

PREBEN ESPERSEN

DE KOMMUNALE BESLUTNINGER

ANDEN DEL



JURISTFORBUNDETS FORLAG
KØBENHAVN 1973

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

Forord

Denne bog er en fortsættelse af De kommunale Beslutninger, som udkom i 1970.

Bogen indeholder for det første en uddybning og nærmere analyse af en række spørgsmål, der kun mere summarisk er behandlet i fremstillingen fra 1970. Dette gælder således bl.a. reglerne om fremsættelse af forslag og om afstemninger, om årsbudget og bevilninger, om underudvalgs nedsættelse og virksomhed, om socialudvalgets styrelsesmæssige særstilling samt om kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler.

For det andet er en række nye emner taget op til behandling. Dette gælder således bl.a. reglerne om revisionens stilling til de kommunale beslutninger, om ansvar for kommunalbestyrelsens medlemmer, om kommunalbestyrelsens grupper, om kommunernes lønningsnævn, om vilkår for tilsynsmyndighedernes samtykke samt spørgsmålet om forholdet mellem styrelsesloven og speciallovgivningen.

Der er siden 1970 kun sket ganske få ændringer i den kommunale styrelseslovgivning og fremstillingen i De kommunale Beslutninger fra 1970 har derfor ikke været genstand for forældelse i nævneværdigt omfang. På denne baggrund er det fundet rimeligere at lade de nævnte uddybninger og nye emnekredse fremkomme som en fortsættelse af fremstillingen fra 1970, end at lade dette stof indarbejde i en ny udgave af den tidligere fremstilling.

Denne fremgangsmåde medfører naturligvis, at det ikke har været muligt at gennemføre en fælles systematik for den samlede fremstilling. De systematiske ulemper er imidlertid søgt afhjulpet ved, at stoffet i den nye fremstilling er samlet i 8 hovedafsnit efter emneområde og ved, at der i fornødent omfang er foretaget henvisninger til fremstillingen fra 1970. Endvidere er der bagest i bogen optaget et sagregister, der omfatter både fremstillingen fra 1970 og den nye fremstilling.

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 1972 kan dog være trykt senere.

November 1972

Preben Espersen

Indholdsfortegnelse

FØRSTE AFSNIT

Forslag og afstemninger

I	Fremsættelse af forslag i kommunalbestyrelsen	13
	A. Fremsættelse af selvstændige forslag af materielt indhold ..	13
	B. Fremsættelse af forslag vedrørende proceduren m.v.	14
	C. Ændrings- og underændringsforslag	14
	D. Hvor vidtgående ændringsforslag kan der stilles?	15
	E. Tilbagetagelse af forslag	16
II	Afstemninger i kommunalbestyrelsen	18
	A. Afstemningstema	18
	B. Rækkefølgen for afstemninger om underændringsforslag, ændringsforslag og hovedforslag	19
	C. Vedtagelse af ændringsforslag og virkningen heraf	20
	D. Stemmelighed	21
	1. Frivillige kommunale dispositioner	21
	2. Pligtmæssig udøvelse af beføjelser	22
	a. Spørgsmålet om forslagspligt m.v.	23
	b. Betragtningen om status quo	25
	3. Valg- og ansættelsessituationer	27
	4. Budgetforslaget	27
	5. Lodtrækning efter forudgående vedtagelse herom	28
	6. Hvorledes foretages lodtrækning?	28
	E. Skriftlig og hemmelig afstemning	28
	F. Protest mod afstemningsformen	29
	G. Afstemningslederens hverv er vanskeligt	30

ANDET AFSNIT

Årsbudget og bevillingsregler

III	Årsbudgettet	33
	A. Budgetforslaget	33
	B. Udtalelsesret over budgetforslaget	33
	C. Den afsluttende behandling af budgetforslaget	35
	D. Rammebevillinger	37

IV	Enkeltstående bevillinger	40
	A. Delegationsforbud i bevillingssager. Bevillingssagers offentlighed	40
	B. Former for enkeltstående bevillinger	41
V	Afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling	42
	A. Forslaget til styrelsesloven	42
	B. Ændringerne under folketingsbehandlingen	43
	C. De gældende regler i styrelsesloven	44
VI	Budgetkontrol	46

TREDIE AFSNIT

Beslutninger og ansvar

VII	De kommunale beslutningsprotokoller	51
	A. Kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol	51
	B. Udvalgenes beslutningsprotokoller	51
	C. Er løbsbladsprotokoller tilladelige?	53
VIII	Revisionens forhold til kommunale beslutninger	55
	A. Grundlaget for revisionens virksomhed	55
	B. Revisionens opgaver	56
	C. Årsregnskabet og revisionsberetningens offentlighed	59
IX	Kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar	61
	A. Ansvar for afstemningsresultat	61
	B. Kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar	62
	C. Spørgsmålet om objektivt strafansvar for kommunal- bestyrelses medlemmer	65

FJERDE AFSNIT

Kommunalbestyrelsens grupper

Underudvalg - Socialudvalget

X	Kommunalbestyrelsens grupper	71
	A. Gruppemøder	71
	1. Ingen juridisk mødepligt	71
	2. Gruppemøder og tavshedspligt	72
	3. Kommunalbestyrelsen kan ikke foreskrive regler for gruppemøder	73

4. Ikke diæter for deltagelse i gruppemøder	73
5. Kommunale faciliteter ved afholdelse af gruppemøder	74
B. Gruppesprængning	74
 XI Underudvalgs nedsættelse og virksomhed	76
A. Valg til underudvalg	76
B. Hvilke funktioner kan henlægges til underudvalg?	77
C. Underudvalgenes arbejdsform m.v.	78
D. Forholdet til kommunalbestyrelsen	80
 XII Socialudvalgets styrelsesmæssige særstilling	81
A. Nedsættelse af socialudvalget	81
B. Grundlaget for socialudvalgets kompetenceudøvelse	82
1. Selvstændig kompetence ved særlig lovhjemmel	82
2. Kompetenceudøvelse på kommunalbestyrelsens vegne	83
3. Udøvelse af beføjelser på andre myndigheders vegne	83
C. Begrænsninger i den kommunale styrelseslovs anvendelse på socialudvalget	83
1. Socialudvalgets forhold til kommunalbestyrelsen	83
2. Socialudvalgets forhold til borgmesteren	84
3. Forholdet til den kommunale styrelseslovs sanktionsbestemmelser	85
D. Kravet om oprettelse af en særlig socialforvaltning	87
E. Forholdet til straffeloven	88
F. Det sociale udvalgs fremtidige status	89
G. Særligt om socialudvalgets stilling i amtskommunernes styrelse	90

FEMTE AFSNIT

Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler

Kommunal deltagelse i interessentskaber og selskaber

XIII Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler	95
A. Lovgivningsgrundlaget	95
B. Kommunale fællesskaber og offentlighedsprincippet	95
1. Fællesskabsaftalen skal være offentligt tilgængelig	96
2. Adgangen til fællesskabets dokumenter iøvrigt	97
C. Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems stilling i fællesskabsstyrelsen	97
D. Fællesskabsrepræsentanternes forhold til deres kommunalbestyrelse	100
E. Kommunalbestyrelsens mindretal og kommunale fællesskaber	101
 XIV Kommunal deltagelse i interessentskaber og selskaber	103

SJETTE AFSNIT

Kommunernes lønningsnævn

XV	Kommunernes lønningsnævn	107
	A. Lovgivningsgrundlaget	107
	B. Lønningsnævnets sammensætning	108
	C. Lønningsnævnets forretningsgang	109
	1. Formandsvalg, mødeindkaldelse og beslutningsdygtighed ..	109
	2. Forretningsudvalgene	109
	3. Forelæggelse gennem vedkommende kommunale sammenslutning	110
	4. Forenelighed af hverv. Inhabilitet	110
	5. Lønningsnævnets underretningspligt	111
	D. Spørgsmålet om ankemulighed og instruktionsbeføjelse	111

SYVENDE AFSNIT

Vilkår i forbindelse med tilsynsmyndighedernes samtykker

XVI	Vilkår i forbindelse med tilsynsmyndighedernes samtykker	115
	A. Henstillinger fra tilsynsmyndigheden	115
	B. Grundlaget for tilsynsmyndighedens samtykke og dettes rækkevidde	116
	C. Vilkår i stedet for afslag	118
	D. Er vilkår bindende for andre end kommunen?	118
	E. Anke af vilkår	120
	F. Uhensigtsmæssige vilkår	123

OTTENDE AFSNIT

Styrelsesloven og speciallovgivningen

Den fremtidige styrelseslovgivning

XVII	Styrelsesloven og speciallovgivningen	127
XVIII	Den fremtidige styrelseslovgivning	133
	Forkortelser	137
	Sagregister	139

FØRSTE AFSNIT

Forslag og afstemninger

I. Fremsættelse af forslag i kommunalbestyrelsen

A. Fremsættelse af selvstændige forslag af materielt indhold

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 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 førstkommende møde.

En overskridelse af ottedagesfristen betyder, at det pågældende medlem ikke har krav på, at sagen medtages på det førstkommende møde, men næppe at borgmesteren er afskåret fra at sætte sagen på dagsordenen for dette møde, hvis han anser noget sådant for hensigtsmæssigt. Kravene i normalforretningsordenens § 3, stk. 2 og 3, om, at der senest 4 hverdage inden ordinært mødes afholdelse skal tilsendes medlemmerne en dagsorden og om udsendelse eller fremlæggelse af det fornødne materiale til sagens bedømmelse, sætter dog ret snævre grænser for adgangen til at sætte sådanne senere indgivne sager til forhandling, idet sager uden for dagsordenen kun kan behandles, hvis samtlige mødedeltagere er enige herom eller det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen eller at den ikke tåler udsættelse [1].

Sættes en sag, der er indgivet af et medlem senere end 8 dage forud for et møde ikke til behandling på dette, må det påhvile borgmesteren at medtage sagen på dagsordenen for det næst følgende møde.

Det er imidlertid kun et fåtal af de forslag, der fremsættes for kommunalbestyrelsen, der hidrører fra de enkelte medlemmer. Langt de fleste forslag foreligger i form af indstillinger fra administration eller udvalg. Der gælder ikke nogen speciel frist for sådanne indstillingers afgivelse, men de omfattes af fristerne for udsendelse af dagsorden og for fremlæggelse af materiale i normalforretningsordenens § 3, stk. 2 og 3.

1. Om dagsorden og sagers fremlæggelse og oplysning henvises til *Beslutninger I* pag. 34 ff.

B. Fremsættelse af forslag vedrørende proceduren m.v.

Forslag af proceduremæssig karakter kræver ikke forudgående indgivelse eller anmeldelse.

Det fastsættes f.eks. i normalforretningsordenens § 5, stk. 2, at ethvert medlem ved mødets begyndelse kan 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 fastsættes endvidere i normalforretningsordenens § 11, stk. 4, at når forslag om nedsættelse af udvalg, om en sags henvisning til et tidligere nedsat udvalg eller til fortsat behandling i et udvalg fremsættes, efter at forhandlingerne om sagen er begyndt, standses disse, hvorefter kommunalbestyrelsen afgør spørgsmålet om udvalgsbehandling.

Yderligere kan nævnes, at det i normalforretningsordenens § 4, stk. 5, bestemmes, at når borgmesteren finder anledning dertil, eller når det begæres af 3 medlemmer, skal det sættes under afstemning, om afslutning af en forhandling skal finde sted.

Også andre forslag af proceduremæssig karakter kan fremsættes uden forudgående anmeldelse, f.eks. forslag om, at et medlem udelukkes fra forhandlinger og afstemning på grund af inhabilitet, forslag om at en sag udsættes [2] eller forslag om at en sag afvises, fordi den efter forslagsstillerens opfattelse ligger uden for de anliggender, som en kommunalbestyrelse kan beskæftige sig med.

C. Ændrings- og underændringsforslag [3]

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 undergives 2 behandlinger, men kommunalbestyrelsen kan dog med hensyn til sådanne sager vedtage at foreskrive en frist for fremsættelse af ændringsforslag og efter omstændighederne også af underændringsforslag. I så fald kan de ikke

2. En udtrykkelig bestemmelse om, at forslag om udsættelse af en sags behandling kan stilles, så længe sagen ikke har fundet sin afgørelse, er optaget i forretningsordenen for Københavns Borgerrepræsentation § 6, stk. 4.
3. *Preben Espersen: Ændringsforslag og underændringsforslag. D.K. 1971-72 nr. 22 pag. 20 ff.*

fremsættes efter fristens udløb, medmindre kommunalbestyrelsen med stemmeflerhed samtykker deri.

Det bestemmes videre i normalforretningsordenen, at hvis ændrings- og underændringsforslag ikke er bragt til medlemmernes kundskab førend 2. behandling, giver borgmesteren ved forhandlingens begyndelse meddelelse om forslagene, for så vidt de da foreligger.

D. Hvor vidtgående ændringsforslag kan der stilles?

Det bestemmes i styrelseslovens § 8, stk. 3 og § 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.

Styrelseslovens regler om dagsorden suppleres som berørt foran under A af bestemmelser i normalforretningsordenens § 3 om medlemmers forudgående anmodning om behandling af sager, om frist for dagsordenens udsendelse og om fremlæggelse eller udsendelse af sagsmateriale.

Disse regler om dagsorden m.v. tilsigter bl.a. at skabe en vis beskyttelse for mindretalsgrupper mod, at et flertal i kommunalbestyrelsen 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 antages derfor, 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, dog således, at kommunalbestyrelsen altid vil 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.

Det må følge af de anførte regler om kommunalbestyrelsens dagsorden m.v., at der ikke gennem ændringsforslag, der må siges at ligge udenfor rammerne af den pågældende sag, således som denne er angivet på den udsendte dagsorden, kan indsmugles realitetsbehandling og afstemning om emner, som det enkelte medlem ikke har haft lejlighed til at forberede sig på.

Et medlem, der vil protestere mod behandlingen af et ændringsforslag under henvisning til, at det ligger uden for rammerne af den sag, der er til forhandling, må fremsætte sin protest straks på mø-

det. En efterfølgende protest vil normalt ikke kunne bevirke ugyldighed af de truffe vedtagelser.

E. Tilbagetagelse af forslag

Det må antages, at et medlem af kommunalbestyrelsen, der har fremsat et forslag for denne, kan tage sit forslag tilbage, indtil afstemning om forslaget er påbegyndt. Er et forslag stillet af flere medlemmer i forening, kan det kun tages tilbage, når alle forslagsstillerne er enige herom. Tilbagekaldelsen sker overfor borgmesteren.

Dersom tilbagekaldelsen sker, inden dagsordenen for det møde, hvor forslaget skulle behandles, er udsendt, må borgmesteren formentlig blot kunne undlade at medtage forslaget på dagsordenen og sagen er dermed afsluttet.

Hvis forslaget derimod er optaget på en udsendt dagsorden og sagsmateriale eventuelt tillige er udsendt eller fremlagt, er spørgsmålet ikke så enkelt.

Dersom dagsorden allerede er udsendt, må det således formentlig være rigtigst at antage, at forslaget skal bibeholdes på dagsordenen, altså således at eventuelt sagsmateriale udsendes eller fremlægges på sædvanlig måde. Borgmesteren må da ved mødets begyndelse give meddelelse om den ønskede tilbagetagelse af forslaget og samtidig forespørge, om noget andet medlem af kommunalbestyrelsen ønsker at *optage forslaget*, d.v.s. gøre det til sit. Er dette tilfældet, kan det ikke antages, at den oprindelige forslagsstiller kan modsætte sig, at forslaget behandles. Samme fremgangsmåde må i givet fald følges, dersom et forslag først trækkes tilbage, efter at forhandlingerne om det er påbegyndt.

En regel om, at et forslag, der tilbagetages, kan optages af ethvert af de øvrige medlemmer findes i folketingets forretningsorden [4], og antages tillige at gælde inden for forenings- og selskabsretten [5]. En sådan regel må også anses for velbegrundet for så vidt angår for-

4. Efter forretningsorden for folketinget § 22 kan såvel regeringsforslag som forslag af tingets medlemmer på ethvert trin af deres behandling tages tilbage, men umiddelbart efter, at tilbagetagelsen er anmeldt for tinget, skal formanden spørge, om forslaget optages af en anden (et medlem eller en minister).
5. Jfr. *H. B. Krenchel: Håndbog for dirigenter*. 2. udg. v. *Poul Meyer*. Kbh. 1951, pag. 67 ff.

slag i kommunalbestyrelsen, idet det ikke ville være rimeligt, dersom en forslagsstiller kunne standse forhandlingerne på et af ham vilkårligt valgt tidspunkt, hvorved han bl.a. ville kunne afskære modindlæg fra politiske modstandere. Hertil kommer, at der ikke er holdepunkter for at antage, at den omstændighed, at et medlem tilbagekalder et forslag, skulle kunne afskære et andet medlem fra at fremsætte et forslag af tilsvarende indhold. Reglerne om optagelse på dagsordenen og udsendelse eller fremlæggelse af materiale kan heller ikke være til hinder for at et sådant forslag fremsættes straks, idet disse regler jo netop er iagttaget i forbindelse med den oprindelige forslagsstillers fremsættelse af forslaget.

Det kan ikke antages, at et medlem, der optager et forslag, som ønskes trukket tilbage, herved forpligter sig til at stemme for forslagets vedtagelse.

II. Afstemninger i kommunalbestyrelsen ^[1]

A. Afstemningstema

Styrelsesloven indeholder ingen regler om afstemningstemaet, men det fastsættes i normalforretningsordenens § 4, stk. 2, at borgmesteren formulerer de punkter, om hvilke der skal stemmes. For så vidt angår forslag, der er stillet af et medlem af kommunalbestyrelsen, kan det dog muligvis antages, at borgmesteren kan forlange, at forslagsstilleren selv formulerer afstemningstemaet [2]. I hvert fald må borgmesteren være berettiget til at kræve, at forslagsstilleren om fornødent tydeliggør indholdet af sit forslag.

En regel, der har en vis sammenhæng med det her behandlede spørgsmål, idet den i givet fald kan overflødigsgøre formuleringen af et egentligt afstemningstema og afholdelsen af afstemning, findes i normalforretningsordenens § 10, stk. 3. Det bestemmes heri, 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.

Med hensyn til spørgsmålet om afstemningstema henvises iøvrigt til Beslutninger I pag. 49 f.

1. Jfr. *Harder: Kommunalforvaltning* pag. 68 ff. En mere udførlig fremstilling af afstemningsregler findes bl. a. i *Jan Kobbernagel og Poul Sveistrup: Afstemningsregler og afstemningsmetoder*. København 1967. Selv om den nævnte fremstilling fortrinsvis beskæftiger sig med afstemninger i generalforsamlinger og bestyrelser, er adskillige af de principielle spørgsmål, der behandles, også af interesse for spørgsmålet om afstemninger i kommunalbestyrelsen.
2. Jfr. således *Harder: Kommunalforvaltning* pag. 78.

B. Rækkefølgen for afstemninger om underændringsforslag, ændringsforslag og hovedforslag

Det fastsættes i normalforretningsordenens § 11, stk. 3, at borgmesteren bestemmer, i hvilken orden der skal stemmes over ændringsforslag, men således at afstemningen om disse altid sker før afstemningen om hovedforslaget.

Selv om det ikke er nævnt i normalforretningsordenen, må det antages, at underændringsforslag (ændringsforslag til et ændringsforslag) skal sættes under afstemning før ændringsforslaget. Blandt flere underændringsforslag eller ændringsforslag sættes det mest vidtgående til afstemning først [3].

I praksis giver det imidlertid undertiden anledning til tvivl, hvad der bør betegnes som ændrings- eller underændringsforslag, og hvilket af flere forslag der må anses for mest vidtgående.

En sag, der har foreligget for indenrigsministeriet, illustrerer disse vanskeligheder.

Som udgangspunkt for et amtsråds drøftelse af et lufthavnsprojekt havde 2 grupper stillet følgende hovedforslag:

»På baggrund af det foreliggende afslag fra ministeriet for offentlige arbejder stilles forslag om, at sagen om X lufthavn sættes i bero indtil videre, og at man med omgående virkning ikke anvender flere midler til dette formål.«

Under debatten stillede et medlem følgende forslag (forslag 2):

»Samtidig med, at amtsrådet tilslutter sig økonomiudvalgets beslutning om at drøfte X lufthavn med regeringen, opfordres udvalget til at få klarlagt regeringens stilling til en eventuel udbygning af Y lufthavn med yderligere civil anvendelse for øje. Samtidig ønskes klarlagt, om regeringen er indstillet på at fremme bygningen af motorvejen mellem A købstad og B købstad.«

Endvidere havde en gruppe under debatten stillet følgende forslag (forslag 3):

»Idet amtsrådet tager amtsborgmesterens redegørelse til efterretning, henstilles det, at der snarest søges en forhandling med regeringen.«

3. Jfr. indenrigsministeriets skr. af 18. januar 1971, hvori det udtales, at det efter ministeriets opfattelse havde været mest korrekt at sætte det mest vidtgående af 3 ændringsforslag til afstemning først og – dersom dette forkastedes – dernæst det herefter mest vidtgående.

Ved afslutningen af debatten lod amtsborgmesteren det sidstnævnte forslag sætte under afstemning først. 15 medlemmer stemte for forslaget, mens de 14 øvrige tilstedeværende medlemmer undlod at stemme. De øvrige forslag blev herefter betragtet som bortfaldne som følge af vedtagelsen af det nævnte forslag.

Det medlem, der havde stillet forslag 2, forelagde sagen for indenrigsministeriet og anførte herved, at selv om amtsborgmesteren ifølge forretningsordenens § 11, stk. 3, bestemmer, i hvilken orden der skal stemmes over ændringsforslagene, burde hans ændringsforslag som det mest vidtgående i overensstemmelse med almindeligt anerkendte regler om afstemningsmetoder have været sat under afstemning først. Det pågældende medlem fandt det endvidere tvivlsomt, hvorvidt man kunne undlade at sætte hovedforslaget under afstemning.

Indenrigsministeriet udtalte, at man ikke fandt grundlag for at kritisere afstemningsproceduren, idet man bemærkede, at det ændringsforslag, det pågældende medlem havde fremsat, og det fremsatte forslag nr. 3 efter indenrigsministeriets opfattelse var således formulerede, at man ikke på grundlag af en direkte sammenligning af forslagene kunne fastslå, hvilket af ændringsforslagene der var det mest vidtgående, således at det af den grund havde været mest korrekt at sætte dette under afstemning først. [4]

C. Vedtagelse af ændringsforslag og virkningen heraf

Vedtagelse af et ændrings- eller underændringsforslag kræver, at der er flertal for dette. Står stemmerne lige, er ændringsforslaget forkastet, og der bliver i sådanne tilfælde ikke tale om at foretage lodtrækning.

Selv om der i henhold til bestemmelser i speciallovgivningen stilles krav om, at kommunalbestyrelsens beslutning skal træffes med kvalificeret flertal, må det i sådanne tilfælde antages, at ændrings- eller underændringsforslag, der fremsættes i forbindelse med det pågældende forslags behandling, kan afgøres ved almindeligt stemmeflertal.

4. Indenrigsministeriets skr. af 22. december 1971. Til ministeriets udtalelse kan imidlertid bemærkes, at det må forekomme tvivlsomt, om de to forslag, der blev stillet under debatten, bør betegnes som ændringsforslag eller som selvstændige forslag. Sagen illustrerer dermed tillige, at heller ikke sondringen mellem selvstændige forslag og ændringsforslag er skarp.

Den omstændighed, at et medlem stemmer for et ændrings- eller underændringsforslag, som han selv eller andre har stillet, forpligter ham ikke til at stemme for det således ændrede hovedforslag. Det kan f.eks. være ganske naturligt, at et medlem, der er imod støtte til et nærmere angivet formål, stemmer for et ændringsforslag, der går ud på en formindskelse af støtten, og derefter stemmer imod det således ændrede hovedforslag om ydelse af støtte.

D. Stemmelighed

Det bestemmes i den kommunale styrelseslovs § 11, at kommunalbestyrelsens beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt. Medens købstadkommunallovens § 13 indeholdt en regel om, at afstemningspunktet var forkastet, dersom der ved en afstemning faldt lige mange stemmer for og imod, indeholder den gældende styrelseslov ingen udtrykkelige regler om, hvorledes der skal forholdes i tilfælde af stemmelighed.

Det kan ikke antages, at formandens stemme har nogen kvalificeret vægt i denne situation, idet en sådan løsning måtte kræve udtrykkelig lovhjemmel [5].

Hvilke konsekvenser der må drages af stemmelighed, må iøvrigt afhænge af den nærmere karakter af det forslag, der er til afstemning, idet der må sondres mellem tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv afgør, om kommunen skal engageres, og tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen er forpligtet til at producere en afgørelse som led i en pligtmæssig udøvelse af beføjelser.

1. Frivillige kommunale dispositioner

I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv afgør, om man ønsker at engagere kommunen, må det følge af styrelseslovens § 11, at der til en beslutning herom udkræves stemmeflertal. Dette gælder f.eks.

5. Den norske, svenske og finske kommunale styrelseslovgivning indeholder udtrykkelig hjemmel for, at formandens stemme er udslaggivende i tilfælde af stemmelighed (for norsk og svensk lovgivnings vedkommende dog bortset fra valg og ansættelse af tjenestemænd), jfr. den norske lov af 12. november 1954 om styret i kommunerne §§ 16 og 27, den svenske kommunallov af 18. december 1953 §§ 22 og 38 og den finske kommunallov af 27. august 1948 § 27.

beslutninger om tilskud, som kommunen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at yde, erhvervelse af udstykningsarealer o.s.v.

Man må være opmærksom på, at der kan forekomme tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen må anses for pligtig at sætte en sag på dagsordenen og behandle denne, uden at dette er ensbetydende med, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at producere en vedtagelse, dersom der ikke kan samles et flertal for denne. Dette forhold kan illustreres ved en sag, der har været forelagt indenrigsministeriet.

Sagen drejede sig om en ansøgning om kommunal regaranti for et lån til en boligforening i henhold til loven om boligbyggeri.

Det fremgik af sagen, at den pågældende boligforenings ansøgning om kommunal regaranti blev sat til afstemning ved et møde, hvor 10 medlemmer stemte for at imødekomme ansøgningen, 10 stemte imod, medens et medlem var fraværende. Under henvisning til den foreliggende stemmelighed, som man ikke mente at kunne betragte som et afslag, samt til, at den foreliggende sag efter sin art var således, at byrådet var forpligtet til at træffe afgørelse, besluttede borgmesteren mod et medlems protest, at sagen skulle afgøres ved lodtrækning. Lodtrækningen resulterede i, at garantien skulle betragtes som vedtaget.

Indenrigsministeriet udtalte imidlertid [6], at en kommunalbestyrelse frit kan tage stilling til, hvorvidt kommunen bør forpligtes ved regaranti i henhold til boligstøtteloven, men at beslutning herom i givet fald i overensstemmelse med bestemmelsen i § 11, stk. 2, i den kommunale styrelseslov træffes ved stemmeflertal, således at et forslag som det foreliggende i tilfælde af stemmelighed må betragtes som bortfaldet.

2. Pligtmæssig udøvelse af beføjelser

I visse tilfælde er kommunalbestyrelsens udøvelse af beføjelser pligtmæssig.

Dette gælder navnlig de situationer, hvor kommunalbestyrelsen udøver øvrighedsbeføjelser overfor borgerne. Som eksempel herpå kan nævnes afgørelse af, hvorvidt en person opfylder betingelserne for at modtage folkepension eller af, hvorvidt et andragende om byggetilladelse skal imødekommes.

Det må i sådanne tilfælde antages, at borgeren har krav på en

6. Indenrigsministeriets skr. af 19. oktober 1971.

egentlig stillingtagen fra kommunalbestyrelsen, der enten må give sig udslag i en imødekomme af det ansøgte, eller en egentlig beslutning om afslag, hvilken beslutning eventuelt vil kunne danne grundlag for en anke til andre myndigheder.

Det har altså i disse tilfælde ingen mening at tale om, at forslaget er bortfaldet ved stemmelighed. Der skal produceres en forvaltningsakt, der må fremtræde som kommunalbestyrelsens afgørelse af, om andragendet er imødekommet eller afslået. Spørgsmålet er herefter, hvorledes man udfinder indholdet af denne forvaltningsakt, dersom der er lige mange stemmer for og imod at bevilge det ansøgte.

a. Spørgsmålet om forslagspligt m.v.

Der er her fremført den konstruktion, at da kommunalbestyrelsen kun kan træffe beslutning på grundlag af et forslag, må pligten til at træffe beslutning kunne føres tilbage til en pligt til at fremkomme med forslag. Denne pligt kan f.eks. påhvile borgmesteren som ansvarlig leder af kommunens administration eller vedkommende stående udvalg. Dersom det videre antages, at et medlem ikke kan kræve afstemning om et fremsat forslag, medmindre han selv fremsætter et andet forslag [7], kan man for så vidt nå frem til et resultat, derved at man betragter det alternative forslag som et ændringsforslag til den af borgmesteren eller udvalget foreslåede løsning, der altså således betragtes som hovedforslaget. Da et ændringsforslag ikke er vedtaget, medmindre der er flertal for det, må det i tilfælde af stemmelighed anses for bortfaldet, og hovedforslaget må herefter betragtes som vedtaget, uden at der bliver spørgsmål om at foretage nogen afstemning om dette. Som eksempel kan anføres, at teknisk udvalg indstiller til kommunalbestyrelsen, at en byggetilladelse gives (hovedforslaget). Et medlem foreslår, at der meddeles afslag (ændringsforslaget). Borgmesteren sætter i overensstemmelse med almindelige afstemningsprincipper ændringsforslaget til afstemning før hovedforslaget, og da stemmerne står lige, er ændringsforslaget forkastet, og hovedforslaget må herefter anses for vedtaget uden afstemning og byggetilladelse må herefter gives.

Til fordel for en konstruktion som den nævnte kan anføres, at

man undgår det præg af tilfældighed, der kan siges at være knyttet til en lodtrækning.

Til fordel for konstruktionen kan måske endvidere anføres, at det forslag, der hviler på en indstilling fra borgmesteren (administrationen) eller fra et udvalg, må formodes at være det mest gennemarbejdede og velovervejede og således typisk føre til den mest »saglige« løsnings.

Der kan imidlertid rettes væsentlige indvendinger mod den nævnte konstruktion.

For så vidt angår betragtningen om, at det forslag, der hviler på borgmesterens (administrationens) eller et udvalgs indstilling, typisk skulle være det mest velovervejede, kan indvendes, at de sager, der lægges op til byrådets afgørelse, må forudsættes at være således oplyste, at byrådets medlemmer har mulighed for at sætte sig ind i sagens realitet. Det synes på denne baggrund ikke at kunne udelukkes, at et forslag om at lade de forelagte kendsgerninger føre til en anden konklusion end den, borgmesteren eller udvalget har draget i sin indstilling, kan være fuldt så velovervejet og sagligt som det forslag, der fremgår af indstillingen til kommunalbestyrelsen. Der kan i denne forbindelse peges på, at reglerne om udsendelse af dagsorden og fornødent sagsmateriale forud for kommunalbestyrelsens møder netop har til formål at skaffe det enkelte medlem både den fornødne tid og det fornødne grundlag for at kunne sætte sig ind i sagen i et sådant omfang, at hans stillingtagen kan hvile på en selvstændig og personlig vurdering.

Man kan dernæst rejse det spørgsmål, om der er grundlag for at antage, at et medlem ikke kan kræve afstemning om et fremsat forslag uden selv at fremsætte et alternativt forslag. Den af indenrigsministeriet udarbejdede vejledende normalforretningsorden indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser herom, men bestemmelsen i § 10, stk. 3, synes nærmest at forudsætte, at en pligt til at fremkomme med alternativt forslag ikke kan antages. Det hedder i den nævnte bestemmelse, at skønner borgmesteren, 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.

Man kan endelig spørge, om der er tilstrækkeligt grundlag for at betragte borgmesterens eller udvalgets indstilling som hovedforsla-

get. Det, der er under forhandling, er et punkt på dagsordenen, hvilket i det anførte eksempel om byggetilladelse vil sige »Andragende om byggetilladelse fra NN«. Det står naturligvis borgmesteren, udvalgsformanden eller et hvilket som helst anden medlem af kommunalbestyrelsen frit for at foreslå, at dette andragende afgøres i overensstemmelse med den foreliggende indstilling, men dersom et andet medlem stiller forslag om en anden løsning, synes det ikke umiddelbart indlysende, at det forslag, der hviler på udvalgsindstillingen, uden videre skal have præference som hovedforslaget. Hvad der skal betragtes som hovedforslag eller ændringsforslag må formentlig afhænge af de respektive forslags indhold.

Drejer det sig om forslag stillet af borgmesteren, kan det anføres, at dersom man altid uden videre betragter borgmesterens indstilling som hovedforslaget, er dette ensbetydende med at lade borgmesterens stemme være udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed, idet vedtagelsen af et hvilket som helst andet forslag vil kræve flertal, da det betragtes som et ændringsforslag. En antagelse af, at formandens stemme er udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed, synes imidlertid at kræve lovhjemmel, jfr. herved, at et eksempel på en sådan udtrykkelig hjemmel findes andet steds i styrelsesloven, nemlig i § 50, stk. 2, der fastslår, at tilsynsrådets beslutninger træffes ved stemmeflertal, men at formandens stemme er afgørende, dersom stemmerne står lige. Da en tilsvarende hjemmel ikke findes for så vidt angår kommunalbestyrelsens beslutninger, synes det nærliggende at fastholde, at borgmesterens stemme ikke bør tillægges nogen kvalificeret vægt i de her omhandlede afstemningssituationer.

b. Betragtningen om status quo

Som en anden mulighed for løsning af stemmelighedsproblemet i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe en beslutning, er undertiden hævdet den betragtning, at dersom der ikke kan etableres et flertal for en løsning, der ændrer den bestående tilstand (status quo), må det have sit forblivende ved denne. Konsekvensen heraf skulle være, at dersom en borger søger om en tilladelse, og der afgives lige mange stemmer for og imod dennes meddelelse, må der gives afslag, idet der ikke er flertal for den ændring af tingenes tilstand, som tilladelsen ville indebære.

Hertil er imidlertid at sige, at denne betragtning formentlig i det højeste kan have gyldighed, når det drejer sig om andragender, som

kommunalbestyrelsen er beføjet til at imødekomme eller afslå ud fra helt eller delvis skønsmæssige betragtninger. Drejer det sig derimod om fuldt lovbundne forvaltningsakter, hvor kommunalbestyrelsen er forpligtet til at meddele tilladelse, når visse betingelser er opfyldt, og dens opgave derfor alene er at træffe beslutning i spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne foreligger, synes det vanskeligt at bygge på nogen status quo betragtning, dersom stemmerne står lige. Hvis betingelserne er opfyldt – hvilket f.eks. kan vise sig ved en administrativ rekurs eller efter en domstolsprøvelse – kan det med en vis ret siges, at status quo hele tiden har været, at borgeren har krav på tilladelsen, uden at det i denne forbindelse kan være afgørende, at tilladelsen først meddeles eller visse retsvirkninger først indtræder på tidspunktet for rekurs- eller domstolsafgørelsen.

For så vidt angår den gruppe tilfælde, hvor meddelelse af tilladelse eller afslag beror på skønsmæssige overvejelser, har indenrigsministeriet i en sag fra 1972 afgivet en udtalelse, der formentlig må bygge på status quo betragtninger. Sagen drejede sig dog ikke om stemmelighed i en kommunalbestyrelse, men i et bevillingsnævn. Der er vel imidlertid grund til at antage, at ministeriets opfattelse også må dække en tilsvarende situation i en kommunalbestyrelse.

Sagens omstændigheder var følgende:

Bevillingsnævnet, der bestod af seks medlemmer – fem medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen samt politimesteren – var i et møde kommet i den situation, at der efter afstemning blev afgivet tre stemmer for og tre stemmer imod en ansøgt bevilling.

I denne anledning forespurgte man handelsministeriet, hvorledes man skulle forholde sig i sagen, idet man udtalte, at man fandt det betænkeligt at lade sagen afgøre ved lodtrækning. Sagen blev af handelsministeriet forelagt indenrigsministeriet, der udtalte [8], at udfaldet af den omhandlede afstemning efter indenrigsministeriets opfattelse måtte medføre, at der måtte meddeles ansøgeren afslag på hans andragende, jfr. herved princippet i § 11, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigsministeriets henvisning til det nævnte princip i styrelseslovens § 11, stk. 2, synes vanskeligt at kunne dække over andet end en status quo betragtning.

Uden for ansøgningstilfælde vil en status quo betragtning ikke altid kunne løse stemmelighedsproblemet. Som eksempel kan næv-

8. Indenrigsministeriets skr. af 16. marts 1972.

nes, at en kommunalbestyrelse har vedtaget opførelsen af en institution, som kommunen efter lovgivningen er pligtig at etablere, men stemmerne herefter står lige ved afstemningerne om to forskellige forslag til institutionens geografiske placering i kommunen.

En klar løsning på problemet om stemmelighed i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen er forpligtet til at producere en afgørelse, vil formentlig kræve, at der optages en udtrykkelig regel herom i styrelsesloven, f. eks. at formandens stemme er udslagsgivende i denne situation.

3. Valg- og ansættelsessituationer

Også uden for øvrighedsbeføjelsernes område kan der påhvile kommunalbestyrelsen en pligt til at producere et egentligt afstemningsresultat. Kommunalbestyrelsen er f.eks. forpligtet til at vælge en borgmester og til at ansætte det fornødne administrationspersonale. På disse områder er spørgsmålet om fremgangsmåden i tilfælde af stemmelighed imidlertid udtrykkeligt fastsat i loven, jfr. styrelseslovens §§ 6, stk. 3, og 24, stk. 1 og 2, hvor det foreskrives, at lodtrækning skal foretages, dersom stemmerne står lige ved tredje afstemning ved det bundne flertalsvalg.

4. Budgetforslaget

Det påhviler efter styrelsesloven økonomiudvalget at udarbejde forslag til kommunens årsbudget, jfr. §§ 37 og 21, stk. 2. Efter lovens § 38, stk. 2, undergives forslaget ved 2. behandling konto for konto kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning. På grund af budgetforslagets karakter og tilblivelsesmåde synes der her ingen betænkelighed ved at betragte økonomiudvalgets forslag som hovedforslaget, og det antages da også, at der under behandlingen af de enkelte konti alene bliver tale om at foretage afstemning om eventuelt fremsatte ændringsforslag [9]. Det følger af de almindelige regler om ændringsforslag, at et sådant kun er vedtaget, dersom der er flertal herfor, og nogen stemmelighedsproblematik kommer således ikke til at foreligge. Når budgetforslaget er behandlet og besluttet konto for konto, foreligger det endeligt vedtagne årsbudget, og der skal ikke foretages nogen afstemning om det samlede budget.

9. Jfr. *Kommentar* pag. 110.

5. Lodtrækning efter forudgående vedtagelse herom

I visse tilfælde vil kommunalbestyrelsen kunne vedtage lodtrækning. Det kan f.eks. tænkes, at der er flertal for, at en ejendom, som kommunen ejer, skal sælges eller udlejes, men at stemmerne står lige med hensyn til, hvem af flere personer der skal foretrækkes som køber eller lejer. I sådanne tilfælde må kommunalbestyrelsen kunne vedtage, at den pågældende udfindes ved lodtrækning.

6. Hvorledes foretages lodtrækning?

Der findes ikke i lovgivningen forskrifter om, hvorledes lodtrækning skal foretages. Indenrigsministeriet har udtalt [10], at man ikke fandt grundlag for at kritisere en anvendt fremgangsmåde i et tilfælde, hvor 3 grupper skulle foretage lodtrækning om 2 udvalgspladser i forbindelse med fordelingen under ét efter styrelseslovens § 27. Lodtrækningen var foregået på den måde, at sammenfoldede sedler blev nedlagt i en urne, hvorefter en repræsentant for hver gruppe trak et lod fra urnen. Indenrigsministeriet bemærkede herved, at der efter det oplyste ikke forinden lodtrækningens gennemførelse var blevet fremsat indsigelser mod den anvendte fremgangsmåde. Det må dog nu bemærkes, at det i visse tilfælde er bestemt i normalforretningsordenen, at lodtrækning foretages af borgmesteren, jfr. således §§ 12 og 13, stk. 2. Det må imidlertid være klart, at indsigelse mod formen for lodtrækningen under alle omstændigheder må foretages, før lodtrækningen foretages, idet et medlem ikke bør kunne lade lodtrækningens resultat være afgørende for, om han vil protestere mod formen for denne.

E. Skriftlig og hemmelig afstemning

Det fastsættes i normalforretningsordenens § 10, stk. 1, at afstemning sker ved, at medlemmerne rejser sig fra deres pladser eller ved håndsoprækning. Det bestemmes imidlertid i forretningsordenens § 10, stk. 4, at *valg* foregår ved skriftlig afstemning 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 på-

10. Indenrigsministeriets skr. af 8. april 1970.

gældende vælges uden skriftlig afstemning. Dersom intet medlem herefter forlanger sådan afstemning, er den foreslåede kandidat valgt.

Bestemmelsen om skriftlig afstemning ved valg kan fraviges, dersom samtlige mødedeltagere er enige herom, og bestemmelsen indebærer ikke noget krav om, at afstemningen skal være hemmelig i den forstand, at det enkelte medlem skulle være afskåret fra at give udtryk for, hvorledes han har stemt [11]. Indenrigsministeriet har således udtalt, at valg af borgmester i mangel af enighed om anden afstemningsform sker ved skriftlig afstemning, men at det enkelte medlems stemmeafgivning ikke er undergivet tavshedspligt og at han derfor ikke er afskåret fra at give oplysning om, hvorledes han har stemt [12].

Styrelsesloven hviler på et princip om, at de kommunale vælgere skal kunne følge med i de af dem valgte repræsentanternes virksomhed og standpunkter, jfr. f.eks. bestemmelsen i lovens § 10 om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige. En adgang for kommunalbestyrelsen til at vedtage, at afstemninger under offentlige møder skulle være hemmelige, altså således at offentligheden blev afskåret fra at gøre sig bekendt med det enkelte medlems stemmeafgivning, ville ikke være i overensstemmelse med dette princip og en sådan adgang kan ikke antages at bestå.

Dersom sagens behandling sker for lukkede døre, vil offentligheden naturligvis være afskåret fra en umiddelbar indsigt i stemmeafgivningen, men en beslutning om dørlukning kan ikke i sig selv medføre at det enkelte medlem underkastes tavshedspligt om sin stemmeafgivning [13].

F. *Protest mod afstemningsformen*

Inden afstemningens påbegyndelse må det påhvile borgmesteren at gøre rede for, i hvilken rækkefølge han agter at sætte flere forslag, ændrings- eller underændringsforslag til afstemning. Er et medlem utilfreds med den fremgangsmåde, borgmesteren har angivet, må han straks protestere herimod og angive, hvorledes afstemningerne

11. Noget sådant ville også være i strid med reglen om, at ethvert medlem kan forlange sin afvigende mening tilført beslutningsprotokollen, jfr. *Beslutninger I* pag. 50 f og *Harder: Kommunalforvaltning* pag. 80.
12. Indenrigsministeriets skr. af 23. april 1970.
13. Jfr. *Beslutninger I* pag. 73 f.

efter hans opfattelse bør foretages, idet en protest, der ikke fremsættes på mødet, normalt ikke vil kunne få nogen virkning med hensyn til gyldigheden af de foretagne afstemninger.

Indenrigsministeriet har således udtalt [14], at uanset at rækkefølgen for afstemning om en række ændringsforslag ikke kunne anses for korrekt, måtte ministeriet anse det pågældende punkt for gyldigt vedtaget, da der ikke på mødet fra noget medlem blev fremsat protest mod den af borgmesteren forud tilkendegivne rækkefølge for afstemningerne om ændringsforslagene.

G. Afstemningslederens hverv er vanskeligt

Der har i det foregående kun kunnet behandles nogle få problemer i forbindelse med kommunalbestyrelsens afstemninger. De problemer, der kan opstå i forbindelse med afstemningsproceduren, er imidlertid mangfoldige og i mange tilfælde særdeles vanskelige. Det kan derfor i givet fald være meget store krav, der stilles til borgmesteren som leder af afstemningerne, ikke mindst fordi beslutninger i forbindelse hermed normalt må træffes straks under mødet, uden at borgmesteren har lejlighed til nærmere undersøgelser eller overvejelser. Der kan undertiden være grund til at tage dette forhold i betragtning, i tilfælde hvor en efterfølgende analyse eller en udtalelse fra tilsynsmyndigheder eller andre viser, at den anvendte fremgangsmåde ikke har været ganske korrekt.

ANDET AFSNIT

Årsbudget og bevillingsregler

III. Årsbudgettet

I det følgende skal behandles nogle spørgsmål i tilknytning til det i Beslutninger I pag. 54 ff anførte om årsbudgettet.

A. Budgetforslaget

Efter styrelseslovens § 37, jfr. normalvedtægtens § 21, skal økonomiudvalget inden den 1. september til kommunalbestyrelsen udarbejde forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår i den af indenrigsministeren foreskrevne form. Ved hver af forslagens poster skal anføres:

1. det beløb, der foreslås for det kommende år,
2. det beløb, der er bevilget for det løbende regnskabsår, samt
3. det beløb, der er indgået eller afholdt i det foregående regnskabsår. Såfremt regnskabet for det foregående regnskabsår ikke er aflagt, kan der anføres foreløbige regnskabstal.

Forslaget skal desuden ledsages af eventuelle investerings- og finansieringsplaner samt af oplysninger om forventede kassebevægelser i det kommende regnskabsår.

Medens styrelsesloven stiller krav om, at årsregnskabet skal ledsages af bemærkninger i fornødent omfang, jfr. § 45, stk. 1, stilles der ikke et sådant udtrykkeligt krav for så vidt angår årsbudgettet. Det vil imidlertid ofte være hensigtsmæssigt, at der i bemærkninger eller noter til budgettet nærmere redegøres for det nærmere indhold af konti eller poster og eventuelt tillige for hensigten med visse forslag. Noget sådant vil kunne være en hjælp for kommunalbestyrelsens medlemmer ved budgetforslagets forhandling og vil desuden kunne bidrage til, at man i årets løb undgår misforståelser eller misbrug vedrørende budgettets poster.

B. Udtalelseret over budgetforslaget

Efter lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v.

§§ 22, stk. 5, og 24, stk. 3, skal skolekommissionens og fritidskommissionens udtalelse indhentes om det årlige budgetforslag vedrørende henholdsvis kommunens skolevæsen og fritidsundervisning m.v. i kommunen. Endvidere bestemmes i samme lovs § 27, stk. 9, at skolenævnet ved den enkelte skole kan afgive udtalelser til kommunalbestyrelsen om budgetforslag, der vedrører skolen.

Disse bestemmelser er nærmere uddybet i undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 212 af 27. maj 1970 om lederes, læreres og elevers deltagelse i møder i kommissioner og nævn efter skolestyrelsesloven m.v., hvor det i § 18 foreskrives, at kommunalbestyrelsen mellem budgettets 1. og 2. behandling har pligt til at indhente udtalelser fra skolekommissionen og fritidskommissionen vedrørende bevillinger til henholdsvis skolevæsenet og fritidsundervisningen i kommunen. I § 19 bestemmes endvidere, at et skolenævn mellem budgettets 1. og 2. behandling kan fremsætte anmodning om at få forelagt forslag til bevillinger, der vedrører den pågældende skole, og at en sådan anmodning skal imødekommes inden budgettets 2. behandling.

Man må stille sig tvivlende over for hensigtsmæssigheden af disse bestemmelser, idet de ikke harmonerer med den kommunale styrelseslovs principper vedrørende kommunernes budgetlægning. Ifølge denne lovs § 21, stk. 2, skal kommunalbestyrelsens udvalg efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til udarbejdelse af eventuelt fornødne investerings- og finansierungsplaner. Udarbejdelsen af budgetforslaget påhviler økonomiudvalget og dets opgave er at udøve en egentlig koordinerende virksomhed og at foretage de nødvendige korrektioner af udvalgenes bidrag ud fra et samlet overblik over og en helhedsvurdering af kommunens økonomi [1]. Det ville på denne baggrund i hvert fald have været mere nærliggende at foreskrive, at den fornødne kontakt om bevillinger til skolevæsen, fritidsundervisning og de enkelte skoler skulle ske mellem *økonomiudvalget* og de pågældende skolemyndigheder. Herved ville man også undgå den vanskelighed, at det i praksis næppe altid er muligt at foretage og besvare de omhandlede høringer inden for tidsrummet mellem budgettets 1. og 2. behandling, der kun behøver at være 2 uger.

1. Jfr. *Beslutninger I* pag. 94.

Bestemmelserne i skolestyrelsesloven og den nævnte bekendtgørelse kan næppe heller være tilfredsstillende set fra de pågældende kommissioners og nævnns side. Der er således ikke fastsat regler, der sikrer, at kommissionerne eller nævnene får en rimelig tid til behandling af budgetforslagene endsige lejlighed til at holde møde om disse. Hertil kommer, at ændringsforslag til budgetforslaget kan fremsættes lige indtil afstemning om budgettet påbegyndes ved 2. behandlingen, jfr. normalforretningsordenens § 11. Sådanne ændringsforslag kan i givet fald ganske forrykke grundlaget for kommissionernes og skolenævnenes udtalelser, men dersom de fremsættes under selve 2. behandlingen er der ingen mulighed for at indhente fornyede udtalelser. Der kan efter indholdet af de nævnte bestemmelser i skolestyrelsesloven og bekendtgørelsen heller ikke iøvrigt antages at påhvile kommunalbestyrelsen nogen pligt til at indhente udtalelser over fremsatte ændringsforslag til budgetforslaget.

C. Den afsluttende behandling af budgetforslaget

Efter styrelseslovens § 38, stk. 2, undergives budgetforslaget ved 2. behandling konto for konto kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning.

Lovens ord om, at budgetforslaget konto for konto skal undergives kommunalbestyrelsens »drøftelse« er næppe særlig træffende, idet forholdet er det, at dersom der ikke stilles ændringsforslag til en konto på det af økonomiudvalget udarbejdede budgetforslag er den pågældende konto vedtaget, uden at nogen drøftelse af denne er påkrævet. Kravet til den afsluttende del af budgetproceduren er således et krav til borgmesteren om som formand for kommunalbestyrelsen at sætte budgetbehandlingen på dagsordenen og under mødet sætte budgetkontiene til forhandling, og der kan ikke antages at være noget til hinder for, at borgmesteren under denne forhandling – i overensstemmelse med den procedure, der også følges på andre områder – samler en række poster og evt. konstaterer, at der ikke er fremsat ændringsforslag, at ingen har begæret ordet, og at forslagene derfor er vedtaget.

Det kan forekomme, at der ved budgettets 2. behandling foreligger oplysninger om indtægter for kommunen, som ikke har kunnet medtages i det oprindelige budgetforslag. Det har således foreligget, at en kommune den 6. september modtog meddelelse om, at kommunen kunne forvente at modtage 2 nærmere angivne beløb i det

følgende regnskabsår i henhold til § 5 i lov nr. 234 af 4. juni 1969 om generelle tilskud til kommunerne og lov nr. 282 af 10. juni 1970 om kommunal udligning.

Da de 2 beløb ikke fandtes på det af kommunalbestyrelsen den 23. september vedtagne årsbudget, udbad indenrigsministeriet sig oplysning om årsagen hertil. Kommunalbestyrelsen anførte i sit svar, at de nævnte skrivelser af 6. september indgik i kommunalbestyrelsens 2. behandling af budgettet den 23. september, og at der under behandlingen fremkom en række ønsker om forhøjelse i de i overslaget anførte udgifter, omfattende såvel almindelige driftsudgifter som henlæggelser til anlægsformål. Kommunalbestyrelsens 2. behandling sluttede med vedtagelse af det foreliggende tidligere udarbejdede forslag til overslag for det følgende regnskabsår, uden at man optog de i ministeriets skrivelser af 6. september anførte indtægtsbeløb eller optog tal for de fremførte ønsker om udgiftsforhøjelser.

Indenrigsministeriet udtalte imidlertid [2], at en kommunes forventede indtægter i det kommende regnskabsår skal fremgå af det af kommunalbestyrelsen endeligt vedtagne årsbudget på grundlag af de ved budgettets 2. behandling senest foreliggende oplysninger, og at det ikke kan anses for tilstrækkeligt, at der blot gives oplysning om beløbenes størrelse i forbindelse med budgettets 2. behandling, uden at beløbene optages i selve budgettet. Man henviste herved til bestemmelsen i styrelseslovens § 40, stk. 1, hvorefter årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, afgiver den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og overhovedet for næste års kommunale forvaltning.

For så vidt angik det oplyste om, at der ved 2. behandling af budgettet fremkom en række ønsker om forhøjelser i de i overslaget anførte udgifter, uden at der blev optaget tal for de fremførte ønsker, henledte indenrigsministeriet opmærksomheden på bestemmelsen i styrelseslovens § 40, stk. 2, hvorefter foranstaltninger, der vil medføre 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). Indenrigsministeriet

udtalte videre, at såfremt en kommunalbestyrelse ved 2. behandling af budgettet træffer endelig beslutning om afholdelse af driftsudgifter ud over de i budgettet anførte, bør udgifterne optages i budgettet.

D. Rammebevillinger

Visse af de bevillinger, som kommunalbestyrelsen meddeler, er rammebevillinger, d.v.s. at det inden for en nærmere angivet beløbsgrænse overlades udvalg eller den kommunale administration at foretage økonomiske dispositioner til opnåelse af det angivne formål med bevillingen.

Rammebevillinger er i et vist omfang en praktisk nødvendighed og det styrelsesretlige problem er da også hovedsagelig, hvilke nærmere krav der må stilles til sådanne bevillinger. Det bliver her navnlig af betydning, at kommunalbestyrelsen ikke kan anses for beføjet til at meddele rammebevillinger af et sådant omfang og en sådan ubestemthed, at der i realiteten må siges at være tale om overdragelse af bevillingsmyndighed.

Til nærmere illustration af denne problematik skal nævnes en sag, hvor indenrigsministeriet fik forelagt spørgsmålet om lovligheden af, at et amtsråd havde meddelt bemyndigelse til økonomiudvalget til på amtsrådets vegne at disponere over tilskudsbevillinger på indtil 5.000 kr. under forudsætning af enighed om bevillingen i det indstillende udvalg og under forudsætning af, at beløbet kunne rummes inden for det på budgettet afsatte rammebeløb.

Amtsrådet havde oplyst, at der i amtsrådet var tilslutning til, at der også i økonomiudvalget skulle foreligge enighed om tilskuddets ydelse. Det fremgik endvidere af sagen, at der på en konto i det af amtsrådet vedtagne budget var bevilget i alt 335.000 kr. til ydelse af tilskud til forskellige institutioner og formål, men at der ikke i budgettet var optaget nogen specifikation af de enkelte tilskuds størrelse eller de enkelte institutioner m.v., til hvilke tilskud skulle ydes i det pågældende regnskabsår.

Indenrigsministeriet udtalte [3], at den omhandlede bemyndigelse, hvorefter amtsrådet under de anførte forudsætninger overlod til økonomiudvalget at tage stilling til ydelse af tilskud på indtil 5.000 kr. til de enkelte institutioner og formål inden for de på bud-

gettet bevilgede beløb, efter indenrigsministeriets opfattelse ikke kunne anses for uforenelig med lov om kommunernes styrelse. Indenrigsministeriet anførte, at man herved havde lagt vægt på, at bemyndigelsen kun omfattede tilskud af mindre størrelse, og på bestemmelsen i styrelseslovens § 22, hvorefter et medlem af amtsrådet for dette kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og hvorefter udvalgene skal meddele amtsrådet de oplysninger, dette forlanger.

Indenrigsministeriet besvarede i samme skrivelse det spørgsmål, om der ved amtsrådets eller udvalgenes dispositioner over bevillinger burde anføres i beslutningsprotokollen den konto, over hvilken der blev disponeret. Indenrigsministeriet udtalte herom som sin opfattelse, at for at en beslutning om råden over en bevilling kan være fyldestgørende, må det fremgå af den pågældende vedtagelse, over hvilken konto der rådes, medmindre konteringsspørgsmålet i den konkrete sag ikke giver anledning til tvivl.

I en anden sag fik indenrigsministeriet forelagt spørgsmålet, hvorvidt folkeskoleudvalget eller skolekommissionen var bemyndiget til at disponere over nogle nærmere angivne bevillinger, som på kommunens årsbudget var betegnet som rådighedsbeløb, eller om kommunalbestyrelsens samtykke skulle indhentes i det enkelte tilfælde.

Indenrigsministeriet udtalte [4], at det beror på kommunalbestyrelsens beslutninger i forbindelse med vedtagelsen af kommunens årsbudget eller senere sammenholdt med arten af de udgifter, der i de enkelte tilfælde agtes dækket af de nævnte rådighedsbeløb, hvorvidt det i henhold til kommunens styrelsesvedtægt nedsatte udvalg for folkeskolen må antages at være berettiget til at disponere over de nævnte rådighedsbeløb uden yderligere forelæggelse for kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Indenrigsministeriet henviste herved til bestemmelserne i styrelseslovens § 21 om udvalgenes virksomhed og til lovens § 22, hvorefter udvalgene – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Indenrigsministeriet tilføjede, at der hverken i skolestyrelsesloven, loven om kommunernes styrelse eller styrelsesvedtægten var tillagt skolekommissionen nogen almindelig adgang til at træffe dispositioner over budgetterede

4. Indenrigsministeriets skr. af 25. april 1972.

beløb, og at det derfor måtte bero på skoleudvalgets beslutning, eventuelt på grundlag af kommunalbestyrelsens vedtagelser, jfr. ovenfor, hvorvidt der – i begrænset omfang – kunne tillægges skolekommissionen beføjelse til at disponere over rådighedsbeløb af den omhandlede art.

IV. Enkeltstående bevillinger

A. Delegationsforbud i bevillingssager [1]. Bevillingssagers offentlighed

Det følger af styrelseslovens § 40 sammenholdt med lovens § 10, at årsbudgettet kræver vedtagelse i selve kommunalbestyrelsen og at behandlingen og vedtagelsen skal ske for åbne døre. Dette giver normalt heller ikke anledning til tvivl i praksis.

Derimod har man ikke altid været opmærksom på, at kravet om kommunalbestyrelsens vedtagelse og normalt også kravet om offentlighed tillige gælder bevillinger, der meddeles i årets løb.

Det er således forekommet, at formanden for et amtsråds byggeudvalg vedrørende et centralsygehus i et amtsrådsmøde for lukkede døre uden for dagsordenen forelagde et spørgsmål om afgivelse af bestilling på levering af apparatur til centralsygehuset til et beløb af ca. 7,5 mill. kr. Udgiften var ikke optaget på amtskommunens driftsbudget, men skulle afholdes af en endnu ikke meddelt kapitalbevilling i det følgende regnskabsår. Ved forhandlingernes afslutning vedtog amtsrådets flertal at overlade til amtsrådets økonomiudvalg at træffe afgørelse om afgivelse af bestillingen.

Et medlem af amtsrådet forelagde imidlertid spørgsmålet om denne procedure for indenrigsministeriet, idet han bl.a. gjorde gældende, at bevillingssager principielt skal behandles i et offentligt møde.

Indenrigsministeriet udtalte [2], at ministeriet var enig i, at bevillinger, herunder sager om meddelelse af bevillinger uden for årsbudgettet (kapitalbevillinger), skal meddeles af amtsrådet, og at amtsrådets behandling af sådanne sager – medmindre særlige omstændigheder (hvorom intet var oplyst i det foreliggende tilfælde) taler derimod – skal ske i et offentligt møde, jfr. styrelseslovens § 40, stk. 2, og § 10, stk. 1.

1. Jfr. *Beslutninger I* pag. 127 f.

2. Indenrigsministeriets skr. af 27. marts 1972.

B. Former for enkeltstående bevillinger

Det er i bestemmelsen i § 40, stk. 2, udtrykkeligt markeret, at enkeltstående bevillinger kan gives i to former, nemlig enten som *tillægsbevilling til årsbudgettet*, hvorefter følger, at posteringen skal ske på en budgetkonto, ligesom bevillingen er begrænset til det pågældende regnskabsår, eller som en *bevilling uden for årsbudgettet* (en kapitalbevilling), således at den regnskabsmæssige postering bliver uden betydning for opgørelsen af årets over- eller underskud.

Enhver udgiftsbevilling bør være ledsaget af en angivelse af, hvorledes udgiften skal dækkes. Gives bevillingen som en tillægsbevilling til årsoverslaget er dermed angivet, at udgiften skal dækkes af årets skatteudskrivning, eller om fornødent ved at et opstået underskud optages til dækning på budgettet for det regnskabsår, der følger umiddelbart efter regnskabsafslutningen. For udgifter uden for årsbudgettet er der derimod flere forskellige finansieringsmuligheder, f.eks. forskudsvis udlæg af kassebeholdningen, forbrug af fonds eller optagelse af lån. Visse finansieringsformer kræver tilsynsmyndighedens samtykke, og for at undgå, at der opstår vanskeligheder for kommunen som følge af, at de finansielle følger af en given beslutning ikke er bragt på det rene, eller at tilsynsmyndigheden sættes i en tvangssituation, er det i overensstemmelse med grundsætningen i den tidligere styrelseslovgivning, jfr. købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 15, fastsat i styrelseslovens § 40, stk. 3, at enhver bevilling til at afholde udgifter uden for årsbudgettet skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. Endvidere er fastsat, at dersom finansieringen forudsætter tilsynsmyndighedens samtykke skal dette indhentes, før foranstaltningen iværksættes.

V. Afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling ^[1]

A. Forslaget til styrelsesloven

Det udtales i bemærkningerne til det forslag til den kommunale styrelseslov, som indenrigsministeren fremsatte, at det ligger i bevilningssystemets natur, at bevillinger er forudgående. Herpå byggede også de tidligere styrelseslove, jfr. købstadkommunallovens § 21 og landkommunallovens § 26. Det var dog i disse bestemmelser fastsat, at (tillægs)bevilling ikke var nødvendig, hvis udgiften var påbudt ved lov, eller det tydeligt fremgik, at det i overslaget opførte beløb kun var kalkulatorisk.

I indenrigsministerens lovforslag, der med hensyn til bevillingsreglerne svarede til kommunallovskommissionens lovudkast, blev de hidtil gældende regler i princippet bevaret, og det udtales i bemærkningerne, at af praktiske grunde måtte såvel efterbevillinger som ubevilget forbrug, der først berigtiges ved regnskabsafslutningen, til en vis grad tolereres.

En udtrykkelig bestemmelse om, at forudgående bevilling var unødvendig, hvis det var klart, at den i overslaget anførte udgift kun var kalkulatorisk, blev dog ikke foreslået optaget i den nye lov, men dette begrundes i bemærkningerne med, at reglen kun angav det selvfølgeligelige, at overslagets poster i hvert enkelt tilfælde må fortolkes i overensstemmelse med deres formål.

Derimod blev det i overensstemmelse med de tidligere gældende styrelseslove udtrykkeligt foreslået, at foranstaltninger, der er påbudt ved lov – hvortil man fjøjede: eller anden bindende forskrift – skulle kunne iværksættes uden tillægsbevilling. Det siges herom i bemærkningerne til bestemmelsen, at der heri lå, at et sådant eventuelt ubevilget forbrug først skulle berigtiges ved godkendelsen af regnskabet, efter at dette havde været genstand for revision, der bl.a. måtte påse, at forvaltningen var sket i overensstemmelse med

1. *Preben Espersen*: Budget og bevillinger. D.K.1972-73 nr. 15 pag. 19 ff.

loven. Man udtalte imidlertid videre, at hensigtsmæssigheden af den foreslåede regel – der harmonerede med praksis inden for statens bevillingsvæsen – ikke var uomtvistelig inden for det kommunale område, hvor meget kunne tale for, at der i kommunerne skulle kræves tillægsbevilling i alle tilfælde af hensyn til det samlede overblik over kommunens finansielle situation. På den anden side fandt man, at væsentlige forvaltningsmæssige hensyn talte imod at ophæve reglen om administrationens adgang til at afholde lovbestemte udgifter, hvortil kom, at reglen harmonerer med statens interesse i øjeblikkelig at kunne pålægge kommunerne nye opgaver. Da yderligere det finansielle overblik kan sikres på anden måde, bl.a. gennem periodiske oversigter over det faktiske og forventede forbrug på de forskellige konti, fandt man det rigtigst at foreslå den traditionelle regel vedrørende lovbestemte og dermed ligestillede foranstaltninger bevaret.

B. Ændringerne under folketingsbehandlingen

Bestemmelsen om iværksættelse af foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsoverslaget, undergik imidlertid ændringer under folketingsbehandlingen.

I en skrivelse til folketingsudvalget vedrørende styrelseslovforslaget foreslog Den danske Købstadforening [2] bestemmelsen ændret således, at adgangen til uden forudgående bevilling at iværksætte foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, skulle bortfalde. Købstadforeningen ønskede i stedet optaget en bestemmelse om, at såfremt indtægter og udgifter, der ikke var forudset i driftsoverslaget, vedrørte foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende forordning, måtte kommunalbestyrelsens fornødne bevilling indhentes snarest muligt.

Indenrigsministeriet udtalte imidlertid hertil [3], at en sådan indskrænkning af adgangen til ved lovgivningen med omgående virkning at pålægge kommunerne at udføre foranstaltninger måtte forekomme uantagelig. Ministeriet tilføjede imidlertid, at man i nogen

2. Skrivelse af 1. februar 1967. Skrivelsen er optaget som bilag til folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967. Folketingstidende Tillæg B 1966–67 sp. 2303 ff.
3. Besvarelse af folketingsudvalgets spørgsmål 36. Folketingstidende Tillæg B 1966–67 sp. 2290.

grad ville kunne tilgodese de hensyn, der lå bag købstadforeningens ændringsforslag ved at affatte lovforslagets § 40, stk. 2, således:

»Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsbudgettet, må ikke 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 kommunalstyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt«.

Folketingsudvalget tiltrådte denne affattelse, der også af folketinget blev vedtaget uændret som styrelseslovens § 40, stk. 2.

Som det vil ses, skete der under folketingsbehandlingen yderligere den terminologiske ændring, at betegnelsen årsoverslaget blev erstattet med betegnelsen årsbudgettet.

C. De gældende regler i styrelsesloven

Den ændring af styrelseslovforslagets § 40, stk. 2, der blev gennemført under folketingsbehandlingen, indebærer, at der ikke længere består nogen almindelig adgang til at udsætte berigtigelsen af afholdte ubevilgede udgifter i forbindelse med foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, til regnskabsafslutningen, idet § 40, stk. 2, jo udtrykkeligt kræver, at bevilling skal indhentes snarest muligt [4].

Det kan derimod næppe antages, at styrelsesloven har bevirket nogen ændring i reglen om, at overskridelser af bevillinger, der klart er kalkulatoriske, kan berigtiges i forbindelse med regnskabsafslutningen. Som foran nævnt begrundes forslaget til styrelsesloven udeladelsen af de tidligere styrelsesloves regler herom med, at reglen var selvfølgelig, idet den blot angav at budgettets poster i hvert enkelt tilfælde må fortolkes i overensstemmelse med deres formål. Spørgsmålet om kalkulatorisk anførte beløb blev ikke gjort til genstand for forhandling under folketingsbehandlingen af styrelsesloven og det må derfor være berettiget at anse lovforslagets bemærkninger

4. Det er således ikke ganske korrekt, når det i bemærkningerne til ændringsforslaget blot anføres, at ændringen er af redaktionel karakter, Folketingstidende Tillæg B 1967-68 sp. 292.

på dette punkt for stiltiende accepteret af lovgivningsmagten. Der er dog naturligvis intet til hinder for, at spørgsmålet om yderligere bevilling tages op på et tidligere tidspunkt, dersom der er ønske herom fra økonomiudvalgets eller kommunalbestyrelsens side, og noget sådant vil især være nærliggende, dersom der er tale om mere betydelige overskridelser. Dersom det er klart, at der vil forekomme eller er forekommet overskridelser af en sådan karakter og størrelse, at forholdet reelt må sidestilles med iværksættelse af en bevillingsmæssigt helt uforudset foranstaltning, må der dog formentlig bestå en pligt for økonomiudvalget til at foranledige bevillingsspørgsmålet rejst forudgående eller, hvis dette ikke kan nås, snarest muligt. En række bestemmelser om budgetkontrol i normalstyrelsesvedtægten skaber mulighed for at vurdere behovet for at søge yderligere bevil-linger i årets løb, jfr. herom nedenfor under VI.

Det anførte om overskridelser af kalkulatoriske bevillinger må antages også at gælde overskridelser af kalkulatoriske bevillinger vedrørende de foran nævnte foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, idet det må have formodningen imod sig, at den omstændighed, at kommunen er retligt forpligtet til at afholde udgiften, skulle medføre, at bevilling til overskridelser skulle indhentes i videre omfang end med hensyn til udgifter til foranstaltninger, hvis iværksættelse kommunalbestyrelsen selv er herre over.

VI. Budgetkontrol

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

En række bestemmelser i normalstyrelsesvedtægten tjener til at muliggøre en løbende kontrol med, at såvel udvalgene som den kommunale administration holder sig inden for budgettet og givne bevillinger iøvrigt. I udøvelsen af denne kontrol spiller navnlig økonomiudvalget en vigtig rolle.

Det fastsættes således i normalvedtægtens § 23, 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, hvorved dog formentlig må være forudsat en undtagelse f.s.v. angår bevillinger, der klart er kalkulatoriske, jfr. foran under V. Hvorledes grundlaget for denne kontrol skal etableres er nærmere uddybet i vedtægtens §§ 23, 24 og 26.

Efter vedtægtens § 23, stk. 1, har *borgmesteren* over for økonomiudvalget ansvaret for, at ethvert beløb, der passerer til indtægt eller udgift ved kommunens kasse har hjemmel i årsbudgettet eller anden gyldig beslutning. Findes en regning ikke skikket til anvisning, skal spørgsmålet forelægges for kommunalbestyrelsen.

Det pålægges i § 24, stk. 2, økonomiudvalget at fastsætte de regler, hvorefter *den kommunale administration* skal give det underretning om enhver stedfunden *eller forventet* overskridelse af årsbudgettets enkelte konti eller af de ved særlig beslutning bevilgede beløb.

Endvidere er det i § 26, stk. 1, jfr. styrelseslovens § 21, pålagt *udvalgene* at påse, at de på årsbudgettets enkelte poster bevilgede beløb samt de ved særlig beslutning bevilgede beløb ikke overskrides, og gennem økonomiudvalget at foretage indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller fornødne. Endelig foreskrives i bestemmelsen, at udvalgene skal fore-

lægge 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.

For så vidt angår *anlægsarbejder*, bestemmes i § 26, stk. 3, at så vidt muligt inden 3 måneder efter et anlægsarbejdes afslutning skal vedkommende udvalg gennem økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen fremsende regnskab over den pågældende bevillings 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.

Herudover udøves efter normalvedtægtens § 40 en kontrol af kommunens sagkyndige revision, jfr. herom kapitel VIII.

TREDIE AFSNIT

Beslutninger og ansvar

VII. De kommunale beslutningsprotokoller ^[1]

A. Kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol

For så vidt angår kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol skal alene gøres nogle tilføjelser til det i Beslutninger I pag. 52 ff anførte.

Efter styrelseslovens § 13 kan ethvert af de medlemmer, der deltagere i et kommunalbestyrelsesmøde, forlange sin afvigende mening kort tilføjet beslutningsprotokollen. Det må være en følge heraf, at ethvert medlem ved afstemninger kan forlange sin stemmeafgivning indført, dersom han har stemt imod en beslutning [2].

Det antages [3], at retten til at få indført afvigende meninger i beslutningsprotokollen er begrænset til sådanne særstandpunkter, der direkte vedrører det punkt på dagsordenen, der behandles. Det må dog nok antages, at et medlem, der mener, at det, der er indført i protokollen, rummer egentlige urigtigheder i forhold til det faktisk passerede, må kunne forlange sin opfattelse desangående ført til protokolls, selv om han ikke herved giver udtryk for nogen afvigende mening med hensyn til realiteten i nogen af de behandlede sager.

B. Udvalgenes beslutningsprotokoller

Det bestemmes i styrelseslovens § 20, at der for hvert udvalg skal 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.

Der findes ikke i styrelsesloven regler om underskrift af udval-

1. *Preben Espersen*: De kommunale beslutningsprotokoller. D. K. 1970-71 nr. 23 pag. 6 ff.
2. Jfr. *Kommentar* pag. 60.
3. Jfr. *Beslutninger I* pag. 53 f.

genes protokoller. En bestemmelse herom er imidlertid optaget i normalstyrelsesvedtægternes § 13, hvori det fastsættes, at et udvalgs protokol efter hvert møde skal underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet.

Det må endvidere antages, at bestemmelsen i normalforretningsordenens § 14 om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke under henvisning til deres stemmeafgivning eller andre grunde kan vægre sig ved at underskrive protokollen, finder tilsvarende anvendelse med hensyn til udvalgsprotokollerne. Det samme må gælde bestemmelsen i normalforretningsordenens § 2 om, at det for hvert enkelt møde skal anføres i protokollen, hvilke medlemmer der har været fraværende.

Der findes heller ikke i loven regler om udvalgsmedlemmers ret til at få deres afvigende mening indført i udvalgets beslutningsprotokol. Det må imidlertid antages, at der på dette område må gælde tilsvarende regler som for indførsel i kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol.

Det kan være lidt tvivlsomt, om også reglerne i styrelseslovens § 13 og normalforretningsordenens § 14 om, hvorledes der skal forholdes, dersom sagen skal fremsendes til anden myndighed, kan finde tilsvarende anvendelse for så vidt angår udvalgene, men dette bør dog vist nok antages. Det må i denne forbindelse erindres, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning ved 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 kommunalbestyrelsen, dog med undtagelse af det sociale udvalgs afgørelser inden for dets lovbestemte kompetenceområde efter forsørgsloven [4]. En sådan beslutning vil bl.a. kunne bidrage til at øge den praktiske betydning af bestemmelsen i styrelseslovens § 22 om det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ret til at indbringe spørgsmål om udvalgenes virksomhed for kommunalbestyrelsen.

4. Indenrigsministeriet har i skr. af 22. juli 1971 udtalt, at kommunalbestyrelsen ikke kan pålægge socialudvalget at udsende dagsorden og protokoludskrifter vedrørende de sager, der hører under socialudvalgets selvstændige kompetenceområde, til alle kommunalbestyrelsens medlemmer.

C. Er løbsbladssystemer tilladelige?

Styrelsesloven indeholder intet om protokollernes nærmere indretning, og spørgsmålet om, hvorvidt protokollerne kan indrettes efter løbsbladssystemer, er i de senere år blevet af betydelig interesse. Ved anvendelsen af løbsbladssystemer kan opnås visse praktiske fordele. F.eks. vil den mangfoldiggjorte dagsorden, dersom den indeholder en passende sagsfremstilling, normalt kunne tjene som protokolbidrag, når den forsynes med tilføjelser om kommunalbestyrelsens eller udvalgets resolution i den pågældende sag.

Det er beslutningsprotokollernes funktion at kunne afgive dokumentation for trufne beslutningers indhold og angive de ansvarlige for beslutningernes vedtagelse. Det må dog i denne henseende bemærkes, at hverken den tidligere styrelseslovgivning eller lov om kommunernes styrelse stiller særlige krav til den rent fysiske beskyttelse af selve protokollen gennem opbevarelse i brandsikre omgivelser el.lign. Der består altså en risiko for, at hele protokollen går til grunde eller forsvinder. Noget sådant har imidlertid uhyre sjældent foreligget i praksis, hvilket formentlig hænger sammen med, at kommunerne udviser betydelig omhu med opbevaring af protokollerne. Når forholdet fremdrages i denne forbindelse, er det da også kun for at præcisere, at udgangspunktet for en diskussion om tilladeligheden af løbsbladssystemer er, at hvadenten man anvender løbsbladssystemer eller faste protokoller, består der ikke nogen absolut sikkerhed for, at indholdet af en kommunalbestyrelsesbeslutning senere kan dokumenteres. Ville man endelig skabe en meget høj grad af sikkerhed i så henseende, kunne det ske ved, at der blev stillet krav om, at tilførsler til beslutningsprotokollen skulle indberettes til en anden myndighed. Det er imidlertid åbenbart, at noget sådant ikke frembyder sig som nogen praktisk løsning.

Vender man sig herefter til spørgsmålet om muligheden for forfalskning af protokollen, må udgangspunktet også her være, at såvel en løbsbladssystemer som en fast protokol kan forfalskes. Om det er lettere at forfalske en løbsbladssystemer afhænger formentlig af, hvorledes denne er indrettet.

Det afgørende i denne forbindelse må være at skabe en høj grad af sikkerhed for, at protokollens enkelte blade ikke kan fjernes eller erstattes af andre blade, uden at det kan ses.

Noget sådant kan f.eks. opnås derved, at samtlige løbsblade fortløbende pagineres, og således at borgmesteren ved hvert mødes slutning forsyner samtlige løbsblade, der udgør protokoltilførslerne for

det pågældende møde, med sin underskrift eller blot med sine initialer. De medlemmer, der har deltaget i mødet, kan herefter underskrive på sidste løbsblad, idet det på dette angives, hvilke sidetal tilførslerne for mødet omfatter.

For så vidt angår *udvalgenes protokoller* opstår et særligt problem derved, at disse som nævnt skal autoriseres af kommunalbestyrelsens formand. Det må nok erkendes, at en autorisation af en protokol almindeligvis forudsætter, at denne består af et nærmere angivet antal sammenhængende sider, og at det måske derfor kan være tvivlsomt, om en løbsbladsprotokol kan autoriseres. Det må dog nok antages, at f.eks. en fremgangsmåde, hvorefter borgmesteren efter afholdelsen af det enkelte udvalgsmøde forsyner de enkelte blade med sine initialer, kan tilfredsstille styrelseslovens krav om autorisation, idet der herved kan siges at ske en løbende autorisation, efterhånden som protokollen udbygges.

Det kan i en række situationer være fristende at låne enkelte blade fra en løbsbladsprotokol til brug ved sagsekspektion, udvalgsmøder, fotokopiering og lign., og risikoen for, at sådanne blade bliver liggende i sagen eller på andre måder kommer på afveje, er væsentligt større end ved anvendelse af en fast protokol. Dette problem er måske i mindre grad af juridisk karakter, men er til gengæld af væsentlig større praktisk interesse end de forannævnte problemer om tilintetgørelse eller forfalskning af protokoller. Man skal dog næppe overdimensionere problemet. Dels vil en beslutning normalt tillige være nedfældet andre steder end i beslutningsprotokollen, f.eks. i sager, korrespondance eller udvalgsprotokoller. Dels vil der kunne foreskrives bestemte regler for, hvorledes udlån af enkelte blade fra protokollen undtagelsesvis kan finde sted. Protokollen kan f.eks. forsynes med lås, hvortil kun en enkelt eller ganske enkelte personer har nøgle, og sådanne personer kan pålægges ansvaret for, at der foretages notering af, til hvem udlån har fundet sted, og for, at der sker tilbagelevering af de lånte blade.

Konklusionen må formentlig være, at anvendelsen af løbsbladssystemer ikke er udelukket, dersom indretning og anvendelse af protokollerne sker på forsvarlig måde.

VIII. Revisionens forhold til kommunale beslutninger

Efter den kommunale styrelseslovs § 42 skal enhver kommune have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Det bestemmes endvidere i § 42, at kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Denne bestemmelse blev indsat under folketingsbehandlingen af styrelsesloven for at sikre den sagkyndige revision en vis uafhængighed af kommunalbestyrelsen [1]. Der blev samtidig indsat en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen skal meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed [2].

Styrelsesloven indeholder iøvrigt ikke nærmere regler om revisionens virksomhed, men det bestemmes i § 46, at de nærmere regler om revision og om afgørelse af de i lovens § 45 nævnte bemærkninger fra revisionen skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

Revisionens virksomhed omfatter ikke alene en gennemgang af det afsluttede årsregnskabs poster, men også en løbende revision igennem året, jfr. normalvedtægt for primærkommuner § 40, stk. 3, og for amtskommuner § 35, stk. 3, hvori det fastsættes, at det påhviler revisionen regelmæssigt i regnskabsårets løb at gennemgå det løbende regnskab og påse at posteringerne heri er behørigt dokumenterede.

A. Grundlaget for revisionens virksomhed

Det bestemmes i styrelseslovens § 43, at kommunens *bogføring* skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet,

1. Indenrigsministeriet har i skrivelse af 7. oktober 1970 udtalt, at ansættelse af en sagkyndig revision i en amtskommune for et enkelt regnskabsår efter indenrigsministeriets opfattelse ikke sikrer revisionen en tilstrækkelig uafhængig stilling i forhold til amtsrådet og derfor normalt ikke kan forventes godkendt.
2. Jfr. normalvedtægt for primærkommuner § 40, stk. 8, og normalvedtægt for amtskommuner § 35, stk. 8, hvorefter kommunalbestyrelsen skal *tilvejebringe* og meddele de oplysninger, der er nødvendige for revisionens virksomhed.

og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

Endvidere bestemmes i lovens § 42, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere *regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ*, hvori der tillige skal optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet, der ikke kræver godkendelse af tilsynsmyndigheden, skal tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

I de vejledende normalstyrelsesvedtægter er endvidere fastsat, at de nærmere regler for revisionens omfang og udførelse skal fastsættes i et *revisionsregulativ*, jfr. normalvedtægten for primærkommuner § 40 og normalvedtægten for amtskommuner § 35. Heller ikke dette revisionsregulativ kræver godkendelse af tilsynsmyndigheden.

Der er ikke hidtil af indenrigsministeriet udarbejdet vejledende normalregulativer vedrørende kasse- og regnskabsvæsenet eller revision.

B. Revisionens opgaver

Det fastsættes i normalstyrelsesvedtægten for primærkommuner § 40, at den sagkyndige revision skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder og at revisionen skal gennemgå årsregnskabets poster og påse, at disse er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger [3] samt gældende love og bestemmelser. Det siges videre udtrykkeligt, at revisionen skal gøre bemærkning, dersom den mener, at regnskabets poster ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger eller at der er handlet i strid med gældende love og bestemmelser.

Det påhviler herefter bl.a. revisionen at påse, at ingen udgift er afholdt uden hjemmel, og at ingen post uden kommunalbestyrelsens beslutning er overført fra et regnskabsår til et andet.

Det må endvidere anses at påhvile revisionen at påse, at regn-

3. I den tilsvarende bestemmelse i normalstyrelsesvedtægten for amtskommuner (§ 35, stk. 2) anvendes det noget gådefulde udtryk, at revisionen skal påse, at årsregnskabets poster er i overensstemmelse med amtsrådets »henstillinger«. Der er dog formentlig tale om en skrivfejl for »beslutninger« eller »bevillinger«.

skabets poster er i overensstemmelse med adkomstdokumenter, indgåede kontrakter og lignende og formentlig også i det hele taget at udføre sådanne kontrolberegninger, at den kan danne sig et skøn over, om de kommunen tilkommende indtægter fremgår af regnskabet.

Efter henstilling fra Kommunernes Lønningsnævn har indenrigsministeriet anmodet [4] samtlige tilsynsråd om at foranledige, at de revisorer, kommunerne har antaget med tilsynsrådets samtykke, bliver gjort opmærksom på, at det er et led i revisionens opgaver med hensyn til at kontrollere, at årsregnskabet er i overensstemmelse med gældende love og bestemmelser, at påse overholdelsen af § 5, stk. 2, i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 220 af 4. juni 1969 om Kommunernes Lønningsnævn. Der kan efter denne bestemmelse ikke udbetales lønninger, som ikke har hjemmel i de af lønningsnævnet godkendte generelle bestemmelser, medmindre nævnet i det enkelte tilfælde har givet kommunen samtykke til at gøre undtagelse herfra. Ministeriet udtalte dog, at det var ufornuddent at give denne underretning til Kommunernes Revisionsafdeling, da revisionsafdelingen allerede var opmærksom på, at det er et led i revisionens opgave at påse overholdelsen af den nævnte bestemmelse.

Ministeriet tilføjede, at Kommunernes Lønningsnævn ville sætte pris på at modtage underretning fra tilsynsrådet om tilfælde, hvor rådet gennem revisionens beretning eller på anden måde måtte blive bekendt med kommunale lønudbetalinger, der ikke har hjemmel i de af lønningsnævnet godkendte bestemmelser.

Der er ved en bestemmelse i § 9 i den nævnte bekendtgørelse om Kommunernes Lønningsnævn sikret det fornødne grundlag for revisionens kontrol, idet det er fastsat, at der skal gives de kommunale revisionsmyndigheder underretning om lønningsnævnets og dets afdelingers og forretningsudvalgs beslutninger i henhold til bekendtgørelsens § 5.

Det må formentlig antages, at revisionen også skal gøre bemærkning, dersom den anser lovligheden af en post eller en disposition for *tvivlsom*. Revisionens bemærkning vil afføde en redegørelse fra vedkommende gren af den kommunale forvaltning og en stillingtagen fra kommunalbestyrelsen, idet det i styrelseslovens § 45, stk. 2, er fastsat, at efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og – for så vidt angår bemærknin-

ger, 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.

Man kan rejse det spørgsmål, om revisionen skal udøve en egentlig *dispositionskritik*, altså gøre anmærkning dersom revisionen på grundlag af regnskabets poster og det til grund herfor liggende materiale mener, at foretagne dispositioner er uhensigtsmæssige.

Det kan næppe antages, at revisionen er afskåret fra enhver form for dispositionskritik. Revisionen må f.eks. være berettiget – og i visse tilfælde måske endda forpligtet – til at henlede opmærksomheden på muligheden for opnåelse af øgede rabatter ved ændrede indkøbsformer. Endvidere kan det være nærliggende for revisionen at pege på muligheder for fordele og besparelser ved omlægninger af f.eks. kontrolforanstaltninger i den kommunale administration. Det vil imidlertid normalt være naturligt, at den sagkyndige revision fremsætter sine bemærkninger til forhold af den her nævnte karakter i forbindelse med den løbende revisionsvirksomhed i årets løb over for borgmesteren som administrationsleder eller over for en eventuel intern revision i kommunen.

Medens revisionen således ikke kan anses for ganske afskåret fra at fremsætte en dispositionskritik af mere teknisk betonet karakter, kan det ikke anses at ligge inden for den sagkyndige revisions opgaver at foretage en kritik af det politiske indhold af kommunale beslutninger, idet en dispositionskritik af dette indhold må tilkomme kommunalbestyrelsens mindretal og de kommunale vælgere.

Et beslægtet problem foreligger med hensyn til de af folketinget valgte statsrevisorers mulighed for at udøve dispositionskritik m.h.t. statslige dispositioner. Statsrevisorerne anser sig ikke for afskåret fra at fremsætte bemærkninger med hensyn til, om en politisk målsætning søges løst med de mest hensigtsmæssige midler, men anser en kvalitativ vurdering af selve de politiske beslutninger for at ligge uden for deres opgave. I den af statsrevisorerne afgivne beretning angående udgiftsudviklingen på statens personalekonti i årene 1961–62 til 1969–70 afgivet i november 1971 udtales således: »Samfundsudviklingen og den rolle, staten skal spille på forskellige områder, er foruden af de grundlæggende økonomiske faktorer afhængig af politiske beslutninger. Det er statsrevisorernes opgave at konstatere følgerne af disse beslutninger, men ikke at fremsætte kvalitative vurderinger af selve beslutningerne. Eventuel kritik af trufne beslutninger må foretages af lovgivningsmagt og bevillingsmyndigheder og er ikke nogen revisionsopgave. Der kan derimod være grund til for revisionen at se nærmere på, om den politiske målsætning søges løst ved anvendelsen

af de mest hensigtsmæssige midler. Med andre ord, er den statslige personale-sammensætning og tilvejebringelsen af dette personale organiseret på en sådan måde, at det mest effektive og økonomisk mest hensigtsmæssige resultat opnås?» [5]

Efter styrelseslovens § 54, stk. 3, skal kommunens årlige regnskab tillige med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed truffne afgørelser indsendes til tilsynsmyndigheden. Det udtales udtrykkeligt i bemærkningerne til denne bestemmelse, at tilsynsmyndigheden herved får mulighed for at foretage en legalitetskontrol samt for at kontrollere, om tidligere stillede vilkår for optagelse af lån m.v. er opfyldt.

C. Årsregnskabets og revisionsberetningens offentlighed

Det fastsættes i styrelseslovens § 45, stk. 4, at det endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere. Bestemmelsen i styrelsesloven hjemler næppe offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med den revisionsberetning, som den sagkyndige revision har afgivet, men en sådan adgang må nu i vidt omfang antages at følge af lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. Der har således for indenrigsministeriet foreligget et spørgsmål fra en kommunalbestyrelse, om det efter offentlighedsloven var tilladt at lade en journalist blive bekendt med indholdet af revisionsberetninger til kommunens regnskaber. Indenrigsministeriet udtalte i sit svar [6], at beretningen vedrørende revisionen af kommunens årsregnskab efter indenrigsministeriets opfattelse var undergivet lov om offentlighed i forvaltningen, hvorfor beretningen i overensstemmelse hermed kunne forevises den pågældende journalist, der havde ytret ønske herom. Indenrigsministeriet udtalte dog samtidig, at man efter stedfunden drøftelse med justitsministeriet var af den opfattelse, at visse dele af beretningen kan være omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, navnlig lovens § 2, stk. 1, nr. 1) vedrørende oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, og at der under hensyn hertil næppe burde gives adgang til oplysninger om visse forhold på nærmere angivne sider i revisionsberetningen.

5. Beretningen pag. 48.

6. Indenrigsministeriets skr. af 1. februar 1972.

Man kan rejse det spørgsmål, om aktindsigt med hensyn til revisionsberetningen kan nægtes, indtil det endeligt godkendte regnskab gøres tilgængeligt for kommunens beboere i henhold til bestemmelsen i styrelseslovens § 45, stk. 4. Man kan i denne forbindelse pege på at det kunne være en fordel, at kommunalbestyrelsen fik adgang til selv at gennemgå revisionsberetningen og kommentere eventuelle kritiske afsnit, forinden beretningen gøres til genstand for pressebehandling på et måske ufuldstændigt grundlag.

Offentlighedsloven hjemler imidlertid principielt adgang til aktindsigt i såvel løbende som afsluttede sager, og bestemmelsen i lovens § 8, stk. 2, hvori det anføres, at vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition afgør, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere, kan alene antages at indeholde hjemmel til at udsætte tidspunktet for aktindsigt af hensyn til ekspeditions-mæssige hindringer. Bestemmelsen kan således ikke antages at afgive den fornødne hjemmel for udsættelse med aktindsigtens gennemførelse blot under henvisning til, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at sagen gøres til genstand for offentlig omtale på et tidspunkt, hvor begæringen om aktindsigt fremsættes, eventuelt fordi de dokumenter, der foreligger på dette tidspunkt, efter kommunalbestyrelsens skøn vil give et misvisende billede af sagen [7].

7. Jfr. *Eilschou Holm*: Offentlighedsloven pag. 118.

IX. Kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar

A. Ansvar for afstemningsresultatet

Deltagelse i kommunalbestyrelsens afstemninger 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 [1].

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

Det kan således næppe give anledning til tvivl, at et medlem, der undlader at stemme, bliver medansvarlig for afstemningens resultat, dersom han gennem deltagelse i afstemningen ville have kunnet ændre resultatet af denne. Det pågældende medlem har ved sin passivitet muliggjort det resultat, som de stemmeafgivende medlemmer hidfører, og han må ansvarsmæssigt stilles, som om han selv positivt var gået ind for resultatet.

Dersom afstemningsresultatet er en beslutning om en ulovlig eller erstatningspådragende disposition, må han derfor stilles, som om han havde stemt for denne disposition, og dersom afstemningsresultatet er, at en disposition, som kommunen er pligtig at gennemføre, ikke vedtages, må han stilles, som om han havde stemt imod dispositionens gennemførelse.

Det er et spørgsmål, om man ikke også bør antage et medansvar for det medlem, der undlader at stemme, 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.

1. En udtrykkelig bestemmelse om stemmepligt findes i den norske lov af 12. november 1954 om styret i kommunerne § 47. Det tilføjes dog i bestemmelsen, at ved valg regnes blank stemmeseddel som afgivet stemme.

For antagelsen af muligheden for medansvar også i denne situation kan således anføres, at hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen må anses at have pligt til at medvirke til, at dispositioner, hvortil kommunen er forpligtet, gennemføres, og omvendt, at dispositioner, der er ulovlige eller erstatningspådragende, undgås. Det synes i og for sig ikke særlig rimeligt, at et medlem, der ved at undlade at stemme forsynder sig mod denne pligt, i givet fald skal gå fri for ansvar, blot fordi et tilstrækkeligt stort antal af de øvrige medlemmer også handler pligtstridigt, nemlig gennem aktiv stemmeafgivning for den ulovlige beslutning eller undladelse. Hertil kommer, at intet medlem på forhånd kan vide, om hans stemme i givet fald vil kunne blive afgørende for afstemningsresultatet, idet dette efter sagens natur først kan konstateres, når afstemningen er forbi. Der kan derfor ikke ganske bortses fra den situation, at et medlem kan fejlbedømme situationen og undlade at stemme i tillid til, at de øvrige medlemmers stemmeafgivning under alle omstændigheder vil sikre, at en ulovlig eller ansvarspådragende beslutning undgås, medens dette i virkeligheden viser sig ikke at være tilfældet. Antagelse af en regel om medansvar, også hvor det afgivne votum »stemmer ikke« er uden indflydelse på vedtagelsen, kan derfor bidrage til, at det enkelte medlem motiveres til aktiv stillingtagen gennem stemmeafgivning, hvorved risikoen for ulovlige eller erstatningspådragende dispositioner eller undladelser formindskes.

Til det foran anførte må bemærkes, at hele denne problematik knytter sig til en bestemt kategori af afstemninger, nemlig sådanne, hvis resultat kan medføre et straf- eller erstatningsansvar. En lang række afstemninger, navnlig vedrørende politisk betonedede emner, vil imidlertid uanset afstemningsresultatet ikke kunne udløse et sådant ansvar, og der vil altså her være mulighed for risikofrit at anvende den nuancering i stemmeafgivningen, som »stemmer ikke« vel trods alt må siges at indebære.

B. Kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar

Dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, kan tilsynsmyndigheden efter styrelseslovens § 61, stk. 2, i fornødent fald rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.

Der tilkommer derimod ikke tilsynsmyndigheden nogen adgang til på egen hånd at pålægge medlemmer af en kommunalbestyrelse pligt til at yde erstatning til kommunens kasse.

Bestemmelsen i styrelsesloven om adgang til personligt erstatningssøgsmål mod kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer er en videreførelse af de tidligere gældende bestemmelser i købstad-kommunallovens § 30 og landkommunallovens §§ 31, stk. 3, og 32, stk. 2. Det må i overensstemmelse med opfattelsen under den tidligere lovgivning fortsat være en betingelse for pålæggelse af ansvar, at der fra de pågældende medlemmers side er udvist forhold, der kan karakteriseres som *forsømmelse eller skødesløshed* ved udførelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem [2].

Domme, der statuerer erstatningsansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, er sjældne. Som eksempel kan nævnes et tilfælde, hvor en sognerådsformand, der var direktør for og ejer af aktiemajoriteten i et aktieselskab, lod nogle materialeleverancer til kommunen gå gennem aktieselskabet, hvorved han bl.a. unddrog kommunen en rabat, som den leverende fabrik normalt ydede kommuner. Sognerådsformanden blev dømt til at erstatte kommunen dens tab ved, at levering ikke var sket direkte til kommunen [3].

Det kan imidlertid forekomme, at kommunalbestyrelsesmedlemmer udreder erstatning til kommunens kasse, selv om et erstatningsansvar ikke er fastslået ved nogen domstolsafgørelse. Tilsynsmyndigheden har vel som nævnt ingen adgang til at pålægge et sådant ansvar, dersom den eller de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer modsætter sig det, men det er i praksis forekommet, at tilsynsmyndigheden har tilkendegivet, at man er af den opfattelse, at medlemmer af en kommunalbestyrelse har pådraget sig et erstatningsansvar over for kommunen og at man agter at anlægge sag mod de pågældende, medmindre de inden en vis frist indbetaler et nærmere fastsat beløb til kommunekassen. Som eksempel kan nævnes, at et sogneråd i en årrække trods påtale fra amtsrevisionen havde udvist passivitet og forsømmelse med hensyn til afvikling af et gartneris restancer for levering af fjernvarme fra den kommunale fjernvarmeforsyning, hvorved der var påført kommunekassen et tab af en størrelsesorden af formentlig omkring 150.000 kr. I anledning

2. Jfr. *Ernst Andersen* pag. 311.

3. U.f.R. 1961. 482 H. Sagen var anlagt af sognerådet efter pålæg af amtsrådet.

af en klage fra en borger udtalte indenrigsministeriet overfor amtsrådet, at det i forbindelse med behandlingen af et andragende fra sognerådet om samtykke til optagelse af lån til dækning af kommunens tab måtte påhvile amtsrådet at tage stilling til, om tabet var forvoldt ved en adfærd, der kunne begrunde ansvar, og at amtsrådet i bekræftende fald som tilsynsmyndighed, jfr. landkommunallovens § 31, måtte foranstalte det videre fornødne til, at ansvaret blev gjort gældende [4].

Amtsrådet tog herefter ansvarsspørgsmålet under behandling og nåede til det resultat, at der var udvist en sådan forsømmelse i forbindelse med oppebørslen af de skyldige beløb for leveret fjernvarme, at der var opstået et personligt retsligt ansvar for sognerådets medlemmer. Amtsrådet vedtog imidlertid, at man uden derved at begrænse sin påstand under en eventuel retssag ville tilkendegive sognerådet, at man ville undlade at anlægge sag mod sognerådets medlemmer efter landkommunallovens § 31 vedrørende det omhandlede erstatningskrav, såfremt de pågældende medlemmer in solidum indbetalte et beløb på 20.000 kr. til kommunens kasse inden en nærmere fastsat frist. Man meddelte samtidig, at man i modsat fald så sig nødsaget til at anlægge erstatningssag. Amtsrådet vedtog dog på et senere møde bl.a. under hensyn til fremkomne henvendelser fra lokale vælgerforeninger om, at sognerådets langmodighed med restancerne ikke skyldtes ligegyldighed, men menneskelige hensyn, at nedsætte det beløb, man krævede indbetalt til kommunekassen som forudsætning for undladelse af søgsmål, til 10.000 kr. Dette beløb blev indbetalt og sagen fandt herved sin afslutning.

Indenrigsministeriet, der var holdt underrettet om amtsrådets beslutninger, udtalte senere i en skrivelse til klageren, at man var af den opfattelse, at der ikke kunne pålægges amtsrådet noget ansvar i anledning af den måde, hvorpå dets tilsynsbeføjelser i forhold til sognerådet var udøvet [5].

Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om en fremgangsmåde som den nævnte, hvorefter tilsynsmyndigheden afstår fra sagsanlæg mod indbetaling af et nærmere fastsat beløb, der er mindre end det tab, kommunen har lidt, er i overensstemmelse med styrelseslovens § 61. Dette må dog formodentlig antages under hensyn til, at anvendelsen af de i § 61 nævnte tvangsmidler ikke er obligatorisk, men

4. Indenrigsministeriets skr. af 7. november 1968.

5. Indenrigsministeriets skr. af 5. september 1969.

beror på tilsynsmyndighedens diskretionære afgørelse [6]. Fremgangsmåden må iøvrigt siges at repræsentere en hensigtsmæssig mellem løsning i de tilfælde, hvor der vel er udvist et erstatningspådragende forhold af en vis grovhed, men hvor der samtidig foreligger visse undskyldende momenter, der ville gøre det mindre rimeligt at pålægge de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer at erstatte det fulde tab. Det kan herved også spille en vis rolle, at karakteren af den kommunale virksomhed kan medføre tab af meget betydelig størrelse.

C. Spørgsmålet om objektivt strafansvar for kommunalbestyrelsens medlemmer [7]

Udførelsen af kommunalbestyrelsens vedtagelser må ifølge sagens natur i vidt omfang overlades til udvalg, borgmesteren og den kommunale administration. Forholdet vil endvidere ofte være det, at kommunalbestyrelsen kun træffer en ramme- eller principbeslutning, medens de nærmere detaljer samt nødvendige følgebeslutninger overlades til udvalg, borgmester eller administration.

I det følgende skal behandles det spørgsmål, om der kan pålægges kommunalbestyrelsens medlemmer ansvar, dersom der i forbindelse med en disposition, som kommunalbestyrelsen lovligt og korrekt har vedtaget, udvises strafbare forhold fra borgmesterens, udvalgs eller den kommunale administrations side.

Det kan måske umiddelbart forekomme ejendommeligt, at kommunalbestyrelsens medlemmer skulle kunne pålægges ansvar for forhold og handlinger, som andre personer udviser og foretager. Et sådant såkaldt objektivt ansvar kendes imidlertid fra andre retsområder, f.eks. selskabsretten, hvor det er forekommet, at medlemmer af et aktieselskabs bestyrelse i visse tilfælde er pålagt et personligt ansvar for handlinger begået af selskabets ansatte personale. At tanken om et sådant objektivt ansvar også for medlemmer af en kommunalbestyrelse ikke har været fremmed for anklagemyndigheden fremgår da også af en sag, der har verseret for domstolene i 1972.

Sagens omstændigheder var følgende:

6. Jfr. *Erik Harder*. Tilsynet med kommunerne. Jur. 1970 pag. 265. Se dog hertil og om spørgsmålet om bodssanktion over for kommunalbestyrelsesmedlemmer: *Haagen Jensen*: Kommunalret pag. 80 og 84.
7. *Preben Espersen*: Kan kommunalbestyrelsesmedlemmer straffes for andres forseelser? D.K. 1972-73 nr. 10 pag. 20 f.

En kommunalbestyrelse blev ved underretten sat under tiltale til bødestraf for at have ladet igangsætte et (iøvrigt lovligt) byggeri uagtet at visse nødvendige tilladelser fra bl.a. bygnings- og sundhedsmyndigheder ikke forud var indhentet.

Politimesterens anklageskrift var rettet mod »kommunalbestyrelsen for X kommune ved borgmester XX«. Hertil er at sige, at en sådan formulering er uklar, idet det ikke med tilstrækkelig tydelighed fremgår, om bødeansvaret gøres gældende mod kommunen som sådan repræsenteret af kommunalbestyrelsen ved borgmesteren, d.v.s. at en eventuel idømt bøde afholdes af kommunekassen, eller om bødeansvaret gøres gældende mod selve kommunalbestyrelsen, d.v.s. dennes medlemmer personligt.

Efter hvad der blev oplyst under sagen ønskedes bødeansvaret imidlertid rettet mod kommunalbestyrelsens medlemmer personligt. På denne baggrund må det imidlertid forekomme uantageligt, at alene borgmesteren og ikke samtlige de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som ansvaret ønskedes rettet imod, blev tiltalt. Medens borgmesteren nok i et vist omfang kan repræsentere kommunen og kommunalbestyrelsen, når denne optræder på kommunens vegne, er der ikke holdepunkter for at antage, at han i en straffesag mod kommunalbestyrelsens medlemmer kan optræde på de øvrige medlemmers vegne, bl.a. fordi disses stilling i relation til et strafansvar ikke behøver at være den samme. Hertil kommer, at det ikke er sikkert, at samtlige medlemmer ønsker samme advokat eller at tilrettelægge deres forsvar på samme måde. Dersom en fældende dom blev afsagt over »kommunalbestyrelsen ved borgmesteren« måtte man endvidere rejse det spørgsmål, om hele bødebeløbet kunne inddrives hos borgmesteren (med anpartsvis regres mod de øvrige?), og om det i tilfælde af manglende betaling alene var borgmesteren, der kunne indsættes til afsoning af bøden.

Under proceduren i sagen blev det efter det oplyste gjort gældende af anklageren, at der skulle foreligge et objektivt ansvar for kommunalbestyrelsen, altså at denne skulle kunne dømmes, selv om det ikke var bevist, at kommunalbestyrelsen som sådan havde begået nogen fejl. Anklageren skulle i denne forbindelse have henvist til domme, hvor bestyrelsen for et aktieselskab blev dømt.

Fra forsvarerens side blev det gjort gældende, at der ikke var begået nogen fejl af kommunalbestyrelsen som sådan, og at der ikke forelå hjemmel for at pålægge den samlede kommunalbestyrelse strafferetligt ansvar for fejl, som var begået af andre.

Det udtales i underrettens dom, at det efter den stedfundne bevisførsel måtte lægges til grund, at der var begået de i anklageskriftet omhandlede strafbare forseelser. Det siges imidlertid videre, at under hensyn til bestemmelserne i kommunens styrelsesvedtægt, jfr. styrelseslovens §§ 17 og 31, hvorefter den umiddelbare administration af kommunens anliggender er henlagt til henholdsvis de faste stående udvalg og formanden for kommunalbestyrelsen, fandtes det betænkeligt – uden udtrykkelig lovhjemmel – at pålægge kommunalbestyrelsen som sådan strafansvar for de begåede forseelser, der alle var af rent administrativ og teknisk karakter. Kommunalbestyrelsen blev herefter frifundet med en tilføjelse i dommen om, at som tiltalen var rejst, fandtes der ikke grundlag for retten til at tage stilling til et eventuelt strafansvar hos noget enkelt medlem af kommunalbestyrelsen.

Sagen blev af anklagemyndigheden påanket til landsretten. Også statsadvokatens anklageskrift led af den foran nævnte uklarhed, idet det ligesom politimesterens anklageskrift for underretten satte »kommunalbestyrelsen for X kommune ved borgmester XX« under tiltale. Denne uklarhed blev imidlertid hævet under sagens behandling for landsretten, idet anklagemyndigheden under domsforhandlingen udtalte, at man ved formuleringen af anklageskriftet ikke havde tilsigtet, at en bøde skulle kunne inddrives hos noget medlem af kommunalbestyrelsen, og at tiltalen således rettelig måtte forstås som en tiltale mod kommunen. Sagen betegnedes herefter som: »Anklagemyndigheden mod tiltalte X kommune ved borgmester XX«. Som det vil ses var tiltalen herefter en ganske anden end ved sagens behandling for underretten.

Forsvareren påstod en sådan »berigtigelse« af tiltalen afvist, og det kan naturligvis heller ikke være uden betydning for forsvarers tilrettelæggelse og for proceduren, om sagen angår et personligt strafansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen eller et bødekrav mod kommunekassen. Hertil kommer, at en forsvarers engagement eller beskikkelse til personligt forsvar for borgmesteren eller kommunalbestyrelsens medlemmer ikke automatisk indebærer noget engagement som forsvarer for kommunen eller dens kasse.

Landsretten bemærkede imidlertid, at der ikke fandtes at være grundlag for at tage den nedlagte afvisningspåstand til følge. Retten fandt iøvrigt, at de for de pågældende forseelser relevante bødebestemmelser i bl.a. byggeloven også måtte omfatte en kommune og man fandt herefter kommunen skyldig i overensstemmelse med den

berigtigede tiltale. Kommunen blev herefter idømt en bøde på 5.000 kr. [8].

Da tiltalen, således som den blev berigtiget under sagen for landsretten, ikke blev rettet mod kommunalbestyrelsens medlemmer personligt, afgør landsretsdommen ikke spørgsmålet om objektivt strafansvar for en kommunalbestyrelses medlemmer for fejl begået af f.eks. den kommunale administration.

Der kan imidlertid næppe antages at være basis for et sådant objektivt strafansvar, idet en analogi i så henseende fra aktieselskabsområdet synes at burde afvises af flere grunde.

For det første er medlemskab af en kommunalbestyrelse i princippet et borgerligt ombud, og for det andet vil kommunalbestyrelsens medlemmer ikke have en tilsvarende personlig økonomisk interesse i en disposition eller undladelse, som typisk vil foreligge for et aktieselskabs bestyrelses medlemmer. For det tredje træffes kommunalbestyrelsens beslutninger i offentlige møder eller dog således, at offentligheden normalt underrettes om beslutningerne. Heraf følger et politisk ansvar, som ikke forekommer i forbindelse med det ansvar, som en bestyrelse i et aktieselskab har over for aktionærerne. Dette politiske ansvar er yderligere understreget ved, at straffelovens bestemmelser om straf for den, som virker i offentligt hverv, og som nægter eller undlader at opfylde pligt, som hvervet medfører, eller gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i hvervets udførelse, udtrykkeligt undtager hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg, jfr. straffelovens §§ 156 og 157.

Konklusionen synes derfor at måtte være, at dersom der ønskes gjort personligt strafansvar gældende mod en kommunalbestyrelses medlemmer, må hvert enkelt medlem, som ansvaret ønskes rettet imod, selvstændigt tiltales og have selvstændig adgang til forsvar. Det må endvidere være en forudsætning for straf, at der kan påvises et subjektivt ansvarsgrundlag for det pågældende medlem.

FJERDE AFSNIT

Kommunalbestyrelsens grupper Underudvalg - Socialudvalget

X. Kommunalbestyrelsens grupper

A. Gruppemøder [1]

Det er velkendt for enhver, der beskæftiger sig med kommunalt arbejde, at kommunalbestyrelsens medlemmer næsten altid deler sig i større eller mindre grupper, normalt efter partipolitisk tilhørsforhold.

Den kommunale styrelseslov opererer imidlertid ikke med partipolitiske inddelingsbegreber, og gruppebegrebet anvendes kun i forbindelse med reglerne om foretagelse af forholdstalsvalg og besættelse af ledigblevne pladser i udvalg m.v., hvor pladserne oprindeligt er besat ved forholdstalsvalg, jfr. lovens §§ 24-28 [2].

Heraf følger en række konsekvenser med hensyn til den retlige karakter af de møder, som de enkelte gruppers medlemmer afholder.

1. Ingen juridisk mødepligt

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen er – medmindre han har lovligt forfald – pligtigt at deltage i møder i kommunalbestyrelsen og i de udvalg, som han er medlem af. Der består derimod ingen retlig forpligtelse til at deltage i gruppemøder.

Styrelseslovens regler om mødeindkaldelse og udsendelse af dagsorden og sagsmateriale finder heller ikke anvendelse på gruppemøder. Indenrigsministeriet har således på given foranledning måttet udtale, at indkaldelse til gruppemøder ligger uden for de beføjelser, der i henhold til kommunallovgivningen tilkommer en kommunalbestyrelses formand med hensyn til indkaldelse af kommunalbestyrelsens medlemmer til møde, udsendelse af dagsorden m.v. [3].

1. *Preben Espersen*: Gruppemøder. D.K. 1972-73 nr. 13 pag. 24 f.
2. Om gruppedelingen i forbindelse med forholdstalsvalg, jfr. *Beslutninger I* pag. 63 ff.
3. Indenrigsministeriets skr. af 25. sept. 1964.

2. Gruppemøder og tavshedspligt

Gruppemøder betegnes undertiden som lukkede møder. Dette er rigtigt i den forstand, at offentligheden ikke har noget krav på at overvære møderne eller på at modtage underretning om, hvad der er passeret eller vedtaget på disse. Dette beror imidlertid på, at gruppen ikke er nogen offentlig myndighed og at dens medlemmers sammentræde derfor ikke er undergivet de regler, der gælder for sådanne myndigheder. Det har således ingen mening at ville anvende bestemmelserne i styrelseslovens § 10 om dørlukning og om, hvilke personer der kan overvære en sags behandling for lukkede døre, på gruppemøder. Gruppens medlemmer kan indlade, hvem de vil, på gruppemødet [4]. På den anden side er den omstændighed, at nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer betegner deres sammen-træde som et gruppemøde, uden betydning for omfanget af den tavshedspligt, der påhviler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem med hensyn til forhold af fortrolig karakter, som han har fået kendskab til under sit kommunale arbejde [5]. Der består således ikke nogen videregående adgang til at ytre sig om fortrolige forhold på et gruppemøde end uden for dette. Dersom samtlige deltagere i mødet er bekendt med det fortrolige forhold i kraft af deres kommunale virksomhed eller lovligt vil kunne indvies i forholdet, vil dette kunne drøftes på mødet, medens dette ikke er tilfældet, hvis der i mødet tillige deltager personer, over for hvem tavshedspligten består. Det må i denne forbindelse erindres, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen meget vel under sin virksomhed kan have fået kendskab til fortrolige forhold, som andre medlemmer af kommunalbestyrelsen ikke lovligt kan indvies i. Et medlem af socialudvalget kan f.eks. under sit arbejde i dette have fået kendskab til personlige forhold, som han ikke er berettiget til at omtale for de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der ikke er medlemmer af socialudvalget [6].

4. Det er således urigtigt, når det i en ældre indenrigsministeriel udtalelse siges, at der ikke kan tilstedes personer, der ikke er medlemmer af byrådet, adgang til at overvære de møder, som en byrådsgruppe afholder forud for hvert enkelt byrådsmøde, idet gruppen derved vil kunne foregribe byrådets beslutning om en sags behandling for lukkede døre (indenrigsministeriets skr. af 8. juli 1944. Love og Anordninger B 1944 pag. 317).
5. Om spørgsmålet om tavshedspligt henvises i det hele til *Beslutninger I* pag. 72 ff.
6. Jfr. *Baggesen og Espersen*: Den sociale styrelseslov pag. 64.

3. Kommunalbestyrelsen kan ikke foreskrive regler for gruppemøder

Det følger af gruppemødets ikke-offentligretlige karakter, at kommunalbestyrelsen ikke har nogen beføjelse til at foreskrive regler for gruppemødets form og indhold. Kommunalbestyrelsen vil endog i vidt omfang være afskåret fra at tage emner af denne karakter op til behandling. Indenrigsministeriet har således udtalt, at et fremsat forslag, hvorefter kommunalbestyrelsen skulle opfordre en gruppe i kommunalbestyrelsen til at åbne sine interne møder for offentligheden, faldt uden for de emner, som kan optages til behandling i en kommunalbestyrelse [7].

Af gruppemødernes ikke-offentligretlige karakter følger endvidere, at styrelseslovgivningens regler om beslutningsdygtighed, forhandlingsledelse og afstemninger ikke finder anvendelse på sådanne møder. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at gruppen ikke udtrykkeligt eller stiltiende kan vedtage at anvende tilsvarende regler som angivet i styrelsesloven eller i forretningsordenen for kommunalbestyrelsen eller udvalg, men normalt vil gruppemøder blive afholdt i en uformel atmosfære.

4. Ikke diæter for deltagelse i gruppemøder

Heller ikke styrelseslovens bestemmelser om diæter m.v. finder anvendelse på gruppemøder [8]. Der vil således ikke efter bestemmelserne i styrelseslovens § 16 kunne udbetales diæter af kommunens kasse for deltagelse i gruppemøder, lige så lidt som der kan udbetales fraværs- eller befordringsgodtgørelse i forbindelse med sådanne møder. Den praktiske betydning af den manglende adgang til diæter m.v. mindskes ganske vist i et vist omfang derved, at gruppemøder ofte afholdes umiddelbart forud for kommunalbestyrelses- eller udvalgsmøder. Den tid, der er medgået til deltagelse i gruppe-møde, kan imidlertid ikke medregnes ved opgørelsen af, om et diætberettigende møde i kommunalbestyrelse eller udvalg har beslået mere end 4 timer inden for det tidsrum, hvori den pågæl-

7. Indenrigsministeriets skr. af 17. september 1970.

8. Jfr. indenrigsministeriets skr. af 27. april 1972, hvori det som svar på et amtsråds ansøgning om samtykke udtales, at der ikke i den kommunale styrelseslovs § 16, stk. 2, foreligger den nødvendige hjemmel til udbetaling af diæter for deltagelse i gruppemøder i amtsrådets politiske grupper.

dende oppebærer diæter, og således berettiger til udbetaling af det dobbelte diætbeløb efter styrelseslovens § 16, stk. 4. Ej heller kan bestemmelserne i § 16, stk. 1 og 4, om tabt arbejdsfortjenestes betydning for ydelse af diæter finde anvendelse for så vidt angår tabt arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i gruppemøder.

5. Kommunale faciliteter ved afholdelsen af gruppemøder

Selv om gruppemøderne ikke er af offentligretlig karakter, er det dog klart, at den kommunalpolitiske virksomhed, der udøves på sådanne møder, er af betydning for kommunestyret. Der er derfor ingen tvivl om, at kommunalbestyrelsen lovligt kan stille faciliteter som lokaler m.v. til rådighed for afholdelsen af sådanne møder.

B. Gruppesprængning

Det er udtrykkeligt fastsat i styrelseslovens § 24, stk.3, at gruppedelingen i forbindelse med foretagelsen af et forholdstalsvalg sker for det pågældende valg [9] og det må antages, at aftaler om bestemte grupperinger med henblik på fremtidige valg overhovedet ikke kan indgås med retlig bindende virkning [10]. Det vil derfor næppe være træffende at anvende betegnelsen gruppesprængning om det forhold, at nogle medlemmer af kommunalbestyrelsen, der ved tidligere forholdstalsvalg har stemt sammen som gruppe, ved senere valg danner andre grupper eller indgår i andre gruppedannelser.

I praksis anvendes begrebet gruppe imidlertid også i forbindelse med det forhold, at en flerhed af medlemmer har manifesteret sig som et fællesskab under kommunalbestyrelsesarbejdet gennem f.eks. deres partipolitiske tilhørsforhold, valg af fælles ordfører på møderne eller afholdelse af gruppemøder. Udtrykket gruppesprængning refererer sig da også normalt til det forhold, at der sker ændringer i et sådant fællesskab ved, at en eller flere af de hidtidige deltagere i dette erklærer at være udtrådt af gruppen eller fremtidig at ville tilslutte sig en anden gruppe eller foretage ny selvstændig gruppedannelse.

Som nævnt under A opererer styrelsesloven kun med gruppebegrebet i forbindelse med reglerne om forholdstalsvalg, og en gruppe-

9. Jfr. herom nærmere *Beslutninger I* pag. 64 f.

10. Jfr. indenrigsministeriets skr. af 1. maj 1970.

sprængning af den lige nævnte karakter udløser derfor ikke styrelsesretlige virkninger. Selv om valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende er sket som forholdstalsvalg, er der dog tale om valg, som er foretaget af kommunalbestyrelsen, jfr. styrelseslovens § 25, og valgene har efter lovens § 17, stk. 3, virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Det er i konsekvens heraf alene kommunalbestyrelsen, der efter ansøgning fra det pågældende medlem af udvalg m.v. kan fritage for hvervet, og der består således ikke nogen ret for et tilbageværende flertal af den oprindelige gruppe til at fratage udtrædende medlemmer deres udvalgspladser m.v., lige så lidt som de enkelte medlemmer af den hidtidige gruppe på egen hånd kan frasige sig deres udvalgshverv [11].

Undertiden anvendes det udtryk, at et eller flere medlemmer er blevet *ekskluderet* af deres gruppe. Dette er imidlertid blot et andet udtryk for, at en gruppesprængning har fundet sted, og der kan ikke af en sådan eksklusion udledes styrelsesretlige virkninger. Det ekskluderede medlem bevarer sine pladser i udvalg m.v. og han kan, dersom han ønsker det, ved fremtidige valg støtte den eller de kandidater, som den gruppe, han tidligere tilhørte, bringer i forslag, uden at denne gruppe eller kommunalbestyrelsen kan modsætte sig noget sådant [12].

Med hensyn til forslag, der fremsættes i kommunalbestyrelsen, kan det ekskluderede medlem naturligvis stemme for eller imod ethvert forslag efter sin overbevisning, uden hensyn til om forslaget er fremsat af hans tidligere gruppefæller.

Det er muligt, at en eksklusion af gruppen kan medføre konsekvenser med hensyn til medlemskab af partipolitiske foreninger m.v. Spørgsmålet om, under hvilke betingelser sådanne konsekvenser kan indtræde, ligger imidlertid uden for styrelseslovgivningens område og dermed uden for rammerne af nærværende fremstilling.

11. Det er i praksis forekommet, at et medlem har meddelt kommunalbestyrelsen, at han som følge af udtræden af sin gruppe nedlagde sine udvalgsposter, hvilket blev behandlet som efterretningsag på kommunalbestyrelsens møde. En sådan fremgangsmåde er ukorrekt, men hvis intet medlem af kommunalbestyrelsen gør indsigelse på det pågældende møde, hvor sagen foreligger til efterretning, må man formentlig anse udtrædelsen som stiltiende bevilget. Det tilkommer herefter gruppen at besætte de ledigblevne udvalgspladser, jfr. styrelseslovens § 28.

12. Jfr. *Kommentar* pag. 90.

XI. Underudvalgs nedsættelse og virksomhed ^[1]

Medens der i den kommunale styrelseslov findes ret udførlige regler om nedsættelse af økonomiudvalg, stående udvalg og særlige udvalg og om de forskellige udvalgs funktioner, indeholder styrelsesloven ingen bestemmelser om nedsættelse af underudvalg inden for udvalgene.

Det har imidlertid altid været antaget, at kommunalbestyrelsens udvalg i et vist omfang kan nedsætte underudvalg. Den nærmere fremgangsmåde ved nedsættelsen af sådanne udvalg og spørgsmålet om, hvilke beføjelser der kan henlægges til udvalgene, har dog givet anledning til nogen tvivl i praksis.

A. Valg til underudvalg

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 omfatter efter sin ordlyd alene valg som kommunalbestyrelsen foretager, men der er næppe tvivl om, at forskriften om forholdstalsvalg må finde analogisk anvendelse på udvalgs nedsættelse af underudvalg. Indenrigsministeriet har da også udtalt [2], at et underudvalg efter indenrigsministeriets opfattelse bør vælges efter forholdstalsvalg i overensstemmelse med princippet i styrelseslovens § 25, stk. 1.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at underudvalg i stående udvalg burde *vælges af og blandt medlemmerne af vedkommende stående udvalg*, idet ministeriet fandt det betænkeligt, at personer, der ikke er medlemmer af det stående udvalg, indvælges som egentlige medlemmer af underudvalget. Såfremt det stående udvalg måtte nære ønske om, at der indvælges sådanne personer, henviste ministeriet til at anvende fremgangsmåden efter styrelseslovens § 17, stk.

1. *Preben Espersen*: Underudvalgs nedsættelse og virksomhed. D.K. 1971-72 nr. 5 pag. 11 ff.

2. Indenrigsministeriets skr. af 6. april 1971.

4, hvorefter særlige udvalg til udførelse af forberedende og rådgivende funktioner for bl.a. de stående udvalg kan nedsættes af kommunalbestyrelsen. Ministeriet tilføjede, at da valg af medlemmer af underudvalg skal finde sted efter forholdstalsvalgmetoden, kan der ikke af kommunalbestyrelsen eller udvalget fastsættes bestemmelser, hvorefter formanden for vedkommende stående udvalg skal være medlem af underudvalget.

Det må herefter antages, at det er vedkommende udvalgs flertal, der bestemmer underudvalgets medlemstal. Udvalgets flertal vil formentlig også kunne udpege underudvalgets formand, idet der næppe er holdepunkter for at antage, at bestemmelsen i styrelseslovens § 20, om at udvalgene selv vælger deres formand, også gælder de ganske ulovbestemte underudvalg. Dersom udvalgsflertallet udpeger formanden for underudvalget må princippet i styrelseslovens § 25, stk. 2, imidlertid finde tilsvarende anvendelse, således at formandens plads regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for udvalget, til hvilken formanden hører.

Det må endvidere antages, at udvalget efter begæring kan fritage et medlem af underudvalget for hvervet, hvorefter den gruppe i udvalget, der har udpeget den pågældende, kan besætte den ledigblevne plads.

B. Hvilke funktioner kan henlægges til underudvalg

Indenrigsministeriet har udtalt [3], at der bortset fra § 3 i lov om offentlig forsorg om underudvalg under det sociale udvalg ikke findes bestemmelser i lovgivningen om adgangen til at nedsætte underudvalg under de stående udvalg, men at der efter ministeriets opfattelse intet er til hinder for, at et stående udvalg nedsætter underudvalg med *rent forberedende eller rådgivende funktioner* i forbindelse med det stående udvalgs behandling af sager, der i henhold til styrelsesvedtægten er henlagt til udvalget. Derimod vil der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke kunne tillægges et underudvalg selvstændig kompetence til at udøve egentlige administrative funktioner.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt [4], at der bortset fra tilfælde, hvor lovgivningen indeholder særlig hjemmel hertil, jfr. §

3. Indenrigsministeriets skr. af 6. april 1971.

4. Indenrigsministeriets skr. af 21. maj 1971.

3, 1. pkt., i lov om offentlig forsorg, ikke i vedtægten bør optages bestemmelse om adgang til at nedsætte underudvalg, idet der efter ministeriets opfattelse ikke kan tillægges sådanne underudvalg selvstændig kompetence til at udøve egentlige administrative funktioner.

Det må anses for velbegrundet at udelukke henlæggelse af selvstændig kompetence til underudvalg, der er nedsat af stående udvalg. Valg til de enkelte stående udvalg foretages efter styrelseslovens § 25 som forholdstalsvalg. For yderligere at sikre de mindre grupper inden for kommunalbestyrelsen adgang til deltagelse i den kommunale administration er der endvidere i lovens § 27 foreskrevet en særlig udligningsordning på grundlag af en beregning over en fordeling af samtlige udvalgspladser under ét. Hele denne valgprocedure ville tabe sin mening, hvis et udvalgsflertal kunne gennemføre en opdeling af udvalgets kompetenceområder på en række underudvalg, der hver for sig kunne have et så begrænset medlemstal, at de mindste grupper i udvalget ikke kunne opnå repræsentation i underudvalget.

Det kan heller ikke antages, at økonomiudvalget vil kunne nedsætte underudvalg med selvstændig kompetence. Økonomiudvalgspladserne indgår ganske vist ikke i den samlede fordeling af udvalgspladser efter § 27, der alene omfatter de stående udvalg, men valget til økonomiudvalget foregår dog som et forholdstalsvalg. På dette grundlag må det være udelukket at berøve en mindretalsgruppe dens indflydelse gennem nedsættelse af underudvalg med mindre medlemstal end det samlede økonomiudvalg. Det kan ikke i denne forbindelse have betydning, at økonomiudvalget kun i begrænset omfang udfører egentlig sagsekspedition, idet mindretalsgruppers interesse i medindflydelse kan være mindst lige så stor med hensyn til de meget centrale funktioner, der er henlagt til økonomiudvalget. Som eksempler skal blot nævnes økonomiudvalgets beføjelser efter styrelseslovens § 18, udarbejdelse af forslag til årsbudget samt finansierings- og investeringsplaner.

C. Underudvalgenes arbejdsform m.v.

Selv om det er udelukket at henlægge egentlig kompetence til underudvalg, kan et sådant udvalg dog udøve en betydelig indflydelse gennem sin sagsforberedende og rådgivende virksomhed. Da det er udvalgets flertal, der bestemmer såvel underudvalgets medlemstal som dets opgaver, er det af interesse at undersøge, hvorledes min-

dretalsgrupper i udvalget er stillet i relation til sådanne underudvalg og deres indstillinger.

Det må her fastholdes, at det enkelte medlem af underudvalget har *krav på det fornødne grundlag for en forsvarlig stillingtagen* til de sager, underudvalget skal behandle. Det må antages, at de oplysninger og det materiale, som underudvalget har tilvejebragt, skal være således tilgængeligt, at samtlige medlemmer af underudvalget har *lige adgang* til at skaffe sig det fornødne grundlag for deltagelse i sagens behandling.

Dersom et medlem mener, at underudvalgets sagsforberedelse er utilstrækkelig som grundlag for en indstilling eller udtalelse, kan han begære sagen yderligere oplyst. Dersom underudvalgets flertal afslår dette, kan det pågældende medlem rejse spørgsmålet om sagens yderligere oplysning, når underudvalgets indstilling kommer til behandling i udvalget. Kan han heller ikke her trænge igennem med sit synspunkt, vil han i givet fald kunne gøre brug af sin beføjelse efter styrelseslovens § 23, hvori det bestemmes, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget selv, hvilket især har betydning m.h.t. socialudvalgets lovbestemte kompetenceområde efter forsorgsloven.

Er der uenighed i et underudvalg om, hvilket indhold en indstilling eller udtalelse skal have, må det antages, at ethvert af medlemmerne kan afgive *mindretalsindstilling*. Det står endvidere ethvert medlem frit for at redegøre for sin opfattelse, når underudvalgets indstilling kommer til behandling i udvalget.

Om de nærmere former for underudvalgets forhandlinger og virksomhed er det iøvrigt næppe muligt at opstille generelle regler. Sådanne spørgsmål må formentlig i første række afgøres af underudvalget selv.

For møder i underudvalg vil der med tilsynsmyndighedens samtykke kunne udbetales *diæter* [5].

5. Jfr. indenrigsministeriets skr. af 23. september 1970, hvori man udtaler, at man intet har at erindre mod, at et tilsynsråd i henhold til styrelseslovens § 16, stk. 2, meddeler samtykke til ydelse af diæter for møder i de af socialudvalget nedsatte underudvalg.

D. Forholdet til kommunalbestyrelsen

Det er som tidligere berørt det enkelte udvalg, d.v.s. udvalgets flertal, der afgør sammensætningen af underudvalg og opgaverne for dette. Det må imidlertid hertil bemærkes, at kommunalbestyrelsen efter styrelseslovens § 17 kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Dersom kommunalbestyrelsen beslutter at nedsætte et sådant særligt udvalg med forberedende eller rådgivende funktioner for et udvalg, vil vedkommende udvalg ikke kunne nedsætte eller opretholde et underudvalg med tilsvarende funktioner, jfr. herved bestemmelsen i styrelseslovens § 22 om at udvalgene – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Det må endvidere antages, at bestemmelsen i styrelseslovens § 22, hvorefter et medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og hvorefter udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, også omfatter eventuelle underudvalgs virksomhed. Det må dog nok antages, at besvarelsen af spørgsmål fra kommunalbestyrelsen om underudvalgets virksomhed må ske gennem udvalget.

XII. Socialudvalgets styrelsesmæssige særstilling ^[1]

A. Nedsættelse af socialudvalget

I § 19 i den kommunale styrelseslov er optaget en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen i primærkommuner nedsætter et udvalg, det sociale udvalg, til forvaltning af sociale anliggender i kommunen. Det udtales i bemærkningerne til bestemmelsen, at det sociale udvalg ganske vist på de områder, hvor det ved lovgivningen har fået tillagt en umiddelbar kompetence, indtager en stilling, der svarer til de lovregulerede kommissioners, men at man har ment, at den umiddelbare forvaltning af kommunens forsorgsbestemte opgaver bør varetages af samme udvalg (folkepension, plejehjem, legater med sociale formål, husmoderafløsning m. m.).

I § 6 i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender (i det følgende kaldet socialstyrelsesloven) blev det fastsat, at kommunalbestyrelsen i primærkommuner [2] i overensstemmelse med § 17, stk. 1, i den kommunale styrelseslov skal nedsætte et udvalg til forvaltning af kommunens sociale, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige anliggender (det sociale udvalg). I bemærkningerne til bestemmelsen udtales, at henvisningen til den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 1, indebærer, at udvalget vil være undergivet de for stående udvalg almindeligt gældende regler, herunder at udvalgets sammensætning og myndighedsområde skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt, dog således at myndighedsområdet i alle tilfælde skal omfatte de i § 6 nævnte områder.

1. Jfr. *Baggesen og Espersen*: Den sociale styrelseslov pag. 47 ff, og *Preben Espersen*: Socialudvalgets styrelsesmæssige særstilling. D.K. 1971-72 nr. 12 pag. 5 ff.
2. Efter lovens § 16 skal der i amtskommuner nedsættes et stående udvalg til forvaltning af amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet.

B. Grundlaget for socialudvalgets kompetenceudøvelse

Det sociale udvalgs beføjelser hviler efter den gældende lovgivning på flere forskellige grundlag. Dette får, som det vil fremgå af det nedenfor under C. anførte, betydning i styrelsmæssig henseende.

1. *Selvstændig kompetence ved særlig lovhjemmel*

Det sociale udvalg varetager i visse tilfælde administrationen af den sociale og sundhedsmæssige lovgivning på grundlag af *særlig lovhjemmel, hvorved kompetencen er henlagt til det sociale udvalg uafhængig af kommunalbestyrelsen*.

Foruden en lang række bestemmelser i lovebekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 om offentlig forsorg kan som eksempler herpå nævnes lovebekendtgørelse nr. 413 af 28. august 1970 om børne- og ungdomsforsorg §§ 77 og 97 om tilsyn med dag- og døgninstitutioner samt samme lovs §§ 66, stk. 3 og 86, stk. 3, om erklæringer i forbindelse med anerkendelse af dag- og døgninstitutioner. Endvidere kan nævnes lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering §§ 3, stk. 3, 6, stk. 2, 7 og 8, stk. 4, om visse afgørelser vedrørende hjælpemidler, revalidering og hjælp under revalidering. Endelig kan nævnes, at det sociale udvalg har en selvstændig kompetence efter lovebekendtgørelse nr. 137 af 26. april 1968 om ulykkesforsikring §§ 38, stk. 3, og 43, stk. 3, i forbindelse med båndlæggelse af kapitalbeløb og udbetaling af erstatningsydelser og efter lovebekendtgørelse nr. 157 af 15. april 1970 om pension og hjælp til enker kapitel II.

Det udtales i bemærkningerne til § 2 i socialstyrelsesloven, at det må være det absolutte hovedprincip, at anliggender vedrørende enkeltpersoners forhold henlægges til selvstændig afgørelse i det sociale udvalg (eller børne- og ungdomsværnet). Det er i overensstemmelse med dette princip, at den nye sygesikringslov [3] henlægger kompetencen vedrørende visse kontante ydelser til det sociale udvalg, jfr. lovens §§ 13, 16, stk. 1, og 17, og at man i loven om dagpenge [4], jfr. §§ 16 og 47, har lagt administrationen af dagpengeydelserne til socialudvalget.

3. Lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring. Loven træder i kraft den 1. april 1973.
4. Lov nr. 262 af 7. juni 1972 om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

2. Kompetenceudøvelse på kommunalbestyrelsens vegne

Socialudvalget varetager endvidere administrationen af anliggender *på kommunalbestyrelsens vegne*, i det omfang løsningen af sociale og sundhedsmæssige opgaver er pålagt kommunalbestyrelsen eller er henlagt til kommunen uden nærmere angivelse af noget bestemt bestyrende organ, jfr. herved normalstyrelsesvedtægten for primærkommuner § 29 [5], hvori det fastsættes, at i det omfang lovgivningens bestemmelser ikke er til hinder derfor, henhører under udvalget de beføjelser, der i den sociale lovgivning er henlagt til kommunalbestyrelsen. På dette grundlag varetager det sociale udvalg den kommunale administration af f. eks. lovebekendtgørelse nr. 155 af 15. april 1970 om folkepension samt dele af lovebekendtgørelse nr. 611 af 22. december 1969 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. Endvidere varetager udvalget opgaver i forbindelse med lov nr. 230 af 6. juni 1968 om husmoderafløsning og hjemmehjælp, samt efter lovebekendtgørelse nr. 156 af 15. april 1970 om invalidepension m. v. udbetaling af invalidepension og skønsmæssige tillæg hertil, jfr. lovens §§ 14 og 24. Endelig har mange kommuner overladt administrationen af boligsikringen til det sociale udvalg.

3. Udøvelse af beføjelser på andre myndigheders vegne

Det sociale udvalg kan i medfør af særlig lovhjemmel administrere sociale og sundhedsmæssige anliggender *for andre myndigheder*. Efter lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring § 23, stk. 1, kan socialministeren således fastsætte regler om, at det sociale udvalg udbetaler kontantydelse på amtskommunens vegne.

C. Begrænsninger i den kommunale styrelseslovs anvendelse på socialudvalget

1. Socialudvalgets forhold til kommunalbestyrelsen

Medens de øvrige stående udvalg efter den kommunale styrelseslovs § 22, 2. pkt. i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, gælder dette ikke socialudvalget, *i det omfang det udøver kompetencer, der ved lovgivningen særlig er henlagt til ud-*

5. Normalstyrelsesvedtægten er kun vejledende, men bestemmelsen er lagt til grund for praktisk talt alle kommuners styrelsesvedtægt.

valget, altså navnlig kompetencer efter lov om offentlig forsorg. Inden for disse kompetenceområder omfattes socialudvalget heller ikke af bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 22, 1. pkt., om at et medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, eller af bestemmelsen i samme lovs § 23, hvorefter ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Indenrigsministeriet har været forelagt spørgsmålet om, hvorvidt *socialudvalgets dagsorden og vedtagelser* må tilgå den øvrige del af kommunalbestyrelsens medlemmer, såfremt kommunalbestyrelsen vedtager dette og under iagttagelse af den sædvanlige tavshedspligt. Indenrigsministeriet udtalte [6] efter forhandling med socialministeriet, at en kommunalbestyrelse efter indenrigsministeriets opfattelse kan give dens udvalg pålæg om at udsende dagsordener og udskrift af beslutningsprotokoller til samtlige kommunalbestyrelsens medlemmer, jfr. § 22, 1. pkt. i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet tilføjede imidlertid, at dette dog *ikke gælder for så vidt angår det sociale udvalg inden for de områder, hvor det ved lovgivningen*, jfr. navnlig lovebekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 om offentlig forsorg, *har fået tillagt en umiddelbar kompetence*, jfr. herved § 22, 2. pkt., i den kommunale styrelseslov. Indenrigsministeriet tilføjede, at kommunalbestyrelsen heller ikke kan give børne- og ungdomsværnet, der ikke er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, et sådant pålæg.

Lovebekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 om offentlig forsorg indeholder i §§ 48 og 49 ret vidtgående fravigelser af de almindelige kommunale styrelsesregler [7].

2. Socialudvalgets forhold til borgmesteren

Efter den kommunale styrelseslovs § 20, stk. 4, har borgmesteren *ret til at overvære forhandlingerne* i udvalg, selv om han ikke er medlem. Denne ret omfatter også socialudvalget [8]. Borgmesteren

6. Skr. af 22. juli 1971.

7. Jfr. *Preben Espersen*, D.K. 1971-72 nr. 12 pag. 6 f.

8. Indenrigsministeriet har i skr. af 16. april 1970 udtalt, at der ikke i en kommunes styrelsesvedtægt kan optages bestemmelser, der tilsigter at begrænse borgmesterens adgang til at overvære møder i socialudvalget.

skal underrettes om tidspunktet for udvalgmøderne og modtage *dagsorden*, hvis en sådan udsendes til medlemmerne.

Efter de kommunale normalstyrelsesvedtægters § 14 modtager borgmesteren endvidere *udskrift af beslutningsprotokollen* for hvert udvalgmøde.

Det er tvivlsomt, om de nævnte bestemmelser om, at borgmesteren modtager dagsorden og protokoludskrifter, også omfatter de sager, der ved lovgivningen er henlagt under socialudvalgets selvstændige kompetenceområde, altså typisk sager efter forsorsloven vedrørende enkeltpersoner.

Indenrigsministeriet har udtalt [9], at borgmesterens ret til at overvære møderne i udvalg må ses i forbindelse med borgmesterens pligt til at formidle den nødvendige koordination mellem kommunalbestyrelsen og dens udvalg. Det måtte derfor efter indenrigsministeriets opfattelse være forudsat ved bestemmelsen i styrelseslovens § 20, stk. 4, at borgmesteren har ret til at få ordet under møderne i udvalg, selv om han ikke er medlem, med henblik på varetagelsen af denne koordinerende virksomhed, men derimod *ikke under socialudvalgets behandling af de enkelte sager, der ifølge lovgivningen er henlagt til udvalget*. Indenrigsministeriet udtalte videre, at *kun med tilsvarende begrænsning* kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om at forlange sig gjort bekendt med de i socialudvalgets protokol indførte beslutninger, jfr. den kommunale styrelseslov § 22.

Den borgmesteren påhvilende tavshedspligt med hensyn til, hvad han gennem overværelse af udvalgmøder eller modtagelse af dagsorden og protokoludskrifter erfarer i sager, der hører under socialudvalgets selvstændige kompetence, må antages at gælde også over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlem af socialudvalget [10].

3. *Forholdet til den kommunale styrelseslovs sanktionsbestemmelser*

Det bestemmes i den kommunale styrelseslovs § 61, at tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende med lovgivningen. Det bestemmes endvidere, at dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med

9. Skr. af 1. april 1971.

10. Jfr. *Baggesen og Espersen*: Den sociale styrelseslov pag. 64.

lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.

§ 61 omfatter efter sin direkte ordlyd kun annullation af *kommunalbestyrelsesbeslutninger* og anvendelse af sanktioner i øvrigt i den situation, at *kommunalbestyrelsen* har handlet i strid med lovgivningen. Det må imidlertid antages, at § 61 også finder anvendelse på de af kommunalbestyrelsen i henhold til den kommunale styrelseslovs § 17 nedsatte stående udvalg til varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af anliggender, der i princippet henhører under kommunalbestyrelsens kompetence. På de områder, hvor det sociale udvalg administrerer kommunale anliggender *på kommunalbestyrelsens vegne*, er det derfor omfattet af sanktionsbestemmelserne i § 61. På disse områder omfattes socialudvalget også af bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 22, 1. pkt., hvorefter ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og af bestemmelsen i samme lovs § 23, hvorefter ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget. Udvalget er endvidere på disse områder i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, jfr. § 22, 2. pkt., og da anvendelsen af sanktioner efter § 61 i praksis næppe kan tænkes at forekomme, forinden tilsynsmyndigheden har indhentet kommunalbestyrelsens udtalelse i sagen, får anvendelsen af sanktioner efter § 61 direkte overfor udvalget næppe betydning i praksis inden for disse områder.

I det omfang socialudvalget handler *inden for sit lovbestemte kompetenceområde* efter forsorgsloven m. v. og således ikke er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger eller de foran nævnte bestemmelser i den kommunale styrelseslovs §§ 22 og 23, kan det ikke antages, at § 61 kan bringes i anvendelse overfor udvalget. Det må imidlertid i denne forbindelse erindres, at de afgørelser, som udvalget træffer i medfør af forsorgsloven, efter dennes § 16 kan påankes til amtmanden, hvis afgørelse atter kan indbringes for socialministeren. Det må endvidere antages, at der tilkommer socialministeren adgang til at hævde forsorgsmæssige legalitetsspørgsmål gennem søgsmål mod udvalget.

D. Kravet om oprettelse af en særlig socialforvaltning

Efter socialstyrelseslovens § 9 skal der i hver kommune oprettes en særlig forvaltning for de anliggender, der henhører under de i lovens §§ 6–8 nævnte organer, dvs. det sociale udvalg, børne- og ungdomsværnet og eventuelle organer, der er godkendt for kommuner med magistratsordning.

Denne særlige forvaltning skal varetage forvaltningen af alle kommunens sociale anliggender, herunder også dem, der henhører under børne- og ungdomsværnets administration, samt de opgaver af sundhedsmæssig art, der skal administreres af de sociale udvalg sammen med de sociale opgaver. Social- og sundhedsforvaltningen skal endvidere overtage de opgaver, som tidligere henhørte under socialkontorerne, jfr. lovens § 29.

Der er i dansk forvaltning en ret fast tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse nyder en udstrakt frihed med hensyn til, hvorledes den ønsker at tilrettelægge sit administrationsapparat, og der findes ikke for kommunalbestyrelsens øvrige udvalg bestemmelser, der stiller krav om oprettelse af specielle forvaltninger eller lignende. Forslaget om, at der for det sociale udvalg og børne- og ungdomsværnet skulle oprettes en særlig forvaltning, blev da også mødt med kritiske bemærkninger fra de primærkommunale organisationers side under folketingsbehandlingen af socialstyrelsesloven. Organisationerne henstillede således, at bestemmelsen i § 9 udgik, idet man gjorde gældende, at en sådan bestemmelse ville indebære, at kommunalbestyrelserne afskæres fra at foretage den tilrettelæggelse af kommunens samlede forvaltning, der til enhver tid må forekomme mest hensigtsmæssig [11]. Som det vil være fremgået, fulgte folketinget ikke disse henstillinger.

Reglen i socialstyrelseslovens § 9 kan give anledning til en række tvivlsspørgsmål i forhold til den kommunale styrelseslov, navnlig dennes bestemmelser om borgmesterens beføjelser.

Efter den kommunale styrelseslovs § 31 er det således borgmesteren, der har den daglige ledelse af kommunernes administration. Han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og udfærdiger om fornødent forskrifter for sagernes ekspedition. Han drager om-

11. Fællesskrivelse af 19. marts 1970 fra Foreningen Bymæssige Kommuner, Den danske Købstadforening og De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark til folketingsudvalget vedrørende forslaget til socialstyrelsesloven. Skrivelsen er optaget som bilag 1 til folketingsudvalgets betænkning af 5. maj 1970. Folketingstidende Tillæg B 1969–70 sp. 1505.

sorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer, ligesom han har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, der ikke er henlagt til udvalg m. v.

Det bestemmes endvidere i § 31, at borgmesteren skal drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger og at han på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Endelig bestemmes i § 31, at de nærmere regler om borgmesterens forretninger fastsættes i styrelsesvedtægten, og det er i den vejledende normalstyrelsesvedtægts § 7 bestemt, at borgmesteren påser, at ingen sag lider utilbørligt ophold, og at udvalgene er pligtige at meddele ham oplysninger om de dem underlagte sager og deres ekspedition.

De anførte bestemmelser angiver sammen med bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 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 [12]. Ansvar for ledelsen af kommunens administration i forhold til kommunalbestyrelsen ligger formelt hos borgmesteren og det kan på denne baggrund formentlig ikke antages, at der tilkommer den i § 9 nævnte særlige administration eller dennes chef nogen lovbestemt selvstændig kompetence. Bestemmelsen i § 9 synes derfor først og fremmest at indebære visse krav til den interne organisation af kommunens forvaltning, navnlig derved at den kommunalt ansatte chef for henholdsvis socialudvalgets og børne- og ungdomsværnets anliggender må være én og samme person.

E. Forholdet til straffeloven

Det sociale udvalg indtager i forhold til kommunalbestyrelsens øvrige udvalg en særstilling derved, at det omfattes af bestemmelsen i forsorgslovens § 12, hvorefter enhver, der deltager i administrationen af forsorgsloven, er ansvarlig efter straffelovens kapitel 16, selv om hans hverv hviler på offentligt valg. Udvalgets medlemmer omfattes således på dette område bl. a. af bestemmelsen i straffelovens § 156, hvorefter der kan idømmes straf, når nogen, som

12. Jfr. *Kommentar* pag. 100.

virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling. Endvidere omfattes medlemmerne af bestemmelsen i straffelovens § 157, der hjemler straf, når nogen som virker i offentlig tjeneste eller hverv gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelse af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører.

F. Det sociale udvalgs fremtidige status

Det udtales som foran nævnt i bemærkningerne til § 2 i forslaget til socialstyrelsesloven, at det – i overensstemmelse med den hovedlinie, der har været fulgt for så vidt angår de nuværende sociale udvalg og børne- og ungdomsværn – må være det absolutte hovedprincip, at anliggender vedrørende enkeltpersoner, som skal afgøres af et folkevalgt organ, henlægges til selvstændig afgørelse i de nævnte udvalg og værn.

Det er vel derfor rimeligt at forvente, at man ved de kommende lovrevisioner på sociallovgivningens område vil give det sociale udvalg en selvstændig kompetence i sager vedrørende enkeltpersoner, medens kompetencen vedrørende generelle spørgsmål, som f.eks. planlægning og institutionsbyggeri, vil blive lagt til kommunalbestyrelsen, dog således at den umiddelbare forvaltning sker gennem det sociale udvalg, jfr. socialstyrelseslovens § 6.

Som det vil være fremgået af det foranstående, giver socialudvalgets dobbelte funktion af selvstændig forvaltningsmyndighed efter forsorgsloven m. fl. og af stående udvalg, der er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, imidlertid anledning til uklarhed i styrelsesmæssig henseende. Under hensyn hertil kan man rejse det spørgsmål, om det vil være hensigtsmæssigt at foretage en opdeling af det nuværende socialudvalg. Man kan f.eks. som en mulighed forestille sig, at kommunalbestyrelsen nedsatte en socialkommission eller lign. til afgørelse af sager vedrørende enkeltpersoner. De øvrige sociale og sundhedsmæssige anliggender kunne da på kommunalbestyrelsens vegne forvaltes gennem et stående udvalg med en styrelsesmæssig status, der ganske svarede til den, som kommunalbestyrelsens øvrige stående udvalg har.

Spørgsmålets besvarelse vil dog kræve en selvstændig undersøgelse. Heri må også andre aspekter end styrelsen af de sociale og sundhedsmæssige anliggender i givet fald indgå. Man må således bl.a. være opmærksom på hensynet til, at man ikke gennem oprettelse af stadig flere kommissioner med selvstændig kompetence i for høj grad svækker kommunalbestyrelsens funktion som et i vid udstrækning generelt kompetent organ på det lokale plan.

*G. Særligt om socialudvalgets stilling i
amtskommunernes styrelse*

Socialreformkommissionen foreslog [13], at de omfattende opgaver, der vil komme til at påhvile amtskommunerne på social- og sundhedsområdet uden for sygehusvæsenet blev henlagt til et lovpligtigt, stående sundheds- og socialudvalg, der under ansvar over for amtsrådet skulle forvalte amtskommunernes herhenhørende anliggender.

Det blev i overensstemmelse hermed i socialstyrelseslovens § 16 fastsat, at amtsrådet i overensstemmelse med § 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse nedsætter et *udvalg til forvaltning af amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet*.

Det i § 16 omhandlede udvalg er således et stående udvalg på samme måde som f. eks. sygehusudvalget. Social- og sundhedsudvalget har imidlertid *i visse sager en selvstændig kompetence* i forhold til amtsrådet. Efter lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring [14] § 23 skal social- og sundhedsudvalget således træffe afgørelser vedrørende ydelserne efter samme lovs §§ 6–12, § 15 og § 19.

Socialreformkommissionen stillede endvidere forslag om [15], at en amtskommunal forvaltning med egen chef (social- og sundhedsforvaltningen) skulle have ansvaret for forberedelse og udførelse af sociale og sundhedsmæssige anliggender, der ikke er en del af sygehusforvaltningen.

I overensstemmelse hermed er det i socialstyrelseslovens § 17, stk. 1, fastsat, at der i hver amtskommune skal oprettes en *særlig forvaltning* for de anliggender, der hører under det i § 16 nævnte udvalg. Lederen af denne forvaltning ansættes af amtsrådet. Forud for den første besættelse af denne stilling skal amtsrådet indhente en udtalelse fra et ved lovens § 25 oprettet *kvalifikationsnævn*.

Det udtales i socialministeriets cirkulære nr. 148 af 23. juni 1970 pkt. 19, at man tillægger det overordentlig stor betydning for omlægningen af den sociale administration, at den i § 17, stk. 1, omhandlede forvaltning allerede fra begyndelsen tilrettelægges så hensigtsmæssigt som muligt. Der må herved lægges vægt på, at forvaltningen skal tjene som bindeled mellem kommunerne og de centrale

13. Betænkning 543/1969 pag. 106.

14. Loven træder i kraft den 1. april 1973.

15. Betænkning 543/1969 pag. 114.

myndigheder. Det udtales videre, at forvaltningen bl. a. gennem oprettelsen af socialcentret, jfr. herom nedenfor, vil komme til at virke som rådgivnings- og bistandsorgan for kommunerne og det i § 18 nævnte revaliderings- og pensionsnævn. Endelig udtales, at forvaltningen over for de centrale myndigheder står som det organ, der formidler administrationen af de sociale love og sikrer, at der landet over hersker en vis ensartethed inden for denne administration. Specielt den sidste udtalelse synes imidlertid at tillægge forvaltningen en kompetence og et ansvar, der først og fremmest må tilkomme amtsrådet og dets social- og sundhedsudvalg.

Amtsborgmesteren har, jfr. den kommunale styrelseslovs § 31 stk. 2, den daglige ledelse af amtskommunens administration, og der kan opstå visse tvivlsspørgsmål med hensyn til den nærmere afgrænsning mellem de funktioner, der påhviler henholdsvis amtsborgmesteren og lederen af den særlige forvaltning. Under alle omstændigheder har amtsborgmesteren imidlertid en vigtig tværkoordinerende funktion mellem amtskommunens social- og sundhedsforvaltning og amtskommunens øvrige forvaltningsområder.

Det bestemmes i socialstyrelseslovens § 17, stk. 2, at amtskommunen under den nævnte særlige forvaltning skal oprette et *socialcenter*, der skal yde kommunernes social- og sundhedsforvaltning og det i lovens § 18 omhandlede revaliderings- og pensionsnævn fornøden bistand og i øvrigt varetage sådanne opgaver, som pålægges centrene i medfør af lovgivningen. Socialministeren kan efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte nærmere regler for socialcentrenes virksomhed.

Bestemmelsen i § 17, stk. 2, træder efter lovens § 27 imidlertid først i kraft på et senere tidspunkt, der fastsættes af socialministeren.

FEMTE AFSNIT

Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler

Kommunal deltagelse i interessentskaber
og selskaber

XIII. Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler ^[1]

A. Lovgivningsgrundlaget

Det fastsættes i den kommunale styrelseslovs § 60, 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 hjemlet i lovgivningen.

Det fastsættes endvidere, at aftaler af den nævnte karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil.

Vilkårene for aftalers ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

Bestemmelserne i § 60 er ikke af helt samme karakter som styrelseslovens bestemmelser om nødvendigheden af samtykke til visse af kommunalbestyrelsens konkrete beslutninger, men må snarere opfattes som en hjemmel for indenrigsministeren eller tilsynsrådet til i et vist omfang at *dispensere* fra styrelseslovens bestemmelser i forbindelse med etablering af mellemkommunalt samarbejde.

B. Kommunale fællesskaber og offentlighedsprincippet

Det bestemmes i den kommunale styrelseslovs § 10, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige.

Det fastsættes ganske vist videre, at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed,

1. Jfr. *Beslutninger I* pag. 150 ff og *Preben Espersen: Kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler*. D.K. 1972-73 nr. 3 pag. 11 ff.

men det blev udtrykkeligt under folketingsbehandlingen af styrelseslovforslaget udtalt fra det pågældende folketingsudvalgs side, at man ønskede at understrege, at det af § 10 klart fremgår, at dørlukning må opfattes som undtagelsen fra et almindeligt princip om offentlighed omkring kommunalbestyrelsernes virksomhed [2].

Det er imidlertid ikke sædvanligt, at der i fællesskabsoverenskomster indsættes bestemmelser om, at borgerne eller pressen skal have adgang til at overvære det fælles styrelsesorgans forhandlinger eller have adgang til at få kendskab til trufne beslutninger. Ej heller har tilsynsmyndighederne stillet som vilkår for godkendelse af fællesskaber, at sådanne bestemmelser blev indføjet i overenskomsten.

Dette synes umiddelbart ikke særlig vel foreneligt med folketingsudvalgets foran nævnte udtalelse om »et almindeligt princip om offentlighed omkring kommunalbestyrelsernes virksomhed«. Det kan dog måske anføres i denne forbindelse, at forhandlingerne i kommunalbestyrelsens stående udvalg aldrig har været anset for offentlige, og at der ikke ved styrelsesloven blev gjort nogen ændring heri.

1. Fællesskabsaftalen skal være offentligt tilgængelig

Det fastsættes i styrelseslovens § 2, stk. 2, at kommunens styrelsesvedtægt skal være tilgængelig for kommunens beboere, og disse vil ved at sammenholde vedtægten med styrelsesloven kunne danne sig et overblik over de styrelsesregler, der gælder for kommunen.

En godkendt samarbejdsaftale efter styrelseslovens § 60 indebærer som nævnt en dispensation fra visse af styrelseslovens bestemmelser og dermed også i et vist omfang fra styrelsesvedtægtens regler. Det må antages, at fællesskabsoverenskomsten – i hvert fald for så vidt angår dens bestemmelser om styrelsesmæssige forhold – på begæring skal være tilgængelig for enhver af de deltagende kommuners beboere. Et tilsvarende resultat vil i øvrigt for fællesskaber, der er godkendt efter 1. januar 1971, kunne udledes af lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, idet samarbejdsaftalens styrelsesmæssige bestemmelser næppe kan henføres under de i denne lov fastsatte undtagelser fra offentlighedsprincippet.

2. Jfr. Beslutninger I pag. 67.

2. Adgangen til fællesskabets dokumenter i øvrigt

For så vidt angår fællesskabets regnskabsforhold m. v. er det ikke sjældent fastsat i fællesskabsoverenskomsten, at *budget og regnskab* for fællesskabet skal optages i de deltagende kommuners budget og regnskab.

Hvor sådanne bestemmelser har manglet i overenskomstudkastet, er vilkår om optagelse i i hvert fald én af de deltagende kommuners regnskab og budget ofte stillet af indenrigsministeriet.

Ved *loven om offentlighed i forvaltningen* er der i vidt omfang åbnet borgerne adgang til at gøre sig bekendt med den offentlige forvaltnings dokumenter.

Det fastsættes således i lovens § 1, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, idet der dog i en række efterfølgende bestemmelser i loven gøres visse undtagelser fra denne regel. For egentlige kommunale fællesskaber må lovens bestemmelser om aktindsigt antages at finde anvendelse [3], og i visse tilfælde kan fællesskabsorganisationen endog betyde en udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt. Efter lovens § 5, nr. 5, gælder således, at adgangen til at få oplysninger ikke gælder brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes. Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og bestyrelser for kommunale fællesskaber, f. eks. skoleforbund, hvori vedkommende kommune deltager, anses imidlertid ikke omfattet af denne undtagelsesbestemmelse og vil således normalt være tilgængelig for borgerne.

C. Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems stilling i fællesskabsstyrelsen

Det bestemmes i styrelseslovens § 8, at borgmesteren inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang skal give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet, og så vidt muligt sørge for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

3. Derimod finder loven ikke anvendelse på egentlige selskaber og interessentskaber, selv om disse har kommuner som deltagere, f. eks. kraftværker.

For så vidt angår kommunalbestyrelsens *udvalg* er der ikke i styrelsesloven fastsat regler om udsendelse af dagsorden og materiale. Indenrigsministeriet har imidlertid udtalt [4], at det enkelte medlem af udvalg, nævn og lignende har krav på det fornødne grundlag for, at han på forsvarlig måde kan tage stilling til de forelagte sager. Indenrigsministeriet udtalte videre, at det må afgøres af vedkommende udvalg m. v., om dette grundlag skal tilvejebringes gennem udsendelse eller fremlæggelse af materiale, men at medlemmerne altid så vidt muligt bør modtage en dagsorden i rimelig tid før mødet.

Bestemmelserne om dagsorden og sagsmateriale tilsigter bl. a. at sikre, at det enkelte medlem har et rimeligt grundlag for sin stillingtagen og afstemning i en sag. Medens flertallet normalt vil kunne beslutte at udsætte en sag, hvis man ønsker at gøre den til genstand for nærmere overvejelser, står denne mulighed ikke åben for et mindretal eller for det enkelte medlem. Der er derfor behov for en beskyttelse mod, at flertallet uden varsel skrider til forhandling og afstemning i en sag og derved måske berører andre medlemmer mulighed for at deltage i debat og afgørelse på et rimeligt grundlag [5].

De reale grunde, der ligger bag styrelseslovens bestemmelser om dagsorden m. v. gør sig også gældende for så vidt angår mindretal og de enkelte medlemmer i styrelsesorganer for kommunale fællesskaber. Det kan måske endda siges, at behovet for beskyttelsesbestemmelser i endnu højere grad er til stede her, idet fællesskabsorganets møder ikke er offentlige.

Det er imidlertid ikke sædvanligt, at der i fællesskabsoverenskomster er optaget bestemmelser om udsendelse af dagsorden m. v., men eksempler herpå forekommer dog.

Derimod fastsættes det ofte i de nævnte overenskomster, at bestyrelsen for fællesskabsorganet selv fastsætter sin forretningsorden. Disse forretningsordener kræver imidlertid ikke godkendelse af tilsynsmyndigheden, og det kan derfor ikke påses, hvorvidt bestemmelser om dagsorden m. v. finder optagelse i sådanne forretningsordener.

Reglerne om udsendelse af dagsorden og adgang til sagsmateriale må imidlertid i vid udstrækning anses for almindelige kommunale retsgrundsætninger.

4. Indenrigsministeriets skr. af 20. marts 1970.

5. Jfr. *Beslutninger I* pag. 34 f.

Indenrigsministeriet har således udtalt [6], at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem *ifølge en almindelig kommunal retsgrundsætning* normalt har ret til forud for et kommunalbestyrelsesmøde at blive gjort bekendt med, hvilke sager der skal undergives behandling, således at medlemmet kan forberede sin stillingtagen ved at gennemse det foreliggende skriftlige grundlag eller på anden måde, og 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.

Det synes rimeligt at antage, at de nævnte retsgrundsætninger også må have gyldighed for medlemmer af fællesskabers styrelsesorganer, selv om der i den godkendte overenskomst eller fællesskabsorganets forretningsorden ikke findes bestemmelser om udsendelse af dagsorden og sagsmateriale.

Styrelsesloven indeholder ikke bestemmelser om, hvilket materiale der er nødvendigt for en forsvarlig bedømmelse af de enkelte sager, og det er ifølge sagens natur næppe heller muligt at opstille sådanne regler. Det udtales imidlertid i bemærkningerne til styrelseslovens § 8, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen må kunne protestere imod, at der træffes beslutning på utilstrækkeligt grundlag, og der kan næppe være tvivl om, at denne ret selvfølgelig grundlægges også må have gyldighed for så vidt angår fællesskabsorganer.

Dersom flertallet i fællesskabsorganet imidlertid afviser den fremsatte protest, kan det pågældende medlem naturligvis rejse spørgsmålet i sin egen kommunalbestyrelse, men dette kan næppe antages at have opsættende virkning for så vidt angår fællesskabsorganets beslutning. Da fællesskabsorganet ikke står i noget underordningsforhold til den enkelte deltagende kommunes kommunalbestyrelse, vil det pågældende medlems kommunalbestyrelse heller ikke kunne træffe nogen bindende afgørelse af spørgsmålet, men vil muligvis under henvisning til den ret almindelige bestemmelse i overenskomsten om, at tvivl om forståelsen af anvendelsen af overenskomsten afgøres af tilsynsmyndigheden, kunne indbringe spørgsmålet for denne. Spørgsmålet vil endvidere i visse tilfælde kunne indbringes for og tages op af tilsynsmyndigheden som et led i det almindelige legalitetstilsyn.

6. Indenrigsministeriets skr. af 16. november 1967. En tilsvarende udtalelse findes i indenrigsministeriets skr. af 10. november 1969.

D. Fællesskabsrepræsentanternes forhold til deres kommunalbestyrelse

Fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler indeholder i vidt omfang bestemmelser om, at visse nærmere angivne beslutninger af større rækkevidde såsom budget, låneoptagelser, dispositioner over fast ejendom osv. kræver vedtagelse i de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelser.

Et andet spørgsmål er, om det enkelte medlem ved afstemninger i fællesskabsorganet er bundet af vedtagelser vedrørende fællesskabsanliggender, som den kommunalbestyrelse, hvortil han hører, måtte have truffet.

Udtrykkelige bestemmelser herom findes normalt ikke i de fællesskabsoverenskomster og samarbejdsaftaler, der er godkendt i medfør af styrelseslovens § 60 eller i medfør af de bestemmelser i de tidligere styrelseslove, som § 60 afløste. Derimod er de almindelige i vedtægter om forsyningsvirksomheder, der drives i interessentskabs- eller selskabsform med kommunal deltagelse, jfr. kapitel XIV.

Udgangspunktet for en besvarelse af spørgsmålet må formentlig være, at de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der af denne er udpeget som medlemmer af et fællesskabs bestyrelse, er interesserepræsentanter for den pågældende kommune, og at de optræder i konkurrence med interesserepræsentanter for de øvrige deltagende kommuner. Ved indtrædelsen i fællesskabet har den enkelte kommune fraskrevet sig en del af sin kompetence derved, at kommunalbestyrelsens synspunkter i givet fald kan komme i mindretal i fællesskabsorganet, men heri ligger ikke uden videre, at kommunalbestyrelsen skulle være afskåret fra at foranledige, at den stemmevægt, der efter fællesskabsoverenskomsten tilkommer kommunen i fællesskabsorganet, udøves i størst mulig overensstemmelse med kommunalbestyrelsens flertals opfattelse i en sag. Tværtimod synes det at have formodningen for sig, at kommunalbestyrelsen, der i øvrigt har den afgørende indflydelse på kommunens forhold udadtil, ved en flertalsbeslutning må kunne bestemme, hvorledes man ønsker kommunens interesse varetaget i fællesskabsorganet.

For dette synspunkt kan i øvrigt også hentes nogen støtte i indenrigsministeriets praksis med hensyn til udnyttelsen af stemmeretten ifølge en kommunes aktiepost i et aktieselskab. Indenrigsministeriet har således med hensyn til en kommunes aktiepost i en privatbane udtalt, at det måtte afgøres af byrådet ved almindelig stemmeflerhed, hvorledes den til aktierne knyttede stemmeret skulle

udøves af kommunens repræsentanter på selskabets generalforsamlinger [7].

Konklusionen må derfor formentlig være, at kommunalbestyrelsen ved flertalsbeslutning kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter i et fællesskabsorgan skal forholde sig i forbindelse med afstemningen om en sag i fællesskabsorganet. Dette må også gælde, selv om fællesskabsoverenskomsten ikke indeholder bestemmelser om, at kommunalbestyrelsens vedtagelse er nødvendig i en sag som den pågældende. Det er herved forudsat, at der i kommunalbestyrelsen er tilvejebragt det fornødne grundlag for en forsvarlig stillingtagen til realiteten i den sag, afstemningen i fællesskabsorganet vedrører.

E. Kommunalbestyrelsens mindretal og kommunale fællesskaber

For så vidt angår spørgsmålet om kommunalbestyrelsens mindretals mulighed for medindflydelse på fællesskabets anliggender, må det for det første bemærkes, at valg af repræsentanter til fællesskabsorganet sker ved forholdstalsvalg, jfr. styrelseslovens § 25, hvor det udtrykkelig fastsættes, at kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lign. foretages som forholdstalsvalg. Selv om repræsentanterne som nævnt må antages at være bundet af eventuelle vedtagelser i kommunalbestyrelsen, vil der dog ofte gennem mindretallets repræsentation i fællesskabsorganet være skabt mulighed for, at dets synspunkter kan komme til orde. I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen behandler fællesskabsanliggender, vil der endvidere gennem det almindelige regelsæt om dagsorden, beslutningsgrundlag, ændringsforslag og afstemninger være skabt mulighed for, at mindretallet kan gøre sine synspunkter gældende forud for en beslutning om, hvilken stilling der på kommunens vegne skal tages til en bestemt sag i fællesskabsorganet.

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen må i øvrigt i denne kunne rejse spørgsmål vedrørende fællesskabets virksomhed. Dette må følge af, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan begære spørgsmål af kommunal interesse sat på dagsordenen for et møde

7. Indenrigsministeriets skr. af 1. juni 1950, jfr. indenrigsministeriets skr. af 20. september 1960 (nr. 236).

efter de almindelige regler om sagsbehandling i kommunalbestyrelsens forretningsorden.

Spørgsmål om fællesskabets virksomhed kan naturligvis også rejses og behandles på mere formløs måde, dersom ingen af kommunalbestyrelsens medlemmer protesterer herimod.

Rene forespørgsler, som det er åbenbart kan besvares uden forudgående undersøgelser, kræver næppe forudgående optagelse på dagsordenen for et møde.

Dersom et spørgsmål om fællesskabets virksomhed er taget op til behandling i kommunalbestyrelsen, må det påhvile repræsentanterne i fællesskabsorganet at fremkomme med de fornødne oplysninger og redegørelser, således at kommunalbestyrelsen på forsvarligt grundlag kan tage stilling til det rejste spørgsmål. Om der til brug for sagens behandling skal indhentes yderligere oplysninger eller fremskaffes supplerende materiale, må bero på en flertalsafgørelse i kommunalbestyrelsen.

Det er næppe muligt at opstille bestemte regler for, i hvilket omfang fællesskabsorganets medlemmer af egen drift skal orientere deres respektive kommunalbestyrelser om fællesskabets anliggender. Afgørelsen heraf og eventuelle sanktioner i anledning af mangelfuld information synes i første række at måtte henvises til det kommunalpolitiske regie.

XIV. Kommunal deltagelse i interessentskaber og selskaber

Kommuner er i ret vidt omfang deltagere i forsyningsvirksomheder, der er organiseret som interessentskaber, andelsselskaber eller aktieselskaber. Det drejer sig først og fremmest om kraftværker og elforsyningselskaber, men der forekommer også deltagelse i trafikelskaber, færgefart, samlestad osv.

Disse interessentskaber og selskaber adskiller sig typisk fra egentlige kommunale fællesskaber derved, at deres virksomhed ikke finansieres over den kommunale skatteudskrivning, men i princippet økonomisk skal hvile i sig selv, således at alle udgifter ved forsyningsvirksomheden dækkes gennem afgifter, der pålægges de pågældende forbrugere.

De her nævnte forsyningsinteressentskaber og forsyningselskaber har i de fleste tilfælde tillige andre deltagere end kommuner, f. eks. privat organiserede elværker, sammenslutninger af el-værker eller interessentskaber med kommuner som deltagere.

Dersom tillige andre end kommuner er deltagere i interessentskabet eller selskabet, kan dette ikke henføres under begrebet kommunale fællesskaber i styrelseslovgivningens forstand, idet samtlige bestemmelser om fællesskaber i de tidligere gældende kommunale styrelseslove og i lov om kommunernes styrelse både efter deres udtrykkelige indhold og historiske forudsætninger alene omhandler fællesskab udelukkende mellem kommuner.

Dette betyder ikke, at kommunal deltagelse i sådanne selskabsdannelser m. v. er fritaget fra krav om tilsynsmyndighedernes samtykke, men blot at kravet herom må søge sin hjemmel i andre bestemmelser i styrelseslovgivningen end bestemmelserne om kommunale fællesskaber og samarbejdsaftaler.

De bestemmelser, der her kommer i betragtning, er for så vidt angår selskaber m. v., der er dannet før den kommunale styrelseslovs ikrafttræden, købstadkommunallovens § 22, om at byrådet ikke uden samtykke kunne forpligte kommunen ved overtagelse af kaution eller anden økonomisk garanti, og landkommunallovens §

15, om at sognerådet ikke uden amtsrådets samtykke kunne overtage nogen vedvarende forpligtelse, som ikke direkte ifølge lovgivningen påhvilede kommunen. For amtskommuner var det i landkommunallovens § 28 bestemt, at amtsrådet ikke uden indenrigsministerens samtykke kunne optage lån af større beløb eller på længere tid, end de kunne tilbagebetales inden udgangen af det følgende år, medens bestemmelsen ikke udtrykkelig stillede krav om samtykke til påtagelse af garantiforpligtelser. Det var imidlertid fast antaget, at amtskommuners garantiforpligtelser krævede samtykke.

For så vidt angår selskabsdannelser m. v., der er etableret efter styrelseslovens ikrafttræden, må hjemmelen til kravet om tilsynsmyndighedens samtykke søges i styrelseslovens § 57, hvori det fastsættes, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser.

Forholdet er herefter det, at tilsynsmyndighedernes stadfæstelse af vedtægter og overenskomster vedrørende interessentskaber og selskaber som de omhandlede må opfattes som et samtykke til kommunens påtagelse af det med indtrædelsen forbundne økonomiske ansvar, således at samtykket er betinget af, at såvel kommunen som de øvrige deltagere underkaster sig de bestemmelser, der er angivet i vedtægten eller overenskomsten.

I det omfang overenskomsten eller vedtægterne ikke indeholder bestemmelser herom, kan den kommunale styrelseslovgivning næppe i almindelighed finde anvendelse på sådanne interessentskaber eller selskaber, hvis forhold i vidt omfang må ordnes efter obligations- og selskabsrettens regler.

Noget andet er, at den kommunale styrelseslovgivning finder anvendelse på kommunalbestyrelsens beslutninger i forbindelse med deltagelsen i interessentskabet eller selskabet, f. eks. ved valg af repræsentanter til repræsentantskab eller bestyrelse og ved beslutninger i anliggender, der efter vedtægterne eller overenskomsten kræver kommunalbestyrelsens vedtagelse.

SJETTE AFSNIT

Kommunernes lønningsnævn

XV. Kommunernes lønningsnævn

A. Lovgivningsgrundlaget

Efter styrelseslovens § 67 som 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 et lønningsnævn. Endvidere skal bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for personale ved havne, for hvilke kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, godkendes af nævnet [1].

Lønningsnævnets medlemmer beskikkes af indenrigsministeren efter indstilling af de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser [2]. De nærmere regler om nævnets sammensætning og virksomhed skal fastsættes af indenrigsministeren efter forslag af de nævnte organisationer og kommunalbestyrelser. Disse regler er fastsat i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 220 af 4. juni 1969 som ændret ved bekendtgørelse nr. 419 af 28. september 1970.

I overensstemmelse med bemærkningerne til lov nr. 219 af 4. juni 1969, hvori det udtales, at man forudsatte, at udarbejdelsen af de nærmere regler for nævnets sammensætning og virksomhed i meget vid udstrækning kunne overlades til de nævnte kommunale or-

1. Derimod omfattes personale ved Københavns havn ikke af bestemmelsen, idet bestyrelsen af Københavns havnevæsen hviler på en speciel lovgivning, jfr. lov nr. 109 af 29. april 1913. Det udtales i bemærkningerne til lov nr. 219 af 4. juni 1969, at man ikke havde fundet det rigtigt at tage stilling til løntilsynsproblemet for Københavns havn i forbindelse med lovforslaget om lønningsnævnet. F.T. Tillæg A 1968–69 sp. 3655.
2. Det anføres i bemærkningerne til lov nr. 219 af 4. juni 1969, at lønningsnævnet – selv om det udelukkende består af repræsentanter for de kommunale sammenslutninger og Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser – er en offentlig myndighed med offentligretlige godkendelsesbeføjelser m. v. over for samtlige kommuner, uanset om disse er medlemmer af en af de kommunale sammenslutninger, og at det derfor måtte anses for påkrævet, at medlemmerne blev beskikket af indenrigsministeren. F.T. Tillæg A 1968–69 sp. 3656.

ganisationer og kommunalbestyrelser selv [3], bygger bekendtgørelsen i stor udstrækning på et af et fællesudvalg for kommunernes lønudvalg udarbejdet oplæg, nemlig et udkast til vedtægt for kommunernes lønningsnævn af 15. september 1967.

B. Lønningsnævnets sammensætning

Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 2, som ændret ved bekendtgørelse nr. 419 af 28. september 1970, består lønningsnævnet af 16 medlemmer, der beskikkes således:

- 4 medlemmer efter indstilling af Amtsrådsforeningen i Danmark,
- 5 medlemmer efter indstilling af Kommunernes Landsforening,
- 4 medlemmer efter indstilling af Københavns kommunalbestyrelse,
- 3 medlemmer efter indstilling af Foreningen af kommuner i Københavns amt og Frederiksberg kommunalbestyrelse i fællesskab.

I bekendtgørelsens § 1 fastsættes i øvrigt, at beskikkelser foretages for 4 år ad gangen regnet fra den førstkommende 1. oktober efter afholdelse af almindelige kommunale valg.

Det fastsættes endvidere, at lønningsnævnet deles i en hovedstadsafdeling og en provinsafdeling, således at de efter indstilling af Københavns kommunalbestyrelse, Foreningen af kommuner i Københavns amt og Frederiksberg kommunalbestyrelse beskikkede medlemmer samt et af de efter indstilling fra Amtsrådsforeningen i Danmark beskikkede medlemmer udgør hovedstadsafdelingen. De øvrige medlemmer udgør provinsafdelingen.

Endelig fastsættes – i overensstemmelse med et af indenrigsministeren over for folketingsudvalget afgivet tilsagn herom – at en af indenrigsministeren udpeget repræsentant har ret til som observatør at overvære møderne såvel i lønningsnævnet som i de i bekendtgørelsens § 7 omhandlede forretningsudvalg.

Det er bemærkelsesværdigt, at observatørens stilling er overordentlig svag. Han har efter bekendtgørelsen alene ret til at »overvære møderne«, hvoraf må følge, at han hverken har stemmeret eller forslags- og taleret. Der tilkommer ham heller ikke nogen veto eller beføjelse til at kræve en sag udsat.

C. Lønningsnævnets forretningsgang

1. Formandsvalg, mødeindkaldelse og beslutningsdygtighed

Det fastsættes i bekendtgørelsens § 2, stk. 1 og 2, at nævnet og dets afdelingers møder afholdes i fællesskab, og at nævnet af sin midte vælger en formand, der leder forhandlingerne i nævnet.

Det fastsættes i øvrigt i § 2, stk. 3, at formanden sammenkalder nævnet til møde så ofte, det findes påkrævet, dog normalt mindst 4 gange årlig. Ekstraordinært møde skal afholdes, når et af de i § 7 omhandlede forretningsudvalg ønsker det, eller mindst 2 af nævnets medlemmer fremsætter skriftlig begæring herom.

Nævnet (afdelingen) er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af nævnets (afdelingens) medlemmer er til stede. Der er derimod ikke anført noget krav om, at observatøren skal være til stede og dennes nærværelse kan derfor ikke anses for nogen forudsætning for beslutningsdygtigheden.

Nævnets (afdelingens) afgørelser træffes efter stemmeflerhed.

Det fastsættes i øvrigt i § 2, stk. 4, at nævnets forretningsorden fastsættes af det samlede nævn.

2. Forretningsudvalgene

Efter bekendtgørelsens § 7 nedsættes der for hver af nævnets afdelinger et forretningsudvalg bestående af en af den pågældende afdeling valgt formand og indtil 3 andre af afdelingen valgte medlemmer.

Formanden sammenkalder forretningsudvalget så ofte, det findes påkrævet. Udvalgets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed henskydes afgørelsen til lønningsnævnet (pågældende afdeling). Det samme gælder, hvis et medlem af forretningsudvalget begærer sagen udskudt til nævnets (afdelingens) afgørelse. Formanden for det andet forretningsudvalg kan overvære forretningsudvalgets møder, men deltager ikke i afstemningen.

De nærmere regler for forretningsudvalgenes virksomhed fastsættes i en af det pågældende forretningsudvalg vedtaget og af det samlede nævn godkendt forretningsorden.

Efter bekendtgørelsens § 8 forbereder forretningsudvalget sager til forelæggelse i den pågældende afdeling.

Såfremt det af hensyn til tilrettelæggelsen af forhandlinger eller af andre grunde er ønskeligt for en kommune eller kommunal sammenslutning at opnå en forhåndsudtalelse, kan forretningsudvalget

afgive en sådan udtalelse under forbehold af sagens endelige behandling i lønningsnævnet (afdelingen).

Forretningsudvalget træffer endvidere afgørelse i sådanne af de under afdelingen henhørende sager, som af afdelingen måtte være henskudt til udvalgets afgørelse.

3. Forelæggelse gennem vedkommende kommunale sammenslutning

Efter bekendtgørelsens § 6 skal sager forelægges af vedkommende i nævnet repræsenterede kommunalbestyrelse eller kommunale sammenslutning for den pågældende afdeling af nævnet.

Selv om bestemmelsen i bekendtgørelsens § 6 formentlig må siges at have den fornødne hjemmel i styrelseslovens § 67, stk. 4, hvorefter de nærmere regler om lønningsnævnets virksomhed fastsættes af indenrigsministeren, synes det dog lidet stemmende med de øvrige i den kommunale styrelseslovgivning gældende approbationsregler, at en kommunalbestyrelse kun kan forelægge approbationsmyndigheden andragender om godkendelse gennem en kommunal organisation. Det må i denne forbindelse erindres, at de kommunale organisationer ikke er offentlige myndigheder, og at medlemskab er en frivillig sag for den enkelte kommune

4. Forenelighed af hverv. Inhabilitet

Efter bekendtgørelsens § 4, stk. 3, kan lønningsnævnet eller dets afdelinger ikke indtræde som part i faglige forhandlinger, hvilket heller ikke ville harmonere med styrelseslovens § 67 og bekendtgørelsens § 1, hvorefter lønningsnævnets opgave er at godkende bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste. Man kunne på denne baggrund have forventet, at der i bekendtgørelsen ville være optaget en regel om, at medlemmer af lønningsnævnet ikke samtidig måtte være medlemmer af de kommunale organisationers lønudvalg, der på arbejdsgiverside forhandler med de kommunale arbejdstageres faglige organisationer. Det må i hvert fald for en juridisk betragtning forekomme uholdbart, at en person, der som interesserepræsentant har medvirket i afslutningen af en aftale med en modstående interesseorganisation senere som medlem af lønningsnævnet skal deltage i afgørelsen af, om den indgåede aftale kan godkendes, idet det er vanskeligt at

forestille sig, at det pågældende medlem skulle modsætte sig en godkendelse af den af ham selv indgåede aftale, selv om en nægtelse af godkendelse måske kunne være velmotiveret ud fra tilsynsmæssige synspunkter. Regler om uforenelighed af samtidigt medlemskab af forhandlende lønorganer og lønningsnævnet findes imidlertid ikke i bekendtgørelsen og sådant samtidigt medlemskab har foreligget i praksis i ikke uvæsentligt omfang.

Der findes heller ikke i bekendtgørelsen eller i nævnets eller dets afdelingers forretningsordener regler om inhabilitet. Det må dog formentlig følge af almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet, at et medlem af et approbationsorgan ikke kan deltage i afgørelsen af sager, der vedrører en kommune, hvori han selv er medlem af kommunalbestyrelsen, jfr. herved bestemmelsen i styrelseslovens § 50, hvorefter et medlem er udelukket fra at deltage i tilsynsrådets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en primærkommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

5. Lønningsnævnets underretningspligt

Det fastsættes i bekendtgørelsens § 9, at der om lønningsnævnets, afdelingernes og forretningsudvalgenes beslutninger i henhold til bestemmelserne i § 5 om godkendelse af generelle bestemmelser om lønninger m. v. til tjenestemænd og overenskomstansatte skal gives underretning til de i lønningsnævnet repræsenterede kommunale sammenslutninger og kommuner, ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen samt til de pågældende kommunale revisionsmyndigheder.

D. Spørgsmålet om ankemulighed og instruktionsbeføjelse

Der er ikke i styrelsesloven eller lovgivningen i øvrigt hjemlet ankemuligheder over for lønningsnævnets afgørelser, og der er ej heller hjemmel til, at indenrigsministeren eller andre myndigheder kan meddele nævnet forskrifter for udøvelsen af dets beføjelser.

For så vidt angår spørgsmålet om anke, synes en forskel i forhold til tilsynsrådernes afgørelser, der efter styrelseslovens § 47 kan indbringes for indenrigsministeren af vedkommende kommunalbestyrelse, at kunne begrundes i, at lønningsnævnet er et centralt organ, omend delt i en hovedstadsafdeling og en provinsafdeling, jfr. herved at ankemuligheden i styrelseslovens § 47 i bemærknin-

gerne til bestemmelsen begrundes med et ønske om at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende [4].

Derimod synes den i bemærkningerne til styrelseslovens § 47 givne begrundelse for den i samme paragraf indeholdte bestemmelse om, at indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser i nogen grad også at kunne have gyldighed for lønningsnævnets vedkommende. Instruktionsbeføjelsen over for tilsynsrådene begrundes således med behovet for på landsplan at koordinere tilsynet, således at dette afpasses efter de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid gør sig gældende. Det må dog nok erkendes, at indenrigsministeriet ikke ville disponere over den fornødne ekspertise til meddelelse af instruktioner på lønningsområdet. Skulle der opstå et ønske om at tilvejebringe hjemmel for en instruktionsbeføjelse over for lønningsnævnet, synes beføjelsen derfor snarere at burde tillægges ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen.

SYVENDE AFSNIT

Vilkår i forbindelse med tilsynsmyndighedernes samtykker

XVI. Vilkår i forbindelse med tilsynsmyndighedernes samtykker ^[1]

I de tilfælde, hvor det i loven foreskrives, at kommunalbestyrelsen skal indhente tilsynsmyndighedens samtykke til en disposition, vil det normalt være overladt til tilsynsmyndighedens skøn om samtykke bør meddeles.

Da tilsynsmyndigheden således helt vil kunne afslå kommunalbestyrelsens andragende, vil den normalt også som det mindre kunne meddele samtykke på visse nærmere angivne vilkår, uden at der hertil kræves nogen speciel lovhjemmel. Tilsynsmyndigheden er dog ikke ganske frit stillet med hensyn til vilkårsfastsættelse, idet det følger af almindelige magtfordrejningssynspunkter, at tilsynsmyndigheden ikke i forbindelse med udøvelsen af tilsynet må tage uvedkommende hensyn, f. eks. gøre en lånetilladelse vedrørende en skole afhængig af, at kommunen sælger et areal til staten eller støtter en privatbane. Tilsynsmyndigheden må kun tage sådanne hensyn, som har en vis forbindelse med og retfærdiggøres af de formål, den i denne forbindelse er sat til at varetage.

A. Henstillinger fra tilsynsmyndigheden

Henstillinger er retligt uforbindende, og det berører følgelig ikke det meddelte samtykkes gyldighed, at kommunalbestyrelsen ikke følger henstillingen. Henstillinger anvendes imidlertid undertiden af tilsynsmyndigheden i den situation, at man finder et forhold i forbindelse med den disposition, der meddeles samtykke til, af tvivlsom lovlighed. I disse tilfælde vil den omstændighed, at ministeriets påtale alene er sket gennem en henstilling og ikke gennem et retligt bindende vilkår eller pålæg, ikke fritage kommunalbestyrelsen for ansvar, dersom forholdets ulovlighed senere fastslås gennem en domstolsprøvelse.

1. Jfr. *Preben Espersen*: Vilkår i forbindelse med de kommunale tilsynsmyndigheders afgørelser. D.K. 1971-72 nr. 16, pag. 10 ff.

Det kan undertiden i praksis give anledning til tvivl, om en passus i en samtykkeskrivelse er udtryk for et retligt bindende vilkår eller det må opfattes som en retligt uforbindende henstilling.

Som et forhold, der kan volde tvivl, kan således nævnes, at der undertiden i samtykkeskrivelser anvendes udtryk som f. eks. »det forudsættes, at . . .« osv.

I de tilfælde, hvor den angivne forudsætning angår et forhold, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at opfylde, dersom den vil gennemføre den pågældende disposition, opstår der dog ingen tvivl. Tilsynsmyndighedens forudsætning er her alene en – i og for sig overflødig – påmindelse til kommunalbestyrelsen om at holde sig lovgivningen efterrettelig. Som et eksempel kan nævnes udtryk som »det forudsættes, der foreligger fornøden udstykningstilladelse« og lign.

I de tilfælde, hvor den angivne forudsætning ikke angår forhold, der i forvejen er retligt forpligtende for kommunalbestyrelsen, kan der derimod opstå vanskelige fortolkningsspørgsmål. Hvis tilsynsmyndigheden f. eks. udtaler: »Det forudsættes, at kommunalbestyrelsen lader sig repræsentere i foreningens bestyrelse«, er det ikke ganske klart, om det er et egentligt vilkår for samtykket, at kommunalbestyrelsen lader sig repræsentere.

I de fleste af disse tilfælde er det ret oplagt, at man fra tilsynsmyndighedens side lægger vægt på det pågældende forhold, og det vil formentlig som oftest bero på tilfældigheder, om man betegner et forhold som en forudsætning eller et vilkår. Da de her omhandlede forudsætninger praktisk talt altid vil kunne stilles som vilkår, bør man afholde sig fra anvendelsen af vendinger som »det forudsættes« osv., så man undgår at skabe en unødvendig retlig usikkerhed.

B. Grundlaget for tilsynsmyndighedens samtykke og dets rækkevidde

I en sag fra 1968 var forholdet det, at en sognekommune i forbindelse med et arealsalg havde fastsat i skødet, at køberen havde pligt til at bebo ejendommen i mindst 12 måneder efter bygningsattestens udstedelse og til at erlægge dagbøder på 100 kr. pr. dag for det tidsrum, i hvilket vilkåret ikke overholdtes. Denne skødebestemmelse var imidlertid ikke oplyst overfor amtsrådet i forbindelse med andragendet om samtykke til arealafhændelsen eller i hvert fald ikke berørt i amtsrådets samtykkeskrivelse.

Da sagen senere blev forelagt indenrigsministeriet, udtalte ministeriet [2], at den nævnte bestemmelse om bopælspligt og dagbøder efter det oplyste ikke var godkendt af amtsrådet og derfor efter indenrigsministeriets opfattelse ej heller burde kræves opfyldt af medkontrahenten. Indenrigsministeriet tilføjede, at man måtte nære betænkelighed ved indføjelse af vilkår i skøder ved salg af udstykningsparceller, hvorefter en konventionalbod kan følge af en ikke-opfyldelse af en bopælsforpligtelse, idet et sådant vilkår ikke ses egnet til at fremme noget normalt formål i forbindelse med en kommunal udstykningsvirksomhed. Ministeriet udtalte, at man herunder havde taget i betragtning, at man ikke kunne se, på hvilket grundlag kommunen i visse situationer skulle kunne give afkald på en kommunen tilkommende ydelse ifølge salgsaftalen.

Hvad der navnlig er af interesse i denne sammenhæng, er ministeriets udtalelse om, at bestemmelsen om bopælspligt m. v. ikke var godkendt af amtsrådet og derfor ikke burde kræves opfyldt af køberen. Dette kunne læses derhen, at kun sådanne aftalebestemmelser mellem kommunen og køberen, der udtrykkeligt var godkendt af tilsynsmyndigheden, skulle være bindende parterne imellem. Dette er naturligvis ikke tilfældet. Tilsynsmyndigheden kræver normalt ikke – end ikke som grundlag for generelle samtykker – alle detaljer i arealsager oplyst, men indskrænker sig til enkelte hovedpunkter som salgssum, sælgerprioritetens stilling m. v. Kravet om samtykke fra tilsynsmyndigheden er ikke et krav om, at den af kommunalbestyrelsen påtænkte disposition skal godkendes i alle detaljer, men alene et krav om, at tilsynsmyndigheden skal tilkendegive, at et nærmere betegnet lån, en ejendomsafhændelse osv. kan foretages. Det er op til tilsynsmyndigheden selv at afgøre, hvilket informationsgrundlag man vil kræve, forinden man mener at have det fornødne grundlag for meddelelse af samtykket. Heraf følger, at den omstændighed at tilsynsmyndigheden ud fra *hensigtsmæssighedsbetragtninger* ville have stillet et vilkår, dersom et forhold havde været nærmere oplyst, ikke kan gøres gældende overfor kommunen, når vilkåret dog rent faktisk ikke er stillet. Det forudsættes naturligvis herved, at kommunen ikke har handlet svingagtigt eller på anden måde ført tilsynsmyndigheden bag lyset i forbindelse med sagens oplysning.

Dersom det derimod drejer sig om *ulovlige* forhold, vil tilsyns-

myndigheden også på et senere tidspunkt kunne skride ind over for kommunen som et led i det almindelige legalitetstilsyn.

C. Vilkår i stedet for afslag

Det hører til sjældenhederne, at en kommunalbestyrelse får et blankt afslag på et andragende om samtykke. I de fleste tilfælde vil samtykket kunne meddeles på det grundlag, kommunalbestyrelsen har indstillet, evt. med tilføjelse af et eller flere vilkår fra tilsynsmyndigheden.

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

Som eksempel herpå skal nævnes en sag, hvor en kommunalbestyrelse ansøgte om samtykke til, at man vederlagsfrit overdrog et areal til FDM (Forenede Danske Motorejere) til opførelse af en prøvestation (køreteknisk anlæg). Normalt er FDM's serviceydelser enten forbeholdt foreningens medlemmer eller forholdet er dog det, at medlemmer opnår gunstigere betalingsvilkår end udenfor stående. Da det ikke kan anses for en kommunal opgave at støtte en forening af motorejere som sådan, men nok gennem medvirken til opførelse af en offentlig prøvestation at øge trafiksikkerheden, indsatte ministeriet som et vilkår for sit samtykke til den vederlagsfri afhændelse, at der tilsikredes samtlige i kommunen boende motorkøretøjsejere adgang til at benytte anlægget på samme vilkår som gældende for foreningens medlemmer [3].

I en anden sag, hvor der var tale om at yde kommunegaranti for lån til en skoleforening – Rudolf Steiner skolen – udtalte indenrigsministeriet [4], at det måtte være en forudsætning for kommunegarantien, at der bestod en lige adgang for de af kommunens beboere, der ønskede børn optaget i skolen, til at opnå sådan optagelse.

D. Er vilkår bindende for andre end kommunen?

Dersom den disposition, hvortil der meddeles samtykke, er en aftale mellem kommunen og en anden part, f. eks. en långiver eller sælger

3. Indenrigsministeriets skr. af 1. september 1961.

4. Indenrigsministeriets skr. af 8. marts 1961.

af fast ejendom, opstår det spørgsmål, om vilkår for samtykket er bindende også for den, kommunen har indgået aftale med, eller udelukkende kan betragtes som et spørgsmål mellem tilsynsmyndigheden og kommunalbestyrelsen.

Dette har flere gange givet anledning til tvivl i praksis.

Kreditforeningen af Kommuner i Danmark rejste således spørgsmålet allerede i 1959. Indenrigsministeriet havde meddelt et byråd samtykke til, at en købstadkommune påtog sig garanti for et lån, som Arbejdsmændenes Fællesorganisation i Aalborg optog hos Kreditforeningen af Kommuner i Danmark til dækning af en del af udgifterne ved opførelse af en bebyggelse, omfattende bl. a. et biografteater, der agtedes udlejet til kommunen. Indenrigsministeriet havde imidlertid bl. a. stillet som vilkår, at det måtte påses, at lånets provenu ikke oversteg den del af de samlede byggeudgifter, der med rette kunne henføres til biografbyggeriet. Kreditforeningen forespurgte, om man kunne betragte dette vilkår som kreditforeningen uvedkommende, og dette spørgsmål besvarede ministeriet bekræftende [5].

En mere generel stillingtagen fra ministeriets side blev foranlediget af en sag som forsikringsrådet rejste i 1962. Forsikringsrådet anmodede således et amtsråd om at overveje at anvende en ændret udformning af samtykkeerklæringer i tilfælde, hvor amtsrådets samtykke til sognekommunal garanti for lån ydet af forsikringsselskaber var behæftet med vilkår. Forsikringsrådet ønskede, at det af amtsrådets approbationsskrivelse udtrykkeligt skulle fremgå, hvilke af de stillede vilkår der var at betragte som betingelser for, at sognekommunen gyldigt kunne påtage sig forpligtelsen.

Forsikringsrådet anmodede i forbindelse hermed indenrigsministeriet om en udtalelse om det nævnte spørgsmål samt forespurgte, hvorvidt der måtte foreligge tilsvarende forhold, for så vidt angik de af ministeriet meddelte tilladelser til, at amts- eller købstadkommuner optog eller garanterede for lån ydet af forsikringsselskaber.

Indenrigsministeriet svarede [6], at det efter ministeriets opfattelse kun er sådanne af tilsynsmyndigheden i disse tilfælde stillede vilkår, på hvis opfyldelse långiver har indflydelse, eller hvis op-

5. Indenrigsministeriets skr. af 25. marts 1959.

6. Indenrigsministeriets skr. af 13. oktober 1962. Standpunktet fastholdt i skr. af 23. juli 1963.

fyldelse i rette tid kan kontrolleres af långiver, der er gyldighedsbetingelser [7], men at spørgsmålet i givet fald ville henhøre under domstolenes afgørelse.

Herefter vil f. eks. et vilkår om, at et lån kun må optages, dersom långiveren nedsætter den tilbudte rente, være bindende for långiveren, medens dette ikke vil være tilfældet med hensyn til f. eks. et vilkår om, at kommunen foretager visse henlæggelser.

E. Anke af vilkår

Det bestemmes i den kommunale styrelseslov § 47, stk. 3, at tilsynsrådenes 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 [8].

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

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

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

Det kan endvidere anføres, at en afgørelse, hvorefter et vilkår

7. Jfr. *Ernst Andersen* pag. 148 f.

8. F.T. Tillæg A 1967-68 sp. 147.

ændres eller bortfalder, ofte vil kunne gøre andre vilkår i forbindelse med samtykket mere eller mindre meningsløse.

Det må dog nok alligevel antages, at kommunalbestyrelsen isoleret kan påænke et vilkår. Det afgørende i denne forbindelse må være, at ministeriet til brug for sin ankebehandling må forventes at kræve sagen oplyst i et sådant omfang, at man er i stand til at vurdere det pågældende vilkår i forhold til sagens øvrige omstændigheder. Endvidere vil ministeriet til sin afgørelse kunne knytte nye selvstændige vilkår. Ministeriet vil f. eks. kunne afgøre ankesagen derhen, at et af tilsynsrådet stillet vilkår skal bortfalde, imod at det erstattes af et af ministeriet stillet vilkår, eller mod at andre vilkår, som kommunalbestyrelsen ikke har påanket, ændres.

Dette rejser imidlertid et nyt spørgsmål, nemlig om ministeriet også kan stille vilkår, der i forhold til kommunen er strengere end de af tilsynsrådet fastsatte. Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger naturligvis først og fremmest af, om man overhovedet kan antage, at indenrigsministeriet som ankeinstans kan ændre en af kommunalbestyrelsen indbragt sag til skade for kommunen [9]. Dette spørgsmål er noget tvivlsomt.

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

På den anden side kan anføres, at det i styrelseslovens § 47 udtrykkelig bestemmes, at indenrigsministeriet kan ændre vilkårene for afgørelsen eller træffe fornyet afgørelse, uden at der nævnes noget om, at dette kun kan ske i kommunens favør. Hertil kommer, at det i lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen udtales, at man

9. Jfr. *Carl Aage Nørgaard*. Jur. 1971 pag. 209 f.

har fundet, at ministeren bør have samme kompetence i en sag, der er indbragt af en kommunalbestyrelse, som i en sag, der af et af tilsynsrådets medlemmer er krævet henskudt til afgørelse af ministeren efter bestemmelsen i § 50, stk. 2, og at det derfor er fastsat, at ministeren kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe en ny afgørelse i sagen. Da der ikke er tvivl om, at en henskydelse efter § 50, stk. 2, overfører den fulde kompetence til at træffe afgørelse til indenrigsministeriet, må det dog nok antages, at ministeriet kan ændre en indbragt afgørelse uden hensyn til om ændringen kan siges at være til fordel eller skade for kommunalbestyrelsen.

Det kan i denne forbindelse også anføres, at anvendelsen af kriteriet »til skade for kommunen« ville kunne give anledning til betydelig tvivl. Som eksempel kan nævnes, at en kommune indbringer et vilkår, hvorefter kommunen skal henlægge 50.000 kr. til kommunens jordfond i løbet af højst 10 år med påstand om vilkårets bortfald. Dersom ministeriet i stedet fastsætter, at der skal henlægges 40.000 kr. i løbet af højst 5 år, er det vanskeligt at sige, om dette er udtryk for en skærpelse.

Dersom det antages, at indenrigsministeriet kan ændre en afgørelse også »til skade« for kommunen, kan man yderligere rejse det spørgsmål, om en kommunalbestyrelse, dersom den f. eks. finder et af indenrigsministeriet som ankeinstans stillet vilkår mere ubehageligt end det tilsynsrådsvilkår, det skal erstatte, kan vælge at holde sig til den oprindelige tilsynsrådsafgørelse på de for denne fastsatte vilkår, således at man udfører den samtykkekrævende disposition uden at opfylde det af ministeriet fastsatte vilkår.

Dette kan næppe antages. Kommunalbestyrelsen må formentlig kunne tilbagekalde indbringelsen, så længe indenrigsministeriet ikke har truffet afgørelse i sagen, men når ministeriet har afgjort sagen og herved ændret tilsynsrådets afgørelse, må denne anses for bortfaldet. Kommunalbestyrelsen må altså opfylde de af ministeriet fastsatte vilkår for samtykket eller afstå fra den pågældende disposition.

Man kan herefter gå det skridt videre at spørge, om ministeriet kan ændre en tilsynsrådsafgørelse som helhed, selv om kommunalbestyrelsen kun har påanket et vilkår, f. eks. således at ministeriet meddeler afslag på samtykke til den pågældende disposition. Dette må nok antages, selv om spørgsmålet ikke er ganske utvivlsomt. Der kan i denne forbindelse peges på det foran nævnte om van-

skeligheden ved en isoleret bedømmelse af vilkår og udtalelsen i lovforslagets bemærkninger om, at ministeriet bør have samme kompetence i en ankesag som i en sag, som et medlem af et tilsynsråd har henskuet til indenrigsministeriet efter styrelseslovens § 50. Det bemærkes i denne forbindelse, at der i § 50 tales om, at begære *sagen* indbragt, og at det derfor ikke kan antages, at et tilsynsrådsmedlem kan kræve et enkelt vilkår for en afgørelse henskuet til ministeriet.

F. Uhensigtsmæssige vilkår

De vilkår, der gennem årene har været stillet fra tilsynsmyndighedernes side, har ikke i alle tilfælde været velbegrundede. Der er således undertiden stillet vilkår af en sådan karakter, at det administrative besvær, der påførtes kommunen, ikke stod i noget rimeligt forhold til det man ønskede at opnå med vilkåret.

Endvidere er der eksempler på, at tilsynsmyndighederne har stillet vilkår med hensyn til mindre detaljer i kommunernes dispositioner. Noget sådant har formentlig tidligere i et vist omfang været velbegrundet over for helt små kommuner, men efter kommunalreformen synes der – bortset fra rene undtagelsestilfælde – ikke at være grundlag for, at tilsynsmyndigheden optræder som administrations- eller advokatkontor for kommunerne.

Der kan i denne forbindelse også peges på, at i hvert fald ikke helt uvæsentlige vilkår fra tilsynsmyndighedens side ofte vil nødvendiggøre en fornyet behandling af sagen i kommunalbestyrelsen, evt. tillige fornyede forhandlinger i økonomiudvalg og med medkontrahenter. Dette kan tale for, at tilsynsmyndigheden viser tilbageholdenhed med hensyn til at stille vilkår, der i forhold til tilsynsfunktionen må betegnes som mindre væsentlige. Den øgede anvendelse af generelle samtykker og lånerammeaftaler m. v. vil i øvrigt i sig selv kunne formindske behovet for vilkår i den enkelte sag meget betydeligt.

OTTENDE AFSNIT

Styrelsesloven og speciallovgivningen

Den fremtidige styrelseslovgivning

XVII. Styrelsesloven og speciallovgivningen

Kommunallovskommissionen udtalte i sin betænkning i forbindelse med en omtale af den revision af speciallovgivningen, som kommunalreformen ville nødvendiggøre, at det ville være naturligt, om arbejdet med tilpasningen af den øvrige lovgivning i de enkelte fagministerier kunne foregå i samarbejde med de kommunale organisationer og indenrigsministeriet, eventuelt via den foreslåede nye kommunalreformkommission, således at de grundlæggende principper, som kommunalreformen var baseret på, kom til at afspejle sig også i særlovgivningens bestemmelser vedrørende kommunernes forhold [1].

Det udtales videre i betænkningen, at den foreslåede § 1, stk. 2, i kommissionens udkast til styrelsesloven ville indebære en ønskelig afklaring af forholdet mellem styrelsesloven og den øvrige lovgivning. Efter denne bestemmelse finder styrelsesloven anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, og det udtales i lovudkastets bemærkninger, at der kræves sikker lovhjemmel til fravigelse af de almindelige kommunale styrelsesregler. Kommissionen fandt i denne forbindelse anledning til at fremhæve, 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 [2].

Bestemmelsen i lovudkastets § 1, stk. 2, blev med tilsvarende bemærkninger optaget i indenrigsministerens lovforslag og blev uændret vedtaget af folketinget som styrelseslovens § 1, stk. 2.

Der har da også efter afgivelsen af kommunallovskommissionens betænkning og gennemførelsen af den nye styrelseslov fundet et – tildels uformelt – samarbejde sted mellem indenrigsministeriet og de

1. Bet. pag. 19 f.

2. Bet. pag. 125 f.

enkelte fagministerier. Indenrigsministeriet har således været forelagt udkast til love og andre retsfor skrifter på bl. a. boliglovgivningens, undervisningslovgivningens, vejlovgivningens og den sociale lovgivnings område.

Også de kommunale organisationer, dvs. Kommunernes Landsforening og Amdsrådsforeningen, er i et vist omfang blevet inddraget i forarbejdet til den lovgivning, der vedrører kommunale forhold. Endvidere er organisationerne i ret vidt omfang blevet orienteret om regeringens og centraladministrationens overvejelser vedrørende foranstaltninger, der skal administreres gennem kommunerne, eller som i øvrigt vil berøre kommunerne.

Der foreligger imidlertid adskillige eksempler på, at der i kommissionsbetænkninger er fremsat forslag og i speciallovgivningen er fastsat bestemmelser, der ikke harmonerer med den kommunale styrelseslovgivning eller den kommunale administrative struktur.

Fra det sociale område kan således nævnes bestemmelser i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender. Reglerne i lovens § 7 om børne- og ungdomsværnets sammensætning harmonerer således ikke med den kommunale styrelseslov [3], ligesom kravet i § 9 om oprettelse af en særlig socialforvaltning giver anledning til en række styrelsesmæssige tvivlsspørgsmål [4].

Endvidere kan nævnes, at § 15 i lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister ved en ændringslov nr. 239 af 7. juni 1972 blev affattet derhen, at amtsrådenes social- og sundhedsudvalg skal undersøge behovet for hjem efter omsorgsloven og tilvejebringe en samlet plan for udbygningen af sådanne hjem. Oprettelse af hjem i amtskommunen skal godkendes af udvalget.

Ved den nævnte bestemmelse er der tillagt amtsrådets stående social- og sundhedsudvalg en selvstændig kompetence, dvs. en kompetence uafhængigt af amtsrådet. Dette medfører, at der opstår en række tvivlsspørgsmål i forholdet til den kommunale styrelseslov, f. eks. i forhold til denne lovs § 22, stk. 1, hvorefter ethvert medlem af amtsrådet for dette kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og at udvalgene skal meddele amtsrådet de oplysninger dette forlanger. Den nævnte bestemmelse i omsorgsloven synes endvidere lidet stemmende med bestemmelsen i social-

3. Jfr. *Preben Espersen*, D.K. 1971-72 nr. 12 pag. 8 f.

4. Jfr. herom foran kapitel XII D.

styrelseslovens § 11, hvorefter det er amtsrådet, der ved forhandling med de kommunale myndigheder skal udarbejde en udbygningsplan for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, og samme lovs § 12, hvorefter det er amtsrådet, der træffer beslutning om godkendelse af kommunernes skitseprojekter til institutionsbyggeri [5].

Det bestemmes vel i socialstyrelseslovens § 16, at amtsrådet i overensstemmelse med § 17, stk. 1, i den kommunale styrelseslov skal nedsætte et stående udvalg til forvaltning af amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet, men dette udvalg er undergivet amtsrådets beslutninger på linie med de øvrige stående udvalg, medmindre andet særligt er fastsat i lovgivningen. Eksempler på en sådan lovhjemlet selvstændig kompetence for udvalget kan findes i lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring. Efter denne lovs § 23 har social- og sundhedsudvalget en selvstændig kompetence til at træffe afgørelser vedrørende ydelser efter lovens §§ 6–12, 15 og 19. Det drejer sig imidlertid her om afgørelser vedrørende enkeltpersoners forhold, altså afgørelser på linie med de afgørelser socialudvalget i primærkommunerne træffer i henhold til forsorgslovens bestemmelser. Bestemmelsen i § 15 i omsorgsloven vedrører derimod generelle planlægnings spørgsmål og kompetencen burde her være henlagt til amtsrådet, således at forholdet mellem amtsrådet og dets social- og sundhedsudvalg fulgte de almindelige principper i den kommunale styrelseslov og socialstyrelsesloven.

Fra skoleområdet kan nævnes de med hjemmel i lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af lov om fritidsundervisning m. v. §§ 22, 24 og 27 fastsatte bestemmelser om skolekommissionens, fritidskommissionens og skolenævnenes udtalelsesret over forslaget til kommunens årsbudget. Disse bestemmelser er uforenelige eller i hvert fald meget dårligt forenelige med den kommunale styrelseslovs principper vedrørende kommunernes budgetlægning [6].

Endvidere kan nævnes, at det i praksis har givet anledning til tvivl, om ansættelse af flere kommuner i fællesskab af den i lovens § 59 nævnte ledende skolepsykolog skulle betragtes som en skoleforbundsoverenskomst, der i givet fald måtte følge reglerne i folke-

5. Bestemmelserne i socialstyrelseslovens §§ 11 og 12 træder i kraft på et senere tidspunkt, der fastsættes af socialministeren, jfr. lovens § 27.
6. Jfr. herom foran kapitel III B.

skolelovens § 6, eller om forholdet skulle betragtes som et kommunalt fællesskab, der måtte følge reglerne i den kommunale styrelseslovs § 60. Et af undervisningsministeriet nedsat udvalg vedrørende organisationen af skolepsykologisk virksomhed m. v. har antaget, at et fællesskab om ledende skolepsykolog kan etableres såvel gennem en egentlig skoleforbundsoverenskomst som gennem et med hjemmel i styrelseslovens § 60 godkendt kommunalt fællesskab [7]. Denne salomoniske løsning synes imidlertid ikke særlig vel forenelig med bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 1, stk. 2, og bemærkningerne hertil, hvorefter der til fravigelse af den kommunale styrelseslov kræves sikker lovhjemmel, idet den nævnte løsning jo overlader til kommunerne selv, om § 60 skal finde anvendelse, i hvilken forbindelse må erindres, at dette er afgørende for, om tilsynsrådet skal godkende aftalen i dens helhed eller kun reglerne om fællesskabets (skoleforbundets) stiftelse og ophør, jfr. folkeskolelovens § 6.

Endelig skal nævnes den i marts 1971 afgivne betænkning om revision af biblioteksloven [8]. I det udkast til en ny lov om folkebiblioteker, der indeholdes i betænkningen, bestemmes i § 8, at den umiddelbare forvaltning af en kommunes folkebibliotek skal varetages af et stående udvalg, og det udtales i betænkningen, at man med formuleringen har anset det for væsentligt at sikre, at folkebiblioteket henlægges under et udvalg, der udelukkende består af kommunalbestyrelsesmedlemmer [9]. Dette er smukt i overensstemmelse med den kommunale styrelseslov. I lovudkastets § 17 om centralbiblioteker fastsættes imidlertid, at 3 repræsentanter for amtsrådet, udpeget af dette blandt dets medlemmer, skal tiltræde det udvalg, hvortil den umiddelbare forvaltning af centralbiblioteket er henlagt, jfr. § 8, altså det stående udvalg i den primærkommune, hvori centralbiblioteket ligger. Det erkendes udtrykkeligt i betænkningen, at dette er i strid med den kommunale styrelseslov [10]. Udvalget udtaler imidlertid, idet man henviser til amtsrådets krav på indflydelse på centralbiblioteksvirksomheden og til centralbibliotekets særlige stilling som på én gang lokal- og egnsinstitution, at man har fundet det rigtigt at videreføre princippet i

7. Jfr. udvalgets redegørelse til undervisningsministeren af 22. marts 1972.
8. Bet. 607/1971.

9. Betænkningen pag. 29.

10. Betænkningen pag. 74.

den gamle folkebibliotekslov ved at fastslå den nævnte repræsentation af de 3 amtsrådsmedlemmer. Udvalget henviser endvidere til støtte for den foreslåede ordning til den særlige bestemmelse i den kommunale styrelseslovs § 19, stk. 3, hvorefter der i kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, er mulighed for i styrelsesvedtægten at bestemme, at personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af havneudvalget. Denne henvisning virker imidlertid lidet overbevisende. Bestemmelsen i styrelseslovens § 19, stk. 3, gælder således kun i kommuner med selvejende havn. Den finder kun anvendelse, dersom kommunalbestyrelsen ønsker det, idet anvendelsen forudsætter hjemmel i styrelsesvedtægten. Hertil kommer, at det efter § 19, stk. 3, er kommunalbestyrelsen selv, der vælger samtlige medlemmer af havneudvalget, herunder de medlemmer, der ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Heroverfor står, at den af udvalget foreslåede ordning skaber uklarhed og tvivl med hensyn til en række bestemmelser i den kommunale styrelseslov, særlig bestemmelserne i §§ 22 og 23. Efter § 22, 2. pkt., er udvalgene med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutning, og efter § 23 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, idet det dog tilføjes, at dette ikke gælder afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget. Dersom det antages, at bestemmelserne i styrelseslovens §§ 22 og 23 også finder anvendelse på det i § 17 i udvalgets lovudkast nævnte udvalg med deltagelse af de 3 amtsrådsrepræsentanter, synes der ikke sikret disse nogen reel indflydelse og udvalgets væsentligste begrundelse for særordningen falder dermed bort.

Der kunne nævnes andre eksempler på, at gennemførte eller foreslåede regler på speciallovgivningens område ikke harmonerer med den kommunale styrelseslovs almindelige bestemmelser og den kommunale struktur og administrationsopbygning. Der kan derfor være god grund til at fremhæve kommunallovskommissionens udtalelser om, at lovforslag og udkast til administrative forskrifter vedrørende kommunale forhold bør forelægges for indenrigsministeriet, således at det sikres, at påtænkte bestemmelser harmonerer med styrelseslovgivningen. Man kan hertil føje, at det vil være hensigtsmæssigt, at en forelæggelse for indenrigsministeriet sker på det

tidligst mulige stadium, altså f. eks. inden kommissioner og udvalg afgiver betænkninger eller inden lovforslag fremsættes i folketinget.

Det må i hvert fald forekomme meningsløst, dersom de kommende års reformarbejde besværliggøres af uhensigtsmæssige forskrifter vedrørende det formelle grundlag for de kommunale organers virksomhed.

XVIII. Den fremtidige styrelseslovgivning

Da kommunallovskommissionen afgav sin betænkning i 1966 havde man nok regnet med en væsentlig reduktion af det daværende kommuneantal på omkring 1100, men ingen kunne forudse, at inddelingsreformens slutresultat i 1970 ville blive kun 277 primærkommuner. Lovgrundlaget for revisionen af den kommunale inddeling i de største byområder blev endvidere først tilvejebragt i 1969 ved lov nr. 233 af 4. juni 1969 om revisionen af den kommunale inddeling i Århus, Odense og Ålborg byområder.

Kommunallovskommissionens lovudkast til ny kommunal styrelseslovgivning byggede i vid udstrækning på de grundlæggende principper for den hidtidige lovgivning og praksis [1], først og fremmest på købstadkommunalloven af 1933 og de i henhold til denne stadfæstede styrelsesvedtægter. Denne lov byggede igen i betydeligt omfang på købstadkommunalloven af 1868.

Kommunallovskommissionens lovudkast til ny kommunal styrelseslov lagde således især vægt på at gennemføre en forenkling, systematisering og ajourføring af de hidtidige regler om kommunernes styrelse [2]. Kommissionen foreslog adskillige forbedringer af den hidtidige styrelseslovgivning, men gennemgribende ændringer i de principper, som denne lovgivning hvilede på, blev ikke overvejet eller foreslået. Dette må sikkert ses på baggrund af, at navnlig de købstadkommunale styrelsesregler stort set havde fungeret tilfredsstillende i praksis under den hidtidige kommunestruktur.

Af de 277 kommuner, der blev inddelingsreformens resultat, har næsten halvdelen, nemlig 112, over 10.000 indbyggere. De 3 største kommuner, bortset fra hovedstaden, nemlig Århus, Odense og Ålborg, havde i 1970 henholdsvis 233.000, 163.000 og 153.000 indbyggere og herudover havde mere end en halv snes kommuner over 50.000 indbyggere eller i nærheden heraf.

Til disse meget væsentlige ændringer med hensyn til de kom-

1. Bet. pag. 123.

2. Bet. pag. 17.

munale enheders størrelse kommer de senere års ændringer i befolkningens almindelige holdning over for spørgsmålet om demokratiet og dets organer og overfor den enkelte borgers forhold til offentlige myndigheder. Det falder uden for nærværende fremstillingsrammer at beskrive de psykologiske og sociologiske sider af denne holdningsændring, og der skal på dette sted alene peges på nogle lovgivningsmæssige manifestationer af den ændrede holdning.

Her kan først og fremmest nævnes lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, der i princippet giver enhver adgang til at gøre sig bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, herunder kommunalforvaltningen [3].

Endvidere skal peges på de tendenser til at udvide adgangen til medindflydelse og indsigt, der har fundet udtryk på en række områder [4]. Dette gælder f. eks. inden for skolelovgivningen og sociallovgivningen, jfr. således lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m. v., der bl. a. gør skolenævn obligatoriske ved alle folkeskoler, jfr. lovens §§ 10 og 27 [5], og socialministeriets cirkulære nr. 44 af 20. marts 1970, hvorefter der ved anerkendte kommunale daginstitutioner skal vælges et forældreråd af og blandt forældrene til børnene i den pågældende institution [6].

På den egentlige styrelseslovgivnings område er der ikke hidtil sket ændringer med sigte på at harmonisere reglerne om kommunernes styrelse med den foran nævnte udvikling i kommunestrukturen og befolkningens holdning. Dette har dog formentlig i nogen grad sin forklaring i, at såvel centrale som lokale myndigheder hidtil har haft fuldt op at gøre med indkøringen af de nye kommunale enheder og med tilrettelæggelsen af store reformer inden for speciallovgivningen som f. eks. på kildeskattelovgivningens, sociallovgivningens og skolelovgivningens område.

3. Om loven henvises til *Eilschou Holm*: Offentlighedsloven.

4. Jfr. bl. a. *Bent Christensen*: Medbestemmelse i den offentlige forvaltning Jur. 1972 pag. 377 ff.

5. Om skolenævnenes konstituering og beføjelser henvises til *Preben Espersen* og *Henrik Kemp*: Skolestyrelsesloven. København 1972.

6. Om spørgsmålet vedrørende repræsentation i særlige organer kan endvidere henvises til *Kommunestyre og Kommunedemokrati* pag. 167 ff og til *Preben Espersen*: Nogle betragtninger om kommunalt nærdemokrati. Danske Kommuner 1970-71 nr. 14 pag. 3 f.

Man kan imidlertid vanskeligt forestille sig, at den gennemførte, meget dybtgående reform af den kommunale inddeling og den nævnte udvikling hen imod større offentlighed og medbestemmelse i forvaltningen kan undgå at medføre konsekvenser også på den kommunale styrelseslovgivnings område inden for en ikke for fjern fremtid.

Forkortelser

Ernst Andersen:	Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen. Kbh. 1940.
Baggesen og Espersen: Den sociale styrelseslov:	Den sociale styrelseslov med kommentarer af Ove Baggesen og Preben Espersen. Kbh. 1971.
Beslutninger I:	Preben Espersen: De kommunale Beslutninger. Kbh. 1970.
Bet.:	Kommuner og Kommunestyre. Betænkning afgivet af kommunallovskommissionen. Bet. nr. 420/1966.
D.K.:	Danske Kommuner.
Eilschou Holm: Offentlighedsloven:	Lov om offentlighed i forvaltningen med kommentarer af Niels Eilschou Holm. Kbh. 1971.
H.:	Højesteretsdom.
Harder: Kommunalforvaltning:	Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning. Kommunalbestyrelsen. Kbh. 1970.
Haagen Jensen: Kommunalret:	Claus Haagen Jensen. Kommunalret. Om afgrænsning af de kommunale opgaver og statslig styring af kommunernes forvaltning. Kbh. 1972.
Jur.:	Juristen.
Kommentar:	Lov om kommunernes styrelse med kom-

	mentarer af Preben Espersen og Erik Harder. 2. udgave. Kbh. 1971.
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.
Kommunestyre og kommunedemokrati:	Preben Espersen: Kommunestyre og Kommunedemokrati. AOF/Fremad. Kbh. 1971.
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.
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.
Styrelsesloven:	Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse som ændret ved lov nr. 219 af 4. juni 1969, lov nr. 125 af 25. marts 1970 og lov nr. 283 af 9. juni 1971.
U.f.R.:	Ugeskrift for Retsvæsen.
V.L.D.:	Vestre Landsrets Dom.

Sagregister

- Afbrydelser af taler *I* 41
Afstemninger *II* 18 ff
 Afstemningsleder *II* 30
 Afstemningstema *I* 49 f, *II* 18
 Borgmesters stemme *I* 51, *II* 25
 Budgetforslag *II* 27 f
 Formands stemme *I* 51, *II* 25
 Fuldmægtig *I* 50
 Hemmelig *I* 50, *II* 28 f
 Lodtrækning *I* 52, *II* 21 ff
 Pligt til deltagelse i *I* 51
 Protest mod *II* 29
 Rækkefølge *II* 19 f
 Skriftlig *I* 50, *II* 28 f
 Stemmelighed *I* 51, *II* 21 ff
 Underændringsforslag *I* 48 f
 Undladelse af *II* 18
 Undladelse af at stemme *II* 61 f
 Ændringsforslag *I* 48 f
Afstemningstema *I* 49 f, *II* 18
Afvigende mening *I* 53
Afvisning af sag *II* 14
Aktier *I* 61
Amtmand *I* 137
Anke *I* 140 ff, *II* 120 ff
 Indbringelsesfrist *I* 141
 Legalitetsspørgsmål *I* 140
 Lønningsnævns afgørelse *II* 111 f
 Opsættende virkning *I* 141
 Tilsynsråds afgørelse *II* 120 ff
 Vilkår *I* 141, *II* 120 ff
Anlægsarbejder *I* 103, 110, *II* 47
Annullation *I* 142
Ansvar, kommunalbestyrelses-
 medlemmers *II* 61 ff
 Afstemningsresultat *II* 61 ff
 Erstatningsansvar *II* 62 ff
 Personligt ansvar *II* 62 ff
 Strafansvar *II* 65 ff
 Tiltale *II* 66 f
 Undladelse af stemmeafgivning
 II 61 f
Ansættelse *I* 62
 Afstemning *II* 27
 Ansættelsesforhold for kommu-
 nalt personale *II* 107 ff
Anvisning *I* 97

Beslutning
 Protokol *I* 52 ff, *II* 29, 51 ff
 Utilstrækkeligt grundlag *I* 37 f
 Ændring af *I* 46 ff
Beslutningsdygtighed *I* 40
Beslutningsprotokol *I* 52 ff, *II* 29,
 51 ff
 Afvigende mening *I* 53, *II* 51, 52
 Autorisation *I* 52
 Kommunalbestyrelsens *I* 52 ff,
 II 51
 Løsbladssystem *I* 53, *II* 53 f
 Oplæsning af *I* 54
 Rettelse i *I* 53
 Stemmeafgivning *II* 29, 51
 Særstandpunkt *II* 51 f
 Udskrifter, udsendelse af *II* 52
 Udvalg *I* 83, *II* 51 f
 Underskrift *I* 54, *II* 51, 52
Betænkning, Kommunallovskom-
 missionens *II* 127 ff, 131
Bevillinger
 Afholdelse af udgifter uden
 II 42 ff
 Bevillingsmyndighed *I* 55, 81,
 II 44
 Delegationsforbud *I* 128, *II* 40
 Efterbevillinger *II* 42
 Enkeltstående *II* 40 f
 Kalkulatoriske *II* 42 ff
 Kapitalbevillinger *I* 56, *II* 40 f

- Bevillinger forts.
- Lovbestemte udgifter *II* 42 ff
 - Manglende bevilling *II* 42 ff
 - Offentlighed *II* 40
 - Påbudte foranstaltninger *II* 42 ff
 - Rammebevillinger *II* 37 ff
 - Tillægsbevillinger *I* 56, *II* 41
 - Ubevilget forbrug *II* 42
 - Uden for årsbudgettet *II* 41
 - Bevillingsmyndighed *I* 55, *127 f*, *II* 44
 - Bevillingsnævn *II* 26 f
 - Biblioteksbetækning *II* 130 f
 - Bibliotekslov *II* 130
 - Borgerligt ombud *I* 27
 - Borgmester: se formand
 - Budget, se tillige årsbudget
 - Delegationsforbud *I* 94, 128
 - Kontrol *I* 97, 102
 - Budgetforslag *I* 54 ff, *II* 27 ff, 33 ff
 - Budgetkontrol *I* 97, 102, *II* 46 ff
 - Anlægsarbejder *II* 47
 - Bundet flertalsvalg *I* 20, 62
 - Børne- og ungdomsværn *II* 87
 - Cirkulation, sagers *I* 82
 - Dagsorden *I* 34 ff, *II* 14
 - Formandens forslag *I* 36
 - Fravigelse af *I* 41
 - Kommunale fællesskaber *II* 98 f
 - Lukkede døre *I* 36, 69
 - Ordet til *I* 41, *II* 14
 - Pressen *I* 27
 - Sager uden for *II* 13
 - Ulovlige beslutninger *I* 32, 33
 - Decision af regnskab *I* 128
 - Delegation *I* 126 ff
 - Begrænsninger i adgang *I* 127 f
 - Formand *I* 129
 - Garantitilsagn *I* 127
 - Næstformand *I* 130
 - Private *I* 132
 - Rækkevidden af *I* 126 f
 - Tilbagekaldelse af *I* 127
 - Tjenestemænd m.v. *I* 131
 - Udvalg *I* 128
 - Vedtægtsbestemmelser om *I* 126
 - Diæter
 - Gruppemøder *II* 73 f
 - Underudvalg *II* 79
 - Dispositions kritik *II* 58 f
 - Driftsbudgetter *I* 95, 96
 - Dørlukning (se tillige offentlighed)
 - I* 36, 66 ff
 - Beslutning om *I* 69
 - Dagsordensforslag *I* 69
 - Forhandling om *I* 66
 - Kommunalt ansatte *I* 69 f
 - Meddelelse om *I* 69
 - Medlems krav om *I* 69
 - Pligt til *I* 73
 - Tavshedspligt *I* 70, 74
 - Udvalg *I* 71 ff
 - Efterbevillinger *II* 42
 - Ejendomsdispositioner *I* 98, *148 ff*
 - Eksklusion af gruppe *II* 75
 - Enkeltstående bevillinger *II* 40 f
 - Erstatningsansvar *II* 62 ff
 - Erstatningssøgsmål *I* 143
 - Fast ejendom, dispositioner over
 - I* 148 ff
 - Generelt samtykke *I* 149
 - Jordfond *I* 150
 - Lejemål *I* 148
 - Samtykkefritagelse *I* 149
 - Tinglysning *I* 148 f
 - Finansieringsplaner *I* 95 f, *II* 33
 - Flertalsvalg *I* 62 f
 - Ansættelse *I* 62
 - Bundne flertalsvalg *I* 20, 62
 - Lodtrækning *I* 62
 - Forening af kommunal tjeneste og
 - hverv *I* 88 ff
 - Forhandling *I* 40 ff
 - Afslutning *I* 42, *II* 14
 - Grundlag *I* 32

- Ledelse *I* 41
- Ordensregler *I* 42
- Protokol *I* 52, *II* 51 ff
- Tema *I* 32
- Udelukkelse fra *I* 42 ff
- Forhandlingsgrundlag *I* 32 ff
- Forhandlingsprotokol (se tillige beslutningsprotokol) *I* 52, *II* 51 ff
- Forholdstalsvalg *I* 63 ff
- d'Hondts metode *I* 63
- Enighed *I* 63
- Formands plads *I* 65
- Fraværende medlemmer *I* 64
- Gruppedeling *I* 64
- Lodtrækning *I* 64, *II* 28
- Partibetegnelse *I* 63
- Støtte til anden gruppe *I* 65, *II* 75
- Udpegelse *I* 64
- Forhåndslandetilladelse *I* 146
- Formand *I* 118 ff
 - Administrationsleder *I* 120 f
 - Dobbelthverv *I* 21
 - Erklæringer *I* 122
 - Forhandlingsret *I* 120
 - Fortolkning af forretningsorden *I* 120
 - Fravær *I* 124
 - Fritagelse *I* 21
 - Følgebeslutninger *I* 121
 - Intern organisation *I* 122
 - Kompetence *I* 118
 - Kontrol med *I* 122
 - Koordinerende funktioner *I* 121, 122 f
 - Valg *I* 20, *II* 27, 29
- Formandsvalg, fejl ved *I* 22
- Fornyset behandling *I* 46 f
- Forretningsorden *I* 15 f
 - Folketinget *II* 16
 - Kommunale fællesskaber *II* 98
 - Ændringer i *I* 16
- Forsikring *I* 103, 111
- Forslag, se tillige ændringsforslag og underændringsforslag
- Afvisning *II* 14
- Fremsættelse *II* 13 ff
- Frist for *II* 13
- Hovedforslag *II* 19, 24 f
- Optagelse af *II* 16
- Pligt til at stille *II* 23 ff
- Tilbagetagelse *II* 16 f
- Tydeliggørelse af *II* 18
- Udvalgsbehandling *II* 14
- Ulovlig beslutning *I* 32
- Forslagspligt *II* 23 ff
- Fortroligt materiale *I* 75 ff
 - Afskrift *I* 77 f
 - Beskyttelse af *I* 75 ff
 - Forretningsordenen *I* 77
 - Opnotering *I* 77
 - Referater *I* 77
 - Tilbagelevering af *I* 75 ff
 - Udvalg *I* 77
- Forudsætninger for tilsynsmyndigheden *II* 116 f
- Forældreråd, daginstitutioner *II* 134
- Frederiksberg *I* 136
- Fremsættelse af forslag *II* 13 ff
- Fremtidige styrelseslovgivning *II* 133 ff
- Fritidskommission *II* 34
- Fællesskaber, se kommunale fællesskaber
- Følgebeslutninger *I* 121
- Garanti *I* 127, 146 ff
 - Delegation *I* 127
 - Grundejerlån *I* 147
 - Regelmæssige ydelser *I* 147
 - Solidarisk ansvar *I* 147
- Genoptagelse af sager *I* 46 ff
- Grundejerlån *I* 97, 127, 147
- Grundlag for tilsynsmyndighedernes samtykke *II* 116 ff
- Gruppemøder *II* 71 ff
 - Adgang til *II* 72
 - Diæter *II* 73 f
 - Faciliteter for *II* 74
 - Mødepligt *II* 71
 - Offentlighed *II* 72
 - Procedure *II* 73
 - Tavshedspligt *II* 72
- Gruppesprængning *II* 74 f

- Havne
 Budget *I* 58
 Udvalg *I* 25, *II* 131
 Havneudvalg *I* 25, *II* 131
 Hemmelig afstemning *II* 28 *f*
 Hensigtsmæssighedstilsyn *I* 144 *ff*
 Henskydningsret *I* 136, 138
 Henstillinger fra tilsynsmyndigheden
II 115 *f*
 Hovedforslag *II* 19
- Indenrigsministeriet *I* 136
 Anke til *I* 140, *II* 120 *ff*
 Instruktionsbeføjelse *I* 136, 139 *f*
 Vejledende udtalelser *I* 44
 Indstillinger *I* 48, 62, 109 *f*
 Informationsgrundlag, tilsynsmyn-
 dighedens *II* 117
 Inhabilitet *I* 42 *ff*, *II* 14
 Domstolsprøvelse *I* 43
 Oplysningspligt *I* 43
 Regnskabsbemærkninger *I* 57
 Udvalgsmedlems *I* 87, 88
 Vejledende udtalelser *I* 44
 Instrukser for tjenestemænd *I* 132
 Instruktionsbeføjelse *I* 139
 Interessentskaber, kommunal del-
 tagelse i *II* 103 *f*
 Intern organisation *I* 122, *II* 88
 Investeringsplaner *I* 95 *f*, *II* 33
- Jordfond *I* 150
- Kalkulatoriske bevillinger *II* 42 *ff*
 Kapitalbevillinger *I* 56, *II* 40 *f*
 Kassekredit *I* 145
 Kasse- og regnskabsudvalg *I* 92, 107
 Kommissioner *I* 106
 Kommunalbestyrelsens formand, se
 formand
 Kommunalbestyrelsens næstformand,
 se næstformand
- Kommunale anliggender *I* 12
 Kommunale fællesskaber *I* 150 *ff*,
II 95 *ff*
 Godkendelse *I* 151, *II* 95
 Lovgivningsgrundlag *II* 95
 Mindretal *II* 101 *f*
 Offentlighedslov *II* 97
 Offentlighedsprincip *II* 95 *f*
 Ophævelse *I* 137, 152, *II* 95
 Opsigelse *I* 153
 Pligtmæssigt samarbejde *I* 151
 Repræsentants forhold til sin kom-
 munalbestyrelse *II* 100 *f*
 Repræsentants stilling i *II* 97 *ff*
 Udtrædelse *I* 153
 Valg af repræsentanter *I* 61 *f*
 Vilkår for ophævelse *I* 152
 Kommunale hverv *I* 113
 Kommunale organisationer *II* 127,
 128
 Kommunallovskommissionen *I* 11,
II 127 *f*, 133
 Kommuneafstemninger *I* 46, 47
 Kommunernes lønningsnævn *I* 153 *f*,
II 57, 107 *ff*
 Ankemulighed *II* 111 *f*
 Beslutningsdygtighed *II* 109
 Ekstraordinært møde *II* 109
 Forelæggelse *II* 110
 Forhåndsudtalelse *II* 109 *f*
 Formandsvalg *II* 109
 Forretningsgang *II* 109 *ff*
 Forretningsudvalg *II* 109 *f*
 Hovedstadsafdeling *II* 108
 Inhabilitet *II* 110 *f*
 Instruktionsbeføjelse *II* 111 *f*
 Lovgivningsgrundlag *II* 107 *f*
 Mødeindkaldelse *II* 109
 Observatør *II* 108
 Provinsafdeling *II* 108
 Revisionens opgaver *II* 57
 Sammensætning *II* 108
 Underretningspligt *II* 111
 Kommunestruktur *II* 133 *f*
 Konstituerende møde *I* 18 *ff*
 Dagsorden for *I* 19
 Kvalificeret flertal *II* 20

Legalitetstilsyn *I 142 ff*
 Annulation *I 142*
 Erstatningssøgsmål *I 143*
 Sagsanlæg *I 143*
 Tvangsbøder *I 143*
 Lejemål *I 148*
 Licitation *I 86*
 Lodtrækning *I 52, 62, 64, II 20, 21 ff, 27, 28*
 Lovbestemte udgifter *II 42 ff*
 Lukkede døre, se dørlukning
 Lønningsnævn, se Kommunernes lønningsnævn
 Løsbladsprotokoller *II 53 f*
 Lån *I 145 ff*
 Foreløbig lånetilladelse *I 146*
 Forhåndstilladelse *I 146*
 Kassekredit *I 145*
 Korte lån *I 146*

 Magistratsordninger *I 114 ff*
 Medbestemmelse *II 134 f*
 Meningstilkendegivelser *I 32*
 Mindretalsstandpunkt *I 53, II 101*
 Møder *I 41 f*
 Aflysning *I 26*
 Amtsrådet *I 27*
 Bekendtgørelse *I 26 f*
 Ekstraordinære *I 27 f*
 Ferieid *I 26*
 Forberedelse *I 27*
 Mødeindkaldelse *I 27 f, 118*
 Mødeledelse *I 41*
 Mødetidspunkt *I 26 f*
 Ro og orden *I 41*
 Udelukkelse af medlemmer *I 26*
 Udelukkelse af tilhørere *I 41*

 Næstformand *I 123 ff*
 Administrationsledelse *I 124*
 Delegation til *I 130*
 Fritagelse for hverv *I 21*
 Mødeledelse *I 123*
 Stedfortræder for *I 30*
 Valg *I 22 f*

Objektivt strafansvar *II 65*
 Offentlighed, se tillige dørlukning
 I 66 ff
 Bevillinger *II 40*
 Folketingsudvalgets betænkning *I 67*
 Kommunalbestyrelsesmøder *I 66 ff, II 29*
 Lov om offentlighed i forvaltningen *I 68, II 59 f, 96 f, 134*
 Partsoffentlighed *I 68*
 Revisionsberetning *II 59*
 Udvalg *I 71 ff*
 Ytringsfrihed *I 69*
 Årsregnskab *II 59*
 Offentlighedslov *I 68, II 59 f, 96 f, 134*
 Omgørelsesadgang (se tillige anke) *I 133, 140 ff, II 120 ff*
 Omsorgslov *II 128 f*
 Omvalg *I 22*
 Oplysninger *I 37, 121*
 Fra kommunal administration *I 38*
 Fra udvalg *I 38*
 Fremskaffelse af yderligere *I 38 f*
 Pligt til at sørge for *I 37*
 Ordet til dagsorden *II 14*
 Overgang til 2. behandling *I 41*

 Partibetegnelse *I 63*
 Partsoffentlighed *I 68*
 Personlig interesse: Se inhabilitet
 Pligtmæssig udøvelse af beføjelser *II 22 ff*
 Procedureforslag *II 14*
 Protest
 Afstemningsform *II 30*
 Efterfølgende *II 30*

 Rammebeslutninger *I 127, II 65*
 Rammebevillinger *II 37 ff*
 Regelmæssige ydelser *I 147*
 Revision *I 57, II 55 ff*

- Revision forts.
 - Afskedigelse af *II 55*
 - Dispositionskritik *II 58 f*
 - Godkendelse af *II 55*
 - Grundlaget for *II 55 ff*
 - Kommunernes revisionsafdeling *II 57*
 - Lønninger *II 57*
 - Opgaver *II 56*
 - Regulativ, regnskabsvæsen *II 56*
 - Revisionsberetning *II 59 f*
 - Revisionsregulativ *II 56*
 - Sagkyndige *II 47, 55 ff*
 - Tvivlsomme poster *II 57*
 - Revisionsberetning *II 59 f*
 - Revisionsregulativ *II 56*
- Sager
 - Fremlæggelse af *I 36*
 - Genoptagelse *I 46 ff*
 - Oplysning *I 37 f*
 - Uden for dagsorden *II 13*
- Sagsanlæg *I 143*
- Sagsmateriale *II 13, 16*
- Samarbejdsaftaler, se Kommunale fællesskaber
- Samtykke, vilkår for *II 115 ff*
- Selskaber, kommunal deltagelse i *II 103 f*
- Skolekommission *II 34*
- Skolenævn *II 34, 134*
- Skolepsykolog *II 129 f*
- Skolestyrelseslov *II 33 ff, 129 f, 134*
- Skriftlig afstemning *II 28 f*
- Sociale udvalg *I 25, 83, 108, II 81 ff*
 - Amtskommuner *II 90 f*
 - Begrænsninger i styrelseslovens anvendelse på *II 83 f*
 - Borgmesteren, forholdet til *II 84 f*
 - Fremtidige status *II 89*
 - Kompetencegrundlag *II 82 f*
 - Nedsættelse *II 81*
 - Sanktionsbestemmelser *II 85 f*
 - Socialcenter *II 91*
 - Socialforvaltning *II 87*
 - Straffebestemmelser *II 88 f*
- Socialforvaltning, særlig *II 87*
 - Amtskommuner *II 90 f*
 - Kvalifikationsnævn *II 90*
 - Socialstyrelseslov *II 128 f*
 - Solidarisk ansvar *I 147*
 - Speciallovgivningen, forhold til styrelseslov *II 127 ff*
 - Spørgetid *I 78*
 - Status quo *II 25 ff*
 - Stedfortræder *I 28 ff*
 - Folketingsbehandling *I 30*
 - Formandens indkaldelse af *I 29*
 - Indkaldelse *I 29*
 - Indtræden i udvalgsposter m.v. *I 29*
 - Konstituerende møde *I 19*
 - Næstformandens, indkaldelse af *I 30*
 - Valg af *I 60*
- Stemmesedler *I 62*
- Strafansvar *II 65 ff*
- Styrelsesloven *I 11 ff, II 127 ff*
 - Forhold til speciallovgivningen *II 127 ff*
 - Fravigelse af *I 12, 116*
 - Ændringslove *I 12*
- Styrelsesvedtægt *I 13 ff*
 - Delegationsbestemmelser *I 126*
 - Offentlighedens adgang *I 13*
 - Stadfæstelse *I 13, 14 f, 137*
- Stående udvalg (se tillige udvalg) *I 105 ff*
 - Afgrænsning *I 105*
 - Antal *I 106 f*
 - Delegation til *I 128 f*
 - Dørlukning *I 71*
 - Havneudvalg *I 25*
 - Indstillinger *I 109*
 - Kompetence *I 108 f*
 - Opgaver *I 108*
 - Overtallige medlemmer *I 24*
 - Sammensætning *I 108*
 - Valg til *I 23 f*
- Suppleant, se stedfortræder
- Supplerende undersøgelser *I 102, 121*
- Særlige kommunale hverv *I 113*
- Særlige udvalg *I 112 f, II 77*
 - Afgrænsning *I 105*

Formand *I* 112 f
 Særstandpunkter *I* 53
 Søgsmålsret, tilsynsmyndighedens
 II 62 ff

 Tavshedspligt *I* 70, 72 ff, *II* 29, 72
 Fortroligt materiale *I* 75
 Indhold *I* 73
 Lukkede døre og *I* 74
 Straf *I* 72
 Udvalgsforhandlinger *I* 74
 Tilbagesættelse af forslag *II* 16 f
 Tillægsbevilling *II* 41, 42 ff, 44
 Tilsyn (se tillige tilsynsmyndigheder
 og tilsynsråd) *I* 133 ff
 Anke *I* 140, *II* 120 ff
 Henskydningsret *I* 136, 138
 Tilsynsmyndigheder *I* 135 ff
 Ekspeditionstid *I* 134 f
 Indenrigsministeriet *I* 136
 Tilsynsrådene *I* 137 ff
 Tilsynsråd *I* 137 ff
 Anke *I* 140 ff, *II* 120 ff
 Forskrifter for *I* 139
 Henskydningsret *I* 136, 138
 Indstillingsadgang *I* 138
 Tiltale mod kommunalbestyrelses-
 medlemmer *II* 66 f
 Tinglysning *I* 148 f
 Tjenestemænd *I* 131 f
 Beføjelser *I* 131
 Delegation til *I* 131
 Instrukser *I* 132
 Tvangsbøder *I* 143

 Udsættelse af sag *I* 35, 40, *II* 14
 Udtalelsesret, budgetforslag *II* 33 ff
 Udvalg, se tillige stående udvalg og
 underudvalg *I* 80 ff
 Ansattes udelukkelse *I* 88 ff
 Beslutningsdygtighed *I* 83
 Beslutningsprotokol *I* 83
 Bevillinger *I* 81
 Dørlukning *I* 71

Forfald *I* 86
 Formand *I* 81
 Forretningsorden *I* 83
 Fratagelse af poster *II* 75
 Fritagelse for medlemskab *II* 75
 Henvielse til *I* 49
 Indbringelse for kommunal-
 bestyrelsen *I* 84
 Indstillinger fra *I* 109 f, *II* 13
 Indstilling vedr. ansættelse *I* 62
 Kontraktforpligtelse, medlems
 I 87
 Kontrol med *I* 84
 Ledig plads *I* 85 f
 Medlems forfald *I* 86
 Medlems forretningsforbindelse
 med kommunen *I* 86 f
 Møder *I* 82
 Nedsættelse *I* 23, 49, *II* 14
 Næstformand *I* 82
 Opgaver *I* 80
 Oplysningspligt *I* 84
 Protokol *I* 83, *II* 51 f
 Stedfortræder *I* 29, 86
 Tavshedspligt *I* 74 f
 Udsendelse af beslutninger *I* 83,
 II 52, 85
 Udtræden af *I* 85 f, *II* 75
 Valgperiode *I* 23, 85, *II* 75
 Udvalgsindstillinger *I* 62, 109 f, *II* 13
 Underudvalg *II* 76 ff
 Arbejdsform *II* 78 f
 Diæter *II* 79
 Formand *II* 77
 Fritagelse for medlemskab *II* 77
 Funktioner *II* 77 f
 Kompetence *II* 77 f
 Medlemmer *II* 76 f
 Mindretalsindstilling *II* 79
 Valg til *II* 76 f
 Økonomiudvalg *II* 78
 Underændringsforslag *II* 14 f, 19
 Afstemningsrækkefølge *II* 19 f

 Valg *I* 59 ff
 Afkald på pladser *I* 23

- Valg forts.
- Afstemning *I 62, II 27*
 - Formand, kommunalbestyrelsens *I 20, II 27, 29*
 - Fritagelse for valg *I 21, 23*
 - Gruppedeling *I 24*
 - Næstformand, kommunalbestyrelsens *I 22*
 - Næstformand, udvalg *I 82*
 - Omvalg *I 22*
 - Stedfortræder *I 60*
 - Stående udvalg *I 23 f*
 - Udvalg, kommissioner m.v. *I 19, 23*
 - Udvalgsformand *I 81*
 - Valgperiode, afkortning af *I 22*
 - Vejledende udtalelser *I 44*
 - Viceborgmester, se næstformand
 - Vilkår *II 115 ff*
 - Anke af *II 120 f*
 - I stedet for afslag *II 118 f*
 - Uhensigtsmæssige *II 123*
- Ændringsforslag *I 48 f, II 14 ff*
- Afstemningsrækkefølge *II 19 f*
 - Protest mod *II 15 f*
 - Stemmelighed *II 20*
 - Vedtagelse *II 20 f*
- Økonomiudvalget *I 92 ff*
- Administrerende funktioner *I 98 ff*
 - Aflæggelse af årsregnskab *I 56, 96*
 - Anvisning *I 97*
 - Budgetkontrol *I 97, II 46 f*
 - Dagsorden *I 101*
 - Erklæring *I 102, 104*
 - Financieringsoversigt *I 94 f, II 33*
 - Forhold til forvaltningen *I 104*
 - Forhold til kommunalbestyrelsen *I 100 f*
 - Forhold til øvrige udvalg *I 102 f*
 - Formand *I 92*
 - Forretningsorden *I 101*
 - Forslag til årsbudget *I 94, II 27, 33 f*
 - Garantitilsagn *I 97*
 - Investeringsplaner *I 94 f, II 33*
 - Kontrol med *I 101*
 - Lovbestemte opgaver *I 93 f*
 - Medlemstal *I 92*
 - Nedsættelse *I 92*
 - Opgaver *I 93 ff*
 - Revisionsbemærkninger *I 57*
 - Sagsforberedelse *I 102*
 - Sammensætning *I 92*
 - Valg *I 23, 24, 29*
 - Vedtægtsbestemte opgaver *I 97*
 - Årsbudget *I 94 f*
 - Årsregnskab, aflæggelse *I 96*
- Årsbudget *I 54 ff, II 33 ff, 129*
- Afsluttende behandling *II 35*
 - Afstemning om *I 54 f, II 27 f*
 - Bemærkninger til *II 33*
 - Bevillingsmæssig funktion *I 55*
 - Drøftelse *II 35*
 - Financiell funktion *I 55*
 - Forhøjelse af *II 36*
 - Forslag til *I 54 f, II 33*
 - Rammebevillinger *II 37 ff*
 - Tillægsbevilling *II 41*
 - Udgifters optagelse i *II 36 f*
 - Udtalelsesret over *II 33 ff*
 - Ændringsforslag *II 35*
 - Årsoverslag, se årsbudget
 - Årsregnskab *I 56 ff, 96*
 - Bemærkninger *I 57*
 - Offentlighed *I 57, II 59 f*
 - Revision *I 57, II 55 ff*