administration⁵. Man fremhævede, at disse ulemper formentlig vil blive stadig mere fremtrædende, efterhånden som den tekniske og økonomiske udvikling i stigende grad stiller krav til den kommunale administrations effektivitet.

I kommunallovskommissionens lovudkast og i det af indenrigs-

3. Hvis et udvalg skal have egentlige administrative funktioner, jfr. § 21, stk. 1, må det oprettes som et stående udvalg ved en vedtægtsbestemmelse.

4. Bet. pag. 139.

5. Hertil kan føjes, at et stort antal udvalg kan skabe risiko for tilside-sættelse af kommunalbestyrelsens mindre grupper, da disse under en sådan ordning sjældent vil kunne besætte pladser i de mere betydningsfulde udvalg.

ministeren fremsatte lovforslag var der indsat bestemmelser, der skulle begrænse antallet af stående udvalg til mellem 4 og 7, således at flere stående udvalg kun kunne oprettes, hvis særlige forhold talte derfor. Bestemmelsen udgik imidlertid under folketingets behandling, idet man ikke anså det for hensigtsmæssigt at lade loven sætte så snævre grænser for, hvorledes den enkelte kommunalbestyrelse ville tilrettelægge sin forvaltning. Lovtekstens ændring på dette punkt må dog ikke tages som udtryk for, at man har opgivet at opnå en begrænsning i antallet af stående udvalg. Indenrigsministeriet har således i cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 om normalvedtægter for primærkommuner henledt opmærksomheden på, at antallet af stående udvalg ikke bør være for stort. Den fornødne kontrol hermed vil indenrigsministeriet kunne udøve i forbindelse med vedtægtsstadfæstelsen.

Efter den vejledende normalvedtægt for primærkommuner § 25⁶ nedsættes følgende udvalg:

1. Det sociale udvalg.
2. Udvalget for tekniske anliggender.
3. Udvalget for faste ejendomme.
4. Udvalget for kulturelle anliggender.
5. Havneudvalget.

Sidstnævnte udvalg skal dog kun nedsættes i kommuner, hvori der findes en selvejende havn, jfr. styrelseslovens § 69.

Det udtales i indenrigsministeriets cirkulære om normalvedtægten for primærkommuner, at den i vedtægtens kap. V angivne beskrivelse af opbygningen af de stående udvalg alene er tænkt som et eksempel. Der er da også i kommunerne tale om variationer både med hensyn til såvel antallet som arten af de stående udvalg.

Efter den tidligere lovgivning skulle der i alle kommuner nedsættes et stående udvalg for kasse- og regnskabsvæsenet. De funktioner, dette udvalg havde, indgår imidlertid blandt de funktioner, der efter styrelsesloven skal varetages af økonomiudvalget, der som tidligere nævnt indtager en særskilt stilling og ikke længere henregnes til de stående udvalg.

6. Efter den vejledende normalvedtægt for amtskommuner, § 25, nedsættes følgende udvalg:

1. Sygehusudvalget.
2. Social- og sundhedsudvalget.
3. Teknisk udvalg.
4. Undervisnings- og kulturudvalget.

Derimod skal der både efter den tidligere lovgivning og styrelsesloven i alle primærkommuner blandt de stående udvalg findes et socialudvalg. Der er som tidligere berørt ved forsorgslovgivningen tillagt dette udvalg en selvstændig, dvs. af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence på en række områder, og man kunne derfor rejse det spørgsmål, om udvalget burde henregnes til de stående udvalg. I forbindelse med styrelseslovens udarbejdelse fandt man det imidlertid naturligt at betragte det sociale udvalg som et stående udvalg på grund af dets centrale stilling inden for kommunalforvaltningen, dets sammensætning og den omstændighed, at det ud over sin selvstændige kompetence varetager en række anliggender, som i princippet hører under kommunalbestyrelsen, (folkepension, plejehjem, husmoderafløsning m. v.).

Efter lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 6 skal det sociale udvalg forvalte kommunens sociale, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige anliggender.

I amtskommuner skal der efter socialstyrelseslovens § 16 ned sættes et udvalg til forvaltning af amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet.

Som tidligere nævnt vælges medlemmerne af de stående udvalg blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Det kan dog, jfr. styrelseslovens § 19, stk. 3, bestemmes i styrelsesvedtægten, at personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af havneudvalget, hvis de er villige dertil. Flertallet af pladserne i havneudvalget skal dog altid beklædes af medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Om valg til de stående udvalg henvises til fremstillingen i kap. II D.

C. Opgaver og kompetence⁷

De opgaver, som påhviler de stående udvalg, består i overensstemmelse med styrelsesloven og de gældende styrelsesvedtægter og fast praksis i at forberede kommunalbestyrelsens behandling af sagerne og bringe kommunalbestyrelsens beslutninger til udførelse samt at administrere bestemte sagområder på eget ansvar og herunder træffe sådanne afgørelser og beslutninger, som er et naturligt led i den

7. *Holger Lavesen*: De stående udvalgs beslutningsmyndighed. Kommunal Årbog 1967, pag. 780 ff.

administrerende virksomhed. Kommunalbestyrelserne lader endvidere i praksis i ret vidt omfang anliggender behandle af et stående udvalg uden for dettes vedtægtsbestemte kompetenceområde.

For så vidt angår udvalgenes indstillende virksomhed er det klart, at kommunalbestyrelsen ikke behøver at følge udvalgets indstilling. Derimod kan man rejse det spørgsmål, om kommunalbestyrelsen i sager, hvori der efter vedtægten skal afgives indstilling af et udvalg, kan træffe endelig beslutning, uanset at en sådan indstilling overhovedet ikke foreligger. Problemet har været fremme i en sag, der har været forelagt indenrigsministeriet.

Baggrunden for sagen var, at 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.

Indenrigsministeriet udtalte i sit svar⁸, 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.

8. Indenrigsministeriets skr. af 25. september 1964.

Af svaret 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.

I den nævnte sag havde klageren imidlertid ikke på selve mødet stillet krav om udvalgsbehandling, og den af kommunalbestyrelsen truffene beslutning måtte derfor herefter stå fast, idet det ikke kan antages, at en efterfølgende protest kan bevirke beslutningens ugyldighed. Klageren havde ganske vist på mødet undladt at stemme, men en sådan unddragelse af standpunkttagen kan ikke sidestilles med en protest mod den manglende udvalgsbehandling.

Det var altså af afgørende betydning for bedømmelsen af det rejste spørgsmål, at intet medlem på mødet havde forlangt udvalgsbehandling, og kommunalbestyrelsens flertal henviser med rette til dette forhold i sin redegørelse.

Derimod er flertallets udtalelse om, at vedtægtens bestemmelser om udvalgsbehandling ikke er forskrifter, der kan medføre en kommunalbestyrelsesbeslutnings ugyldighed, 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.

Efter normalstyrelsesvedtægternes § 26 skal udvalgene påse, at de på årsbudgettets enkelte poster bevilgede beløb samt de ved særlig beslutning bevilgede beløb ikke overskrides, og gennem økonomiudvalget foretage indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller fornødne. I øvrigt skal udvalgene forelægge enhver påtænkt disposition, der kan få økonomisk betydning for kommunen, og hvortil der ikke er taget hensyn ved udarbejdelsen af årsbudgettet, for økonomiudvalget, der foretager det videre fornødne.

Såfremt et udvalg agter at foretage dispositioner, der direkte berører et andet udvalgs område, skal der inden iværksættelsen forhandles med dette udvalg herom.

Så vidt muligt inden 3 måneder efter et anlægsarbejdes afslutning skal vedkommende udvalg gennem økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen fremsende regnskab over den pågældende bevil-

lings anvendelse, ledsaget af en regnskabsforklaring, i hvilken der foretages sammenstilling mellem anlægsbevillingens forskellige poster og regnskabets tilsvarende poster. Udvalget skal samtidig meddele alle yderligere fornødne oplysninger og motivere eventuelt efterbevillingsforslag.

Efter normalvedtægternes § 27, jfr. lovens § 21, stk. 2, skal de stående udvalg efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, fremkomme med bidrag til forslaget til årsbudget og til udarbejdelse af investerings- og finansierungsplaner.

Endelig bestemmes i normalvedtægternes § 28, at hvert stående udvalg skal foretage indstilling til økonomiudvalget om forsikring af de under det pågældende udvalgs forvaltningsområde hørende værdier.

Om de enkelte stående udvalgs specielle opgaver og kompetenceområde henvises til normalstyrelsesvedtægterne.

Om delegation til de stående udvalg henvises til kap. XIV C.

E. Fordele og ulemper ved udvalgsstyret

De stående udvalgs virksomhed er et meget væsentligt træk ved dansk kommunestyre. Kommunalbestyrelsen som sådan vil simpelt hen ikke kunne overkomme på forsvarlig vis at forhandle og træffe afgørelser i alle de enkeltsager, der ligger inden for det kommunale myndighedsområde. Hertil kommer, at de enkelte udvalgs medlemmer efterhånden erhverver en betydelig sagkundskab vedrørende de anliggender, der varetages af det pågældende udvalg. Udvalgsbehandlingen kan altså ikke alene give en mere effektiv sagsbehandling, men også en behandling, der er mere betryggende for borgerne.

Helt uden ulemper er udvalgsstyret dog ikke. Ved henlæggelsen af kompetence til udvalgene sker der en forringelse af de små gruppers stilling i det kommunale arbejde. Valg til udvalgene sker efter forholdstal, hvilket ofte vil medføre, at en lille gruppe – for ikke at tale om en énmandsgruppe – ikke opnår repræsentation i mere betydende udvalg.

Endvidere er udvalgsmøder ikke offentlige, og de afgørelser, udvalget træffer, kan derfor ikke underkastes samme kritik og diskussion som afgørelser, der træffes af kommunalbestyrelsen, hvis handlinger og afgørelser normalt sker for åbne døre.

XI. Særlige udvalg m. v.

A. Særlige udvalg

Som tidligere berørt kan kommunalbestyrelsen efter styrelseslovens § 17, stk. 4, nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg.

Bestemmelsen i § 17, stk. 4, omhandler kommunalbestyrelsens adgang til at nedsætte udvalg til at tage sig af anliggender, der ikke er omfattet af den kompetence, som styrelsesvedtægten tillægger de stående udvalg, eller som tilkommer borgmesteren¹. Der er imidlertid intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan henvise en sag, der ikke henhører under noget udvalgs kompetenceområde, til behandling i et stående udvalg, jfr. normalforretningsordenens § 7, stk. 3, og dette sker ikke sjældent i praksis.

Til de i § 17, stk. 4, omhandlede særlige udvalg kan medlemmer vælges uden for kommunalbestyrelsen. Noget sådant vil bl. a. kunne være hensigtsmæssigt, hvor man ønsker en udvalgsbehandling med sagkyndige medlemmer, f. eks. bedømmelsesudvalg, undersøgelsesudvalg, udvalg til at forberede en bestemt anlægsopgave m. v.

Det hedder i normalforretningsordenen § 7, at dersom kommunalbestyrelsen finder, at en sag bør overvejes i et særligt udvalg, forinden sagen afgøres af kommunalbestyrelsen, nedsættes et sådant udvalg med det antal medlemmer, som kommunalbestyrelsen fastsætter i det enkelte tilfælde. Det hedder videre i den nævnte bestemmelse, at udvalget, der selv vælger sin formand, skal afgive en skriftlig betænkning, der tilstilles borgmesteren, som bringer den til medlemmernes kundskab i overensstemmelse med bestemmelserne i forretningsordenens § 3.

1. Skal et udvalg have en mere almindelig kompetence for så vidt angår kommunalbestyrelsens udøvende myndighed, bør det dog oprettes som et stående udvalg efter reglerne herfor. Dette udtales udtrykkeligt i bemærkningerne til styrelseslovens § 17, stk. 4.

Der synes imidlertid at være gode grunde til, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med udvalgets nedsættelse kan udpege dets formand, f. eks. borgmesteren. Da der med hensyn til de i § 17, stk. 4, omhandlede udvalg næppe kan anføres reale grunde herimod, kan man måske antage, at noget sådant kan finde sted, uanset bestemmelsen i styrelseslovens § 20, stk. 1, om at udvalgene selv vælger deres formand og uanset at kommunalbestyrelsen har vedtaget den vejledende normalforretningsorden.

I den af Amtsrådsforeningen i Danmark udarbejdede normalforretningsorden for amtskommuner hedder det i § 7, at dersom amtsrådet finder, at en sag bør overvejes i et særligt udvalg, jfr. styrelseslovens § 17, stk. 4, forinden sagen afgøres af amtsrådet, nedsættes et sådant udvalg med det antal medlemmer og den sammensætning, som amtsrådet fastsætter i det enkelte tilfælde. Udvalget der – medmindre formanden er udpeget af amtsrådet – selv vælger sin formand, skal afgive en skriftlig betænkning, der tilstilles amtsborgmesteren, som bringer den til amtsrådsmedlemmernes kundskab.

B. Andre kommunale hverv

Det bestemmes i styrelseslovens § 17, stk. 5, at kommunalbestyrelsen kan pålægge et eller flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv. Sådanne hverv kan også tildeles andre af kommunens beboere, som er villige dertil.

Bestemmelsen angiver intet om, hvad der skal forstås ved kommunale hverv. Det må antages, at omfanget af de hverv, der kan pålægges kommunalbestyrelsens medlemmer uden vederlag, er blevet indskrænket som følge af den udvikling, der er foregået i retning af at lade kommunale funktioner udføre ved betalt arbejdskraft. Denne udvikling er da også forudsætningsvis anerkendt ved de indførte diætregler, jfr. styrelseslovens § 16.

Særlige kommunale hverv kan normalt kun tildeles personer, der har bopæl i vedkommende kommune, jfr. kap. VI. A.

XII. Magistratsordninger

A. Magistratsordninger før styrelsesloven

1. Uegentlige magistratsordninger i visse købstæder

Det vigtigste træk i en egentlig magistratsordning er, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender ikke henlægges til udvalg, men fordeles mellem borgmesteren og et antal rådmænd til udførelse på den pågældendes eget ansvar.

Købstadkommunalloven indeholdt i §§ 6, 8 og 9 den fornødne hjemmel til oprettelse af magistratsordninger. Det var imidlertid kun ret få købstæder, der indførte magistrat og selv i disse kommuner var der kun tale om uegentlige magistratsordninger, da man ikke benyttede sig af adgangen i lovens § 9 til at henlægge forretninger til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar. Magistraten virkede derfor i det store og hele som et kasse- og regnskabsudvalg og styreformen adskilte sig ikke væsentligt fra den, der anvendtes i de øvrige købstæder.

2. Magistratsordningen i Århus¹

Indtil 1950 var den udøvende myndighed i Århus kommunes anliggender fordelt mellem borgmesteren og 26 stående udvalg, hvortil kom 4 kommissioner og 10 administrative udvalg m. v. i henhold til særlig lovgivning eller byrådsbeslutning.

Denne vidtgående decentralisering var en følge af en almindelig tendens til at henlægge administrationen af nye kommunale opgaver til stadig flere nye stående udvalg. Ordningen havde imidlertid medført betydelige ulemper, som f. eks. forsinkelse af sagernes ekspedition, kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg og manglende ensartethed og fasthed i kommunens administration.

Endvidere havde man gjort den erfaring, at antallet af sager vokser mere end proportionalt med kommunens størrelse. Man fandt det imidlertid betydningsfuldt, at sagernes forberedelse ikke helt blev overladt til kommunale tjenestemænd, men at det blev sikret, at det folkevalgte element i kommunalforvaltningen kunne bevare kontakten med sagerne fra starten. Man ønskede derfor at skabe en fastere forbindelse mellem politikerne og tjenestemændene gennem etableringen af et kollegium af lønnede kommunalbestyrelsesmedlemmer, som kunne anvende hele deres tid på ledelsen af hver sin afdeling af administrationen.

1. En mere udførlig gennemgang af magistratsordningen i Århus findes i Kommunallovskommissionens betænkning, pag. 135 ff.

Man ønskede på denne baggrund en magistratsordning, hvorefter borgmesteren og de enkelte rådmænd hver for sig og på eget ansvar skulle bestyre de administrative anliggender, som blev henlagt til deres afdeling. Det måtte imidlertid være en forudsætning for gennemførelsen af en sådan magistratsordning, at der blev tilvejebragt hjemmel for at tillægge rådmændene et vederlag samt adgang til pension, idet det måtte forudses, at rådmændene ville blive så stærkt optaget af deres kommunale hverv, at det næppe ville være muligt for dem at have privat beskæftigelse ved siden af.

I 1950 fremsatte indenrigsministeren herefter et lovforslag, der ved ændring af bestemmelserne i købstadkommunallovens § 8, stk. 2, § 16 og § 19, stk. 1, havde til formål at skabe grundlag for indførelsen af den nævnte magistratsordning bl. a. derved, at der blev adgang til at tillægge rådmændene vederlag og pension. Forslaget var ikke begrænset til Århus alene, men de foreslåede bestemmelser skulle også kunne finde anvendelse på andre af de største købstæder, dog således at indenrigsministeriets godkendelse i de enkelte tilfælde udkrævedes.

Under folketingsbehandlingen blev det imidlertid gjort gældende, at problemet i første række havde relation til Århus, og at det derfor ville være mindre rimeligt at lade lovændringen gælde for samtlige købstæder. Samtidig udtaltes en vis frygt for, at følgen skulle blive et for stort, kompliceret og dyrt apparat, der kunne blive ensbetydende med en udvidelse af administrationen og dermed en begrænsning af de folkevalgtes indflydelse på den kommunale administration. Under udvalgsbehandlingen blev lovforslaget herefter ændret, således at bestemmelserne alene kom til at omfatte Århus købstad. Det blev dog tilkendegivet, at denne ændring ikke betød, at man i givet fald ville afskære andre store købstæder fra at søge en tilsvarende ordning indført. Med den nævnte ændring blev forslaget herefter gennemført ved lov nr. 225 af 27. maj 1950.

Ved den styrelsesvedtægt, der efter lovens vedtagelse blev stadfæstet af indenrigsministeriet, afskaffedes de stående administrerende udvalg, og den udøvende myndighed blev overladt til en magistrat bestående af en borgmester og 4 rådmænd.

Magistraten udøver sin myndighed dels ved fællesbeslutninger, dels gennem afdelinger, der forestås af borgmesteren eller af en rådmand. Den finansielle forvaltning er underlagt borgmesteren, der stadig har den øverste ledelse af kommunens administration, og som kan indbringe enhver kommunen vedrørende sag for magistraten. Hans udtalelse skal endvidere indhentes i alle sager, der berører kommunens økonomi, forinden sådanne sager forelægges magistraten til beslutning. Hvert af de øvrige områder er underlagt en rådmand til varetagelse på dennes eget ansvar.

I henhold til styrelsesvedtægten er der endvidere af byrådet nedsat 5 »faste« udvalg svarende til hver sin magistratsafdeling og bestående af byrådsmedlemmer. Disse udvalg må ikke forveksles med de i de øvrige kommuner nedsatte »stående« udvalg, idet de faste udvalg ikke er administrerende, men kontrollerende organer, der har til opgave at underkaste de forslag fra magistraten, som byrådet henviser til udvalgsbehandling, en nærmere prøvelse.

B. Magistratsordninger efter styrelsesloven

Det bestemmes i styrelseslovens § 64, at der i styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Ålborg og Århus kommuner kan træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, skal i så fald fastsættes i styrelsesvedtægten.

Det bestemmes videre i § 64, at der i vedtægten kan optages bestemmelser om vederlag og pension til borgmestre og rådmænd. I vedtægten træffes endvidere bestemmelse om de fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelig².

Det var genstand for overvejelse i kommunallovskommissionen, om man – ud over de nødvendige bestemmelser til opretholdelsen af den eksisterende magistratsordning i Århus – burde foreslå hjemmel til i særlige tilfælde at fravige styrelseslovens regler. Kommissionen fandt det imidlertid rigtigst at overlade det til de – formentlig ganske få – kommuner, der efter lovforslagets fremsættelse måtte finde det påkrævet at få indsat hjemmel til for deres vedkommende at fravige lovens regler, selv at rette henvendelse til og motivere deres ønske over for folketingsudvalget, således at folketinget fik afgørelsen med hensyn til spørgsmålet om fravigelsesadgang.

I kommunallovskommissionens lovudkast og i det af indenrigsministeren fremsatte lovforslag blev der derfor alene for Århus kommunes vedkommende optaget hjemmel for magistratsordning.

Under folketingsbehandlingen af styrelseslovsforslaget blev der atter rejst spørgsmål om, hvorvidt adgangen til magistratsordning burde udvides til at omfatte andre større byer. Indenrigsministeriet gjorde i denne forbindelse imidlertid bl. a. gældende, at man havde afstået fra at indføre sådanne bestemmelser, fordi den århusianske magistratsordning afveg stærkt fra styrelseslovens almindelige bestemmelser, og man understregede på ny, at man fandt det rigtigst, at folketinget i hvert enkelt tilfælde tager stilling til, om der er fornødent grundlag for en så radikal afvigelse fra styrelseslovens principper.

Under folketingsbehandlingen blev der herefter efter ønske fra Frederiksberg og Ålborg indsat den fornødne hjemmel for magi-

2. I det fremsatte forslag til styrelsesloven anvendtes udtrykket »som magistratsordningen nødvendiggør«. Den nuværende affattelse blev indsat under folketingsbehandlingen.

stratsordning i disse kommuner. For Odense kommunes vedkommende blev hjemmelen indsat ved lov nr. 125 af 25. marts 1970.

Den i Ålborg indførte magistratsordning ligger tæt op ad den århusianske. I Odense har man nedsat en række faste udvalg, der bl. a. har til opgave at virke som rent rådgivende organ for den pågældende ansvarlige rådmand efter dennes anmodning. Rådmanden er i øvrigt selv det rådgivende udvalgs formand.

Den i Frederiksberg indførte ordning må betegnes som en uegentlig magistratsordning, idet den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages gennem et udvalgsstyre og ikke gennem rådmænd med selvstændig kompetence og ansvar.

Amtsrådsforeningen i Danmark har i 1969 opfordret indenrigsministeriet til at fremsætte forslag om en ændring af styrelsesloven, således at formændene for amtsrådenes stående udvalg skulle

- a) vælges af amtsrådet for amtsrådets funktionstid under ét og efter forholdstalsmetoden,
- b) have den daglige ledelse af de under udvalgets bestyrelse hørende amtskommunale anliggender,
- c) have beføjelser til inden for de sagsområder, der behandles af udvalget, på amtsrådets vegne at afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller giver anledning til tvivl.

Forslaget, hvis indhold må betegnes som en mellemting mellem et udvalgsstyre og en magistratsordning, blev af indenrigsministeriet forelagt de daværende primærkommunale organisationer (Bymæssige Kommuner, De samvirkende Kommunalforeninger og Købstadforeningen) til udtalelse. De nævnte organisationer svarede ved en fællesskrivelse af 23. oktober 1969 indenrigsministeriet, at man på det foreliggende måtte stille sig tvivlende over for hensigtsmæssigheden af indførelse af en ordning som den af Amtsrådsforeningen skitserede i primærkommuner på grund af den uklarhed med hensyn til kompetence- og ansvarsfordelingen mellem udvalgsformænd, stående udvalg, økonomiudvalg og borgmester, en sådan ordning kunne befrægtes at give anledning til. Man udtalte videre, at da en adgang til at indføre en ordning som den af Amtsrådsforeningen skitserede i amtskommunerne næppe vil kunne undgå at øve indflydelse også på reglerne om primærkommunale udvalg, måtte de primærkommunale sammenslutninger udtrykke betænkelighed ved en gennemførelse af Amtsrådsforeningens forslag.

Amtsrådsforeningens forslag blev ikke medtaget i det forslag til ændringer i styrelsesloven, som indenrigsministeren fremsatte i folketingssamlingen 1969-70 og som blev gennemført ved lov nr. 125 af 25. marts 1970.

XIII. Formandens og næstformandens beslutningskompetence

A. Formandens kompetence¹

1. Formandens kompetence ifølge specielle retsregler.

Formandens kompetence er i et vist omfang fastlagt direkte ved retsregler. Disse kan findes som udtrykkelige bestemmelser i loven eller i styrelsesvedtægten, ligesom der kan være tale om almindelige retsgrundsætninger.

a) Kompetencefastsættelse i styrelsesloven

Efter styrelseslovens § 8, stk. 2, kan borgmesteren bestemme, at ekstraordinært møde skal afholdes samt fastsætte tid og sted for sådanne møders afholdelse, og efter § 9 skal amtsrådet afholde ekstraordinært møde, når amtsborgmesteren forlanger det.

Efter § 10 stk. 1, kan formanden bestemme, at selve spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forlods skal forhandles for lukkede døre.

Efter § 30 forbereder formanden kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Endvidere bestemmes i § 31, stk. 1, 1. pkt., at formanden drager omsorg for udførelsen² af kommunalbestyrelsens beslutninger samt i 2. pkt. at han på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Bestemmelsen om formandens ret til at afgøre visse sager på

1. *Preben Espersen*: Hvilke beføjelser har en borgmester? Købst. Tidsskr. 1967/68, pag. 392 ff.
2. Det har ikke været tanken med bestemmelsen at ændre det hidtidige forhold mellem formanden og udvalgene, og »udførelsen« vil altså efter omstændighederne kunne bestå i, at sagen ekspederes til vedkommende udvalg til videre foranstaltning.

kommunalbestyrelsens vegne bygger på de tidligere normalstyrelsesvedtægter for sognekommuner. Af praktiske grunde er der ikke medtaget noget krav om forelæggelse til efterretning i kommunalbestyrelsen, hvilket i hvert fald i større kommuner ville medføre en overbelastning af kommunalbestyrelsens dagsorden. En bestemmelse herom vil imidlertid kunne optages i styrelsesvedtægten eller forretningsordenen.

Formandens beføjelser efter § 31, stk. 1, 2. pkt. kan ikke fratages ham eller indskrænkes ved beslutning af kommunalbestyrelsen. Hverken det enkelte medlem eller kommunalbestyrelsen kan således stille krav om, at sager formanden har afgjort i henhold til denne bestemmelse, skal optages til behandling på et senere møde. Formanden er dog med hensyn til indholdet af de afgørelser, han træffer, undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, og han må således følge eventuelle retningslinier for sagernes afgørelse, som kommunalbestyrelsen måtte have fastlagt.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen giver formanden videregående bemyndigelser, jfr. kap. XIV. D.

Endelig har formanden efter § 31, stk. 2, 4. pkt. den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v. Det er i praksis forekommet, at kommunalbestyrelser har ønsket at optage en almindelig bestemmelse i styrelsesvedtægten om, at den umiddelbare forvaltning af sådanne anliggender skulle henhøre under økonomiudvalget. Der er imidlertid ikke hjemmel til en sådan indskrænkning af formandens lovbestemte kompetence.

b) Kompetencefastsættelse i styrelsesvedtægten

Efter styrelseslovens § 31, stk. 3, skal de nærmere regler om formandens forretninger fastsættes i styrelsesvedtægten. Der er imidlertid hidtil kun i yderst begrænset omfang optaget bestemmelser herom i kommunernes vedtægter.

I normalvedtægternes § 7 er optaget en bestemmelse om, at formanden påser, at ingen sag lider utilbørligt ophold, i hvilken forbindelse der pålægges udvalgene pligt til at meddele ham oplysning om de dem underlagte sager og deres ekspedition.

Endvidere er optaget en bestemmelse om, at formanden kan sammenkalde medlemmerne af to eller flere udvalg til samlet drøftelse af foreliggende sager af fælles interesse. Ingen af de nævnte beføjelser kan dog siges at indebære nogen egentlig beslutningskompetence for formanden.

c) *Kompetence ifølge almindelige retsgrundsætninger*

I vedtægterne findes undertiden bestemmelser om, at formanden på kommunalbestyrelsens vegne forhandler med ministerier og andre myndigheder, med kommunens borgere og med kommunens forretningsforbindelser. Sådanne vedtægtsbestemmelser er overflødige, idet der også uden vedtægtsmæssig hjemmel må antages at tilkomme formanden ret til blot og bar forhandling på kommunens vegne. Borgere og myndigheder må kunne vide, til hvem de kan henvende sig i spørgsmål, der angår kommunen. Om man vil hente hjemmelen til denne forhandlingsbeføjelse i en almindelig retsgrundsætning eller i en fortolkning af udtrykket i styrelseslovens § 31, stk. 2, om at formanden har den daglige ledelse af kommunens administration, er nærmest en smagssag.

Efter normalforretningsordenens § 4, stk. 4, skal ethvert medlem efterkomme formandens afgørelser angående overholdelsen af den fornødne orden under kommunalbestyrelsens møder og efter § 15 er ethvert medlem forpligtet til foreløbig at rette sig efter formandens afgørelse med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser, dog således at spørgsmålet kan indbringes for kommunalbestyrelsen i dennes næste møde. Disse beføjelser for formanden kan nok siges at udspringe af almindelige retsgrundsætninger. Det er dog også muligt, at man kan nå frem til samme resultat ved en fortolkning af bestemmelsen i styrelseslovens § 30 om, at formanden leder kommunalbestyrelsens forhandlinger.

2. *Formandens kompetence som leder af den kommunale administration*

Efter styrelseslovens § 31, stk. 2, har formanden den daglige ledelse af kommunens administration. Han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og udfærdiger om fornødent forskrifter for sageres ekspedition. Han drager endvidere omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer, jfr. § 18, stk. 2.

Det har efter bemærkningerne til § 31, stk. 2, ikke været tanken at ændre den tidligere kompetencefordeling mellem de forskellige kommunale organer. På baggrund bl. a. af, at de stående udvalg udfører en betydelig administrerende virksomhed, har man bevidst undgået udtrykket, at »formanden har ledelsen af kommunens administration«, der ville kunne opfattes som om loven tilsigtede en ændring i opbygningen af kommunestyrets struktur. I stedet har man

anvendt udtrykket, at formanden har »den daglige ledelse af kommunens administration«, som bedre dækkende de beføjelser af mere organisatorisk, koordinerende og ekspeditions-mæssig karakter, der efter loven tilkommer formanden.

Bestemmelsen om at formanden har den daglige ledelse af kommunens administration angiver sammen med § 18, stk. 2, hvorefter økonomiudvalget har indseende med de forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, et *princip om enhed i det kommunale administrationsapparat* og dets arbejdsgang. Ansvar for den daglige ledelse af kommunens administration i forhold til kommunalbestyrelsen ligger formelt hos formanden, der derfor altid må danne mellemlæddet mellem kommunalbestyrelsen og administrationen. Henvendelser fra kommunalbestyrelsesmedlemmer til personer i den kommunale forvaltning må derfor foregå via formanden eller med dennes samtykke. Indenrigsministeriet har således udtalt³, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der ønsker yderligere oplysninger og undersøgelser i en sag, må være henvist til at rette henvendelse herom til formanden eller om fornødent under sagens behandling i kommunalbestyrelsen stille forslag om, at yderligere oplysninger indhentes eller undersøgelser foretages. Der består således ikke nogen særlig adgang for kommunalbestyrelsesmedlemmer til med henblik på en sags oplysning at rette henvendelse til kommunens forvaltning og institutioner udover, hvad der udtrykkeligt eller sædvanemæssigt er tiltrådt af kommunalbestyrelsen.

Den personalemæssige ledelse og arbejdstilrettelæggelsen vil i praksis normalt ligge hos vedkommende kommunale cheftjenestemand, og der ligger ikke i bestemmelsen i § 31, stk. 2, nogen forudsætning om, at formanden skal påtage sig en overledelse af forvaltningsteknisk art.

Der kan undertiden foreligge grænsetilfælde, hvor det kan være vanskeligt at afgøre, om formandens virksomhed alene betegner en række *følgebeslutninger*, der er nødvendige for, at en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen kan føres ud i livet, eller hans virksomhed må siges at hvile på en stiltiende delegation fra kommunalbestyrelsen. I førstnævnte tilfælde vil det være naturligt at sige, at formanden handler i sin egenskab af administrationsleder.

Man må i analogi til bestemmelsen i styrelseslovens § 22 antage,

3. Indenrigsministeriets skr. af 24. februar 1968.

at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kan rejse spørgsmål i kommunalbestyrelsen med hensyn til den virksomhed, der udøves af formanden, dvs. om sager, der er under behandling i den kommunale forvaltning.

Med hensyn til bestemmelsen om, at formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg, må det bero på formandens skøn, i hvilken rækkefølge sager, der berører flere udvalg, skal forelægges i disse udvalg.

Formandens placering som det samordnende administrative led medfører, at det må påhvile ham at drage omsorg for, at de sager, hvori kommunalbestyrelsens beslutning udkræves, forelægges denne med de *fornødne erklæringer*, hvorved sigtes til såvel indstillinger fra berørte udvalg som udtalelser fra andre myndigheder. Henvisningen i § 31, stk. 2, til § 18, stk. 2, kan derfor forekomme lidt misvisende, idet formandens pligt til at fremskaffe erklæringer således omfatter væsentligt mere end blot fremskaffelse af erklæringer fra økonomiudvalget.

Som tidligere berørt er det yderst begrænset, hvad der er fastsat i vedtægterne med hensyn til formandens forretninger. Når vedtægterne desuagtet er af betydning for den nærmere fastlæggelse af formandens beføjelser som administrationsleder, beror det på, at de stående udvalgs kompetence og forretninger her er ret udførligt fastlagt. Da det står fast, at formanden ikke skal tage sig af de stående udvalgs forretninger, kan hans kompetence som administrationsleder således i nogen grad indirekte afgrænses.

Med hensyn til udvalgenes virksomhed har formanden dog vigtige *koordinerende funktioner*. Det påhviler ham således som nævnt at drage omsorg for, at de sager, der skal forelægges kommunalbestyrelsen, ledsages af de fornødne erklæringer og indstillinger fra de berørte udvalg. Formandens stilling som koordinerende led i udvalgsarbejdet er bevidst styrket ved styrelsesloven, bl. a. ved at formanden er tillagt ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem, jfr. § 20, stk. 4, og ved at formanden efter § 18 er født formand for økonomiudvalget, der også er tillagt betydelige beføjelser med hensyn til koordination af udvalgenes arbejde.

I sin egenskab af administrationsleder har formanden endvidere en række væsentlige funktioner på det område, der kort kan betegnes som den kommunale administrations *interne organisation*. Eksempelvis kan nævnes sikringen af det fornødne samarbejde mellem forskellige administrationsgrene, f. eks. gennem instrukser til de le-

dende tjenestemænd om at holde hinanden underrettet om vigtigere planer og dispositioner, der kan få betydning ud over den pågældende administrationsgrens egne rammer.

Med hensyn til den interne organisation af den kommunale administration må der formentlig indrømmes formanden ret vide beføjelser, men han må på dette område respektere eventuelle kommunalbestyrelsesbeslutninger. Hvis der er tale om udgiftskrævende foranstaltninger, må formanden endvidere på sædvanlig måde sørge for den nødvendige bevillingsmæssige dækning.

B. *Næstformandens kompetence*⁴

Det bestemmes i styrelseslovens § 33, at når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved styrelsesloven og kommunens styrelsesvedtægt.

For den nærmere forståelse af denne bestemmelse er det imidlertid nødvendigt at erindre, at de funktioner, der tilkommer kommunalbestyrelsens formand efter styrelsesloven, falder i to hovedformer, nemlig på den ene side ledelsen af møder og på den anden side ledelsen af kommunens administration. De praktiske forudsætninger, hvorunder formanden kan siges at have forfald med hensyn til udførelsen af sit hverv, er imidlertid forskellige for de to sider af formandens virksomhed.

1. *Næstformandens kompetence som mødeleder*

Ethvert tilfælde af formandens fravær fra et møde nødvendiggør, at mødeledelsen tilfalder en anden. I kommunalbestyrelsens møder må næstformanden således træde i funktion, når formanden er fraværende. Der vil sjældent opstå tvivlsspørgsmål i forbindelse med næstformandens overtagelse af formandens opgaver i dette tilfælde.

Der vil derimod undertiden kunne opstå tvivl med hensyn til mødeledelsen i udvalg m. v., som kommunalbestyrelsens formand er født formand for. Dersom næstformanden f. eks. ikke er medlem af økonomiudvalget og dette blandt sine medlemmer har valgt en næstformand i udvalget, kan der opstå tvivl om, hvem der skal fungere, dersom formanden er fraværende i et enkelt eller ganske enkelte møder. Dersom formandens fravær er af en sådan karakter, at

4. *Preben Espersen*: Kommunalbestyrelsens næstformand. K.T. 1969/70, pag. 515 ff. Købst. Tidsskr. 1969/70, pag. 257 ff.

næstformanden er trådt i funktion som administrationsleder, jfr. nedenfor under 2, er der dog næppe tvivl om, at næstformanden også må overtage formandskabet i økonomiudvalget.

2. Næstformandens kompetence som administrationsleder

Den omstændighed, at formanden på grund af et kortvarigt fravær er forhindret i at lede et møde, indebærer ikke, at hans fravær skal forstås som et forfald i henseende til, at næstformanden skal overtage samtlige formandens funktioner med hensyn til ledelsen af kommunens administration. Om noget sådant bliver der først tale, når fraværet er af en sådan varighed eller situationen i øvrigt er af en sådan karakter, at der skal udføres administrative funktioner, som går ud over, hvad der er omfattet af den ledende tjenestemands bemyndigelse under formandens midlertidige fravær. Indenrigsministeriet har således udtalt, at det må afgøres af formanden eller eventuelt af kommunalbestyrelsen, hvornår formandens fravær som leder af den kommunale administration har en sådan varighed, at den nødvendiggør stedfortræderens overtagelse af den daglige administration⁵.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt, at formanden i tilfælde, hvor hans fravær ikke er af en sådan karakter, at en næstformands overtagelse af formandens funktioner er påkrævet, skal give det administrative personale de fornødne instruktioner og bemyndigelser til at sikre den fornødne sagsbehandling under fraværet⁶.

De to nævnte udtalelser fra indenrigsministeriet er afgivet på grundlag af købstadkommunallovens regler, men har gyldighed også efter styrelseslovens ikrafttræden.

Spørgsmålet om, hvornår næstformanden overhovedet skal træde i funktion, kan altså ikke afgøres direkte efter styrelseslovens § 33, men må bero på de konkrete forhold. Bestemmelsen slår imidlertid fast, at den, der i givet fald træder i formandens sted, samtidig – så længe han fungerer – står som leder af kommunens forvaltning og overtager formandens plads i udvalg, kommissioner m. v., som formanden efter styrelsesloven eller kommunens styrelsesvedtægt er født formand for eller født medlem af.

5. Skr. af 13. maj 1968 (nr. 220).

6. Skr. af 26. august 1968 (nr. 201).

3. Stillingen ved formandens langvarige forfald eller endelige udtræden m. v.

Bestemmelsen om, at næstformanden fungerer i formandens forfald, tager alene sigte på den situation, at formanden er rent midlertidigt forhindret.

Efter styrelseslovens § 15 skal kommunalbestyrelsen, når et medlem har forventet forfald i mindst 2 måneder, indkalde stedfortræderen til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen. Hvor formandens forfald er af en sådan karakter, at det findes påkrævet at indkalde hans stedfortræder, har man fundet det rigtigst at lade kommunalbestyrelsen stå frit med hensyn til spørgsmålet om, hvem der skal fungere som formand. Det er derfor bestemt i § 15, stk. 4, at kommunalbestyrelsen i dette tilfælde efter samme regler som ved valg af formand udpeger den, der under fraværet skal varetage funktionerne som formand.

Dersom formanden helt fritages for sit hverv, dør eller udtræder af kommunalbestyrelsen, foretages efter § 7, stk. 3, nyt formandsvalg for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid.

Både ved indkaldelse af formandens stedfortræder og ved formandens fritagelse, død eller endelige udtræden må næstformanden dog naturligvis fungere, indtil kommunalbestyrelsen har udpeget den, der skal varetage formandshvervet.

Om indkaldelse af stedfortræder for en næstformand henvises til kap. III. C.

XIV. Delegation

A. Almindeligt om delegation inden for kommunalforvaltningen

Delegation kan kort beskrives som det forhold, at indehaveren af en offentligretlig kompetence helt eller delvis overlader udøvelsen heraf til en anden eller til andre.

Der findes ikke i styrelseslovgivningen eller i dansk lovgivning i øvrigt generelle bestemmelser om delegation. I forarbejderne til styrelsesloven tales der da også ved flere lejligheder om et i dansk ret almindeligt anerkendt princip om, at overdragelse af beføjelser inden for forvaltningen er ulovbestemt¹.

Indenrigsministeriet har ligeledes principielt afslået at godkende styrelsesvedtægtsbestemmelser, der angiver adgang til eller grænser for en overdragelse af beføjelser til underudvalg, formand eller tjenestemænd. Det er først og fremmest de fortolkningsmæssige vanskeligheder, der kunne følge af vedtægtsmæssige delegationsforskrifter, som hverken er udtømmende eller egnet til modsætningslutninger, der har ført ministeriet til at anse det for hensigtsmæssigt, at delegation inden for kommunalforvaltningen ikke udtrykkeligt retsnormeres.

Der findes dog enkelte spredte lovbestemmelser, som udtrykkelig eller forudsætningsvis åbner adgang til delegation, jfr. f. eks. bestemmelsen i styrelseslovens § 41 om adgangen til at bemyndige økonomiudvalget til at træffe beslutning om garanti for visse lån. Endvidere findes spredt i lovgivningen bestemmelser, der begrænser adgangen til delegation, se herom nedenfor under B.

Der kan i øvrigt opstilles enkelte grundsætninger for delegation.

Rækkevidden af de beføjelser, der delegeres, afhænger af delegationsbeslutningens indhold. Det må dog nok antages, at delegationen skal være af en vis bestemt og afgrænset karakter. Indenrigsministeriet har således udtalt², at man måtte nære betænkelighed

1. Kommunallovskommissionens bet. pag. 221 (lovudkastet). Bemærkningerne til § 21 i forslag til lov om kommunernes styrelse.

2. Indenrigsministeriets skr. af 5. september 1967.

ved en ordning, hvorefter der mod et byrådsmedlems protest blev til-
lagt et kasse- og regnskabsudvalg en bemyndigelse til i ferietiden at
afgøre sager på byrådets vegne, når bemyndigelsen gik ud over, hvad
der var hjemlet i kommunens styrelsesvedtægt og var af en mere ge-
nerel og ubestemt karakter. Der ville derimod efter indenrigsmini-
sterens opfattelse intet være til hinder for, at de fornødne beslutnin-
ger til den nærmere gennemførelse af en af byrådet truffet ramme-
beslutning blev overladt til et af byrådets udvalg, når lovgivningen
eller kommunens styrelsesvedtægt ikke indeholdt bestemmelser, der
udelukkede en sådan ordning.

En meddelt delegation kan når som helst frit tilbagekaldes. De i
henhold til delegationen trufne afgørelser vil kunne påklages til den
delegerende myndighed, som såvel efter som uden klage vil kunne
omgøre afgørelserne i samme udstrækning, som hvis den selv havde
truffet dem³.

B. Begrænsninger i adgangen til delegation

Delegation er i visse tilfælde udelukket ved bestemmelser i lovgiv-
ningen.

Det fastsættes således i styrelseslovens § 41, 1. pkt., at beslut-
ning om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser, pant-
sætning af kommunale aktiver, forbrug af fonds og anvendelse af
regnskabsoverskud skal træffes af kommunalbestyrelsen.

For at undgå urimelige følger af reglen om, at garantisager er et
kommunalbestyrelsesanliggende, er der dog i § 41, 2. pkt. optaget en
regel, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at overlade afgø-
relsen af visse garantisager – nemlig sager om garanti til grundejere
for lån af den i lovens § 57, stk. 2 og 3 omhandlede karakter – til
økonomiudvalget under forudsætning af, at kommunalbestyrelsen
fastsætter nærmere betingelser og grænser for, hvilke garantier der
kan ydes. Det udtales udtrykkeligt i bemærkningerne til bestemmelse-
sen, at bemyndigelsen bør være begrænset til at gælde en bestemt
periode og/eller et vist beløb.

For så vidt der på andre områder end det omhandlede måtte
være behov for at give tilsvarende bemyndigelse til økonomiudval-
get, vil dette kræve udtrykkelig hjemmel.

Det bestemmes endvidere i styrelseslovens § 40, stk. 2, at bevil-
lingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Denne bestemmelse

3. Jfr. *Poul Andersen* pag. 307.

angiver det forbud mod delegation i bevillingsspørgsmål, der også har været forudsat i de tidligere styrelseslove. Bevillingssager må således altid optages på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, og bevillinger skal angå foranstaltninger, hvis indhold angives af kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af bevillingen.

Delegation er endvidere udelukket, dersom det i loven er bestemt, at afgørelsen af en sag træffes i et kommunalbestyrelsesmøde, jfr. f. eks. bestemmelsen i styrelseslovens § 45, hvorefter regnskabsdecision skal ske i et møde.

Er det foreskrevet, at en sag skal behandles ved 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen, jfr. f. eks. styrelseslovens § 38 om forslaget til årsbudget og normalvedtægt for primærkommuner § 43, stk. 3, om vedtægtsændringer, må kommunalbestyrelsen ligeledes være afskåret fra at henskyde afgørelsen til noget andet organ.

Også ud fra forholdets natur og efter sædvane må der antages at være områder, hvor afgørelsen i en sag må være forbeholdt kommunalbestyrelsen. Som eksempler kan nævnes køb og salg af større ejendomme og indgåelse af kommunale fællesskaber.

C. Delegation til udvalg

Som tidligere berørt, lader kommunalbestyrelsen i praksis i vidt omfang de stående udvalg behandle anliggender, der ligger uden for det kompetenceområde, der er fastsat for det pågældende udvalg i styrelsesvedtægten.

I visse tilfælde kan der imidlertid opstå tvivl om kommunalbestyrelsens adgang til at henskyde afgørelser til udvalg, selv om lovgivningen, forholdets natur eller sædvane ikke direkte udelukker delegation.

I lovbestemmelser nævnes således almindeligvis blot kommunalbestyrelsen som den kompetente myndighed. Dette udelukker imidlertid ikke, at det i kommunens styrelsesvedtægt bestemmes, at et stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af det pågældende sagområde, jfr. herved styrelseslovens § 17, stk. 1, og det kan heller ikke antages, at denne udtryksmåde i sig selv indeholder noget delegationsforbud.

Det må herefter antages, at under forudsætning af, at delegation ikke er udelukket i selve loven, ved dens forudsætninger, eller efter sædvane, kan beføjelser, der ved specielle lovbestemmelser måtte være tillagt kommunalbestyrelsen, overdrages til et udvalg, når praktiske hensyn gør en sådan arbejdsfordeling hensigtsmæssig.

f. eks. hvis der er tale om behandling af et stort antal ensartede sager⁴.

D. Delegation til formand og næstformand

1. Delegation til formanden

De i styrelseslovens § 31 fastsatte bestemmelser om formandens adgang til at afgøre almindelige løbende sager og om formandens beføjelser som administrationsleder m. v.⁵ er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen giver formanden videregående bemyndigelser til at afgøre sager, lige så lidt som de tager stilling til, om de beføjelser, der tilkommer formanden som leder af den kommunale administration udøves af ham personligt eller af personer ansat i kommunens tjeneste.

Kommunalbestyrelserne overlader da også ofte i større eller mindre omfang til formanden at træffe afgørelser i sager, der henhører under kommunalbestyrelsens kompetence.

Det må imidlertid understreges, at grundlaget for formandens beføjelser i tilfælde af en sådan delegation er af en ganske anden art, end når han udøver sin kompetence efter bestemmelserne i § 31.

Formandens kompetence til at afgøre almindelige, løbende sager efter § 31, stk. 1, kan således ikke fratages ham ved beslutning af kommunalbestyrelsen. Også beføjelserne med hensyn til den daglige ledelse af kommunens administration m. v. udspringer af en kompetence, der er tillagt formanden direkte ved loven, jfr. § 31, stk. 2.

Anderledes er forholdet, når formanden handler i kraft af en delegation. Når kommunalbestyrelsen på et område, hvor den er den kompetente myndighed, foretager en delegation til formanden, af-

4. Jfr. herved V.L.D. af 28. september 1944. U.f.R. 1944.1178 og V.L.D. af 12. december 1944. V.L.T. 1945.81. Indenrigsministeriets skr. af 24. marts 1961. *Holger Lavesen*: De stående udvalgs beslutningsmyndighed. Kommunal Årbog 1967 pag. 780 ff.

Socialministeriet har i skr. af 13. februar 1969 (K.T. 1969/70 pag. 226) udtalt sig om, hvorvidt en kommunalbestyrelse i sager om ansøgning om tidlig folkepension kan bemyndige et af kommunalbestyrelsen nedsat særligt udvalg til at træffe afgørelse forinden sagens forelæggelse for det i henhold til lov om folkepension § 2, stk. 4, nedsatte centrale udvalg. Socialministeriet udtalte, at bestemmelsen i § 2, stk. 3, i lov om folkepension stedse har været forstået således, at ansøgninger om dispensation skal behandles af kommunalbestyrelsen, og at afgørelsen ikke kan henlægges til et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg.

5. Jfr. herom kap. XIII. A. 2.

hænger det ganske af den konkrete delegationsbeslutnings indhold, hvilke beføjelser formanden får, og de vilkår og grænser, kommunalbestyrelsen måtte have fastsat, skal derfor overholdes. Kommunalbestyrelsen kan ligeledes når som helst tilbagekalde delegationen, men formanden kan naturligvis forinden have truffet dispositioner, som i forhold til borgere eller andre myndigheder binder kommunen.

Delegation til formanden kan godt være af en vis generel karakter, således at der gives formanden stående bemyndigelser på nærmere fastsatte områder. Der kan også være tale om stiltiende delegation, hvilket dog undertiden kan efterlade nogen tvivl med hensyn til omfanget af de beføjelser, der kan anses for overdraget til formanden.

Som tidligere berørt kan der undertiden foreligge grænsetilfælde, hvor det kan være vanskeligt at afgøre, om formanden handler i kraft af en delegation, eller om hans virksomhed alene betegner en række følgebeslutninger, der er nødvendige for, at en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen kan føres ud i livet. I sidstnævnte tilfælde vil det være naturligt at sige, at formanden handler i sin egenskab af administrationsleder.

2. Næstformandens beføjelser i tilfælde af delegation

Delegation direkte til næstformanden vil formentlig forekomme ret sjældent, i hvert fald næppe i meget større omfang end til andre af kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer.

Derimod sker det som nævnt under 1 ofte, at kommunalbestyrelsen overlader til formanden at træffe afgørelser i sager, der henhører under kommunalbestyrelsens kompetence. I sådanne tilfælde af delegation opstår spørgsmålet, om næstformanden, når han fungerer som administrationsleder i formandens forfald, også overtager de beføjelser, kommunalbestyrelsen måtte have delegeret til formanden.

Det må også i denne forbindelse understreges, at der kun kan tales om delegation, når man er uden for det område, hvor formanden er den kompetente myndighed i medfør af retsregler eller stillingen som administrationsleder. Det følger direkte af bestemmelsen i styrelseslovens § 33, at formandens kompetence i disse henseender overtages af næstformanden, når han fungerer i formandens forfald.

I øvrigt må man ved afgørelsen af, om næstformanden overtager beføjelser, som kommunalbestyrelsen har delegeret til formanden,

tage sit udgangspunkt i delegationsbeslutningens indhold og omstændighederne ved dens tilblivelse.

Således kan forhold som rækkevidden af beslutningen, muligheden for at omgøre den og sagens mere eller mindre hastende karakter være af betydning for spørgsmålets afgørelse. I visse tilfælde kan det også spille en rolle, om det er første eller anden næstformand, der fungerer. En flertalsbeslutning om delegation til formanden i mere politisk betonedede anliggender vil normalt ikke uden videre kunne overtages af anden næstformand, der typisk vil være valgt af en mindretalsgruppe.

Afgørelsen vil i det konkrete tilfælde ofte være vanskelig. Det må imidlertid fremhæves, at kommunalbestyrelsen når som helst vil kunne tilbagekalde en delegation. Derimod kan den ikke altid omgøre de dispositioner, næstformanden allerede måtte have truffet. I tvivlstilfælde og hvor tiden tillader det, vil det derfor være naturligt, at næstformanden søger kommunalbestyrelsens bekræftelse på, at man ønsker de pågældende beføjelser udøvet af ham. I mere betydningsfulde sager vil næstformanden i givet fald kunne indkalde til ekstraordinært møde til behandling af dette spørgsmål.

E. Delegation til tjenestemænd m. v.

Hverken den tidligere styrelseslovgivning eller styrelsesloven indeholder bestemmelser med hensyn til, hvilke beføjelser der tilkommer det kommunalt ansatte personale. Dette forhold hænger sammen med, at der i den danske kommunale styrelsesordning har været en fast tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse er frit stillet med hensyn til spørgsmålet om, hvorledes den ønsker at indrette sin administration, herunder hvilke beføjelser man ønsker at overlade til de enkelte ansatte⁶.

Det kommunalt ansatte personale har således ingen selvstændig, dvs. af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence, men den enkelte ansattes beføjelser beror alene på, hvad kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har delegeret til ham.

Spørgsmålet om, hvorledes en sådan delegation til det administrative personale kan finde sted, er som tidligere berørt ulovbestemt.

6. I den seneste tid har der imidlertid vist sig tendenser til lovgivningsmæssige indgreb i kommunernes adgang til selv at bestemme administrations opbygning, jfr. f. eks. lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, navnlig §§ 3, 9 og 17.

I forbindelse med forarbejderne til styrelseslovsforslaget rejste der sig ganske vist enkelte røster for, at der skulle optages bestemmelser om de kommunalt ansatte, særligt det overordnede personales, beføjelser, men disse synspunkter fandt ingen tilslutning.

Også under folketingsbehandlingen af styrelseslovsforslaget blev spørgsmålet om de kommunale tjenestemænds beføjelser berørt, idet det pågældende folketingsudvalg rettede et spørgsmål til indenrigsministeriet, om ikke det ville være hensigtsmæssigt, om der i loven blev optaget en regel om, i hvilket omfang kommunerne ved ansættelse af tjenestemænd skulle udfærdige instruks for tjenestemændenes tjenesteforhold, pligter, kompetence osv.

Indenrigsministeriet besvarede imidlertid spørgsmålet derhen, at da der består betydelige forskelle i opbygningen af de enkelte kommuners administration og i indholdet af den enkelte ansattes tjenesteforhold, vil det næppe være muligt eller hensigtsmæssigt i selve loven at foreskrive regler om, i hvilket omfang kommunerne ved ansættelsen af tjenestemænd skal udfærdige instrukser for disse.

Den omstændighed, at formanden under et fravær ikke kan lede et møde i kommunalbestyrelsen, indebærer som tidligere berørt, jfr. kap. XIII B, ikke, at hans fravær skal forstås som et forfald i henseende til § 33 med den virkning, at næstformanden skal overtage samtlige formandens funktioner med hensyn til den administrative ledelse. Om forfald i henseende til § 33 er der først tale, når fraværet er af en sådan varighed, eller situationen i øvrigt er af en sådan karakter, at der skal udføres administrative funktioner, som går ud over, hvad der er omfattet af cheftjenestemandens bemyndigelse under formandens midlertidige fravær. Indenrigsministeriet har udtalt, at formanden i tilfælde, hvor hans fravær ikke er af en sådan karakter, at en næstformands overtagelse af formandens funktioner er påkrævet, skal give det administrative personale de fornødne instruktioner og bemyndigelser til at sikre den fornødne sagsbehandling under fraværet⁷.

Om delegation til andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte vil der yderst sjældent blive tale. Det er fast antaget, at delegation til private personer eller sammenslutninger under alle omstændigheder kræver særlig lovhjemmel⁸.

7. Skr. af 26. august 1968 (nr. 201).

8. Jfr. *Poul Andersen* pag. 303.

XV. Tilsynet med kommunalforvaltningen¹

A. Almindeligt om tilsynet

Det bestemmes i grundlovens § 82, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Heri ligger, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og det kommunale selvstyre vil ikke kunne ophæves ved almindelig lov. Med hensyn til, hvilke anliggender der skal høre under selvstyret, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit².

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer står ikke i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig erstatningsansvar samt strafansvar for ulovligheder vedrørende hvervets udførelse, men noget administrativt disciplinært ansvar kan ikke pålægges dem.

En kommunalbestyrelse som sådan står heller ikke i almindeligt underordningsforhold til højere myndighed, og statslige myndigheder kan kun på områder, hvor der findes særlig hjemmel dertil, give en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger. Der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at opheve eller omgøre en kommunalbestyrelses lovlige beslutninger eller handle i dens sted.

Kommunernes virksomhed er dog underkastet et statsligt tilsyn. Reglerne herom findes dels i den kommunale styrelseslovgivning, dels i speciallovgivningen. Det tilsyn, der omhandles i styrelsesloven, benævnes ofte »det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen« og de myndigheder, der udøver dette tilsyn – indenrigsministeriet og tilsynsrådene – benævnes tilsvarende »de almindelige tilsynsmyndigheder«.

Medens styrelseslovgivningens regler om de almindelige tilsynsmyndigheders virksomhed og beføjelser stort set har været uændre-

1. Bet. pag. 156 ff. *Kommunens styrelse* pag. 77 ff. Erik Harder: Tilsynet med kommunerne. Jur. 1970 pag. 261 ff. J. B. Pileborg: Kommunerne og ligelig forvaltning. Kommunal Årbog 1969 pag. 781 ff.

2. *Kommune og demokrati* pag. 12 f.

de i dette århundrede, er der gennem speciallovgivningen sket en betydelig statslig regulering af den kommunale virksomhed. Som eksempler herpå kan nævnes områder som socialvæsen, skolevæsen, vejvæsen samt byggeriets tilrettelæggelse og planlægning.

Denne specialisering af tilsynet hænger i et vist omfang sammen med, at en række nye – ofte komplicerede – sagområder er blevet henlagt til kommunerne. Ved at placere tilsynet hos vedkommende fagministerium kan opnås en betydelig specialkundskab ved tilsynets gennemførelse inden for det pågældende lovgivningsområde. En spredning af beføjelserne vil imidlertid også kunne have uheldige virkninger. Det enkelte ministeriums afgørelser af tilsynsspørgsmål kan således blive præget af specielle målsætninger, således at hensynet til kommunernes helhedssituation ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses. Hertil kommer en risiko for, at en alt for vidtreden opdeling med tiden kan medføre, at intet statsorgan kan opnå de fornødne erfaringer og danne sig et tilstrækkeligt overblik med hensyn til de vilkår, hvorunder en kommunes virksomhed som helhed skal foregå. Endelig vil gennemførelsen af den fornødne koordination mellem et større antal tilsynsmyndigheder i sig selv rejse en række problemer.

I nærværende fremstilling behandles alene spørgsmålet om de almindelige tilsynsmyndigheders organisation og virksomhed. Med hensyn til tilsynet efter speciallovgivningen må henvises til lovgivningen på de enkelte områder og den speciallitteratur, der knytter sig dertil.

Omfanget af det almindelige tilsyn med kommunerne er fastlagt i lov om kommunernes styrelse. Det er en almindelig anerkendt grundsætning, at tilsynsmyndigheden ikke kan overskride de grænser for dens myndighed, der fremgår af styrelsesloven eller af de retsforskrifter, der er udstedt med hjemmel i loven³.

Et problem af betydelig praktisk interesse for kommunerne er den – ofte ret betydelige – forsinkelse af sagernes ekspedition, som nødvendigheden af tilsynsmyndighedens samtykke medfører. Der er da også fra tid til anden blevet rejst det spørgsmål, om der eventuelt kunne fastsættes en frist, inden for hvilken tilsynsmyndighedens afgørelse skal foreligge⁴.

Den tid, der medgår til tilsynsmyndighedens ekspedition af en sag, må imidlertid nødvendigvis være stærkt varierende. Ekspedi-

3. Bet. pag. 161.

4. Spørgsmålet blev bl. a. under behandlingen af styrelseslovsforslaget drøftet i et samråd mellem indenrigsministeren og folketingsudvalget.

tionstiden vil således være afhængig af sagens størrelse, om den er tilstrækkelig oplyst fra kommunens side, om kommunens forhold i almindelighed betinger et lempeligt eller mere indgående tilsyn, hvilke andre myndigheder det kan være nødvendigt at høre i sagen osv. Endvidere kan personalemangel i tilfælde af bl. a. sygdom eller ferie indvirke på ekspeditionstiden.

Dersom man skulle fastsætte en fristbestemmelse, måtte den derfor enten blive særdeles rummelig eller forsynes med en undtagelsesbestemmelse om, at fristen »i særlige tilfælde« eller lignende kunne overskrides. En fristbestemmelse måtte i øvrigt befrygtes at kunne virke modsat hensigten, idet man fra tilsynsmyndighedens side i alle tilfælde ville kunne henvise til fristen, selv om den aktuelle sag burde kunne ekspederes hurtigere.

Sidst, men ikke mindst, må bemærkes, at det formentlig ikke er muligt at angive nogen retsvirkning af fristens overskridelse, medmindre man ville antage, at en overskridelse skulle betyde, at samtykke var givet.

B. Tilsynsmyndighederne⁵

Efter styrelseslovens § 47 skal tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune varetages af indenrigsministeren⁶. Tilsynet med de øvrige kommuner⁷ skal varetages af tilsynsråd, der oprettes for hver amtsrådsreds.

Tilsynet er efter såvel den norske som den svenske kommunale styrelsesordning rent statsligt. Kommunallovskommissionen anså det imidlertid for ønskeligt at bevare et folkevalgt indslag i tilsynet med de danske kommuner. Fremfor at etablere et rent statsligt tilsyn, der enten kunne placeres hos indenrigsministeren eller hos indenrigsministeren og amtmændene, foreslog man derfor, at der til varetagelse af tilsynet med primærkommunerne blev oprettet et kombineret statsligt-amtsrådsvalgt tilsynsråd for hver amtsrådsreds⁸. Repræ-

5. *Preben Espersen*: De nye tilsynsråd. D.K. 1970/71 nr. 8 pag. 10 ff. *Preben Espersen*: Tilsynsrådet. En nydannelse i tilsynet med kommunalforvaltningen. Jur. 1970 pag. 357 ff.

6. Efter den tidligere styrelsesordning efter landkommunalloven og købstadkommunalloven var indenrigsministeren tilsynsmyndighed for amtskommunerne samt købstadkommunerne. Frederiksberg betragtedes i henhold til købstadkommunallovens § 34, stk. 2, i styrelsesmæssig henseende som købstad. Tilsynet med sognekommunerne blev varetaget af vedkommende amtsråd.

7. Bortset fra København, der ikke omfattes af loven, jfr. dennes § 1.

8. Bet. pag. 234.

sentanter 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 primærkommuner⁹.

1. *Indenrigsministeriet*

Efter styrelseslovens § 47, stk. 1, skal tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune varetages af indenrigsministeren. Bestemmelsen om, at Frederiksberg kommune skulle forblive under indenrigsministeriets tilsyn blev indsat under folketingsbehandlingen af styrelsesloven efter ønske af Frederiksberg kommunalbestyrelse.

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 klar forudsætning, at man ønskede tilsynet udøvet ud fra samfundsmæssige hensyn og med en vis ensartethed i de grundlæggende principper. 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 3.

Der er endvidere tillagt indenrigsministeriet den funktion at være ankeinstans i forhold til tilsynsrådene, jfr. § 47 stk. 3. Dette spørgsmål behandles nærmere nedenfor under 4.

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.

Bestemmelsen om det enkelte tilsynsrådsmedlems henskydningsret er i flere henseender bemærkelsesværdig. Det forhold, at det en-

9. Bet. pag. 17 f.

kelte medlem, herunder amtmanden, kan foranledige, at tilsynsrådet afskæres fra at træffe afgørelse i en sag, der henhører under rådets sagområde, 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 i tilsynsrådets virksomhed.

For fuldstændighedens skyld skal bemærkes, at styrelsesloven på enkelte områder har tillagt indenrigsministeriet direkte kompetence i tilsynsmæssig henseende også over for primærkommuner. Dette gælder således efter § 2 stadfæstelse af styrelsesvedtægter, der for alle kommuners vedkommende foretages af indenrigsministeren. Endvidere foreskriver indenrigsministeriet efter § 54 formen for samtlige kommuners årsbudget og regnskab, ligesom visse afgørelser om ophævelse af kommunale fællesskaber efter § 60 træffes af indenrigsministeriet, dersom de deltagende kommuner ikke er undergivet samme tilsynsmyndighed.

2. Tilsynsrådene

Tilsynet med samtlige primærkommuner, bortset fra København og Frederiksberg, skal efter styrelseslovens § 47, stk. 2, varetages af tilsynsrådene.

Disse tilsynsråd etableres derved, at 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, jfr. § 48.

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 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 tilsynsrådet¹⁰.

Som berørt foran under 1. kan ethvert medlem af tilsynsrådet be-

10. 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 styrelseslovforslagets § 48.

gære en sag indbragt til indenrigsministeriets afgørelse ved en erklæring til tilsynsrådets beslutningsprotokol. Det er ikke nogen betingelse for afgivelse af erklæringen, at en forhandling om sagen eller en afstemning i tilsynsrådet har fundet sted.

Man kan rejse det spørgsmål, om tilsynsrådet overhovedet kan forhandle og stemme om en sag, når et medlem har begæret den henskudt 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 over for vedkommende kommunalbestyrelse, der herefter ville have kunnet indbringe afgørelsen for indenrigsministeren efter bestemmelsen i § 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 over for indenrigsministeriet og herunder argumentere mod eventuelle af tilsynsrådet angivne begrundelser for sagens afgørelse. Det kan derfor siges, at en henskydelse af en sag ledsaget af 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 kunne rette henvendelse til indenrigsministeriet om en ændring af ministeriets afgørelse i den henskudte sag. Dels må det antages, 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.

Da der i øvrigt 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 kommentar eller endog fremkomme med en egentlig indstilling i sagen.

3. Indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse over for tilsynsrådene

Som tidligere berørt, er det i styrelseslovens § 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 beføjelser¹¹. Når ordet »retningslinier« blev erstattet med ordet »forskrifter« i indenrigsministerens lovforslag, skete det 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 af regulere udøvelsen af den pågældende beføjelse. Dette harmonerer med, at det i lovforslagets bemærkninger til § 47 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, 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.

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

Der er næppe tvivl om, at indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse bl. a. vil blive anvendt til gennemførelse af regeringens og folketingets intentioner i samfundsøkonomisk henseende. Indenrigsministeriet har således allerede foreskrevet tilsynsrådene, at disse kun må give samtykke til optagelse af kommunelån, der opfylder visse nærmere angivne betingelser med hensyn til rentens størrelse,

11. Bet. pag. 206.

lånets løbetid osv., se cirk. skr. af 1. april 1970 om kontrollen med kommunernes låneoptagelser m. v., jfr. cirk. skr. af 9. juni 1970.

Det kan heller ikke være udelukket, at indenrigsministeriet fastsætter bestemte kvoter for det enkelte tilsynsråds adgang til at til-lade kommunale låneoptagelser.

4. Anke af tilsynsrådernes afgørelser

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

Bestemmelsen er ifølge lovforslagets bemærkninger 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 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. Tilsynsrådets beslutninger i henhold til lovens § 61 om annullation og tvangsbøder må derfor formentlig kunne indankes for indenrigsministeriet. Det kan derimod næppe antages, at tilsynsrådets beslutning om at rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af en kommunalbestyrelse kan påankes af kommunalbestyrelsen, da en sådan beslutning ikke rummer nogen afgørelse i forhold til kommunalbestyrelsen.

Det kan ikke være nogen betingelse for en kommunalbestyrelses adgang til at indbringe legalitetsspørgsmål for domstolene, at en forudgående anke til ministeriet har fundet sted. Erfaringerne fra udøvelsen af tilsynet efter den tidligere lovgivning viser imidlertid, at kommunalbestyrelserne praktisk taget altid har bøjet sig for indenrigsministeriets opfattelse i retsspørgsmål, og indbringelse for domstolene sker overordentlig sjældent. Der er næppe grund til at for-

vente, at dette forhold i væsentlig grad vil ændres under den nu gældende tilsynsorganisation.

Det kan tænkes, at en kommunalbestyrelse kun påanker en del af et tilsynsråds afgørelse, f. eks. et enkelt vilkår. Dette rejser visse spørgsmål om ministeriets omgørelsesadgang.

Der kan ikke være noget til hinder for, at ministeriet indskrænker sin ankebehandling til alene at angå det påankede punkt.

Et andet og vanskeligere spørgsmål er, om ministeriet kan ændre tilsynsrådets afgørelse som helhed, selv om kommunen kun har påanket en del af afgørelsen. Dette bør vistnok antages. Resultatet kan støttes dels på udtalelsen i bestemmelsens bemærkninger om, at man fandt, at ministeren bør have samme kompetence i en påanket sag, som i en sag et tilsynsrådsmedlem har henskudt, dels på at bestemmelsen i øvrigt klart er udtryk for, at afgørelser, der påankes, kan ændres til skade for kommunen.

Der er ikke holdepunkter for at antage, at en indbringelse for indenrigsministeriet skulle have opsættende virkning. Spørgsmålet kan være af interesse i forbindelse med påanke af vilkår.

Det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til styrelsesloven, rejste over for 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, jfr. folketingsudvalgets betænkning af 26. september 1967 pag. 4, 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 disposition, 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 skulle være af-

skåret 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 for kommunen 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.

C. Tilsynets indhold

1. Legalitetstilsynet

Det bestemmes i styrelseslovens § 61, stk. 1, at tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen.

Reglen om adgangen til at annullere en kommunalbestyrelsesbeslutning finder som også efter den tidligere lovgivning kun anvendelse over for ulovlige beslutninger, ikke over for blot uhensigtsmæssige beslutninger.

Det er alene definitive beslutninger, hvorved der tilsigtes opnået retsvirkninger, der kan være genstand for annulation¹². Foreløbige udtalelser eller blotte meddelelser kan således ikke annulleres.

Virkningen af annulationen er alene, at beslutningen betragtes som ikke truffet, og tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede. Er den ulovlige beslutning udført, må man benytte sig af et af de øvrige tvangsmidler.

Spørgsmålet om lovligheden af en annulation kan af vedkommende kommunalbestyrelse indbringes for domstolene¹³. Derimod påhviler der ikke tilsynsmyndigheden nogen pligt til at foranledige en efterfølgende domstolsprøvelse af en foretaget annulation.

Der er ikke holdepunkter for at antage, at en kommunalbestyrelses indbringelse for domstolene af spørgsmålet om en annulations lovlighed skulle have opsættende virkning¹⁴. Annulationen står altså ved magt, indtil den underkendes ved en domsafgørelse.

Om anke af tilsynsrådets afgørelse om annulation se foran under B. 4.

Det bestemmes endvidere i § 61, stk. 2, at dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at

12. *Ernst Andersen* pag. 295–96.

13. *Ernst Andersen* pag. 167 og 302.

14. *Ernst Andersen* pag. 308.

udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder.

Det er i overensstemmelse med de tidligere regler en forudsætning for anvendelsen af den pågældende bestemmelse, at kommunalbestyrelsen har handlet i strid med bestemmelser af offentlig interesse indeholdt i lov¹⁵.

Tvangsbøder kan kun anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er hjemlet i loven. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må tilsynsmyndigheden være henvist til at anlægge sag mod kommunalbestyrelsen ved domstolene.

Der er ikke ved bestemmelsen hjemlet adgang til at pålægge enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse tvangsbøder for undladelser af at opfylde en forpligtelse, der påhviler vedkommende i henhold til kommunallovgivningen, f. eks. pligten til at deltage i kommunalbestyrelsens møder. Omvendt skal tvangsbøder ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af en kommunalbestyrelse, idet formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, og der vil derfor ikke kunne anvendes tvangsbøder over for medlemmer, der i et møde har stemt for, at forpligtelsen skal opfyldes.

Tvangsbøder kan alene pålægges af den pågældende almindelige tilsynsmyndighed, altså af indenrigsministeriet eller tilsynsrådet¹⁶. Dersom andre forvaltningsmyndigheder ønsker tvangsbøder anvendt må de derfor rette anmodning herom til tilsynsmyndigheden. Efterkommes anmodningen ikke, må den pågældende myndighed være henvist til søgsmål ved domstolene mod kommunalbestyrelsen.

Også spørgsmålet om tvangsbøder kan indbringes for domstolene¹⁷.

Vedrørende spørgsmålet om anke af tilsynsrådets afgørelser om tvangsbøder se foran under B. 4.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen som helhed, dens flertal eller enkelte af dens medlemmer har udvist forsømmelse eller skødesløshed i forbindelse med udførelsen af de kommunale anliggender og ved denne adfærd har påført kommunen et tab, er der efter § 61,

15. *Ernst Andersen* pag. 177.

16. *Ernst Andersen* pag. 181.

17. *Ernst Andersen* pag. 164.

stk. 2, 2. pkt., tillagt tilsynsmyndigheden adgang til at gennemføre et erstatningssøgsmål ved domstolene mod de pågældende medlemmer¹⁸.

Det er fast antaget, at ansvar imod en kommunalbestyrelse for dens forvaltning alene kan gøres gældende af tilsynsmyndigheden¹⁹.

En reaktion fra tilsynsmyndighedens side som led i legalitetstilsynets gennemførelse kan i princippet foranlediges på et hvilket som helst grundlag, der giver tilsynsmyndigheden formodning om, at en kommunalbestyrelse har handlet ulovligt. Som praktiske eksempler kan nævnes klager fra mindretal i kommunalbestyrelsen eller fra borgere. Endvidere kan nævnes tilsynsmyndighedens gennemsyn af kommunens budgetter og regnskaber²⁰, og endelig kan andragender, som kommunerne indsender for at opnå et fornødent samtykke, undertiden indeholde en beskrivelse af forhold, hvis lovlighed der kan være anledning til at undersøge nærmere.

Styrelseslovens bestemmelser om annullation, tvangsbøder og søgsmål er en videreførelse af den tidligere lovgivning herom i købstadkommunalloven og landkommunalloven. Bestemmelserne har kun yderst sjældent fundet anvendelse i praksis. Der er imidlertid næppe tvivl om, at deres tilstedeværelse i visse tilfælde kan bidrage til at give en i formen vejledende udtalelse en betydelig autoritet²¹.

2. Hensigtsmæssighedstilsynet

Medens legalitetstilsynet tilsigter at skabe mulighed for indgriben over for ulovlig forvaltning, er meningen med hensigtsmæssighedstilsynet at sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at man kan forhindre gennemførelsen af visse dispositioner, der – selv om de ikke er ulovlige – er uforenelige med det samlede samfunds interesser eller målsætninger eller er egnede til at skade kommunen selv. Hensynet til kommunen selv er dog trådt i baggrunden, efter at der ved inddelingsreformen er skabt større og mere bærekraftige kommuner.

18. Tilsynsmyndigheden har derimod ikke hjemmel til på egen hånd at pålægge kommunalbestyrelsens medlemmer et erstatningstilsvær.

19. *Ernst Andersen* pag. 310.

20. Kommunens årsbudget og årlige regnskab skal efter styrelseslovens § 54 indsendes til tilsynsmyndigheden, men kræver ikke dennes godkendelse.

21. Se således indenrigsministeriets skr. af 14. maj 1970, hvori det overfor et kommunalbestyrelsesmedlem udtaltes, at det påhvilede tilsynsrådet, der som ulovlige forhold i en kommunalbestyrelse ikke ophørte, at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder evt. bestemmelse om tvangsbøder.

Hensigtsmæssighedstilsynet efter styrelsesloven gennemføres derved, at der i loven findes bestemmelser om, at visse nærmere angivne kategorier af en kommunalbestyrelses beslutninger kræver tilsynsmyndighedens samtykke. I det følgende skal de vigtigste af disse bestemmelser nærmere behandles.

a) *Låneoptagelser*²²

Det bestemmes i styrelseslovens § 55, stk. 1, at kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Kravet om samtykke gælder, hvad enten lånet er et midlertidigt eller et endeligt lån, og uanset om lånet optages som et almindeligt kommunelån eller ydes mod pant i fast ejendom, som f. eks. et kredit- eller hypotekforeningslån.

Ved behandlingen af ansøgninger om tilladelse til låneoptagelse påser tilsynsmyndigheden, at kommunen har en rimelig skatteudskrivning i forhold til sin anlægsvirksomhed. Er dette ikke tilfældet, vil samtykke blive betinget af, at kommunen i en årrække forøger sin skatteudskrivning med et nærmere fastsat beløb.

Hvis renten af lånet er urimelig, vil samtykke blive nægtet. Derved opnås bl. a., at kommunerne i en tid, hvor der hersker kapitalmangel i samfundet, ikke overbyder erhvervslivet med hensyn til rente.

Fra reglen om, at låneoptagelse kræver samtykke – der må betegnes som den vigtigste af reglerne inden for hensigtsmæssighedstilsynet – gælder et par ikke uvæsentlige undtagelser.

For det første bestemmes i styrelseslovens § 56, stk. 1, at kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan disponere over en kassekredit inden for et beløb, der skal fastsættes af indenrigsministeren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner til et bestemt beløb pr. indbygger. Disse beløb er ved indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 145 af 1. april 1970 fastsat til 25 kr. pr. indbygger i amtskommuner og 60 kr. pr. indbygger i primærkommuner.

Når der i bestemmelsen anvendes ordet kassekredit, må dette forstås i den for tilsynets udøvelse relevante forstand, medens långi-

22. Indenrigsministeriets cirk. af 17. juni 1970 om kommunernes låntagning, økonomiske planlægning m. v. Indenrigsministeriets cirkulærskr. af 1. april 1970, jfr. cirkulærskr. af 9. juni 1970, til samtlige tilsynsråd om kontrollen med kommunernes låneoptagelser m. v. *J. B. Pileborg*: Kommunerne og lånekontrollen. Danmarks Amtsråd 1970/71 nr. 2 pag. 7 ff.

vers betegnelse af låneydelsen er uden betydning. Kassekreditten må ikke indgå som en permanent del af 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.

Det bestemmes dernæst i styrelseslovens § 56, stk. 2, at kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan optage lån, som afvikles over driftsregnskabet med mindst $\frac{1}{3}$ årligt, for så vidt lånets provenu anvendes til forøgelse af driftskapitalen, til endelig finansiering af kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

For så vidt angår lån optaget i perioden fra budgettets vedtagelse senest 1. oktober, jfr. § 38, til regnskabsårets begyndelse den 1. april, jfr. § 36, vil kravet om afvikling over driftsregnskabet med mindst $\frac{1}{3}$ årligt kun kunne opfyldes, såfremt $\frac{1}{3}$ af lånebeløbet kan indeholdes i det for det kommende regnskabsår vedtagne budget. Under budgetlægningen må kommunalbestyrelsen derfor være opmærksom på dette forhold. Indenrigsministeriet har i cirk. skr. af 1. april 1970 anmodet tilsynsrådene om at tage sådanne låneoptagelser i betragtning under udøvelsen af lånekontrollen.

Styrelseslovens § 55, stk. 2, fastsætter, 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.

Kommunerne anvender normalt den fremgangsmåde at søge samtykket i to omgange, således at der i første omgang søges en principiel godkendelse af, at anlægsarbejdet finansieres ved optagelse af lån, og senere søges godkendelse af vilkårene for et bestemt lånetilbud. Denne fremgangsmåde er hensigtsmæssig, idet tilsynsmyndigheden sættes i stand til i første omgang at gøre sagen til genstand for de tilsynsmæssige overvejelser, således at man i anden omgang i reglen kan indskrænke sig til en stillingtagen til lånevilkårene. Tidsfrister, der måtte være knyttet til lånetilbuddet, vil herved kunne overholdes.

b) *Afgivelse af garantitilsagn*²³

Det bestemmes i styrelseslovens § 57, stk. 1, 1. pkt. at kommunal-

23. Indenrigsministeriets cirkulærskr. af 18. juni 1970 til samtlige tilsynsråd vedrørende kommunegaranterede lån. *Frederik E. Olsen*: Fjernvarmens økonomiske og juridiske problemer. Statens byggeforskningsinstitut, S.B.I.-rapport nr. 51. København 1964.

bestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti²⁴ eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser. Det samme gælder efter § 57, stk. 1. 2. pkt. med hensyn til tilsagn om regelmæssige ydelser o. lign., som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

Reglen i 2. pkt. er begrundet i, 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. Medens noget sådant efter den tidligere lovgivning måtte anses for udelukket, er der nu tilvejebragt hjemmel for, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives sådanne tilsagn.

Også fra regelen om nødvendigheden af samtykke til garantier m. v. gælder visse undtagelser.

Kommunalbestyrelser i primærkommuner kan således efter styrelseslovens § 57, stk. 2, uden samtykke give garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved indlæggelse af gas, vand eller elektricitet i ejendomme, der er beliggende i kommunen, og ved anlæg, udvidelse eller omfattende istandsættelse af gader, veje og kloakker, når lånene afdrages over højst 20 år. Samtykke er heller ikke nødvendigt til primærkommuners garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg af ejendomme, der er beliggende i kommunen, eller for lån, der ydes kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der er påført dem ved omlægning af elforsyningen for et større område, når lånene afdrages over højst 10 år, jfr. styrelseslovens § 57, stk. 3.

Samtykke er således uforlødent til garanti for de hyppigt forekommende lån, der ydes til dækning af udgifterne ved istandsættel-

24. Samtykke er ikke anset for nødvendigt ved indtræden i en opsigelig husdyrsforsikring, skønt dette medførte solidarisk ansvar, når det var et led i forvaltningen af en landbrugsejendom, U.f.R. 1929.756 H.

Indenrigsministeriet har i skr. af 4. juni 1970 udtalt, at kommunerne 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 indtrædelse i et sådant selskab, at vedkommende kommunale tilsynsmyndighed har godkendt indmeldelsen. Indenrigsministeriet udtalte videre, at tilsynsmyndighedens samtykke derimod er uforlødent, hvor et solidarisk ansvar pådrages som et naturligt led i en retshandel, der indgås med et andet formål (f. eks. erhvervelse af fast ejendom) end indtrædelsen i andelsselskabet.

ser af private veje og gader i forbindelse med deres overtagelse som offentlige.

c) *Dispositioner over fast ejendom*²⁵

Det bestemmes i § 59, stk. 1, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen²⁶. Indenrigsministeren kan dog bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Det er kun egentlige erhvervelser og afhændelser af ejendomme, der kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Derimod ikke indgåelse af lejemål, medmindre lejemålet er indgået på så lang tid eller på sådanne vilkår, at det må sidestilles med en erhvervelse eller en afhændelse af ejendommen.

Det påhviler ikke tinglysningsdommeren at påse, at en kommune, der erhverver fast ejendom, har tilsynsmyndighedens samtykke hertil,

25. *Poul Andersen*: Kommunernes rådighed over fast ejendom. U.f.R. 1964 B pag. 245 ff., *Preben Espersen*: Lov om tilbudspligt. Jur. 1969 pag. 333 ff, *Preben Espersen*: Loven om tilbudspligt. Kommunal Årbog 1970 pag. 778 ff, *Preben Espersen*: Tilbudspligt. Byplan 1969 pag. 94 ff, *G. A. Lustrup*: Kommunernes jordpolitik. Kommunal Årbog 1963 pag. 852 ff, *Aage Madsen*: Om leje af kommunale grunde. Købst. Tidsskr. 1963-64 pag. 198, *Aage Madsen*: Salg eller udleje af kommunale grunde. Købst. Tidsskr. 1967-68 pag. 319 ff, *B. H. Rossel*: Servitutter i forbindelse med kommunale grundsalg. Kommunal Årbog 1965 pag. 843 ff samt *J. Trolle* i U.f.R. 1965 B pag. 25, *Ole Krarup* smst. pag. 121, *Poul Andersen* smst. pag. 190 og *Ole Krarup* i U.f.R. 1966 B pag. 26.

26. Indenrigsministeriet har i skr. 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.

Indenrigsministeriet har endvidere i skr. af 9. juni 1962 (nr. 161) udtalt, at det efter indenrigsministeriets opfattelse ikke er foreneligt med kommunallovgivningens forudsætninger, at en kommune køber en ejendom, der hidtil har været anvendt til lagerformål, med ejendommens salg eller udleje til en eller flere erhvervsvirksomheder for øje.

I skr. af 23. april 1969 har indenrigsministeriet udtalt, at kommunallovgivningen ikke indeholder bestemmelser, der pålægger en kommune at anvende bestemte fremgangsmåder ved forberedelsen af salg af kommunens ejendomme.

I indenrigsministeriets skr. af 24. februar 1970 udtales, at der ikke består nogen pligt for kommunale råd til at udbyde ejendomme til offentligt salg, men at det må forudsættes, at kommunale ejendomme søges afhændet bedst muligt.

jfr. U.f.R. 1937, 133 V.L.K., hvori det udtales, at forinden tinglysning af skøde kan finde sted, påhviler det ikke 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 nærmere forskrifter²⁷.

Der kan altså ikke ske afvisning under henvisning til, at samtykke til erhvervelsen ikke er dokumenteret.

Der kan heller ikke gives skødet retsanmærkning om, at samtykke til erhvervelsen ikke ses dokumenteret²⁸.

Derimod kræver tinglysning af en kommunes afhændelse eller pantsætning af fast ejendom dokumentation for tilsynsmyndighedens samtykke. Det samme gælder ved tinglysning af servitutter, hvorved der pålægges en kommunen tilhørende ejendom en vedvarende byrde²⁹.

Bestemmelsen i § 59, stk. 1, 2. pkt., om, at indenrigsministeren kan bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke, var genstand for drøftelser mellem det folketingsudvalg, der behandlede styrelseslovforslaget, og indenrigsministeren. Indenrigsministeren udtalte over for udvalget, at der var grund til at forvente, at f. eks. enkeltstående ejendomsdispositioner op til en vis grænse, ekspropriationerhvervelser 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.

I en cirkulærskrivelse af 1. april 1970 til samtlige tilsynsråd vedrørende generelt samtykke til erhvervelse af fast ejendom har indenrigsministeriet imidlertid udtalt, at man finder det mest hensigtsmæssigt, at der, forinden der fastsættes regler i medfør af styrelseslovens § 59 om visse ejendomsdispositioners fritagelse for krav om samtykke, bliver etableret en ordning, hvorefter alle kommuner – forsøgsvis og på visse nærmere vilkår – får adgang til at erhverve fast ejendom uden at skulle indhente tilsynsmyndighedens samtykke i hvert enkelt tilfælde. Indenrigsministeriet fastsatte derfor i medfør

27. Jfr. tilsvarende afgørelse U.f.R. 1954. 137. V.L.K.

28. U.f.R. 1953. 368. Ø.L.K.

29. Jfr. således U.f.R. 1955. 550 V.L.K. hvor en deklaration, hvorved der pålagdes en ejendom, der tilhørte en sognekommune, en vandhentnings-servitut til fordel for naboejendommen, med rette fandtes afvist fra tingbogen, da amtsrådets godkendelse ikke var indhentet.

af lovens § 47, stk. 2, følgende forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser:

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

Det bestemmes i styrelseslovens § 58, at der i hver kommune skal oprettes en jordfond. Ved afhændelse af fast ejendom indgår salgsprovenuet³⁰ i jordfonden, medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, og ved erhvervelse af fast ejendom kan købesummen afholdes af jordfonden, jfr. § 59, stk. 2.

Kommunerne vil således ikke kunne lade eventuelt overskud ved køb og salg af fast ejendom indgå direkte på driftsregnskabet og herigennem nedsætte skatteudskrivningen.

Bortset fra nedbringelser gennem afholdelse af købesummer for fast ejendom må jordfonden ikke formindskes uden tilsynsmyndighedens samtykke, jfr. § 58, stk. 2.

d) *Kommunale samarbejdsaftaler*³¹

Selv om de ændringer i den kommunale inddeling og struktur, der er gennemført ved kommunalreformen, har formindsket behovet for, at en række kommunale opgaver løses af flere kommuner i fællesskab, er der dog næppe tvivl om, at der også fremtidig vil være et vist behov for samarbejde mellem flere kommuner.

Uanset hvorledes man fastlægger kommunegrænserne, vil der således findes visse grænseområder, hvor en tilfredsstillende betje-

30. Ordet »salgsprovenuet« blev indsat under folketingsbehandlingen i stedet for ordet »salgssummen« for at tydeliggøre, at omkostninger m. v. i forbindelse med afhændelse kan fradrages det beløb, der skal indgå i jordfonden.

31. N. O. Herslund: Nogle bemærkninger om tilsynet med og styrelsen af kommunale fællesskaber, Sgrt. 1955/56 pag. 83 ff og pag. 108 ff., *Chr. Hyltoft*: Kommunale fællesskaber vedrørende plejehjem. Kommunal Årbog 1965 pag. 829 ff.

ning af borgerne vil forudsætte et samarbejde mellem nabokommunerne.

Hertil kommer, at der ikke mindst på det forsyningsmæssige område vil være en del opgaver, som er for store for en normal primærkommune og for stærkt lokalt betonet til, at det er naturligt, at de varetages af amtskommunen.

Endvidere vil der i en række tilfælde kunne opnås betydelige besparelser både anlægs- og driftsmæssigt ved et samarbejde mellem flere kommuner om en opgaves løsning, f. eks. rensningsanlæg, forbrændingsanstalter og lign.

Endelig må nævnes, at området for de kommunale opgaver er undergivet stadige ændringer, og udviklingen vil derfor for visse opgavers vedkommende kunne sprænge de normale rammer for de kommunale enheder.

Den danske kommunallovgivning bygger imidlertid på det grundprincip, at den enkelte folkevalgte kommunalbestyrelse er den kompetente og ansvarlige myndighed for kommunens anliggender, dog som tidligere beskrevet således, at kommunalbestyrelsens virksomhed er underkastet et vist tilsyn fra statens side.

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 styrelseslovens § 60, stk. 1, i overensstemmelse med princippet i den tidligere gældende lovgivning foreskrevet, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter styrelsesloven, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er fastsat i lovgivningen.

Bestemmelserne i § 60, stk. 1, handler kun om frivillige aftaler mellem kommuner om løsning af opgaver i fællesskab. Man har ikke fundet det påkrævet eller hensigtsmæssigt at indføre hjemmel for påbud om samarbejde i styrelsesloven. Sådan hjemmel findes ganske vist for visse sagområders vedkommende i en række speciallove, men disse berøres ikke af styrelseslovens bestemmelser, og i det omfang, der på andre særlige områder måtte vise sig behov for hjemmel til at påbyde samarbejde, vil det være hensigtsmæssigt, at regler herom optages i den lov, der i øvrigt regulerer området.

Kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse gælder som berørt kun aftaler, der for en eller flere af deltagernes vedkommende vil medføre indskrænkning i de beføjelser, som efter styrelsesloven eller dens forudsætninger tilkommer kommunalbestyrelsen som besluttede og udøvende myndighed i kommunens anliggender. En udtømmende angivelse af, hvilke aftalebestemmelser der medfører en sådan indskrænkning, er næppe mulig, og nogen nærmere afgrænsning er derfor ikke foretaget i lovteksten. I praksis vil afgørelsen imidlertid næppe volde særlige vanskeligheder.

Kravet om godkendelse vil således omfatte aftaler, hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f. eks. beslutninger om låneoptagelser, garantiforpligtelser, køb, salg og pantsætninger af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder osv.

Endvidere skal godkendes sådanne aftaler, hvorved en eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål.

Også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse negativt, kan være omfattet af kravet om godkendelse. Dette vil f. eks. gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes forvaltningsapparat eller institutioner påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på de samme områder.

I forbindelse med godkendelse af aftaler vil tilsynsmyndigheden kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en rimelig indflydelse på samarbejdsvirkshedens udøvelse. Endvidere vil det kunne påses, at aftalen i fornødent omfang indeholder bestemmelser om, at visse af samarbejdsvirkshedens dispositioner kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Det fastsættes endvidere i § 60, stk. 2, at aftaler af den i § 60, stk. 1, nævnte 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.

Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenig-

hed mellem deltagerne. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen også her af indenrigsministeren, jfr. § 60, stk. 3.

Bestemmelsen om, at samarbejdsaftaler kan ophæves, når deltagerne er enige herom, er en naturlig konsekvens af, at styrelseslovens bestemmelser kun drejer sig om frivilligt indgåede aftaler. Det må i denne forbindelse understreges, 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 omfatter også aftaler, der er indgået før lovens ikrafttræden.

Hvad angår en eller flere deltageres udtrædelse efter opsigelse, må der sondres mellem, om opsigelsen er hjemlet i den godkendte aftale eller blot accepteres af de øvrige deltagere.

For så vidt regler om opsigelse er indeholdt i selve aftalen, vil de hermed have været undergivet tilsynsmyndighedens prøvelse i forbindelse med godkendelsen i henhold til § 60, stk. 1, og det har i denne forbindelse kunnet påses, at regler om opsigelse i fornødent omfang suppleres af regler om det hermed forbundne økonomiske opgør, herunder eventuelt bestemmelser om, at tilsynsmyndighedens godkendelse heraf er fornøden.

Dersom opsigelsen ikke er hjemlet i den godkendte aftale, men blot accepteres af de øvrige deltagere, således at samarbejdet fortsættes mellem disse, foreligger en ophævelse af den oprindelige aftale samt indgåelse af en ny samarbejdsaftale mellem de tilbageværende deltagere. Disse aftaler er underkastet godkendelseskrav efter henholdsvis § 60, stk. 3 og § 60, stk. 1.

3. *Kommunernes lønningsnævn*

Efter styrelseslovens § 67, således som denne er ændret ved lov nr. 219 af 4. juni 1969 skal bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste, herunder personale ansat under Københavns kommune, godkendes af Kommunernes Lønningsnævn. Endvidere skal bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for personale ved havne, for hvilke kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, godkendes af nævnet.

Lønningsnævnets medlemmer beskikkes af indenrigsministeren ef-

ter indstilling af de kommunale sammenslutninger samt Københavns kommunalbestyrelse og Frederiksberg kommunalbestyrelse.

De nærmere regler om nævnets sammensætning og virksomhed fastsættes af indenrigsministeren efter forslag af de kommunale sammenslutninger og kommunalbestyrelser, der har indstillingsret til medlemskab i nævnet. Disse regler er fastsat i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 220 af 4. juni 1969 om Kommunernes Lønningsnævn, jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 112 af samme dato om tilsynet med kommunalt ansat personales løn- og ansættelsesforhold.

Forkortelser

Ernst Andersen:	Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen. Kbh. 1940.
Poul Andersen:	Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. 5. udg. Kbh. 1965.
Bet.:	Kommuner og kommunestyre. Betænkning afgivet af kommunallovskommissionen. Bet. nr. 420/1966.
D.K.:	Danske Kommuner.
H.:	Højesteretsdom.
Jur.:	Juristen.
Kommunale valglov:	Lovbekendtgørelse nr. 455 af 21. december 1965 om kommunale valg som ændret ved lov nr. 223 af 31. maj 1968, lov nr. 168 af 18. april 1969 og lov nr. 599 af 19. december 1969.
Kommunens styrelse:	Preben Espersen: Kommunens styrelse, A.O.F. Kbh. 1969.
Kommune og demokrati:	Preben Espersen: Kommune og demokrati, A.O.F. Kbh. 1970.
K.T.:	Kommunaltidende.
Købst. Tidsskr.:	Købstadforeningens Tidsskrift.
Købstadkommunalloven:	Lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965 om købstadkommunernes styrelse med senere ændringer.
Landkommunalloven:	Lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965 om landkommunernes styrelse med senere ændringer.

N.A.T.:	Nordisk administrativt Tidsskrift.
Normalforretningsorden:	Normalforretningsorden for primærkommuner. Udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.
Normalvedtægt:	Normalvedtægt for primærkommunernes styrelse. Udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.
Normalvedtægt for amtskommuner:	Normalvedtægt for amtskommunernes styrelse. Udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 172 af 7. august 1969.
Sgrt.:	Sognerådstidende.
Styrelsesloven:	Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse som ændret ved lov nr. 219 af 4. juni 1969 og lov nr. 125 af 25. marts 1970.
U.f.R.:	Ugeskrift for Retsvæsen.
V.L.D.:	Vestre Landsrets Dom.
V.L.K.:	Vestre Landsrets kendelse.
Ø.L.D.:	Østre Landsrets dom.
Ø.L.K.:	Østre Landsrets kendelse.

Sagregister

- Afbrydelse af taler 41
- Afstemning
 - Afstemningstema 49 f
 - Formandsstemme 51
 - Fuldmægtig 50
 - Hemmelig 50
 - Lodtrækning 52
 - Pligt til deltagelse i 51
 - Skriftlig 50
 - Stemmelighed 51
 - Underændringsforslag 48 f
 - Ændringsforslag 48 f
- Afvigende mening 53
- Aktier 61
- Amtmand 137
- Anke 140 ff
 - Indbringelsesfrist 141
 - Legalitetsspørgsmål 140
 - Opsættende virkning 141
 - Vilkår 141
- Anlægsarbejder 103, 110
- Annulation 142
- Ansættelse 62
- Anvisning 97
- Beslutning
 - Protokol 52 ff
 - Utilstrækkeligt grundlag 37 f
 - Ændring af 46 ff
- Beslutningsdygtighed 40
- Beslutningsprotokol 52 ff
 - Afvigende mening 53
 - Autorisation 52
 - Løsbladssystem 53
 - Oplæsning af 54
 - Rettelse i 53
 - Udvalg 83
 - Underskrift 54
- Bevillinger
 - Bevillingsmyndighed 55, 81
 - Delegationsforbud 128
 - Kapitalbevillinger 56
 - Tillægsbevillinger 56
- Bevillingsmyndighed 55, 127 f
- Borgerligt ombud 27
- Borgmester: se formand
- Budget
 - Delegationsforbud 94, 128
 - Kontrol 97, 102
- Bundet flertalsvalg 20, 62
- Cirkulation, sagers 82
- Dagsorden: 34 ff
 - Formandens forslag 36
 - Fravigelse af 41
 - Lukkede døre 36, 69
 - Ordet til 41
 - Pressen 27
 - Ulovlige beslutninger 32, 33
- Decision af regnskab 128
- Delegation 126 ff
 - Begrænsninger i adgang 127 f
 - Formand 129
 - Garantitilsagn 127
 - Næstformand 130
 - Private 132
 - Rækkevidden af 126 f
 - Tilbagekaldelse af 127
 - Tjenestemænd m. v. 131
 - Udvalg 128
 - Vedtægtsbestemmelser om 126
- Driftsbudgetter 95, 96
- Dørlukning (se tillige offentlighed) 36, 66 ff

- Beslutning om 69
- Dagsordensforslag 69
- Forhandling om 66
- Kommunalt ansatte 69 f
- Meddelelse om 69
- Medlems krav om 69
- Pligt til 73
- Tavshedspligt 70, 74
- Udvalg 71 ff

- Ejendomsdispositioner 98, 148 ff
- Erstatningssøgsmål 143
- Fast ejendom, dispositioner over 148 ff
- Generelt samtykke 149
- Jordfond 150
- Lejemål 148
- Samtykkefritagelse 149
- Tinglysning 148 f

- Flertalsvalg 62 f
 - Ansættelse 62
 - Bundne flertalsvalg 20, 62
 - Lodtrækning 62
- Forening af kommunal tjeneste og hverv 88 ff
- Forhandling 40 ff
 - Afslutning 42
 - Grundlag 32
 - Ledelse 41
 - Ordensregler 42
 - Protokol 52
 - Tema 32
 - Udelukkelse fra 42 ff
- Forhandlingsgrundlag 32 ff
- Forhandlingsprotokol (se tillige beslutningsprotokol) 52
- Forholdstalsvalg 63 ff
 - d'Hondts metode 63
 - Enighed 63
 - Formands plads 65
 - Fraværende medlemmer 64
 - Gruppedeling 64
 - Lodtrækning 64
 - Partibetegnelse 63
 - Støtte til anden gruppe 65
 - Udpegelse 64
- Forhåndslånetilladelse 146
- Formand 118 ff
 - Administrationsleder 120 f
 - Dobbelthverv 21
 - Erklæringer 122
 - Forhandlingsret 120
 - Fortolkning af forretningsorden 120
 - Fravær 124
 - Fritagelse 21
 - Følgebeslutninger 121
 - Intern organisation 122
 - Kompetence 118
 - Kontrol med 122
 - Koordinerende funktioner 121, 122 f
 - Valg 20
- Formandsvalg, fejl ved 22
- Fornytt behandling 46 f
- Forretningsorden 15 f
 - Ændringer i 16
- Forsikring 103, 111
- Forslag om ulovlig beslutning 32
- Fortroligt materiale 75 ff
 - Afskrift 77 f
 - Beskyttelse af 75 ff
 - Forretningsordenen 77
 - Opnotering 77
 - Referater 77
 - Tilbagelevering af 75 ff
 - Udvalg 77
- Frederiksberg 136
- Følgebeslutninger 121

- Garanti 127, 146 ff
 - Delegation 127
 - Grundejerlån 147
 - Regelmæssige ydelser 147
 - Solidarisk ansvar 147
- Genoptagelse af sager 46 ff
- Grundejerlån 97, 127, 147

- Havne
 - Budget 58
 - Udvalg 25

Hensigtsmæssighedstilsyn *144 ff*

Henskydningsret 136, 138

Indenrigsministeriet 136

Anke til 140

Instruktionsbeføjelse 136, 139 f

Vejledende udtalelser 44

Indstillinger 48, 62, 109 f

Inhabilitet *42 ff*

Domstolsprøvelse 43

Oplysningspligt 43

Regnskabsbemærkninger 57

Udvalgsmedlems 87, 88

Vejledende udtalelser 44

Instrukser for tjenestemænd 132

Instruktionsbeføjelse 139

Intern organisation 122

Jordfond 150

Kapitalbevillinger 56

Kassekredit 145

Kasse- og regnskabsudvalg 92, 107

Kommissioner 106

Kommunalbestyrelsens formand,
se formand

Kommunalbestyrelsens næstformand,
se næstformand

Kommunale anliggender 12

Kommunale fællesskaber *150 ff*

Godkendelse 151

Ophævelse 137, 152

Opsigelse 153

Pligtmæssigt samarbejde 151

Udtrædelse 153

Valg af repræsentanter 61 f

Vilkår for ophævelse 152

Kommunale hverv 113

Kommunallovskommissionen 11

Kommuneafstemninger 46, 47

Kommunernes Lønningsnævn 153 f

Konstituerende møde *18 ff*

Dagsorden for 19

Legalitetstilsyn *142 ff*

Annulation 142

Erstatningssøgsmål 143

Sagsanlæg 143

Tvangsbøder 143

Lejemål 148

Licitation 86

Lodtrækning 52, 62, 64

Lukkede døre, se dørlukning

Lønningsnævn Kommunernes 153 f

Lån *145 ff*

Foreløbig lånetilladelse 146

Forhåndstilladelse 146

Kassekredit 145

Korte lån 146

Magistratsordninger *114 ff*

Meningstilkendegivelser 32

Mindretalsstandpunkt 53

Møder 41 f

Aflysning 26

Amtsrådet 27

Bekendtgørelse 26 f

Ekstraordinære 27 f

Ferietid 26

Forberedelse 27

Mødeindkaldelse 27 f, 118

Mødeledelse 41

Mødetidspunkt 26 f

Ro og orden 41

Udelukkelse af medlemmer 26

Udelukkelse af tilhørere 41

Næstformand *123 ff*

Administrationsledelse 124

Delegation til 130

Fritagelse for hverv 21

Mødeledelse 123

Stedfortræder for 30

Valg 22 f

Offentlighed (se tillige dørlukning)
66 ff

Folketingsudvalgets betænkning 67

Kommunalbestyrelsesmøder 66 ff

Lov om offentlighed i

forvaltningen 68

Partsoffentlighed 68
 Udvalg 71 ff
 Ytringsfrihed 69
 Omgørelsesadgang (se tillige anke)
 133, 140 ff
 Omvalg 22
 Oplysninger 37, 121
 Fra kommunal administration 38
 Fra udvalg 38
 Fremskaffelse af yderligere 38 f
 Pligt til at sørge for 37
 Overgang til 2. behandling 41

Partibetegnelse 63
 Partsoffentlighed 68
 Personlig interesse: Se inhabilitet

Rammebeslutninger 127
 Regelmæssige ydelser 147
 Revision 57

Sager
 Fremlæggelse af 36
 Genoptagelse 46 ff
 Oplysning 37 f
 Sagsanlæg 143
 Samarbejdsaftaler: se kommunale
 fællesskaber
 Socialudvalg 25, 83, 108
 Solidarisk ansvar 147
 Spørgetid 78
 Stedfortræder 28 ff
 Folketingsbehandling 30
 Formandens, indkaldelse af 29
 Indkaldelse 29
 Indtræden i udvalgsposter m. v. 29
 Konstituerende møde 19
 Næstformandens, indkaldelse af 30
 Valg af 60
 Stemmesedler 62
 Styrelsesloven 11 f
 Fravigelse af 12, 116
 Ændringslove 12
 Styrelsesvedtægt 13 ff
 Delegationsbestemmelser 126

Offentlighedens adgang 13
 Stadfæstelse 13, 14 f, 137
 Stående udvalg (se tillige udvalg)
 105 ff
 Afgrænsning 105
 Antal 106 f
 Delegation til 128 f
 Dørlukning 71
 Havneudvalg 25
 Indstillinger 109
 Kompetence 108 f
 Opgaver 108
 Overtallige medlemmer 24
 Sammensætning 108
 Valg til 23 f
 Suppleant, se stedfortræder
 Supplerende undersøgelser 102, 121
 Særlige kommunale hverv 113
 Særlige udvalg 112 f
 Afgrænsning 105
 Formand 112 f
 Særstandpunkter 53

Tavshedspligt 70, 72 ff
 Fortroligt materiale 75
 Indhold 73
 Lukkede døre og 74
 Straf 72
 Udvalgsforhandlinger 74
 Tilsyn (se tillige tilsynsmyndigheder
 og tilsynsråd) 133 ff
 Anke 140
 Henskydningsret 136, 138
 Tilsynsmyndigheder 135 ff
 Ekspeditionstid 134 f
 Indenrigsministeriet 136
 Tilsynsrådene 137 ff
 Tilsynsråd 137 ff
 Anke 140
 Forskrifter for 139
 Henskydningsret 136, 138
 Indstillingsadgang 138
 Tinglysning 148 f
 Tjenestemænd 131 f
 Beføjelser 131
 Delegation til 131
 Instrukser 132
 Tvangs bøder 143

Udsættelse af sag 35, 40
 Udvalg (se tillige stående udvalg)
 80 ff
 Ansattes udelukkelse 88 ff
 Beslutningsdygtighed 83
 Beslutningsprotokol 83
 Bevillinger 81
 Dørlukning 71
 Forfald 86
 Formand 81
 Forretningsorden 83
 Henvisning til 49
 Indbringelse for kommunal-
 bestyrelsen 84
 Indstilling vedr. ansættelse 62
 Kontraktsforpligtelse, medlems 87
 Kontrol med 84
 Ledig plads 85 f
 Medlems forfald 86
 Medlems forretningsforbindelse
 med kommunen 86 f
 Møder 82
 Nedsættelse 23, 49
 Næstformand 82
 Opgaver 80
 Oplysningspligt 84
 Protokol 83
 Stedfortræder 29, 86
 Tavshedspligt 74 f
 Udsendelse af beslutninger 83
 Udtræden af 85 f
 Valgperiode 23, 85

 Valg 59 ff
 Afkald på pladser 23
 Afstemning 62
 Formand, kommunalbestyrelsens
 20
 Fritagelse for valg 21, 23
 Gruppedeling 24
 Næstformand,
 kommunalbestyrelsens 22
 Næstformand, udvalg 82
 Omvalg 22
 Stedfortræder 60
 Stående udvalg 23 f
 Udvalg, kommissioner m. v. 19, 23
 Udvalgsformand 81

Valgperiode, afkortning af 22
 Vejledende udtalelser 44
 Viceborgmester, se næstformand

Ændringsforslag 48 f

Økonomiudvalget 92 ff
 Administrerende funktioner 98 ff
 Aflæggelse af årsregnskab 56, 96
 Anvisning 97
 Budgetkontrol 97
 Dagsorden 101
 Erklæring 102, 104
 Finansieringsoversigter 94 f
 Forhold til forvaltningen 104
 Forhold til kommunalbestyrelsen
 100 f
 Forhold til øvrige udvalg 102 f
 Formand 92
 Forretningsorden 101
 Forslag til årsbudget 94
 Garantitilsagn 97
 Investeringsplaner 94 f
 Kontrol med 101
 Lovbestemte opgaver 93 f
 Medlemstal 92
 Nedsættelse 92
 Opgaver 93 ff
 Revisionsbemærkninger 57
 Sagsforberedelse 102
 Sammensætning 92
 Valg 23, 24, 99
 Vedtægtsbestemte opgaver 97
 Årsbudget 94 f
 Årsregnskab, aflæggelse 96

Årsbudget 54 ff
 Afstemning om 54 f
 Bevillingsmæssig funktion 55
 Finansiel funktion 55
 Forslag til 54 f
 Årsregnskab 56 ff, 96
 Bemærkninger 57
 Offentlighed 57
 Revision 57