Preben Espersen

Delegation i kommunestyret

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Delegation i kommunestyret 1. udgave, 1. oplag
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Bogen er trykt hos Nørhaven Bogtrykkeri A/S, Viborg
Omslaget er tilrettelagt af John Back
ISBN 87-574-4440-4
Printed in Denmark 1985

Forord

Delegationsspørgsmålet har afgørende betydning for den kommunale beslutningsproces. Der har imidlertid ikke tidligere været foretaget nogen mere indgående retlig behandling af delegation i kommunestyret, og nogen egentlig juridisk delegationsteori har ikke foreligget på dette område.

En række spørgsmål i forbindelse med delegation i kommunestyret blev dog indgående drøftet i arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati og i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. Som det vil fremgå af henvisninger i teksten og ikke mindst af noteapparatet i denne bog, står fremstillingen i betydelig gæld til arbejdsgruppens og udvalgets betænkninger. Også de forudgående drøftelser i indenrigsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af oplæg til arbejdsgruppen og udvalget har haft betydning for fremstillingen.

Kilderne til en retlig analyse af delegationsspørgsmål er iøvrigt yderst sparsomme. Det siger derfor sig selv, at der ikke har kunnet gives nogen udtømmende fremstilling af delegationsinstituttet i kommunestyret.

Hvor citerede cirkulærer eller skrivelser er optaget i Ministerialtidende, er dette angivet ved, at cirkulærets eller skrivelsens nummer er anført. I en del tilfælde vil indenrigsministeriets skrivelser efter 1. april 1981 være optaget i »Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold«, der årligt udsendes til samtlige kommuner og amtskommuner. Øvrige citerede cirkulærer og skrivelser er utrykte.

For velvillig gennemlæsning af manuskript og værdifulde forslag til ændringer og tilføjelser takker jeg profes-

sor Bent Christensen, Københavns universitet, og mine kolleger i indenrigsministeriet Johan Erichsen, Emil le Maire, Peter Bak Mortensen og Helle Skjerbæk.

København, januar 1985

Preben Espersen

Indholdsfortegnelse

1. kapitel. Indledning.

AFSNIT I.
Generelt om delegation i kommunestyret

2. kapitel. Delegationsbegreber.

2.1 Generelt om delegationsbegrebet 21
2.1.1 Beskrivelse af delegation som kompetenceoverførsel 21
2.1.2 Beskrivelse af delegation som det forhold, at også en anden eller andre skal have kompetence 21
2.1.3 Beskrivelse af delegation som det forhold, at indehaveren af en forvaltningskompetence overlader udøvelsen af kompetencen til en anden eller andre 22
2.2 Nærmere afgrænsning af delegationsbegrebet 22
2.2.1 Faktiske handlinger, procesledende afgørelser og afgivelse af udtalelser uden retlige virkninger samt visse udfyldende detailafgørelser falder uden for delegationsbegrebet 22
2.2.2 Lovbestemte kompetencer til at handle på andres vegne falder uden for delegationsbegrebet 23
2.2.3 Visse kompetencer ifølge almindelige retsgrundsætninger eller forholdets natur falder uden for delegationsbegrebet..... 24

2.2.4 Visse kompetencer følger af lovgivningens forudsætninger om funktionsdeling og bør derfor holdes uden for delegationsbegrebet 25
2.2.4.1 Begrebet »institutionsafgørelser« er ikke anvendeligt i kommunestyret..... 25
2.2.4.2 Udvalgenes forudsatte handleområde..... 26
2.2.4.3 Det kommunale administrationsapparats forudsatte handleområde 31
2.3 Intern – ekstern delegation..... 32
2.3.1 Intern delegation i kommunestyret..... 32
2.3.2 Ekstern delegation i kommunestyret 33
2.4 Konkret – generel delegation..... 33
2.5 Udtrykkelig – stiltiende delegation..... 33
2.5.1 Udtrykkelig delegation 33
2.5.2 Stiltiende delegation 34
2.6 Subdelegation..... 35

3. kapitel. Hjemmelsspørgsmålet
3.1 Indledning..... 36
3.1.1 Nærmere om hjemmelsspørgsmålet 36
3.1.2 Spørgsmålet om en udvidet lovmæssig regulering af delegation..... 38
3.2 Delegationsforbud 39
3.2.1 Indledning..... 39
3.2.2 Funktionelle delegationsforbud..... 40
3.2.2.1 Forbud mod delegation mellem kommunalbestyrelsens udvalg..... 40
3.2.2.2 Forbud mod delegation til underudvalg... 42
3.2.2.3 Forbud mod delegation til enkeltmedlemmer, bortset fra formanden 42
3.2.3 Indholdsmæssige delegationsforbud 43
3.2.3.1 Tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv skal træffe afgørelse 43
3.2.3.1.1 Udtrykkelige lovbestemmelser 43
3.2.3.1.2 Bevillingsspørgsmål og spørgsmål vedrørende revisionen 44

3.2.3.1.3 Andre tilfælde 45
3.2.4 Tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens delegationsadgang er begrænset 48
3.2.4.1 Lovbestemte udvalgsopgaver 48
3.2.4.2 Vedtægtsbestemte udvalgsopgaver 49
3.2.5 Forbud mod delegation til det administrative niveau? 49
3.2.6 Kan borgeren kræve, at det kompetencebærende organ træffer afgørelse? 52
3.3 Pligt til at delegere? 52

4. kapitel. Generelle krav til delegation.
4.1 Behov 54
4.2 Forsvarlighed 54
4.2.1 Klarhed og bestemthed 54
4.2.2 Kvalifikationer og ressourcer 55
4.2.3 Kontrol og tilsyn 55
4.3 Krav om kundgørelse af delegationsbeslutninger? 57

5. kapitel. Retsvirkninger af delegation og virkninger af mangler ved delegation.
5.1 Delegation er uden betydning for legitimationsspørgsmål 59
5.2 Pligt til at modtage beføjelser ifølge delegation? 59
5.2.1 Delegation til udvalg 59
5.2.2 Delegation til borgmesteren 60
5.2.2.1 Delegation fra kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget 60
5.2.2.2 Delegation fra stående udvalg 61
5.2.3 Delegation til udvalgsformand 61
5.2.4 Delegation til det kommunale administrationsapparat 62

5.3 Den delegerende kan fortsat selv træffe afgørelser 62
5.4 Delegation kan frit tilbagekaldes 62
5.5 Virkningen af mangler ved delegation 63
5.5.1 Hvornår bliver en beslutning om delegation ugyldig? 63
5.5.1.1 Overtrædelse af delegationsforbud 63
5.5.1.2 Mangler ved delegationsbeslutningen 63
5.5.2 Hvornår bliver en afgørelse, der er truffet i henhold til en ugyldig delegationsbeslutning, selv ugyldig? 64
5.5.2.1 Bebyrdende afgørelser 64
5.5.2.2 Begunstigende afgørelser 64
5.5.2.3 Kan den delegerendes efterfølgende godkendelse afhjælpe ugyldighed? 64

6. kapitel. Kommunalbestyrelsens og udvalgenes delegationsbeslutninger. Flertalsafgørelse eller enighedskrav?
6.1 Indledning 66
6.2 Delegation til et andet kollegialt organ ... 66
6.2.1 Delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget eller stående udvalg ... 67
6.2.2 Delegation fra kommunalbestyrelsen til særlige udvalg 68
6.2.3 Delegation fra økonomiudvalget eller et stående udvalg til særlige udvalg 69
6.3 Delegation til kommunalbestyrelsens formand eller til udvalgsformand 70
6.4 Delegation til det kommunale administrationsapparat 72

AFSNIT II.

Delegationsadgangen for de enkelte kommunalpolitiske organer

7. kapitel. Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder.

7.1 Delegation til økonomiudvalget 77
7.1.1 Selvstændige beføjelser for økonomiudvalget og udelukkelse af delegation af andre grunde 77
7.1.2 Områder for delegation 79
7.2 Delegation til stående udvalg 80
7.3 Delegation til borgmesteren 82
7.4 Delegation til særlige udvalg 84
7.5 Delegation til det kommunale administrationsapparat 89
7.5.1 Indledning 89
7.5.2 Forholdet til udvalgene 91
7.5.3 Forholdet til borgmesteren 92
7.5.4 Samarbejdsaftaler 93
7.6 Kompetencefordelingsplaner og organisationsplaner 94

8. kapitel. De stående udvalgs delegationsmuligheder.
8.1 Ingen adgang til delegation til andre stående udvalg eller til økonomiudvalget 98
8.2 Delegation til udvalgsformand 98
8.3 Delegation til borgmesteren 101
8.4 Delegation til særlige udvalg 102
8.5 Delegation til det kommunale administrationsapparat 102

9. kapitel. Økonomiudvalgets delegationsmuligheder.
9.1 Lov- og vedtægtsbestemte funktioner, der udelukker delegation 105
9.2 Ingen adgang til delegation til stående udvalg 106
9.3 Delegation til borgmesteren 107
9.4 Delegation til særlige udvalg 109
9.5 Delegation til det kommunale administrationsapparat 109

10. kapitel. Borgmesterens delegationsmuligheder.

11. kapitel. Delegationsmuligheder for de kommunalpolitiske organer i magistratstyrede kommuner.

11.1 Indledning 111
11.2 Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder 111
11.3 Magistratens delegationsmuligheder 112
11.4 Rådmændenes (borgmestrenes) delegationsmuligheder 112
11.5 Borgmesterens (overborgmesterens) delegationsmuligheder 113

12. kapitel. De kommunalpolitiske organers adgang til subdelegation.

12.1 Indledning 114
12.2 Subdelegation, hvor beføjelser er fastlagt i kompetencefordelingsplaner eller organisationsplaner 115
12.3 Økonomiudvalgets adgang til subdelegation 115
12.4 De stående udvalgs adgang til subdelegation 116
12.5 Borgmesterens adgang til subdelegation . 116
12.6 Kan den fungerende næstformand overtage beføjelser, der er delegeret til borgmesteren? 116

AFSNIT III.

Delegation inden for det kommunale administrationsapparat. Kommunale samarbejdsaftaler

13. kapitel. Delegation inden for det kommunale administrationsapparat.

13.1 Delegation inden for administrationsapparatet 121
13.2 Subdelegation inden for det kommunale administrationsapparat 122
13.3 Særligt om institutionsledelse 123

14. kapitel. Kommunale samarbejdsaftaler.
14.1 Indledning 124
14.2 Formål med og rammer for samarbejdsaftaler 125
14.3 Samarbejdsudvalgs oprettelse og sammensætning 126
14.4 Samarbejdsudvalgs opgaver og beføjelser 127
14.4.1 Indledning 127
14.4.2 Medbestemmelse 127
14.4.2.1 Standardaftalens bestemmelser 127
14.4.2.2 Nærmere analyse af medbestemmelsesretten 129
14.4.2.3 Hvad er »egen arbejdssituation«? 130
14.5 Aftalebrud 130

AFSNIT IV.

Ekstern delegation i kommunestyret

15. Kapitel. Ekstern delegation fra kommunalbestyrelsen
15.1 Delegation til statslige organer, andre kommuner eller kommunale fællesskaber 135
15.2 Delegation til kommissioner, nævn og lignende 136
15.3 Delegation til de kommunale organisationer 136
15.4 Delegation til lokale råd eller udvalg 137
15.4.1 Delegation til folkevalgte lokale råd 137
15.4.2 Delegation til kommunalbestyrelsesvalgte lokale råd eller udvalg 139

15.5 Delegation til private 141
15.5.1 Lovbestemt delegation til private 141
15.5.2 Ulovbestemt delegation til private 141
15.5.2.1 Indledning 141
15.5.2.2 Forholdet til den kommunale styrelseslov 144
15.5.2.3 Hjemmelsspørgsmålet i øvrigt 147
15.5.3 Betingelser for delegation til private 149
15.5.4 Kræver delegation til private enighed? .. 150

16. kapitel. Ekstern delegation til kommunalbestyrelsen
16.1 Delegation fra centrale statslige organer . 151
16.1.1 Bemyndigelser med udtrykkelig lovhjemmel 151
16.1.2 Ulovbestemt delegation 152
16.2 Delegation fra regionale statsorganer til kommunalbestyrelser 153
16.3 Delegation fra andre lokale myndigheder til kommunalbestyrelser 153
16.4 Delegation mellem amtsråd og kommunalbestyrelser 154

Noter 156
Forkortelsesliste 172
Stikordsregister 174

1. kapitel. Indledning

Udviklingen i de seneste tiår har medført både en vidtgående offentlig regulering af borgernes forhold og en omfattende offentlig servicevirksomhed over for borgerne.

Langt den største del af den offentlige forvaltning varetages i den kommunale og amtskommunale sektor. Beslutningssystemet i denne sektor er derfor af betydelig interesse. Dette gælder ikke mindst spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at forene en reel ledelsesfunktion for de folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer med rimelige hensyn til effektivitet.

Det er et centralt led i den gældende danske styrelsesstruktur, at kommunalbestyrelsens medlemmer direkte deltager i den løbende forvaltning af de kommunale anliggender gennem medlemskab af de stående udvalg. Vurderingen af det kommunale beslutningssystems hensigtsmæssighed må derfor ikke mindst bero på en vurdering af udvalgsstyret og dets muligheder. En sådan vurdering har da også fundet sted i forbindelse med flere udvalgsarbejder.

Kommunallovskommissionen antog i 1966[1], at en administrationsordning, der bygger på de stående udvalg som et centralt led i kommunestyret, i alt væsentligt skulle kunne tilgodese både hensyn til en effektiv og hurtig administration og ønsket om de folkevalgte medlemmers fortsatte aktive deltagelse i og ledelse af kommunalforvaltningen.

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati anførte godt 10 år efter, nemlig i 1977[2], at ønskerne om dels en hurtig, effektiv og sagkyndig forvaltning, dels et aktivt, folkevalgt element i forvaltningen efterhånden kunne sy-

nes vanskelige at forene i det gældende udvalgsstyre. Arbejdsgruppen udtalte, at i flere kommuner synes udvalgsstyret kun at kunne »overleve« gennem en udstrakt delegation til administrationen, hvilket dog efter arbejdsgruppens opfattelse måtte foretrækkes, hvis alternativet var en summarisk og ganske overfladisk udvalgsbehandling af et meget stort antal sager.

Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. pegede i 1980 på[3], at der er tale om en vanskelig afbalancering af effektivitetshensyn over for hensyn til, at de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer stadig har den reelle ledelse af den kommunale forvaltning. Under forudsætning af, at udvalgstallet kan holdes på et rimeligt lavt niveau, der sikrer et overblik over administrationen samt den fornødne koordination, var det dog udvalgets opfattelse, at effektiviteten et meget langt stykke ad vejen kan sikres ved delegation fra kommunalbestyrelsen og udvalgene til administrationen.

I udvalgets betænkning foretages en ret omfattende gennemgang af delegationsproblemer. Udvalget påpegede bl.a. de store vanskeligheder og ulemper, der vil være forbundet med en nærmere lovmæssig regulering af adgangen til og formerne for delegation i kommunestyret. Udvalget foretrak derfor – trods den store betydning af delegation i kommunestyret – fortsat i almindelighed at lade anvendelsen bero på de almindelige uskrevne retsregler. Herved kan man opnå større bevægelighed og dermed større muligheder for en tilpasning af delegationsreglerne til udviklingen og de skiftende behov, som blandt andet kan være stærkt afhængige af lokale forhold, kommunestørrelse m.v.[4].

Det var udvalgets opfattelse, at kommunallovskommissionens vurdering af udvalgsstyret og dets fremtidige muligheder fortsat havde gyldighed[5].

Som det vil være fremgået af det foranstående, er delegationsspørgsmålet tillagt afgørende betydning for den

kommunale beslutningsproces. Der findes imidlertid ikke nogen mere indgående behandling af delegation i kommunestyret i den foreliggende offentligretlige litteratur. Hvad der findes om delegation angår først og fremmest spørgsmålet om delegation af lovgivningsmagt eller ekstern delegation mellem statslige myndigheder[6].

Det er derfor velbegrundet, når det i betænkningen om kommunalt udvalgsstyre fra 1980 udtales[7], at når det gælder kommunalretten, er det ikke muligt at pege på en egentlig delegationsteori.

Bent Christensen[8] har under henvisning til, at begrebsdannelsen og sprogbrugen er usikker, fundet det hensigtsmæssigt at indkorporere delegationsproblemet i den almindelige fremstiling af den såkaldte organisationsmagt, altså beføjelsen til at fordele forvaltningens opgaver på forvaltningsorganer og forvaltningsstillinger. Denne fremgangsmåde, der er en nydannelse og udtryk for en opgivelse af det traditionelle delegationsbegreb[9], indebærer som udgangspunkt, at fordeling af opgaver og ansvar er en helt normal foreteelse, medens udgangspunktet ved anvendelse af delegationsbegrebet som oftest har været, at delegation betragtes som en afvigelse fra det normale[10], der kræver en særlig begrundelse.

Under hensyn til, at delegationsterminologien og delegationsforestillinger har dybe rødder i kommunerne og til, at problemerne i forbindelse med at overlade udøvelsen af kompetence til andre vil være de samme i kommunestyret, uanset hvilken terminologi og systematik man anvender, er det dog formentlig hensigtsmæssigt at bevare delegationsbegrebet på det kommunale område. Det må imidlertid understreges, at dette sker af rent praktiske grunde, og at begrebet ikke bør anvendes med noget andet indhold end udøvelse af organisationsmagt. Herved er begrebet befriet for uvedkommende arvegods, og dets anvendelsesområde kan rimeligt afgrænses. Det er samtidig tilkendegivet, at delegation må betragtes som noget

ganske normalt.

I de følgende kapitler behandles på denne baggrund en række delegationsproblemer i kommunestyret.

Disse problemer er ofte ganske komplicerede.

Dette skyldes for det første, at der efter den kommunale styrelseslovgivning findes en flerhed af kommunalpolitiske organer i kommunerne, nemlig kommunalbestyrelse, økonomiudvalg, stående udvalg og borgmesterembedet. Alle disse kommunalpolitiske organer har i større eller mindre omfang lovbestemte funktioner og organistionsmagt, og virker i et ganske kompliceret samspil, der ofte medfører dobbelte eller flerdobbelte »kommandoveje«.

For det andet deltager repræsentanter for politiske mindretal i kraft af forholdstalsvalgmetoden til udvalg m.v. i den løbende kommunale forvaltning. Dette rejser en række spørgsmål om mindretalsbeskyttelse.

Kilderne til en retlig analyse af delegationsspørgsmål er imidlertid yderst sparsomme. Som foran berørt findes der ikke megen litteratur om disse forhold, og domme samt udtalelser fra ombudsmanden og administrative myndigheder er sjældne. Det siger derfor sig selv, at der ikke kan blive tale om nogen udtømmende fremstilling af delegationsinstituttet i kommunestyret. En del af de konklusioner, der drages, er endvidere forbundet med betydelig usikkerhed.

Afsnit I

Generelt om delegation i kommunestyret

2. kapitel. Delegationsbegreber

2.1 Generelt om delegationsbegrebet.
Delegation beskrives i den forvaltningsretlige litteratur på forskellige måder. Beskrivelserne af delegation kan dog stort set inddeles i 3 grupper, nemlig 1) Som en overdragelse eller overførsel af kompetence 2) Som det forhold, at indehaveren af en kompetence bestemmer, at også en anden eller andre skal have kompetence, og endelig 3) Som det forhold, at indehaveren af en kompetence overlader udøvelsen af kompetencen til en anden eller til andre.

2.1.1 Beskrivelse af delegation som kompetenceoverførsel.
Delegation beskrives som kompetenceoverdragelse eller kompetenceoverførsel af bl.a. *Poul Andersen*[1] og *Lennart Lundquist*[2]. Mod en sådan beskrivelse kan indvendes[3], at den rent sprogligt kan føre til den misforståelse, at den delegerende *mister* sin kompetence ved delegationen. Som det vil blive nærmere berørt neden for, er dette ikke tilfældet. Den delegerende kan bl.a. fortsat selv træffe afgørelser og omgøre afgørelser truffet i henhold til delegationen i samme omfang, som hvis han selv havde truffet afgørelsen.

2.1.2 Beskrivelse af delegation som det forhold, at også en anden eller andre skal have kompetence.
Denne beskrivelse af delegation anvender bl.a. *Arvid Frihagen*[4] [5] og *Torstein Eckhoff*[6]. Mod denne måde at beskrive delegation på kan indvendes, at den kan lede tanken hen på, at der nu er to i stedet for én, der løbende træffer afgørelser på området. Dette vil normalt ikke være

tilfældet, idet den delegerende som oftest kun undtagelsesvis selv vil træffe afgørelse eller omgøre afgørelser i henhold til delegationen. Det anføres da også flere steder i den forvaltningsretlige litteratur[7], at den delegerende bør vise tilbageholdenhed med at gribe ind i den underordnedes udøvelse af beføjelserne i henhold til delegationen, bl.a. fordi alle sager så vidt muligt bør gennemgå samme procedure[8].

2.1.3 Beskrivelse af delegation som det forhold, at indehaveren af en forvaltningskompetence overlader udøvelsen af kompetencen til en anden eller til andre.

Denne beskrivelse af delegation anvender bl.a. *Preben Espersen*[9] og *Erik Harder*[10], ligesom en lignende beskrivelse anvendes i betænkningen om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.[11]. Beskrivelsen rummer sprogligt den fordel, at den ved at angive, at det er udøvelsen af en kompetence, der overlades, får frem, dels at den delegerende ikke derved selv mister kompetencen, dels at afgørelserne normalt vil blive truffet af den eller dem, der er delegeret til. Beskrivelsen er tillige i overensstemmelse med, at delegation forstås som udøvelse af organisationsmagt, jfr. kapitel 1.

I det følgende vil delegationsbegrebet derfor blive anvendt med dette indhold.

2.2 Nærmere afgrænsning af delegationsbegrebet.

2.2.1 Faktiske handlinger, procesledende afgørelser og afgivelse af udtalelser uden retlige virkninger samt visse udfyldende detailafgørelser falder uden for delegationsbegrebet.

Delegation er i det foregående klart knyttet til begrebet kompetence, d.v.s. retten til at træffe afgørelser. Ved afgørelser må i denne forbindelse forstås beslutninger, der afføder retsvirkninger. Der synes da også at være almindelig

enighed om, at man uden for kompetencebegrebet og dermed uden for delegationsbegrebet bør holde alle *faktiske handlinger*[12] og hermed forbundne beslutninger, hvis øjemed ikke er at skabe retsvirkninger (f.eks. lærerens undervisning og lægens beslutninger om operation) og *procesledende afgørelser,* der ikke i sig selv rummer realitetsafgørelser[13] som f.eks. rent forberedende foranstaltninger, indsamling af oplysninger, beslutning om høring m.v.

Tilsvarende må gælde angivelse af *udtalelser uden retlige virkninger*[14].

Udfyldende detailafgørelser som led i den praktiske iværksættelse af en afgørelse bør formentlig også holdes uden for delegationsbegrebet[15]. Det kan dog være vanskeligt at drage grænsen for, hvad der med rimelighed kan kaldes udfyldende detailafgørelser[16].

2.2.2 Lovbestemte kompetencer til at handle på andres vegne falder uden for delegationsbegrebet.

Lovbestemmelser, der fastsætter selve kompetencefordelingen, må holdes uden for delegationsbegrebet.

Det er således en lovbestemt kompetence og ikke en beføjelse i henhold til delegation når kommunalbestyrelsens formand eller en udvalgsformand i henhold til kommunalstyrelseslovens §§ 31 og 22 afgør sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl[17]. Det samme er tilfældet, når kommunalsbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald efter lovens § 33.

Som øverste daglig leder af det kommunale administrationsapparat træffer borgmesteren afgørelse i en række personalespørgsmål. Den nærmere afgrænsning af borgmesterens beføjelser på personaleområdet vil i vidt omfang afhænge af kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets beslutninger, men borgmesteren vil sædvanligvis have beføjelse til ansættelse og afskedigelse af visse personalekategorier.

Det vil næppe altid være naturligt at betragte disse be-

føjelser som udslag af en delegation til borgmesteren. Der er i mange tilfælde snarere tale om en nærmere fastlæggelse af hans ansvarsområde som daglig leder af administrationen. Under alle omstændigheder har borgmesteren egentlige lederbeføjelser i forhold til administrationens personale og dermed også ret til at træffe afgørelse i sager desangående[18].

Når økonomiudvalget udøver beføjelser, der er tillagt udvalget direkte ved styrelsesloven[19], er der ligeledes tale om en selvstændig kompetenceudøvelse.

Grundlaget for en selvstændig kompetenceudøvelse kan også være bestemmelser i bekendtgørelser og lign., der er udstedt med hjemmel i lov.

2.2.3 Visse kompetencer ifølge almindelige retsgrundsætninger eller forholdets natur falder uden for delegationsbegrebet.

Det er almindeligt antaget, at der selv uden udtrykkelig lovhjemmel tilkommer formanden for et kollegialt organ ret til at træffe afgørelse i hastende sager, hvor det ikke er muligt at få sammenkaldt organet[20]. Dette får betydning for en række kommissioner og nævn på lokalplanet. Hvor store krav, der skal stilles til sagens hast og vanskelighederne ved at sammenkalde organet som forudsætning for formandens afgørelsesret, varierer på de forskellige forvaltningsområder. Generelt kan siges, at kravene er store, når der er tale om afgørelser, der på væsentlig måde griber ind i borgernes retsforhold[21].

Derimod kan det ikke antages, at der uden udtrykkelig lovhjemmel tilkommer en formand for et kollegialt organ en ret til at afgøre utvivlsomme sager eller andre sager på organets vegne, men beføjelser kan i et vist omfang tillægges ham ved delegation[22], jfr. neden for under 6.3, 7.3 og 8.2

2.2.4 Visse kompetencer følger af lovgivningens forudsætninger om funktionsdeling og bør derfor holdes uden for delegationsbegrebet.

Det bestemmes i den kommunale styrelseslovs § 2, at kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Styrelsesloven indeholder imidlertid bestemmelser om andre kommunalpolitiske organer, nemlig borgmesterembedet, økonomiudvalget og de stående udvalg, der alle i et vist omfang forudsættes at træffe beslutninger i kommunale anliggender.

For så vidt angår borgmesteren er det tidligere nævnt, at denne ved styrelsesloven er tillagt en række lovbestemte kompetencer, dog således at kommunalbestyrelsen kan øve indflydelse på, hvorledes kompetencerne nærmere udøves. Det er også tidligere nævnt, at der ved styrelsesloven er tillagt økonomiudvalget visse selvstændige funktioner.

2.2.4.1 Begrebet »institutionsafgørelser« er ikke anvendeligt i kommunestyret.

Hvis en enkeltperson eller et organ har et meget stort sagsantal, vil det ofte på forhånd være klart, at det vil være umuligt for personen eller organets medlemmer at træffe personlig afgørelse i alle sager. Særlig klart er dette i et ministerium eller et direktorat, hvor lovgivningen henlægger beføjelser til ministeren eller direktøren.

Man har på sådanne områder opereret med begrebet »institutionsafgørelser«[23], under henvisning til, at der i selve systemet kan siges at ligge en dispositionsret for de underordnede inden for den pågældende myndighed, dog således at de pågældende i enhver henseende er undergivet instruktioner fra den overordnede. Det nærmere omfang af den enkelte medarbejders beføjelser vil afhænge af den pågældendes placering i hierarkiet og af traditioner og sædvaner, samt ikke mindst af sagens vigtighed.

En forudsætning for en meningsfyldt anvendelse af

begrebet insitutionsafgørelser er imidlertid, at det er muligt at anskue organisationen i pyramideform, hvor de enkelte beslutningstagere indbyrdes kan inddrages i klare over- og underordnelsesforhold. Denne forudsætning er som omtalt i kapitel 1 ikke opfyldt i kommunestyret, hvor der i styrelsesloven udtrykkeligt er tillagt økonomiudvalg og borgmester visse selvstændige beføjelser, ligesom der må antages at tilkomme de stående udvalg visse beføjelser, jfr. neden for under 2.2.4.2.

Det er derfor ikke i almindelighed hensigtsmæssigt at operere med begrebet institutionsafgørelser inden for kommunestyret[24]. For så vidt angår afgørelser inden for borgmesterens sekretariat, inden for magistratsafdelinger og inden for det kommunale administrationsapparats enkelte fagforvaltninger er begrebet dog anvendeligt, jfr. herom nærmere kapitel 10 og under 11.4 og 13.1.

2.2.4.2 Udvalgenes forudsatte handleområde.

Det siges i styrelsesloven, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender skal varetages af økonomiudvalget samt stående udvalg[25]. Det siges videre, at udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer m.v., der er udstedt af kommunalbestyrelsen[26].

Det har tidligere været den almindelige opfattelse i teori og praksis, at dette var ensbetydende med, at udvalgene som udgangspunkt var uden enhver kompetence, men at de ved delegation kunne få overført kompetence (beslutningsret)[27]. Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. fandt imidlertid, at der – ikke mindst på baggrund af udviklingen i kommunestyret siden kommunalreformen – kunne være grund til nærmere at overveje rigtigheden og rimeligheden af denne antagelse om delegation som eneste grundlag for udvalgenes kompetence-

udøvelse[28].

Udvalget peger i sin betænkning på, at ved delegeret kompetenceudøvelse er delegationsmodtageren til at begynde med inkompetent til at træffe afgørelse. Der kræves principielt en positiv akt, altså en beslutning om at overlade kompetenceudøvelsen. Ganske vist sker delegation i mange tilfælde stiltiende, men dette ændrer ikke ved det principielle. Der er stadig forudsat en tilkendegivelse fra det kompetente organ, og det er kun tilkendegivelsens form, der kan variere.

Forholdet er imidlertid det, at der som grundlag for udvalgenes kompetenceudøvelse i mange tilfælde har måttet henvises til stiltiende delegationer, uden at det har været muligt at påvise nogen form for accept af den herved udøvede virksomhed. Der har således været tale om noget rent fiktivt.

Udvalget fandt det derfor mere korrekt at beskrive forholdet således, at kommunalbestyrelsen gennem budgettet, reglementer og andre vedtagelser afstikker de indholdsmæssige grænser for udvalgenes bestyrelse. Der fastlægges grænser under hensyn blandt andet til opgavens økonomiske betydning og karakter, og når disse grænser er fastlagt, bestyrer eller (umiddelbart) forvalter udvalgene.

Kommunalbestyrelsen udøver således begrænsende og instruktoriske funktioner over for udvalgene. Der er i disse tilfælde ikke tale om delegation. Tværtimod kan man rejse spørgsmålet om, hvor langt kommunalbestyrelsen kan gå i sin begrænsning af udvalgenes lovbestemte funktion. Der er dog ingen tvivl om, at kommunalbestyrelsen inden for meget vide grænser kan udvide og indsnævre udvalgenes adgang til forvaltning.

Man kan tale om, at der foreligger en slags »gummiboldsituation«, hvor boldens rumfang afhænger af, hvor meget kommunalbestyrelsen »trykker« på den. Hvis detaljeringsgraden i det årsbudget, som kommunalbestyrel-

sen har vedtaget, er ringe, er råderummet for udvalgenes lovbestemte bestyrelse af de af budgettet omfattede kommunale anliggender automatisk tilsvarende stort, for så vidt kommunalbestyrelsen ikke i forbindelse med budgettet har vedtaget eller forudsat særlige begrænsninger i rådigheden over budgettets poster. At beskrive dette forhold som en større eller mindre grad af delegation er hverken nødvendigt eller naturligt.

Når der er tale om udøvelse af forvaltningsmyndighed i forbindelse med administration af lovgivning, der regulerer borgernes retsforhold, f.eks. bygningslovgivningen eller miljølovgivningen, finder der ikke altid en rammefastlæggelse sted i kommunalbestyrelsen, sådan som det er tilfældet i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet. Området for udvalgenes umiddelbare forvaltning kunne derfor synes vanskeligere at fastslå. På den anden side vil forvaltningsopgaverne i disse tilfælde normalt være fastlagt i lovgivningen.

Om udvalgene kan antages uden delegation at have beslutningsret i sager, hvor der træffes afgørelser i forhold til den enkelte borger, må bero på karakteren og indholdet af den lovgivning, der regulerer borgernes retsforhold. Styrelseslovens kompetencefordeling vil normalt føre til, at udvalgene har en beslutningsret, ikke alene vedrørende lovbestemte tilladelser og forbud, men også med hensyn til dispensationer.

Behovet for en rammefastlæggelse fra kommunalbestyrelsens side er særlig klart, hvor kommunalbestyrelsen i henhold til lovgivningen kan fastsætte generelle retsregler, f.eks. lokalplaner, vejvedtægter m.v. Det samme gælder på området for de såkaldte anstaltsanordninger, som kommunalbestyrelsen udfærdiger i sin egenskab af institutionsindehaver. Her kan udvalgene ikke umiddelbart forvalte uden at de fornødne regler og rammer er fastlagt. Når reglerne imidlertid er vedtaget og derfor administreres, sker det ikke i henhold til delegation, men på grund-

lag af styrelseslovens kompetencefordeling.

Heller ikke når udvalgene træffer afgørelse i forvaltningsanliggender, der vedrører de enkelte borgere, er det således i almindelighed nødvendigt at støtte sig på delegationssynspunkter. Det siges da også i de vejledende normalstyrelsesvedtægter for kommuner og amtskommuner, at udtrykket »umiddelbar forvaltning« som hidtil også omfatter de tilfælde, hvor udvalgene på kommunalbestyrelsens vegne behandler sager, der vedrører den enkelte borgers forhold, således som det f.eks. er tilfældet inden for bygningslovgivningen, miljølovgivningen og planlovgivningen.

Det væsentligste må på den ene side være at fastslå, at kommunalbestyrelsen altid selv kan tage en sag op til behandling. Dette følger dels af § 2 i styrelsesloven om, at kommunalbestyrelsen er kommunens styrende organ, dels af § 11 om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

På den anden side fandt udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. at kunne fastslå den udfyldende regel, at i det omfang kommunalbestyrelsen ikke træffer nærmere beslutning, *påhviler* det udvalgene at træffe de beslutninger, der er *fornødne eller i øvrigt naturlige i forbindelse med forvaltningen af de pågældende anliggender.* Udvalgene er derimod ikke i medfør af loven bemyndiget til at træffe beslutninger, der rækker herudover, d.v.s. *beslutninger der ikke har et sådant forvaltnings- eller bestyrelsespræg.* I sådanne tilfælde må udvalgene forelægge sagerne for kommunalbestyrelsen. Denne kan så, hvis den ønsker det, bemyndige det pågældende udvalg til at træffe afgørelse for den konkrete sag eller tillige for fremtidige lignende sager.

Kommunalbestyrelsens udvalg er i den kommunale organisation således tillagt en funktion og en kompetence, der mest dækkende kan betegnes som en betinget kompetence.

Når forholdet ikke bør beskrives som en lovbestemt delegationsadgang skyldes det, at beføjelserne er forudsat til stede, og at begrænsning af forvaltningsadgangen kræver en aktiv indsats fra kommunalbestyrelsens side.

Af det anførte følger, at der i relationen kommunalbestyrelse – udvalg kun i begrænset omfang er behov for egentlige delegationer eller bemyndigelser.

Konstateringen af, at udvalgene i henhold til styrelsesloven er udstyret med kompetence, hvis kommunalbestyrelsen ikke griber ind eller i øvrigt inden for de af kommunalbestyrelsen afstukne rammer, medfører, at der ikke – som ved delegation – opstår spørgsmål om forsvarligheden af, at udøvelsen af beføjelser forskydes nedad i systemet. Lovgiver har på forhånd accepteret udvalgene som kompetenceudøvende.

Den opfattelse vedrørende kommunalbestyrelsens udvalg, som kom til udtryk i betænkningen fra udvalget vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. er med varierende formuleringer tiltrådt i en række skrivelser fra indenrigsministeriets nyere praksis.

Det udtales således i en skrivelse fra 1981[29], at »et stående udvalg kan træffe beslutning uden udtrykkelig eller stiltiende bemyndigelse fra byrådet, medens udvalgene på den anden side må være underkastet de retningslinier m.v. som byrådet fastsætter, jfr. styrelseslovens § 21. I det omfang økonomiudvalget og de stående udvalg »varetager den umiddelbare forvaltning ...« udøver de således en betinget kompetence, idet det påhviler udvalgene – i det omfang, byrådet ikke træffer nærmere beslutning – at træffe de beslutninger, der er fornødne eller i øvrigt naturlige i forbindelse med forvaltningen af de pågældende anliggender«.

I en skrivelse fra 1982[30] udtales det, at »udvalgsbehandlingen er en lovhjemlet og af lovgivningen forudsat anvendt arbejdsdeling, hvorfor det er udelukket, at deltagelse i et eller flere udvalgs behandling *i sig selv* kan medføre

inhabilitet«.

I en anden skrivelse fra 1982[31] udtales, at »den såkaldte umiddelbare forvaltning, der tilkommer kommunens stående udvalg, som følge af funktionsprincippet i den kommunale forvaltning er en betinget kompetence, idet den kan udøves så længe kommunalbestyrelsen ikke griber ind med særlige direktiver m.v. over for udvalget«.

Endelig udtales det i en skrivelse også fra 1982[32], at der tilkommer »udvalgene en betinget, umiddelbar kompetence, som ikke nødvendigvis behøver at være anført i en intern kompetencefordelingsplan, idet den fremgår af amtskommunens styrelsesvedtægt, hvori det enkelte stående udvalgs opgaver er beskrevet«.

2.2.4.3 Det kommunale administrationsapparats forudsatte handleområde.

Kun en meget lille del af de beslutninger, som træffes i kommunerne, vil i praksis blive truffet af de kommunalpolitiske organer. Størstedelen af beslutningerne træffes af det kommunale administrationsapparat.

Dette forhold har naturligvis stået lovgiver klart, da kommunalreformen blev gennemført og opgaverne fastlagt. Det er derfor næppe rammende at beskrive beslutningsstrukturen således, at samtlige afgørelser i administrationen træffes efter udtrykkelig eller stiltiende delegation fra de kommunalpolitiske organer. Det forekommer bedre stemmende med lovgivers forudsætninger ved opgavefordelingen og med praksis i de kommunale forvaltninger at betragte de ansatte som den del af beslutningsstrukturen, hvor langt de fleste afgørelser nødvendigvis må træffes. Men naturligvis inden for de rammer, som er afstukket af lovgivningen og de kommunalpolitiske organer[33].

I den funktionsdeling, som lovgivningen har lagt til grund, synes der således at være forudsat et vist handleområde for de ansatte i den kommunale administration

på samme måde som i forholdet mellem kommunalbestyrelsen på den ene side og udvalgene og borgmesteren på den anden side.

De nærmere grænser for det handleområde, som de ansatte i og med deres ansættelse i den kommunale forvaltning har fået tillagt, må bedømmes konkret fra ansættelsesforhold til ansættelsesforhold. Kun i det omfang, de ansatte herudover ønskes tillagt adgang til at træffe beslutninger, er delegation fornøden.

Der er under 2.2.4.2 redegjort for, at udvalgene har en betinget kompetence, som ikke kan antages at hvile på en delegation fra kommunalbestyrelsen. De ansattes beføjelser har lighedspunkter med udvalgenes kompetence derved, at indholdet er afhængigt af kommunalbestyrelsens beslutninger, idet denne direkte og indirekte kan regulere udøvelsen (f.eks. gennem budgetter og kompetencefordelingsplaner) samt kan tiltage sig beføjelserne og udøve dem selv (f.eks. beslutninger i konkrete sager)[34]. Der er dog ikke for de ansattes vedkommende tale om områder, hvor de er bærere af selvstændig kompetence. De har ingen konkurrerende og uantastelige beføjelser over for de kommunalpolitiske organer.

2.3 Intern-ekstern delegation.

I forvaltningsretten sondres der mellem to forskellige typer delegationer, den interne og den eksterne, alt efter om delegationen sker inden for samme myndighed eller til en anden myndighed. De to typer betegnes undertiden også som henholdsvis uegentlig og egentlig delegation.

Problemstillingen er vidt forskellig for de to typer delegationer og de må behandles ud fra helt forskellige forudsætninger[35]

2.3.1 Intern delegation i kommunestyret.

Ved delegation fra kommunalbestyrelsen til udvalg, borgmester eller det kommunale administrationsapparat er

der tale om en delegation inden for samme myndighed. Det samme gælder delegation fra udvalg til udvalgsformand eller administrationsapparatet og delegation fra borgmesteren til administrationsapparatet[36].

Intern delegation vil blive behandlet i afsnit II og III.

2.3.2 Ekstern delegation i kommunestyret

Ekstern delegation i kommunestyret kan tænkes som delegation fra kommunalbestyrelsen til andre offentlige myndigheder eller til private. Endvidere kan ekstern delegation tænkes som en delegation fra andre offentlige myndigheder til kommunalbestyrelsen.

Ekstern delegation vil blive behandlet i afsnit IV.

2.4. Konkret – generel delegation.

Delegation kan såvel angå beføjelser til at træffe afgørelse i et konkret tilfælde som beføjelser af mere generelt indhold, f.eks. til at træffe afgørelse i bestemte sagstyper eller meddele dispensationer[37]. Delegationer af generelt indhold vil inden for kommunestyret ofte blive meddelt i form af kompetencefordelingsplaner, stillingsbeskrivelser eller instrukser, men vil også kunne meddeles ved en almindelig kommunalbestyrelsesbeslutning.

Der er ingen skarp grænse mellem konkret og generel delegation[38], og de to former må i det store og hele behandles ud fra samme forudsætninger.

2.5 Udtrykkelig – stiltiende delegation.

Det er både i teori og praksis antaget, at delegation kan ske såvel udtrykkelig som stiltiende[39].

2.5.1 Udtrykkelig delegation.

Udtrykkelig delegation kan fremgå af kompetencefordelingsplaner eller instrukser, men kan også ske ved en konkret beslutning.

Undertiden vil spørgsmålet om delegation blive be-

handlet på den måde, at der – f.eks. på det første møde efter et nyvalg – redegøres for en hidtidig fulgt delegationspraksis, idet medlemmerne samtidig spørges, om de har indvendinger mod, at denne praksis fortsættes. Hvis ingen af medlemmerne protesterer, må delegationen anses for meddelt og en sådan delegation må formentlig anses for en udtrykkelig delegation[40].

2.5.2 Stiltiende delegation.

En stiltiende delegation vil foreligge, hvor det handlende organ eller den handlende person forelægger trufne afgørelser til efterretning, således at udøvelsen af beføjelserne til stadighed kan anses for accepteret[41].

Det er i øvrigt et vigtigt spørgsmål at forsøge at fastlægge, hvilke minimumskrav, der må stilles, for at man kan tale om stiltiende delegation.

Som udgangspunkt må det antages, at betegnelsen stiltiende delegation ikke kan udstrækkes til at dække tilfælde, hvor det kompetente organ er uden kendskab til delegationerne og de afgørelser, der løbende træffes på dets vegne.

Det må være et minimumskrav, at der hos den delegerende er et vist kendskab til, at der inden for et sagsområde træffes afgørelser på dennes vegne. Det kan dog næppe kræves, at der hos hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen eller et udvalg er bevidsthed om en foretagen delegation, men det må være en forudsætning, at der hos et flertal af organets medlemmer er et kendskab til den foretagne delegation på delegationstidspunktet[42].

Minimumskravene til stiltiende delegation vil ofte være opfyldt i forholdet mellem kommunalbestyrelsens udvalg og det kommunale administrationsapparat, hvor det gennem den nære kontakt med et afgrænset sagsområde samt de embedsmænd, der forestår det pågældende område, er muligt at skabe den fornødne kundskab og indsigt for udvalget.

Derimod vil det formentlig være en fiktion at indlægge en stiltiende accept fra kommunalbestyrelsen til administrationsapparatets udøvelse af afgørelsesbeføjelser. Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. antog derfor, at det, såvel af begrebsmæssige grunde, som af hensyn til respekten for kommunalbestyrelsen og udvalgene, må anses for rimeligt at fastslå, at kommunalbestyrelsen kun udtrykkeligt kan delegere beslutningsret til administrationen.

Udvalget understregede dog i den forbindelse, at denne antagelse ikke på nogen måde indsnævrer kommunalbestyrelsens muligheder for at tilrettelægge arbejdet i den kommunale organisation, herunder at træffe beslutning om delegation til administrationen. Antagelsen sikrer tværtimod kommunalbestyrelsen imod at blive mødt med eventuelle påstande eller formodninger om, at kommunalbestyrelsen skulle have overladt afgørelsen af visse sager til administrationen[43].

2.6 Subdelegation.

Ved subdelegation forstås, at et organ eller en person, der har fået overladt udøvelsen af en kompetence ved delegation, helt eller delvis videreoverlader udøvelsen til et andet organ eller til en anden person.

Subdelegation vil blive nærmere behandlet i kapitel 12 og 13.

3. kapitel.
Hjemmelsspørgsmålet

3.1 Indledning.

Delegationsadgangen inden for dansk kommunestyre er stort set ulovbestemt, idet der kun findes få bestemmelser om delegation, og disse bestemmelser angår næsten udelukkende forbud mod delegation.

Heller ikke i de kommunale styrelsesvedtægter findes bestemmelser om delegation, idet indenrigsministeriet principielt har afslået af stadfæste vedtægtsbestemmelser, der angiver adgang til eller grænser for overdragelse af beføjelser til udvalg, borgmester eller det kommunale administrationsapparat[1].

Det er almindeligt antaget i både teori og praksis, at udgangspunktet er, at der er fri adgang til delegation, således at der skal være særlige holdepunkter for at antage, at delegation ikke vil være lovlig[2]. Hermed er imidlertid ikke besvaret spørgsmålet om hjemmelen for delegation på det ulovbestemte område.

3.1.1 Nærmere om hjemmelsspørgsmålet.

Også inden for statsforvaltningen er delegationsspørgsmålet i det store og hele ulovbestemt. Det antages undertiden, at intern delegation, f.eks. inden for ministerierne hviler på retssædvane[3], og en sådan antagelse lader sig måske også forsvare på baggrund af ministeriers og andre statslige forvaltningsorganers traditionelle »pyramidalske« opbygning.

Inden for kommunalforvaltningens område er det næppe muligt at søge hjemmel for delegation i retssædvane. Dertil har de enkelte kommuners styrelsesmæssige struktur, interne organisation af forvaltningsapparat og

traditioner for beslutningsniveauer altid været for forskellig. Det hjemmelsmæssige grundlag må her snarere søges i det forhold, at de kompetencebestemmelser, der findes i den kommunale styrelseslovgivning, ikke udtømmende regulerer den kommunale beslutningsprocedure[4]. Delegation betyder således ikke nogen fravigelse af kompetencereglerne[5], men lovgivningen må tværtimod siges at forudsætte, at der sker en udfyldende og supplerende virksomhed fra de kompetencebærende organers side. Om man herefter vil søge grundlaget for delegation i en udvidende eller udfyldende fortolkning eller i forholdets natur gør næppe nogen retlig forskel.

Der er i dansk ret ingen grund til at opstille en almindelig sondring mellem delegation i forbindelse med beslutninger, der angår den enkelte borger, og delegation, der angår forvaltningens egne anliggender, som f.eks. anlægsvirksomhed og institutionsdrift[6]. Langt de fleste afgørelser, der angår den enkelte borger, træffes rent faktisk i det kommunale administrationsapparat.

Derimod har man rejst det spørgsmål, om særlig vidtgående indgreb i den enkelte borgers forhold kan medføre et krav om *udtrykkelig* lovhjemmel for delegation.

Ombudsmanden har således i en sag fra 1972 udtalt, at »delegation af ekspropriationskompetence som udgangspunkt må kræve lovhjemmel, men at særlige forhold efter omstændighederne kan føre til, at et formelt krav herom ikke kan opretholdes«[7].

Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig lovhjemler, der udtrykkeligt giver adgang til delegation med hensyn til beslutninger, der er særlig indgribende over for den enkelte borger. Med hensyn til sådanne beslutninger drejer det sig snarere om at sikre, at det organ, som efter lovgivningen er kompetencebærer, selv træffer beslutningen, altså om at hævde et delegationsforbud. Det kan i denne forbindelse nævnes, at indenrigsministeriet som en udløber af den nævnte ombudsmandssag henstillede til samtli-

ge amtsråd og kommunalbestyrelser, at der for at undgå tvivl om rækkevidden af adgangen til at delegere beslutning om ekspropriationer, så vidt muligt følges den fremgangsmåde, at beslutninger om ekspropriation træffes af vedkommende amtsråd eller kommunalbestyrelse i et af sammes møder[8].

Spørgsmålet om delegationsforbud behandles neden for under 3.2.

3.1.2 Spørgsmålet om en udvidet lovmæssig regulering af delegation.

Spørgsmålet om, hvorvidt der skulle være behov for en forøget lovmæssig regulering af adgangen til og formerne for delegation inden for kommunestyret, blev taget op af udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.[9]. Udvalget tog udgangspunkt i det forhold, at der i kommunerne i et meget betydeligt omfang sker delegation, samtidig med at der på visse punkter er nogen usikkerhed om gældende ret med hensyn til delegation. Umiddelbart kunne det derfor synes påkrævet nærmere at få fastlagt mulighederne eller grænserne for delegation udtrykkeligt i lovgivningen.

Det ville imidlertid efter udvalgets opfattelse være særdeles vanskeligt generelt at lovgive om delegation. Udvalget pegede her på det samme forhold, som har fået indenrigsministeriet til at afslå at stadfæste bestemmelser om delegation i de kommunale styrelsesvedtægter, nemlig faren for uberettigede eller utilsigtede modsætningsslutninger ved fastlæggelsen af indholdet af andre bestemmelser i lovgivningen, der henlægger kompetence til kommunalbestyrelsen. Dette gælder, uanset om det sker i form af en opregning af tilfælde, hvor delegation er mulig, eller en opregning af tilfælde, hvor delegation er udelukket.

Udvalget anførte yderligere, at det er forbundet med meget betydelige fordele, at der ikke i lovsform er fastsat bindende forskrifter. Behovet for intern delegation veksler

ikke alene fra organ til organ, men også i tid og sted. De stadige ændringer i lovgivningen gør det vanskeligt at overskue, hvordan sagsantal, sagskarakter, forretningsgange m.v. vil udvikle sig, og det er værdifuldt, at der løbende kan ske den nødvendige tilpasning af organisationen.

Udvalget fandt derfor, at der fremfor lovgivning i højere grad kan være behov for, at der gennem teori og praksis efterhånden sker en nærmere fastlæggelse af, hvilke regler der må anses for gældende med hensyn til intern delegation inden for kommunestyret.

I forbindelse med spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af en udvidet lovmæssig regulering af delegationsadgangen er det også blevet påpeget, at en restriktiv adgang til delegation uden udtrykkelig lovhjemmel let vil kunne føre til, at der i lovene indsættes vidtgående, intetsigende delegationsbestemmelser, der gør mere skade end gavn. De kan nemlig medføre, at man uden nærmere overvejelser gennemfører delegationer af vidtrækkende omfang blot under henvisning til lovhjemmelen, medens man snarere vil overveje spørgsmålet nøjere, hvis man bevæger sig på et ulovbestemt område[10].

3.2 Delegationsforbud.

3.2.1 Indledning.

Når der ved lovgivningen henlægges opgaver til løsning i det kommunale regie, sker dette normalt ved, at kommunalbestyrelsen anføres som kompetencebærer. Herved angives imidlertid alene, at opgaven skal løses af det kommunale beslutningssystem, således som dette nærmere er beskrevet i styrelseslovgivningen. Der kan i denne forbindelse henvises til styrelseslovens § 2, hvori det siges at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelserne, men hvor det af andre af lovens bestemmelser, f.eks. § 17, klart fremgår, at loven forudsætter, at beslutninger i vidt omfang træffes af andre end kommunalbesty-

relsen selv. Indenrigsministeriet har da også udtalt, at den omstændighed, at det i en given retsforskrift er anført, at det er »kommunalbestyrelsen«, der har kompetencen, ikke nødvendigvis indebærer, at det også er selve kommunalbestyrelsen, der skal træffe en given afgørelse. Indenrigsministeriet henviser i denne forbindelse bl.a. til den betingede kompetence, der ved styrelseslovens § 21 er tillagt de stående udvalg til at handle på kommunalbestyrelsens vegne[11].

At der ved lovgivningen henlægges kompetencer til »kommunalbestyrelsen«, indebærer således ikke i sig selv noget forbud mod, at kommunalbestyrelsen overlader det til andre kommunalpolitiske organer eller det kommunale administrationsapparat at træffe afgørelser.

Der findes imidlertid bestemmelser i lovgivningen, der udtrykkeligt afskærer delegation og en sådan må også i visse tilfælde anses for udelukket, selv om lovgivningen ikke indeholder noget udtrykkeligt delegationsforbud.

Der sondres i teorien sædvanligvis mellem funktionelle delegationsforbud og indholdsmæssige delegationsforbud. Disse vil blive nærmere behandlet i det følgende. Der kan imidlertid være grund til at pege på, at selv hvor der må antages at gælde et delegationsforbud, kan det dog næppe være ganske udelukket, at rent udfyldende detailbeslutninger overlades til andre[12].

3.2.2 Funktionelle delegationsforbud.

Ved funktionelle delegationsforbud forstås regler, der forbyder delegation til bestemte organer uanset delegationens indhold.

3.2.2.1 Forbud mod delegation mellem kommunalbestyrelsens udvalg.

Der antages at gælde forbud imod delegation fra de stående udvalg til andre stående udvalg[13]. Tilsvarende må antages at gælde forbud mod delegationer mellem økono-

miudvalget og stående udvalg. Baggrunden for disse delegationsforbud er, at hverken kommunalbestyrelsen eller udvalgene selv kan ændre eller fravige styrelsesvedtægtens kompetencefastlæggelse.

Bestemmelserne i det vedtægtsudkast, som kommunalbestyrelsen har vedtaget, har ved indenrigsministeriets stadfæstelse opnået karakter af retsnormer, og styrelsesvedtægtens fordeling af sagsområderne mellem udvalgene kan derfor ikke frit fraviges. Der kan i denne forbindelse peges på, at udvalgsmedlemmerne har et almindeligt ansvar for administrationen af udvalgets sagsområde. Det ville ikke harmonere hermed, at bestemte sagstyper eller enkelte sager inden for området blev afgjort i andet regie på udvalgsplan. Der kan også peges på, at en adgang til at fravige styrelsesvedtægtens bestemmelser ville åbne mulighed for misbrug. Sagstyper, som på grund af et enkelt medlem giver anledning til vanskeligheder i et udvalg, ville kunne overlades til et andet udvalg, hvori det pågældende medlem eller medlemmets gruppe ikke er repræsenteret.

Det skal dog tilføjes, at den nærmere afgrænsning af udvalgenes sagsområder langt fra altid er eller kan være utvivlsom. I disse tilfælde må kommunalbestyrelsen eller udvalgene indbyrdes fastlægge kompetencefordelingen. Der vil også ofte være opgaver eller dispositioner, der berører flere udvalg, og således kræver et samarbejde mellem de pågældende udvalg. I sådanne tilfælde må kommunalbestyrelsen eller udvalgene indbyrdes kunne fastlægge en procedure for udførelsen af den pågældende opgave.

For så vidt angår opgaver, der ikke er omfattet af styrelsesvedtægten, gælder, at hvis kommunalbestyrelsen har henlagt en sådan opgave til et udvalg, tilkommer det kun kommunalbestyrelsen at foretage ændringer heri.

3.2.2.2 Forbud mod delegation til underudvalg.

Der findes ikke i styrelseslovgivningen bestemmelser om adgang til nedsættelse af underudvalg under økonomiudvalget eller de stående udvalg[14], og det må antages, at der ikke kan henlægges beslutningsret til et underudvalg[15].

Da det ikke kan pålægges et udvalg at behandle visse af sine sager i underudvalg, har indenrigsministeriet tillige modsat sig optagelse af bestemmelser om underudvalg i styrelsesvedtægten[16].

Derimod er der intet til hinder for, at et udvalg nedsætter underudvalg med rent forberedende eller rådgivende funktioner.

Når beslutningsret for underudvalg må afvises, skyldes det især, at en sådan ordning ikke vil være lige for alle udvalgets medlemmer[17]. De større grupper ville bevare indflydelsen, og udvalgsflertallet ville derfor næppe nære større betænkelighed ved en delegation til underudvalg. Styrelseslovens mindretalsbeskyttelsesregler ville imidlertid herved blive gået for nær, i hvert fald hvis større eller væsentligere sagsområder på denne måde blev udskilt fra udvalget.

Hele det udvalgsstyre, der er fastlagt i styrelsesloven, ville i øvrigt kunne skifte karakter, hvis der blev åbnet adgang for sådanne »forretningsudvalg«.

3.2.2.3 Forbud mod delegation til enkeltmedlemmer, bortset fra formanden.

Der kan i et vist omfang delegeres beføjelser til kommunalbestyrelsens eller et udvalgs formand. Adgangen hertil må imidlertid ses i sammenhæng med, at der ved styrelseslovgivningen er tillagt formanden en række beføjelser (mødeforberedelse, mødeledelse, afgørelse af sager, der ikke tåler opsættelse, eller ikke giver anledning til tvivl). Spørgsmålet om kommunalbestyrelsens og udvalgenes delegationsadgang til organets formand vil blive behandlet neden for i afsnit II i forbindelse med de enkelte kom-

munalpolitiske organers delegationsadgang.

Ud fra lighedsmæssige hensyn og hensyn til karakteren af det arbejde, der efter styrelseslovgivningen forudsættes at foregå i kommunalbestyrelsen og udvalgene, må det i øvrigt anses for udelukket at overlade beslutningsmyndighed til et enkelt eller enkelte medlemmer af organet. Indenrigsministeriet har således udtalt, at der antages generelt at gælde et delegationsforbud fra et kommunalt udvalg til enkelte af udvalgets medlemmer, idet en sådan delegation ville være i strid med styrelseslovens forudsætninger om udvalgenes arbejdsform. Et udvalg kan derfor hverken ved en flertalsbeslutning eller énstemmigt beslutte at overlade det til enkelte medlemmer at træffe afgørelse i sagerne[18].

3.2.3 Indholdsmæssige delegationsforbud.

Ved indholdsmæssige delegationsforbud forstås regler, der forbyder delegationer af et vist nærmere betegnet indhold. Som berørt under 3.2.1 er det efter lovgivningen normalt kommunalbestyrelsen, der er kompetencebærer, og de gældende forbud mod delegation er derfor også rettet mod kommunalbestyrelsen.

3.2.3.1 Tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv skal træffe afgørelse.

3.2.3.1.1 Udtrykkelige lovbestemmelser.

Kravet om, at kommunalbestyrelsen selv skal udøve sin kompetence, kan fremgå direkte af loven. Som eksempel herpå kan nævnes bestemmelsen i styrelseslovens § 41, hvori det fastsættes, at beslutning om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser skal træffes af kommunalbestyrelsen, medmindre indenrigsministeren fastsætter andet.

Undertiden fremgår delegationsforbudet af, at det i lovbestemmelsen foreskrives, at beslutningen skal træffes af kommunalbestyrelsen *i et møde*. Som eksempler herpå

kan nævnes styrelseslovens § 45, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen i et møde skal træffe afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger, og bestemmelsen i § 6 i lov om offentlige myndigheders registre, hvorefter beslutning om oprettelse af et register skal »træffes i et møde af vedkommende kommunalbestyrelse«.

Endelig kan et delegationsforbud fremgå af, at der stilles krav om kvalificeret majoritet i forbindelse med kommunalbestyrelsens beslutning. Et eksempel herpå er den kommunale valglovs § 35 om undladelse af at afholde suppleringsvalg.

3.2.3.1.2 Bevillingsspørgsmål og spørgsmål vedrørende revisionen.

Et delegationsforbud fremgår af den særligt foreskrevne beslutningsprocedure i styrelseslovens § 38, hvorefter årsbudgettet skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum[19].

Det udtales i styrelseslovens § 40, stk. 2, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Det siges udtrykkeligt i bemærkningerne til styrelseslovforslaget, at bestemmelsen præciserer det forbud mod delegation i bevillingssager, der også har været forudsat i de tidligere gældende styrelseslove. At der gælder delegationsforbud i bevillingssager er da også fast antaget i teori[20] og praksis[21]. Bevillingssager må altid optages på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde og bevillinger skal angå foranstaltninger, hvis indhold angives af kommunalbestyrelsen i forbindelse med bevillingens vedtagelse[22]. Forbudet mod delegation i bevillingssager gælder således ikke blot årsbudgettet, men også bevillinger, der meddeles i årets løb[23].

Kommunalbestyrelsen kan dog i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet i de specielle bemærkninger have foreskrevet, at visse bevillinger kun må benyttes med økonomiudvalgets tilslutning (betingede bevillinger[24]). Der

kan også inden for en given bevilling være angivet et budgetniveau, som kun kan overskrides af det pågældende stående udvalg med økonomiudvalgets samtykke[25].

Det er foran under 3.2.3.1.1 nævnt, at det udtrykkeligt er fastsat i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsen i et møde skal træffe afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger. Indenrigsministeriet har udtalt, at hensigten med denne bestemmelse bl.a. er at sikre, at den samlede kommunalbestyrelse tager stilling til revisionens bemærkninger, og at offentligheden orienteres om revisionens bemærkninger og kommunalbestyrelsens stillingtagen dertil. Indenrigsministeriet udtalte videre, at kommunalbestyrelsen ikke til økonomiudvalget kan delegere forpligtelsen til i et møde at træffe afgørelser med hensyn til revisonens bemærkninger, og at samtlige antegninger i revisionsberetningen bør kommenteres af den pågældende kommunale myndighed, således at kommunalbestyrelsen træffer sin afgørelse på grundlag af disse bemærkninger[26].

Efter styrelseslovens § 45 skal kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, hvorefter kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen. Det må formentlig antages, at også beslutningen om regnskabets afgivelse til revisionen skal træffes af kommunalbestyrelsen selv, og altså ikke vil kunne delegeres f.eks. til økonomiudvalget. Herfor taler i hvert fald, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer bør kunne gøre sig bekendt med årsregnskabet, så snart det foreligger, og at der bør være mulighed for i kommunalbestyrelsen at stille forslag om at give revisionen særlige instrukser i forbindelse med revisionen af regnskabet, f.eks. om en økonomisk-kritisk revision (forvaltningsrevision) af visse dele af regnskabet.

3.2.3.1.3 Andre tilfælde.

Det kan ikke udelukkes, at forarbejderne eller bemærkningerne til et lovforslag kan indeholde så klare udtalelser

om, at kommunalbestyrelsen selv skal udøve sin kompetence, at et delegationsforbud må antages[27].

Også forholdets natur kan udgøre en hindring for delegation[28].

Sager, som vedrører den samlede kommunalbestyrelse som kollegium, f.eks. sager om fritagelse for medlemshverv m.v. skal behandles af den samlede kommunalbestyrelse[29].

Det samme må gælde sager af politisk indhold, hvor der skal træffes særligt vidtrækkende beslutninger f.eks. udbygningsplaner, fællesskabsaftaler, sager om samlede organisationsplaner for kommunen og formentlig også sager vedrørende ansættelse af kommunaldirektør og tjenestegrenschefer[30].

Ved vurdering af, om der kan antages at gælde et krav om, at kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse i et møde, vil hensynet til offentligheden indgå som et betydningsfuldt vejledende moment. Kun kommunalbestyrelsens møder kan foregå for åbne døre, og har et anliggende generelt set en meget betydelig almen interesse, således at det derfor også er af væsentlig betydning, at forhandlingerne foregår offentligt, må det anses for forudsat, at kommunalbestyrelsen selv træffer afgørelse[31].

Undertiden må det også tillægges betydning, at en beslutning vedtages af den samlede kommunalbestyrelse med dens særlige sammensætning, repræsenterende kommunens forskellige politiske interesser. Der kan herved især være spørgsmål om at give mindretal lejlighed til at manifestere særlige opfattelser. Dette synspunkt kunne tale for, at udtalelser eller indstillinger til andre offentlige myndigheder skulle besluttes af kommunalbestyrelsen selv i et møde, således at mindretallene umiddelbart fik mulighed for at tilkendegive (og medsende) deres særlige standpunkter. Der gælder dog ikke noget lovmæssigt krav herom[32].

Det er i øvrigt ikke alene et hensyn til kommunalbesty-

relsens særlige interessepræsentation, der kan gøre kommunalbestyrelsesbehandling rimelig, men også et hensyn til (respekt for) de øvrige myndigheder, der er impliceret i en sag. Som en praktisk tilfældegruppe kan nævnes indstillinger fra skolekommissioner i forbindelse med læreransættelser m.v. Det er således af såvel undervisningsministeriet som indenrigsministeriet tidligere antaget, at kommunalbestyrelsen selv må træffe afgørelse i tilfælde, hvor ansættelse af lærere sker efter indstilling fra skolekommissionen. Begrundelsen herfor er formentlig, at det ville kunne virke stødende, hvis en lovbefalet indstilling fra et kollegialt organ, sammensat af kommunalbestyrelsesrepræsentanter og forældrerepræsentanter, skulle kunne tilsidesættes af udvalg, borgmesteren eller administrationen.

Synspunktet blev imidlertid imødegået i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. Udvalget anførte således i sin betænkning[33], at der ikke hverken i skolestyrelsesloven eller ud fra forholdets natur er tilstrækkelige holdepunkter for et almindeligt delegationsforbud i disse tilfælde. Udvalget pegede herved på, at det ikke kan være krænkende for det indstillende organ, at der fastlægges en regel (praksis) om, at administrationen bemyndiges til uden forelæggelse for kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at følge indstillinger. Derimod må sager, hvori der er uenighed med det indstillende organ, forelægges kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet til afgørelse. Udvalget fortolkede det antagne delegationsforbud i overensstemmelse hermed, og fandt derfor ikke en lovmæssig afklaring påkrævet.

Såvel indenrigsministeriet som undervisningsministeriet har tilsluttet sig udvalgets synspunkter[34].

Sluttelig skal nævnes, at ombudsmanden har rejst spørgsmål om, hvorvidt der må antages at gælde en almindelig forvaltningsretlig grundsætning om, at afgørelser vedrørende mere betydelige indgreb i borgernes retsstil-

ling må træffes af kommunalbestyrelsen[35]. Det er dog tvivlsomt, om der gælder en sådan retsgrundsætning[36]. Ombudsmanden fandt det imidlertid særdeles betænkeligt, at en kommunalbestyrelse havde overladt det til et udvalg at træffe beslutning om ekspropriation. Indenrigsministeriet har herefter henstillet til de kommunale råd, at beslutninger om ekspropriation så vidt muligt træffes af rådet[37].

3.2.4 Tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens delegationsadgang er begrænset.

3.2.4.1 Lovbestemte udvalgsopgaver.

I visse tilfælde er udførelsen af nærmere bestemte funktioner ved lovbestemmelser henlagt til økonomiudvalget eller et stående udvalg.

Økonomiudvalget har således efter styrelseslovens § 18 indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalget varetager efter samme bestemmelse den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold, samt forestår samordningen af kommunens planlægning. Efter lovens § 21 kan økonomiudvalget afkræve de stående udvalg bidrag til årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag, og økonomiudvalget skal efter lovens § 37 til kommunalbestyrelsen udarbejde forslag til årsbudgettet og budgetoverslag.

Efter socialstyrelseslovens §§ 6 og 16 skal henholdsvis kommunalbestyrelsen og amtsrådet nedsætte et stående udvalg til forvaltning af kommunens sociale, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige anliggender, respektive amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet[38].

Når et udvalg er tillagt lovbestemte opgaver, indebærer det, at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at henlægge de pågældende opgaver til et andet udvalg, hvorimod det

ikke vil afskære kommunalbestyrelsen fra i de pågældende anliggender at foretage en delegation til administrationen, jfr. nedenfor under 6.4. Der er således kun tale om et begrænset delegationsforbud[39].

3.2.4.2 Vedtægtsbestemte udvalgsopgaver.

Det er imidlertid ikke kun lovbestemmelser, der på denne måde kan indsnævre kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder. Det gælder også den af indenrigsministeriet stadfæstede styrelsesvedtægt for kommunen. Som nævnt ovenfor under 3.2.2.1 kan hverken kommunalbestyrelsen eller udvalgene foretage ændringer i styrelsesvedtægtens fordeling i sagsområderne mellem udvalgene. Administrationen kan få overladt beslutningsret, men ikke et andet udvalg end det efter styrelsesvedtægten kompetente[40].

Udover dette begrænsede delegationsforbud, der følger af styrelsesvedtægternes fastlæggelse af udvalgenes myndighedsområder, indeholder styrelsesvedtægterne ikke bestemmelser, der afskærer delegation. I forbindelse med vedtægtsstadfæstelsen påses dette af indenrigsministeriet. Indenrigsministeriet påser også, at der ikke i styrelsesvedtægten optages bestemmelser, der er udtryk for, at kommunalbestyrelsen har overladt det til udvalgene at træffe afgørelse.

3.2.5 Forbud mod delegation til det administrative niveau?

Her skal behandles spørgsmålet, om der kan opstilles bindende regler om, at beslutning skal træffes på det politiske niveau, d.v.s. regler om delegationsforbud alene i forhold til administrationen.

Hvor kommunalbestyrelsen har delegeret beslutningsret til økonomiudvalget, må det som udgangspunkt antages, at økonomiudvalget er afskåret fra en videredelegation, medmindre andet fremgår af kommunalbestyrelsens delegationsbeslutning. Samme begrænsning må forment-

lig antages for så vidt angår de stående udvalg, hvis deres kompetenceudøvelse er fastlagt i en organisationsplan eller kompetencefordelingsplan, som kommunalbestyrelsen har vedtaget. Sådanne tilfælde må imidlertid systematisk henføres til spørgsmålet om adgang til subdelegation. Den nærmere behandling vil derfor blive henskudt til kapitel 12 og 13.

Foran under 3.2.3.13 er endvidere behandlet, at det kan overlades til administrationen at træffe afgørelser i overensstemmelse med indstillinger fra andre myndigheder, f.eks. skolekommissioner.

Indenrigsministeriet og undervisningsministeriet har givet udtryk for, at det kan virke krænkende for skolekommissionen, hvis det kommunale administrationsapparat bemyndiges til at vælge mellem 3 ansøgere, der indstilles uprioriteret af skolekommissionen, men at det næppe kan virke krænkende for kommissionen, hvis valget mellem 3 indstillede udøves af økonomiudvalget. Ministerierne har derfor udtalt, at der ikke kan ske delegation af ansættelseskompetencen til forvaltningen i de tilfælde, hvor der foreligger en sideordnet indstilling af 3 ansøgere, hvorimod der i de nævnte tilfælde vil kunne ske delegation til økonomiudvalget[41].

Efter gældende ret kan der i øvrigt næppe opstilles almindelige regler om »minimumsafgørelse« på udvalgsplan eller på det politiske niveau[42].

Indenrigsministeriet blev i 1982 forelagt en klage fra nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer over, at det kommunale administrationsapparat havde »iværksat en administrativ handling«, uanset at der fra en række kommunalbestyrelsesmedlemmer var indgivet et beslutningsforslag, hvis indhold tilsigtede, at kommunalbestyrelsen kunne fastlægge, hvorledes administrationen skulle arbejde. Sagen drejede sig om ændringer af en række daginstitutioners åbningstid. Det blev i klagen bl.a. gjort gældende, at administrationen herved havde hindret en reel stil-

lingtagen til forslaget, og at fremgangsmåden ikke havde været forelagt nogen besluttende instans. Indenrigsministeriet udtalte[43], at kompetencen til at træffe beslutning på det omhandlede område måtte anses for stiltiende overladt til administrationen, og at det ikke kunne antages, at en fremsættelse af det omtalte beslutningsforslag for kommunalbestyrelsen medførte, at administrationen skulle standse sit planlagte arbejde på det pågældende område, indtil kommunalbestyrelsen havde taget stilling til forslaget. I modsat fald ville fremsættelse af beslutningsforslag kunne stoppe administrationens arbejde, hvilket senere kunne vise sig ikke at være i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens ønske. Indenrigsministeriet udtalte videre, at hvis der med udtrykket »besluttende instans« hentydes til et politisk forum, er en sådan forelæggelse i et tilfælde som det foreliggende ingen betingelse for en delegations lovlighed. Indenrigsministeriet udtalte endelig, at i hvilket omfang administrationen har pligt til at orientere om planlagte eller allerede trufne dispositioner, bestemmes af den instans, som har overladt beslutningskompetencen, i det konkrete tilfælde kommunalbestyrelsen.

Selv om der således ikke kan opstilles almindelige regler om »minimumsafgørelse« på det politiske niveau er der dog ingen tvivl om, at administrationen i mange tilfælde vil føle behov for at få en politisk afgørelse i en sag. I praksis vil administrationen således ofte være tilbageholdende med at træffe afgørelse, hvis der i skønsudøvelsen i forbindelse med spørgsmål af f.eks. teknisk, juridisk, økonomisk eller pædagogisk karakter indgår elementer af specifik politisk karakter. Hvis der ikke i forbindelse med delegation fra kommunalbestyrelsen eller det pågældende udvalg er udstukket ret snævre rammer, vil administrationen i sådanne sager normalt af egen drift henskyde afgørelsen til det politiske niveau.

Det ligger således i selve systemet, at sager af mere

principiel karakter vil blive forelagt et eller flere kommunalpolitiske organer. Hertil kommer, at borgmesteren – og i vidt omfang også udvalgsformændene – har nær kontakt med administrationen. De har derfor mulighed for at gribe ind og tage sager op i deres respektive organer.

Der synes således ikke at være noget almindeligt behov for tilvejebringelse af regler om delegationsforbud i forhold til den kommunale administration[44].

3.2.6 Kan borgeren kræve, at det kompetencebærende organ træffer afgørelse?

Borgerne har ikke noget krav på at få deres sag afgjort af det efter loven kompetencebærende organ, altså normalt kommunalbestyrelsen, og kan således ikke modsætte sig, at en sag bliver afgjort på et lavere niveau i henhold til delegation[45].

Indenrigsministeriet har således i en skrivelse fra 1982[46] udtalt, at det er almindeligt anerkendt i kommunalretlig teori og praksis, at en borger ikke – medmindre andet udtrykkeligt er anført – har krav på, at en sag forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse, selv om det i vedkommende retsforskrift er anført, at det er kommunalbestyrelsen, der har kompetencen til at træffe en given beslutning. Dette gælder også i tilfælde, hvor der er klaget over en beslutning, der er truffet af f.eks. et udvalg.

3.3 Pligt til at delegere?

Da kommunalbestyrelsen er kommunens øverste organ, der med ganske få lovbestemte undtagelser kan træffe beslutning i et hvilket som helst kommunalt anliggende, siger det sig selv, at intet af de øvrige kommunalpolitiske organer (økonomiudvalg, stående udvalg, borgmester) kan forlange sig tillagt beføjelser ved delegation fra kommunalbestyrelsen.

Efter den funktionsdeling, der er fastlagt i styrelseslovgivningen, består der ikke noget over- og underordnelses-

forhold mellem økonomiudvalg og stående udvalg, mellem stående udvalg indbyrdes eller mellem udvalgene og borgmesteren. Ingen af disse kommunalpolitiske organer vil derfor kunne forlange sig tillagt beføjelser ved delegation fra noget andet kommunalpolitisk organ[47].

Der tilkommer som tidligere berørt ikke kommunalt ansatte selvstændig, d.v.s. af de kommunalpolitiske organer uafhængig, kompetence. De kommunalt ansatte har derfor intet krav på at modtage beføjelser ifølge delegation[48].

Noget andet er, at der inden for de såkaldte fagskøn består en vis selvstændighed for nogle kategorier af ansatte under udøvelsen af deres virksomhed[49] Ved visse stillinger, f.eks. som kommunaldirektør eller socialinspektør, er det endvidere efter forholdets natur en forudsætning, at stillingsindehaveren udøver en række beslutningsbeføjelser. Dersom området for disse indskrænkes under et vist minimum, kan dette medføre, at den ansatte kan påberåbe sig ansættelsesretlige konsekvenser. Heller ikke dette forhold vedrører delegationsspørgsmålet.

4. kapitel. Generelle krav til delegation

4.1 Behov

Det stilles sædvanligvis som et generelt krav til al delegation, at der skal foreligge et behov for at foretage den[1]. Som omtalt i kapitel 1 er fordeling af opgaver og ansvar imidlertid en ganske normal foreteelse, og det synes på denne baggrund vanskeligt at se nogen grund til at opstille et selvstændigt behovskrav.

Behovet for delegation vil som oftest skyldes, at det er ønskeligt eller måske ligefrem nødvendigt at aflaste den formelle beslutningstager[2]. Der kan dog også anføres andre grunde til at delegere, f.eks. større ekspertice og dermed større retssikkerhed for borgeren[3] samt kortere sagsbehandlingstid og hensynet til at fremme selvstændig tankegang, initiativ og ansvarlighed hos underordnede led i systemet[4].

4.2 Forsvarlighed.

Det er almindeligt antaget i teorien, at en delegation skal være forsvarlig[5]. Heri ligger visse krav til delegationsbeslutningens klarhed og bestemthed, til kvalifikationer og ressourcer hos den, der delegeres til, samt endelig til kontrol og tilsyn med den måde, hvorpå de overladte beføjelser udøves. Den nærmere fastlæggelse af forsvarlighedskravets indhold må dog ske konkret ud fra det pågældende sagsområdes art og vigtighed[6].

4.2.1 Klarhed og bestemthed.

Det er almindelig antaget, at det er en forudsætning for tilladeligheden af delegation, at det med fornøden klarhed og bestemthed fremgår, hvilke beføjelser der overlades og

til hvem[7]. I en landsretsdom fra 1948[8] blev en delegation fra et boliganvisningsudvalg til udvalgets formand således anset for utilladelig bl.a. under henvisning til, at det pågældende spørgsmål ikke kunne »overlades formanden til afgørelse ved en så omfattende, usikker og ubestemt ordning, som den her påberåbte«.

4.2.2 Kvalifikationer og ressourcer.

For at en delegation kan anses for forsvarlig må det også kræves, at delegationsmodtageren har de fornødne fagmæssige kvalifikationer og råder over tilstrækkelige ressourcer til at udøve den pågældende virksomhed[9].

I 1973 henstillede ombudsmanden til kirkeministeriet at overveje en forenklet sagsbehandlingsform med hensyn til bl.a. godkendelse af menighedsråds aftaler om indrømmelse af private begrænsede brugsrettigheder over kirkers og præsteembeders ejendomme. Kirkeministeriet udtalte, at der ved en gennemgang af de enkelte sagsområder blev foretaget en nøje overvejelse af, i hvilket omfang en delegation burde finde sted, og at forskellige hensyn i denne forbindelse var relevante, bl.a. de krav sagen efter sin art stiller til indgående sagsbehandling. Ministeriet udtalte videre, at da provstiudvalgene er uden juridisk bistand burde en delegation af beføjelser til at godkende de nævnte brugsrettigheder ikke henlægges til provstiudvalgene, men til stiftsøvrighederne[10].

4.2.3 Kontrol og tilsyn.

Det er også et led i forsvarlighedskravet, at den delegerende må udøve en vis kontrol med udøvelsen af de delegerede beføjelser[11].

Kontrollen kan bestå i krav om forudgående forelæggelse af visse sager (stikprøver) eller efterfølgende forelæggelse af visse sager. Hvilken form for kontrol, der bør udøves, vil afhænge af de beføjelser, der overlades, herunder ikke mindst af det råderum, der er overladt til dele-

gationsmodtageren. Hvis der således er givet nærmere retningslinier for sagsbehandlingen og for sagernes afgørelse, vil kontrollen kunne indskrænkes[12].

Indenrigsministeriet har i en skrivelse fra 1981 udtalt, at hvor beslutninger træffes på kommunalbestyrelsens eller et udvalgs vegne, må det påhvile kommunalbestyrelsen/udvalget samt de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer at føre tilsyn med, hvorledes en bemyndigelse til at handle på kommunalbestyrelsens/udvalgets vegne benyttes, og om iværksættelsen af beslutninger sker i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens eller udvalgets intentioner[13].

I en anden skrivelse fra 1981[14] udtalte indenrigsministeriet, at borgmesteren i medfør af § 31 i den kommunale styrelseslov har den daglige ledelse af kommunens administration. Ledelsen udøves under ansvar over for kommunalbestyrelsen, der gennem vedtagelse af kompetencefordelingsplaner og stillingsbeskrivelser kan fastlægge fordelingen af kompetencer og graden af delegation inden for den kommunale forvaltning. Det påhviler kommunalbestyrelsen at føre tilsyn med, hvorledes kompetencerne udnyttes, f.eks. gennem revisionsberetninger og andet materiale, der løbende tilsendes kommunalbestyrelsen, ligesom kommunalbestyrelsen kan pålægge borgmesteren og tjenestegrenschefen m.v. kontrolfunktioner.

I en skrivelse fra 1982[15] udtalte indenrigsministeriet, at i det omfang, der er tale om, at en kompetence udøves i henhold til meddelt delegation, er der intet til hinder for, at det organ, der foretager delegationen, samtidig forlanger, at de beslutninger, der træffes af den myndighed, til hvilken delegationen har fundet sted, skal forelægges det delegerende organ til efterretning. Indenrigsministeriet tilføjede, at således kendes forholdet i en lang række situationer inden for den kommunale organisation bl.a. i forholdet mellem udvalg og administration.

Det har ligefrem været hævdet, at delegationsmulighe-

derne i høj grad bestemmes af den delegerendes kontrolmuligheder. Hvis den, som ønsker at overlade beføjelser til andre, kan føre effektiv kontrol med beføjelsernes udøvelse, skulle delegation efter dette synspunkt være berettiget i videre omfang end ellers[16]. Det er dog tvivlsomt, om en afgrænsning af området for delegation bør ske efter mulighederne for intensiteten af kontrolforanstaltningerne. Kravet om kontrol må snarere opfattes som minimumskrav til den indsigt med beføjelsers udøvelse som den delegerende må sikre sig. Der skal også erindres om det tidligere under 2.1.2 berørte synspunkt, hvorefter den delegerende, når delegation har fundet sted, bør udvise varsomhed med at gribe ind i den underordnedes udøvelse af de delegerede beføjelser i konkrete tilfælde. I modsat fald kan der opstå uklarhed om, hvem der har det reelle ansvar for afgørelsen[17].

4.3. Krav om kundgørelse af delegationsbeslutninger?

Der er i teorien peget på, at udtrykkelige delegationer bør bekendtgøres enten ved offentlig bekendtgørelse eller i det mindste for den personkreds, som spørgsmålet særligt vedrører[18]. Det erkendes imidlertid, at dette i mange tilfælde ikke sker i praksis, og at manglende bekendtgørelse næppe efter gældende ret kan medføre, at delegationen bliver ulovlig[19].

For så vidt angår intern delegation i kommunestyret hører det vist nok til sjældenhederne, at delegationen offentliggøres. Dette gælder også mere omfattende delegationer som f.eks. kompetencefordelingsplaner.

Indenrigsministeriet fik i 1982 forelagt det spørgsmål, om nogle principielle retningslinier for inddrivelse af restancer for kloakbidrag var omfattet af det dokumentationskrav, der er fastsat i lov om offentlighed i forvaltningen. Indenrigsministeriet udtalte, at økonomiudvalgets beslutning om de principielle retningslinier for inddrivel-

se af de omtalte restancer var en intern forskrift for kommunens administration, som kommunalbestyrelsen ikke efter offentlighedslovens regler var forpligtet til at kunne dokumentere[20]. Udtalelsen synes at indebære, at der efter indenrigsministeriets opfattelse end ikke kan stilles krav om, at udtrykkelige delegationsbeslutninger nedfældes skriftligt. For så vidt angår kommunalbestyrelsens og udvalgenes delegationsbeslutninger følger det imidlertid af styrelseslovgivningens regler, at disse skal indføres i kommunalbestyrelsens eller udvalgets beslutningsprotokol og sådanne protokoltilførsler er undergivet offentlighedslovens regler om aktindsigt[21].

Der skal sluttelig peges på, at efter dansk ret kan der ikke fra underskriften på en afgørelse sluttes noget om, hvem der reelt har truffet afgørelsen og dermed er ansvarlig for denne[22]. Underskrifter kan altså ikke opfattes som udtryk for delegation.

5. kapitel. Retsvirkninger af delegation og virkninger af mangler ved delegation

5.1. Delegation er uden betydning for legitimationsspørgsmål.

Der findes i den kommunale organisation et stort antal personer, der i kraft af deres stilling og placering må anses for legitimeret til at optræde på forpligtende måde i forhold til omverdenen, uanset om de i det konkrete tilfælde har en beføjelse til at træffe beslutninger eller disponere i øvrigt.

Hvis der er tale om en disposition, der sædvanligvis må kunne forventes foretaget af en person i den pågældende stillingskategori og med den pågældende placering i den kommunale organisation, må borgeren kunne regne med dispositionens lovlighed og gyldighed. Den ydre legitimation er altså ikke afhængig af delegation[1].

5.2 Pligt til at modtage beføjelser ifølge delegation?

5.2.1 Delegation til udvalg.

Som berørt under 2.2.4 må det antages at følge af styrelseslovgivningens forudsætninger om funktionsdeling mellem de kommunalpolitiske organer, at det påhviler udvalgene – i det omfang kommunalbestyrelsen ikke fastsætter andet – af egen drift at træffe de beslutninger, der er fornødne eller i øvrigt naturlige i forbindelse med bestyrelsen af de anliggender, der hører under udvalgets sagsområde.

Ved siden af denne betingede kompetenceudøvelse fra udvalgenes side, der som nævnt i kapitel 2 bør holdes uden for delegationsbegrebet, sker i praksis i et vist omfang delegation til udvalgene, f.eks. i forbindelse med opfølgning af kommunalbestyrelsesbeslutninger.

Udgangspunktet for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt et udvalg er forpligtet til at modtage en delegation fra kommunalbestyrelsen må være styrelseslovens § 11, hvorefter udvalgene – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Bestemmelsen i § 11 må imidlertid sammenholdes med lovens § 23, hvorefter ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og kræve sagen indbragt til afgørelse i kommunalbestyrelsen. Denne standsningsret for det enkelte medlem kan imidlertid kun udøves over for trufne beslutninger. Spørgsmålet er derfor, om et udvalg har ret til at afslå at træffe nogen beslutning i sagen og straks henvise denne til behandling og afgørelse i kommunalbestyrelsen.

Dette spørgsmål må formentlig løses på samme måde som spørgsmålet om udvalgets betingede kompetenceudøvelse. Svaret synes altså at måtte være, at udvalgene har en pligt til at udøve såvel den betingede kompetence som en delegeret kompetence. I begge tilfælde må dette følge af styrelseslovens bestemmelser om udvalgenes myndighedsområde og om udvalgenes underordnelsesforhold til kommunalbestyrelsen[2].

I praksis vil en kommunalbestyrelse imidlertid næppe insistere på, at et udvalg skal modtage en delegation, som det ikke ønsker. Udvalget har det jo i sin magt at gennemtvinge en behandling af sagen i kommunalbestyrelsen ved – efter at have truffet en formel beslutning – at udnytte indbringelsesretten efter styrelseslovens § 23.

5.2.2 Delegation til borgmesteren.

5.2.2.1 Delegation fra kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget.

Efter styrelseslovens §§ 11 og 22 er borgmesteren og udvalgsformanden i enhver henseende undergivet henholdsvis kommunalbestyrelsens og udvalgets beslutninger.

Som det nærmere vil blive behandlet neden for under 6.3, må det imidlertid formentlig antages, at delegation til kommunalbestyrelsens formand eller et udvalgs formand forudsætter enighed herom i henholdsvis kommunalbestyrelsen og udvalget.

Man kan herefter rejse det spørgsmål, om borgmesteren i sin egenskab af medlem af henholdsvis kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget vil kunne modsætte sig en beslutning om delegation.

Det må erkendes, at de reale grunde bag kravet om enighed som forudsætning for overladelse af beslutningsret til formanden, nemlig at der derved skabes uligevægt i den politiske repræsentation, ikke har samme vægt, hvor det alene er formanden selv, der modsætter sig delegationen. Alligevel må det nok anses for tvivlsomt, om bestemmelserne i styrelseslovens §§ 11 og 22 indeholder den fornødne hjemmel til at stille borgmesteren ringere end henholdsvis kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets øvrige medlemmer.

5.2.2.2. Delegation fra stående udvalg.

Som det nærmere vil blive behandlet neden for under 8.3, må det anses for udelukket, at et stående udvalg kan foretage delegation til borgmesteren.

5.2.3. Delegation til udvalgsformand.

Som nævnt under 5.2.2.1 må det formentlig antages, at delegation til et udvalgs formand forudsætter enighed herom blandt udvalgets medlemmer.

Også her må det anses for et tvivlsomt spørgsmål, om udvalgsformanden selv i sin egenskab af udvalgsmedlem kan modsætte sig en beslutning om delegation eller om bestemmelsen i styrelseslovens § 22 om, at udvalgsformanden i enhver henseende er undergivet udvalgets beslutninger, indeholder den fornødne hjemmel til at stille formanden ringere end udvalgets øvrige medlemmer.

5.2.4 Delegation til det kommunale administrationsapparat.

Det følger af det almindelige over- og underordnelsesforhold, at en delegation fra et kommunalpolitisk organ til kommunalt ansat personale normalt samtidig må opfattes som en tjenestebetaling om at udøve den pågældende beføjelse.

Det må herefter påhvile administrationen som en tjenestepligt at træffe afgørelse i de sager, der delegeres til administrationen.

Administrationen kan naturligvis forelægge en sag for det pågældende stående udvalg, dettes formand eller borgmesteren, hvis der er tvivl om rækkevidden af delegationen eller om sagens afgørelse. Principielt kan sagen imidlertid blive vist tilbage til administrationens afgørelse[3].

5.3 Den delegerende kan fortsat selv træffe afgørelser.

Den, der har delegeret beføjelser til en anden, er som tidligere berørt under 2.1.2 fortsat indehaver af kompetencen. Han vil derfor fortsat selv kunne træffe afgørelser[4].

Den delegerende vil også såvel efter som uden klage kunne omgøre afgørelser, der er truffet i henhold til delegationen, i samme omfang som hvis han selv havde truffet dem[5]. Dette har ikke mindst betydning på det kommunale område, idet det i mange kommuner er fast praksis, at alle klager eller remonstrationsskrivelser fra borgere behandles i det pågældende stående udvalg. På den anden side kan der som tidligere berørt under 2.1.2 og 4.2.3 være grund til at udvise varsomhed med at gribe ind i den underordnedes udøvelse af delegationsbeføjelser i konkrete tilfælde, idet der ellers kan opstå uklarhed om, hvem der har det reelle ansvar[6].

5.4 Delegation kan frit tilbagekaldes.

Som nævnt under 3.3 har hverken kommunalpolitiske organer eller kommunalt ansatte noget retskrav på delega-

tionsbeføjelser, og en meddelt delegation vil når som helst frit indholdsmæssigt kunne ændres eller helt tilbagekaldes[7].

Den delegerende vil også når som helst kunne give nærmere forskrifter for sagsbehandlingen[8].

5.5 Virkningen af mangler ved delegation.

5.5.1 Hvornår bliver en beslutning om delegation ugyldig?

5.5.1.1 Overtrædelse af delegationsforbud.

Overtrædelse af klare delegationsforbud må antages at medføre ugyldighed af delegationsbeslutningen[9]. F.eks. måtte en kommunalbestyrelsesbeslutning om at overlade til økonomiudvalget eller borgmesteren at træffe afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger til årsregnskabet anses for ugyldig[10].

5.5.1.2 Mangler ved delegationsbeslutningen.

Også mangler ved selve delegationsbeslutningen vil kunne medføre dennes ugyldighed. Det må dog nok være en forudsætning for at statuere ugyldighed, at manglerne er af en sådan karakter, at de medfører, at delegationen må anses for uforsvarlig.

Rent formelle mangler, f.eks. manglende indførelse af delegationsbeslutningen i beslutningsprotokollen[11], kan således ikke antages at medføre ugyldighed. En delegation bliver næppe heller ugyldig, blot fordi beslutningen om delegation ikke nærmere angiver, hvordan den delegerede kompetence skal udøves, eller fordi der ikke er fastsat nærmere kontrolregler[12].

Derimod må en helt ubestemt og vidtrækkende delegation eller en overladelse af beføjelser til personer, der fagmæssigt er ude af stand til at varetage den pågældende virksomhed, antages at medføre ugyldighed[13].

5.5.2 Hvornår bliver en afgørelse, der er truffet i henhold til en ugyldig delegationsbeslutning, selv ugyldig?

Hvis en delegation må anses for ugyldig, opstår der tillige spørgsmål om, hvorvidt de afgørelser, der er truffet i henhold til delegationen, også må anses for ugyldige. Dette vil, hvor der er tale om afgørelser over for borgerne, bl.a. afhænge af, om der er tale om en såkaldt »bebyrdende« eller »begunstigende« forvaltningsafgørelse.

5.5.2.1 Bebyrdende afgørelser.

Hvis der er tale om en bebyrdende afgørelse, f.eks. et påbud eller et forbud, må den normalt anses for ugyldig[14].

Ved en landsretsafgørelse fra 1938 blev det statueret, at en kendelse om bidrag til vejistandsættelse, der var afsagt på grundlag af en delegation, som retten fandt i strid med et delegationsforbud, ikke kunne danne grundlag for udpantning[15].

Ved en anden landsretsafgørelse fra 1948 blev det statueret, at en afgørelse fra et boliganvisningsudvalg om nægtelse af at godkende en udlejers forslag om en lejligheds udlejning ikke kunne anses for gyldig, bl.a. fordi afgørelsen var truffet af udvalgets formand i henhold til en ugyldig delegationsbeslutning[16].

5.5.2.2 Begunstigende afgørelser.

Hvis der er tale om en begunstigende afgørelse, f.eks. en tilladelse eller en dispensation, vil den formentlig kun blive anset for ugyldig, hvis delegationens ugyldighed har været åbenbar eller hvis afgørelsens indhold har været klart ulovligt[17].

5.5.2.3 Kan den delegerendes efterfølgende godkendelse afhjælpe ugyldighed?

Dersom en beslutning, der er truffet i henhold til delegation, må anses for ugyldig, kan det ikke antages, at ugyl-

digheden kan afhjælpes blot derved, at den delegerende efterfølgende godkender beslutningen.[18].

Der vil derimod i visse tilfælde være mulighed for, at den delegerende tager sagen op til behandling og herefter enten selv træffer afgørelse eller foretager en fornyet, men denne gang lovlig, delegation.

Hvis en begunstigende forvaltningsakt, f.eks. en tilladelse, således må anses for ugyldig, fordi det må være ganske åbenbart for adressaten, at den hviler på en ulovlig delegation, udelukker dette naturligvis ikke, at den delegerende tager sagen op og selv meddeler tilladelsen eller foretager en lovlig delegation til at meddele denne.

Er der tale om en bebyrdende forvaltningsakt, f.eks. nedlæggelse af et forbud, vil det bestående ulovlige forhold hos adressaten kunne imødegås ved, at den delegerende selv tager sagen op og træffer beslutning om forbud eller – hvis dette er muligt – foretager en lovlig delegation til at nedlægge forbudet.

6. kapitel. Kommunalbestyrelsens og udvalgenes delegationsbeslutninger. Flertalsafgørelse eller enighedskrav?

6.1 Indledning.

Ved kommunalbestyrelsens, økonomiudvalgets og de stående udvalgs beslutninger om delegation opstår spørgsmålet, om sædvanligt flertal må anses for tilstrækkeligt eller om der må stilles krav om enstemmighed. Dette spørgsmål blev drøftet i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v., men bortset herfra er spørgsmålet ikke tidligere systematisk behandlet, og der foreligger heller ikke afgørelser herom i retspraksis eller administrativ praksis[1].

Det er næppe muligt at give en generel besvarelse af spørgsmålet, idet det er af væsentlig betydning, om der er tale om delegation til et andet kollegialt organ, til organets formand eller til det kommunale administrationsapparat. Disse tre situationer behandles i det følgende.

6.2 Delegation til et andet kollegialt organ.

Som tidligere behandlet under 3.2.2.1 må der antages at gælde et delegationsforbud med hensyn til delegation fra et af kommunalbestyrelsens udvalg til et andet. Som det vil blive nærmere behandlet nedenfor i kapitel 7 om kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder, må det endvidere anses for udelukket, at kommunalbestyrelsen kan delegere beslutningsret indenfor et stående udvalgs område til et særligt udvalg.

De situationer, der har interesse, er herefter delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget eller til et stående udvalg eller til et særligt udvalg for så vidt angår

anliggender uden for de stående udvalgs sagsområder samt delegation fra økonomiudvalget eller et stående udvalg til et særligt udvalg.

6.2.1 Delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget eller stående udvalg.

Udgangspunktet må være styrelseslovens § 11, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsens beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt. Der ses ikke at være holdepunkter for at antage, at denne bestemmelse ikke også skulle omfatte den interne beslutningsproces, f.eks. beslutninger om kompetencefordelingsplaner.

Skal det nævnte udgangspunkt fraviges, må dette være begrundet i væsentlige hensyn til kommunalbestyrelsens mindretal.

I denne forbindelse kan der indledningsvis peges på, at beslutningsretten fortsat vil blive udøvet i politiske forsamlinger, hvis forholdsmæssige sammensætning stort set svarer til kommunalbestyrelsens. Allerede herved er mindretalshensynet i nogen grad tilgodeset.

Hertil kommer imidlertid, at ethvert medlem af økonomiudvalget eller et stående udvalg efter styrelseslovens § 23 kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af det pågældende udvalg, ved at erklære, at han ønsker sagen indbragt for kommunalbestyrelsen. Hvis der ses bort fra helt små mindretal, der ikke har opnået repræsentation i udvalget, vil der altså ikke mod en mindretalsrepræsentants protest kunne træffes beslutninger i henhold til delegationen.

Til støtte for det synspunkt, at kommunalbestyrelsen kan træffe delegationsbeslutninger ved almindeligt flertal, er der også henvist til styrelseslovens § 11, stk. 1. Efter denne bestemmelse har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen adgang til at rejse spørgsmål om udvalgenes virksomhed. Bestemmelsen fortolkes imidlertid således,

at det modsætningsvis sluttes, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ikke kan kræve en sag, der er til afgørelse i et udvalg, realitetsbehandlet i kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen kan altså ikke anvendes som et veto mod, at kommunalbestyrelsen henlægger kompetence til udvalgene[2].

Der kan også henvises til den tidligere gældende bestemmelse i styrelseslovens § 41, hvorefter kommunalbestyrelsen kunne bemyndige økonomiudvalget til at træffe beslutning om garanti for visse grundejerlån. Denne bestemmelse indeholdt ingen forbehold om kvalificeret flertal eller enstemmighed.

Det må på denne baggrund antages, at kommunalbestyrelsen med sædvanligt flertal kan beslutte delegation til økonomiudvalget eller stående udvalg, ligesom det må tilkomme flertallet af træffe beslutning om tilbagekaldelse af delegationen.

Det er næppe stridende mod dette resultat, at indenrigsministeriet i en konkret sag har udtalt[3] betænkelighed ved en ordning, hvorefter der mod et byrådsmedlems protest blev tillagt et kasse- og regnskabsudvalg en bemyndigelse til i ferietiden at afgøre sager på byrådets vegne, når bemyndigelsen gik ud over, hvad der var hjemlet i kommunens styrelsesvedtægt, og var af en mere generel og ubestemt karakter. Det fremgår ikke klart, om indenrigsministeriets betænkelighed skyldtes protesten imod delegationen, fravigelsen af den i styrelsesvedtægten hjemlede kompetencefordeling mellem udvalgene eller delegationens meget vidtgående karakter. Formentlig er der tale om en kombination af disse synspunkter. Det væsentligste var nok, at der med delegationen ville ske en uhjemlet fravigelse af styrelsesvedtægten[4].

6.2.2 Delegation fra kommunalbestyrelsen til særlige udvalg.

Efter styrelseslovens § 17, stk. 4, kan kommunalbestyrel-

sen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og skal fastsætte regler for deres virksomhed.

Der er ikke efter bestemmelsens ordlyd eller forarbejder holdepunkter for at antage, at kommunalbestyrelsens beslutning om udvalgets sammensætning og hvervets karakter skulle kræve enstemmighed. Kommunalbestyrelsen vil altså ved almindelig flertalsbeslutning kunne bestemme, at et antal ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer skal indtræde i udvalget, hvilket vil kunne medføre at dette ikke på samme måde som økonomiudvalget og de stående udvalg afspejler den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen.

Det er tvivlsomt, om reglen i styrelseslovens § 23, om at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, og kræve sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen også gælder for de særlige udvalg, men dette må formentlig antages. Bestemmelsen i lovens § 11, stk. 1. om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender omfatter også de særlige udvalgs virksomhed.

Konklusionen må være, at der ikke er det fornødne grundlag for en fravigelse af den almindelige stemmeflertalsregel i lovens § 11, stk. 3. Kommunalbestyrelsen vil altså ved almindelig flertalsbeslutning kunne foretage delegation til et særligt udvalg, når det drejer sig om et anliggende uden for de stående udvalgs sagsområder.

6.2.3 Delegation fra økonomiudvalget eller et stående udvalg til særlige udvalg.

Det kan næppe ganske udelukkes, at der til økonomiudvalget kan være henlagt opgaver, der kan gøres til genstand for delegation til særlige udvalg, jfr. neden for under 9.4, og det må formentlig antages, at økonomiudvalget el-

ler et stående udvalg ved flertalsbeslutning kan delegere en begrænset beslutningsret til et særligt udvalg nedsat i henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4, jfr. neden for under 8.4[5].

6.3 Delegation til kommunalbestyrelsens formand eller til udvalgsformand.

Som tidligere behandlet under 3.2.2.3 må der antages at gælde et egentligt forbud mod delegation til andre enkeltmedlemmer af kommunalbestyrelsen eller et udvalg end formanden.

Efter styrelseslovens § 31 kan formanden på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Før 1981 fandtes der ikke i styrelseslovgivningen nogen tilsvarende regel for udvalgsformænd. Det antoges imidlertid, at retten til at træffe afgørelse i hastesager måtte tilkomme udvalgsformanden som en selvstændig ret, og at ret til at træffe afgørelser, der ikke giver anledning til tvivl, kunne delegeres til udvalgsformanden ved almindelig flertalsbeslutning i udvalget. Videregående delegationer kunne formentlig kun anses for tilladelige, hvis intet af udvalgets medlemmer protesterede herimod[6].

Fra 1981 er styrelsesloven imidlertid ændret, idet det i lovens § 22 er bestemt, at udvalgsformanden på udvalgets vegne kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Kommunalbestyrelsens formand skal dog underrettes forudgående om afgørelsen.

Beføjelsen til at træffe afgørelse i hastesager og sager, der ikke giver anledning til tvivl, tilkommer herefter såvel kommunalbestyrelsens formand som udvalgsformand som en lovbestemt ret, og der opstår følgelig ikke spørgsmål om delegationsbeslutninger på disse områder.

Uden for de nævnte områder må det formentlig fortsat antages, at delegationer til kommunalbestyrelsens eller udvalgets formand *kun kan ske, hvis medlemmerne af*

henholdsvis kommunalbestyrelsen eller udvalget er enige herom.

Når en henlæggelse af videregående beføjelser til formanden mod et mindretals protest formentlig må anses for udelukket, skyldes det den uligevægt, der herved ville opstå i den politiske repræsentation. Formanden ville hermed få en politisk indflydelse af en anden og stærkere karakter, end ved en delegation til administrationen, jfr. nedenfor. Formanden ville nemlig få ret til at træffe afgørelse, hvilket han ikke får ved en delegation til administrationen[7].

Til støtte for det anførte synspunkt kan endvidere anføres, at det er almindeligt antaget, at et udvalgsmedlem kan modsætte sig, at en sag afgøres ved cirkulation blandt medlemmerne[8]. Så meget desto mere må et medlem kunne modsætte sig, at der overlades beslutningsret til formanden.

M.h.t. spørgsmålet om, hvorvidt enighedskravet også omfatter formanden selv, henvises til 5.2.2.1 og 5.2.3.

Kravet om enighed kan ikke omgås ved, at formanden under »Meddelelser« eller lignende giver udtryk for, at han agter at foretage visse dispositioner. Indenrigsministeriet har således haft forelagt en sag, hvor en udvalgsformand som en »meddelelse« havde orienteret udvalget om, hvad han agtede at gøre. Et medlem af udvalget forlangte sagen forelagt for kommunalbestyrelsen, men dette afviste udvalgsformanden med, at det drejede sig om en »meddelelse« og ikke om en »sag«, og at kun »sager« kunne forlanges forelagt for kommunalbestyrelsen.

Indenrigsministeriet udtalte[9], at formanden for et udvalg i medfør af den kommunale styrelseslovs § 22, stk. 2, kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Såfremt der herudover ønskes tillagt formanden kompetence til at afgøre sager på udvalgets vegne, forudsætter en sådan delegation af kompetence enighed i udvalget. Indenrigsministeriet udtalte videre, at

hvis formanden for et udvalg forelægger en endnu ikke afgjort sag for udvalget, må forelæggelsen indebære enten et ønske om, at udvalget skal afgøre den pågældende sag, eller en anmodning til udvalget om at overlade afgørelsen af den pågældende sag til formanden, f.eks. fordi formanden er i tvivl om, hvorvidt en af udvalget tidligere meddelt delegation af kompetence til formanden omfatter en sag, som den foreliggende. Såfremt en endnu ikke afgjort sag forelægges et udvalg med et forslag til sagens afgørelse, må forelæggelsen efter indenrigsministeriets opfattelse indebære et ønske om, at udvalget skal træffe beslutning i sagen.

Indenrigsministeriet udtalte endelig, at et udvalgsmedlem, som på anden måde får kendskab til en ikke afgjort sag, der er af en sådan karakter, at udvalgets formand ifølge en meddelt delegation har kompetence til at afgøre den, i øvrigt altid vil kunne kræve, at sagen udvalgsbehandles, inden afgørelse træffes[10].

6.4 Delegation til det kommunale administrationsapparat.

Spørgsmålet, om delegation fra kommunalbestyrelsen eller udvalg til det kommunale administrationsapparat kan ske ved almindelig flertalsbeslutning, blev drøftet indgående i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.[11]

Udvalget pegede på, at kommunalbestyrelsens mindretal mister indsigt i og indflydelse på de afgørelser, der træffes af administrationen i henhold til delegation. Delegationen til administrationen medfører ganske vist, at kommunalbestyrelsen eller udvalget som helhed unddrages afgørelsen af de pågældende sager. Udvalgsformanden, der har nær kontakt med administrationen, vil imidlertid bevare en betydelig adgang til information og indflydelse. Det samme gælder borgmesteren som øverste daglig leder af administrationen. Da borgmester og ud-

valgsformænd som oftest vil være fra samme gruppe eller i det mindste tilhøre flertalsgruppen, betyder det, at en enkelt gruppe eller flertallet favoriseres på de øvriges bekostning. Mindretallene mister berøringen med og indsigten i den daglige administration i samme omfang, som der delegeres til administrationen.

Bestemmelsen om, at ethvert udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og forlange sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen, gøres illusorisk i det omfang sagerne slet ikke behandles i udvalget. Dette vil i første række ramme mindretallene, idet mulighederne for at få en sag rejst i kommunalbestyrelsen, og dermed muligheden for at få skabt en offentlig debat, forringes betydeligt.

På den anden side kan man mere formelt hævde, at det i styrelseslovens § 11 er fastsat, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet er bestemt, og at der ikke findes særlige bestemmelser om, at delegation kræver kvalificeret flertal eller enighed. Bestemmelsens rækkevidde i denne henseende må dog formentlig anses for begrænset, og det synes alt i alt vanskeligt at drage nogen sikker konklusion i dette spørgsmål alene på grundlag af styrelseslovens bestemmelser. Det må derfor være rimeligt at anlægge mere helhedsbetonede vurderinger.

Der kan i denne forbindelse bl.a. peges på, at der i de senere år er blevet henlagt en række opgaver af til dels teknisk-administrativ karakter til kommunerne, og at det synes åbenbart, at det ikke kan have været lovgivers intention, at forvaltningen heraf i det daglige skulle varetages af politiske forsamlinger.

Som et yderligere argument for, at en beslutning om delegation kan træffes ved sædvanlig flertalsbeslutning, kan anføres den situation, at der måtte opstå en konflikt mellem kommunalbestyrelsen og et udvalg med hensyn til nødvendigheden af delegation til administrationen. Hvis udvalget vægrer sig ved at beslutte en delegation til

administrationen, der må anses for nødvendig ud fra effektivitetsmæssige synspunkter, må kommunalbestyrelsen kunne træffe beslutning om delegationen mod udvalgets protest.

Udvalget om udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. konkluderede, at hvis det må erkendes, at udviklingen af det kommunale selvstyre har nødvendiggjort, at der i et betydeligt omfang finder denne forskydning sted med hensyn til forvaltningen af de kommunale anliggender, må det samtidig sikres, at der ikke er eller skabes hindringer for en rimelig adgang til delegation. Medmindre andet udtrykkeligt er foreskrevet, bør kommunalbestyrelsen eller udvalgene derfor med sædvanligt flertal kunne træffe beslutning om delegation til administrationen.

Når der ikke kan kræves enighed ved beslutningen om delegation, kan det enkelte medlem heller ikke egenmægtigt hidføre en tilbagekaldelse af delegationen.

Udvalgets synspunkter stemmer godt overens med den opfattelse, at det må være styrelseslovens forudsætning, at det kommunale administrationsapparat som led i en funktionsdeling har et handleområde, hvor afgørelser kan træffes uden at det overhovedet er muligt at påvise nogen delegation. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at der tilkommer det ansatte personale nogen selvstændig forvaltningskompetence over for de kommunalpolitiske organer, men også i disse tilfælde mister mindretallene jo rent faktisk indflydelse. Funktionsdelingsbetragtningen hviler på den grundantagelse, at det simpelt hen ikke vil være muligt for de kommunalpolitiske organer at behandle samtlige sager, og at visse hensyn til mindretal derfor må vige.

Det må efter det foran anførte antages, at kommunalbestyrelse og udvalg ved almindelig flertalsbeslutning kan foretage delegation til det kommunale administrationsapparat. Det er naturligvis herved forudsat, at der ikke i det konkrete tilfælde kan antages at gælde et delegationsforbud.

Afsnit II

Delegationsadgangen for de enkelte kommunalpolitiske organer

7. kapitel. Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder

7.1. Delegation til økonomiudvalget.
7.1.1 Selvstændige beføjelser for økonomiudvalget og udelukkelse af delegation af andre grunde.

En stor del af økonomiudvalgets opgaver er konkret beskrevet i selve styrelsesloven. Dette gælder således udarbejdelsen af kommunens årsbudget og flerårige budgetoverslag[1], aflæggelse af kommunens årsregnskab til kommunalbestyrelsen[2] og samordningen af kommunens planlægning[3]. Med hensyn til disse opgaver fremgår økonomiudvalgets beføjelser direkte af loven, og der opstår følgelig ikke her noget område for delegation.

Økonomiudvalget skal også efter styrelsesloven varetage den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold[4]. Som det nærmere er behandlet under 2.2.4 er der i forbindelse med varetagelsen af »den umiddelbare forvaltning« tale om en betinget lov- og vedtægtsbestemt beføjelse for udvalget, nemlig betinget af, at kommunalbestyrelsen ikke griber begrænsende ind. Heller ikke i forbindelse med økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kasse- og regnskabsvæsenet og løn- og personaleforhold er der således noget væsentligt område for delegation.

Det bestemmes endvidere i styrelsesloven[5], at de stående udvalg skal gøre indstilling gennem økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger ud over årsbudgettets anses for ønskelige eller fornødne. Denne udtalelsesbeføjelse kan kommunalbestyrelsen hverken tillægge noget andet organ eller erstatte af en beslutningsret

for økonomiudvalget selv. Det sidste ville være i strid med den procedure, der er angivet i bestemmelsen, samt i strid med styrelseslovens § 40, stk. 2, hvori det er fastsat, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Denne bestemmelse indeholder et delegationsforbud. Derimod vil der i forbindelse med årsbudgettets vedtagelse være mulighed for visse delegationer til økonomiudvalget i forbindelse med betingede bevillinger og angivelse af budgetniveauer, jfr. herom neden for under 7.1.2.

Det fastsættes endelig i styrelsesloven, at økonomiudvalget skal have indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige administrationsområder, og at udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning[6].

Hvad der nærmere ligger i udtrykket »indseende med« er ikke ganske klart. Det antages imidlertid[7], at de stående udvalg har pligt til at besvare spørgsmål fra økonomiudvalget om økonomiske og almindelige administrative spørgsmål, og denne spørgsmålsret tilkommer altså økonomiudvalget uden at nogen delegation fra kommunalbestyrelsen er fornøden.

Bestemmelsen om, at økonomiudvalget skal afgive erklæring om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen, skal ikke opfattes helt efter sin ordlyd. Det har ikke været hensigten at fastslå, at alle sager vedrørende kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Kun hvis en sag vedrørende disse forhold af andre grunde skal forelægges for kommunalbestyrelsen, skal der medfølge en erklæring fra økonomiudvalget, f.eks. sager om bevillinger. Bestemmelsen er således principielt ikke udtryk for et delegationsforbud, og selv uden delegation vil økonomiudvalget i en række tilfælde kunne træffe afgørelse på grundlag af det stående

udvalgs indstilling[8].

Vedrører en sag, som det stående udvalg har forelagt, imidlertid andet end økonomiske og/eller almindelige administrative forhold, er økonomiudvalget afskåret fra umiddelbart at kunne træffe afgørelse, og må videreekspedere sagen til kommunalbestyrelsen. Det er således inden for dette sidste område, at der opstår spørgsmål om, hvorvidt kommunalbestyrelsen kan delegere beslutningsretten til økonomiudvalget. Derved ville kommunalbestyrelsen afvise at behandle en sag med et fagmæssigt indhold, der af et stående udvalg gennem økonomiudvalget er indstillet til kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen i § 18, stk. 2, synes imidlertid at udelukke en sådan delegation. Denne ville stride mod den fastlagte procedure, hvorefter økonomiudvalget netop skal kommentere udvalgsindstillingen med henblik på den afsluttende behandling og afgørelse i kommunalbestyrelsen. En antagelse af adgang til delegation til økonomiudvalget ville også indebære, at økonomiudvalget i forhold til det indstillende udvalg fagmæssigt ville blive en art overudvalg eller forretningsudvalg, og en sådan placering tilkommer der ikke efter styrelsesloven økonomiudvalget. Det er således økonomiudvalgets funktioner og sagsområde sammenholdt med de stående udvalgs sagsområder, der hindrer en delegation i disse tilfælde, og ikke et generelt delegationsforbud. Dette vil også fremgå af, at kommunalbestyrelsen i sådanne situationer i en række tilfælde vil kunne henlægge beslutningsretten til de to udvalg i forening: det stående udvalg for så vidt angår de fagmæssige spørgsmål og økonomiudvalget for så vidt angår de økonomiske og almindelige administrative forhold[9].

7.1.2 Områder for delegation.

Som berørt under 7.1.1 vil kommunalbestyrelsen kunne delegere visse beslutninger af økonomisk og/eller almindelig administrativt indhold til økonomiudvalget.

Selvom der gælder delegationsforbud med hensyn til kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed, er kommunalbestyrelsen dog som tidligere berørt ikke afskåret fra i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet at foreskrive, at visse bevillinger kun må benyttes med økonomiudvalgets tilslutning (betingede bevillinger), ligesom kommunalbestyrelsen inden for en given bevilling kan angive et budgetniveau, som kun må overskrides af det stående udvalg med økonomiudvalgets samtykke. I begge tilfældegrupper delegeres der til økonomiudvalget en beslutningsret, som udvalget ikke i forvejen er i besiddelse af i kraft af selvstændige bestemmelser eller som et led i varetagelsen af umiddelbar forvaltning.

Også uden for det egentlige budget- og bevillingsområde vil kommunalbestyrelsen kunne bestemme, at visse aktiviteter kun må finde sted med økonomiudvalgets tilladelse. I forbindelse med stadfæstelse af en styrelsesvedtægt har indenrigsministeriet således udtalt, at det burde fremgå af bestemmelsen vedrørende det enkelte stående udvalg, »at udvalget ikke kan igangsætte byggeprogrammering på egen hånd, men skal foretage indstilling herom, i princippet til byrådet. Byrådet vil kunne overlade det til økonomiudvalget at træffe beslutning om igangsætning, men der bør – for ikke at begrænse byrådets mulighed for en ændring af denne bemyndigelse uden vedtægtsændring – ikke optages nogen bestemmelse herom i vedtægten«[10].

Alt i alt må det dog siges, at området for delegation fra kommunalbestyrelsen til økonomiudvalget er ret begrænset.

7.2 Delegation til stående udvalg.

Som nærmere behandlet under 2.2.4 må det i overensstemmelse med styrelseslovgivningens forudsætninger om funktionsdeling antages, at de stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af de anliggender, der hører

under de respektive udvalgs sagsområder, i kraft af en betinget kompetence, nemlig betinget af, at kommunalbestyrelsen ikke griber ind. Varetagelsen af den umiddelbare forvaltning kræver således ikke nogen delegation.

Normalstyrelsesvedtægternes bestemmelser om de stående udvalg sondrer i overensstemmelse hermed mellem udvalgenes bestyrende opgaver, der beskrives med terminologien »Udvalget varetager den umiddelbare forvaltning af ...« og udvalgenes opgaver med hensyn til at forberede sager til behandling i kommunalbestyrelsen, der beskrives med terminologien »Udvalget udarbejder forslag og foretager indstilling til kommunalbestyrelsen om ...«.

At en funktion for udvalget angives i styrelsesvedtægten som indstillende er ikke udtryk for et delegationsforbud, men udtryk for at delegation fra kommunalbestyrelsen er nødvendig, hvis egentlig beslutningsret skal udøves af udvalget[11].

En delegation fra kommunalbestyrelsen vil også være nødvendig, hvis et udvalg skal træffe beslutninger, der rækker ud over den umiddelbare forvaltning, d.v.s. beslutninger, der ikke er et naturligt led i forvaltningen af det pågældende sagsområde, eller beslutninger, der ikke har forvaltnings- eller bestyrelsespræg[12].

Den sagsfordeling mellem udvalgene, der er fastlagt i kommunens styrelsesvedtægt, binder kommunalbestyrelsen ved overdragelse af beslutningsmyndighed. En delegation fra kommunalbestyrelsen skal altså rette sig til det udvalg, der efter styrelsesvedtægten har det pågældende sagsområde[13].

Denne antagelse er måske ikke ganske utvivlsom på baggrund af bestemmelsen i styrelseslovens § 11 om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Til fordel for antagelsen taler imidlertid, at medlemmerne af et stående udvalg har et almindeligt ansvar for administrationen af udvalgets sags-

område, og at det ikke vil harmonere hermed, at enkelte sager afgøres i andet regie på udvalgsplan[14].

Den umiddelbare forvaltning af anliggender, der ikke ved kommunens styrelsesvedtægt er henlagt til noget udvalg, varetages efter styrelseslovens § 31 af kommunalbestyrelsens formand, og indenrigsministeriet har udtalt, at der ikke i styrelsesvedtægten kan optages en generel bestemmelse om, at sådanne anliggender skal henhøre under økonomiudvalget eller noget andet udvalg[15]. Bestemmelsen i styrelsesloven afskærer imidlertid ikke kommunalbestyrelsen fra at beslutte, at et nærmere bestemt område, som ikke er omfattet af styrelsesvedtægten, skal henlægges til et stående udvalg. Hvis der er tale om større og mere permanente opgaver, må det dog formentlig kræves, at kommunalbestyrelsen tager initiativ til en vedtægtsændring eller i hvert fald, at der ved den først givne revision af styrelsesvedtægten i denne tages stilling til opgavens udvalgsplacering[16].

7.3 Delegation til borgmesteren.

Borgmesterens beføjelser som forbereder og leder af kommunalbestyrelsens møder er udtrykkeligt fastlagt i styrelseslovens § 30. Der er med hensyn til disse funktioner derfor ikke noget område for delegation.

Der er også i styrelseslovens § 31 tillagt borgmesteren en adgang til på kommunalbestyrelsens vegne at afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Derimod er der ikke tillagt borgmesteren nogen adgang til at afgøre sådanne sager på udvalgenes vegne, og borgmesterens lovbestemte, selvstændige kompetence kan derfor alene vedrøre sager, der ikke skal til udvalgsbehandling, eller sager, der har været til udvalgsbehandling, og hvori der foreligger en indstilling til kommunalbestyrelsen.

Efter styrelseslovens § 31 har borgmesteren den øverste daglige ledelse af kommunens administration, og han skal

i denne forbindelse bl.a. påse sagernes ekspedition og om fornødent udfærdige forskrifter herfor. Selvom borgmesteren således udøver sin administrationsledelse på grundlag af en lovbestemt kompetence, må det dog erindres, at det i styrelseslovens § 11 er fastsat, at borgmesteren – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Borgmesteren må derfor udøve sin administrationsledelse i overensstemmelse med eventuelle kommunalbestyrelsesbeslutninger. Kommunalbestyrelsen kan bl.a., evt. i en kompetencefordelingsplan, fastsætte regler for hvilke sager, der skal forelægges borgmesteren til underskrift[17].

Delegation fra kommunalbestyrelsen til borgmesteren kan som tidligere berørt praktisk forekomme i forbindelse med enkeltstående bemyndigelser til inden for nærmere afgrænsede rammer at indgå aftaler med andre offentlige myndigheder eller private. Det sker også ret ofte, at kommunalbestyrelsen bemyndiger borgmesteren – evt. i forbindelse med en eller flere andre personer – til at afslutte en sag, som kommunalbestyrelsen ikke har fået færdigbehandlet i sit møde.

Kommunalbestyrelsen kan også ved fastlæggelsen af grænserne for udvalgenes umiddelbare forvaltning fastsætte, at bestemte sagstyper skal forelægges for kommunalbestyrelsen, idet det samtidig inden for visse rammer overlades til borgmesteren at træffe afgørelse i de pågældende sager på kommunalbestyrelsens vegne. Dette betyder, at borgmesteren som formand for kommunalbestyrelsen kan få tillagt beføjelser, som ikke kan henlægges til økonomiudvalget på grund af dettes funktioner og sagsområde. Der kan dog næppe ved en sådan delegation tillægges borgmesteren beføjelse til at træffe en anden afgørelse end indstillet af vedkommende stående udvalg. En delegation til formanden inden for et udvalgs sagsområde må derfor forudsætte, at det kun overlades til formanden

at træffe afgørelse i overensstemmelse med udvalgets indstilling[18].

7.4 Delegation til særlige udvalg.

Det bestemmes i den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Ved en lovændring i 1980[19] blev der i bestemmelsen indsat et nyt punktum, hvorefter kommunalbestyrelsen skal bestemme de særlige udvalgs sammensætning og fastsætte regler for deres virksomhed.

Til de i § 17, stk. 4, nævnte særlige udvalg kan der vælges såvel personer inden for som uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds.

Bestemmelsen i § 17, stk. 4, må i forskellige henseender undergives en indskrænkende fortolkning.

Det kan således ikke antages, at kommunalbestyrelsen skal kunne gøre nogen indskrænkning i de stående udvalgs beføjelser til at træffe beslutninger i forbindelse med varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af de sagsområder, der er henlagt til dem ved styrelsesvedtægten[20]. Kommunalbestyrelsen kan heller ikke ved nedsættelsen af særlige udvalg fratage økonomiudvalget eller et stående udvalg deres fulde ansvar for styringen af sagsforberedelsen[21]. Det er i god overensstemmelse hermed, at indenrigsministeriet har udtalt[22], at der ikke i styrelsesvedtægten bør optages bestemmelser om udvalg, der nedsættes i medfør af styrelseslovens § 17, stk. 4.

Det enkelte stående udvalg er ansvarligt for den umiddelbare forvaltning af de sagsområder, der ved styrelsesvedtægten er henlagt til udvalget, og som følge heraf må det i videst muligt omfang tilkomme det stående udvalg selv at træffe beslutning om denne forvaltningsudøvelse.

Ved nedsættelse af særlige udvalg må det derfor sikres,

at det stående udvalg ved udøvelse af instruktionsmyndighed og gennem fastlæggelse af retningslinier fortsat kan holdes ansvarligt for forvaltningen af sit myndighedsområde.

Indenrigsministeriet har da også i flere tilfælde udtalt sig i overensstemmelse hermed.

Indenrigsministeriet har således udtalt[23], at der ikke ved nedsættelse af særlige udvalg kan gøres indskrænkninger i den kompetence, der i henhold til styrelsesloven er tillagt de stående udvalg, men at dette dog ikke er til hinder for, at kommunalbestyrelsen nedsætter et særligt byggeudvalg, og at det overlades til et sådant udvalg under ansvar over for og efter retningslinier eller regler, fastsat af et stående udvalg – evt. med udgangspunkt i kommunalbestyrelsens beslutninger – at foretage dispositioner, der er fornødne for gennemførelsen af den pågældende opgave. Indenrigsministeriet tilføjede, at man forudsatte, at valg af medlemmer til byggeudvalget foretages som forholdstalsvalg, jfr. styrelseslovens § 25, stk. 1.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt, at der i bestemmelserne i den kommunale styrelseslov intet var til hinder for, at en kommunalbestyrelse i medfør af § 17, stk. 4, nedsatte et særligt udvalg, hvori to af kommunens tjenestemænd var indvalgt, til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Men ministeriet henledte udtrykkeligt opmærksomheden på, at udvalg, der nedsættes i henhold til den nævnte bestemmelse i styrelsesloven, kun kan tillægges sådanne funktioner, at der ikke herved gøres indskrænkninger i den kompetence, der er tillagt økonomiudvalget og de stående udvalg i henhold til styrelsesloven og kommunens styrelsesvedtægt[24].

I en skrivelse fra 1982[25] har indenrigsministeriet påny udtalt, at kommunalbestyrelsen ikke ved nedsættelse af et udvalg i henhold til § 17, stk. 4, kan gøre indskrænknin-

ger i den kompetence, der i henhold til styrelsesvedtægten er tillagt de stående udvalg. Indenrigsministeriet tilføjede imidlertid, at »hertil kommer, at når styrelsesloven taler om, at der nedsættes udvalg til forvaltning af de kommunale anliggender (lovens § 17) har den for øje, at udvalgssystemet omfatter alle anliggender. Dette betyder, at kommunalbestyrelsens kompetenceområde må være udtømmende opdelt mellem udvalgene, således at ethvert anliggende henhører under økonomiudvalget eller et stående udvalg«. Indenrigsministeriet udtalte på denne baggrund, at det ikke vil være lovligt, at kommunalbestyrelsen nedsætter et udvalg, der permanent skal have opgaver, som er omfattet af et af de stående udvalgs arbejdsområder. Da et af kommunalbestyrelsen ønsket »ad hocudvalg« syntes tænkt som et fast udvalg, og da det oven i købet syntes at skulle varetage opgaver, der ifølge styrelsesvedtægten var henlagt til ejendomsudvalget, og med den virkning, at ejendomsudvalget overhovedet ikke skulle behandle de pågældende sager, ville et sådant udvalg efter indenrigsministeriets opfattelse ikke lovligt kunne nedsættes. Indenrigsministeriet tilføjede i denne skrivelse, at der intet er i vejen for, at kommunalbestyrelsen i medfør af § 17, stk. 4, i det enkelte tilfælde *midlertidigt* (forfs. udh.) nedsætter særlige byggeudvalg under ejendomsudvalget, og at det vil kunne overlades til et sådant udvalg under ansvar over for og efter retningslinier og regler, som er fastsat af ejendomsudvalget – eventuelt med udgangspunkt i kommunalbestyrelsens beslutninger – at foretage dispositioner, der er fornødne til gennemførelsen af den pågældende opgave. Indenrigsministeriets skrivelse må formentlig bl.a. ses på baggrund af, at det i bemærkningerne til den forannævnte tilføjelse, der ved en lovændring i 1980 blev gjort til § 17, stk. 4, udtales, at de særlige udvalg stort set har været tænkt som sagsforberedende eller rådgivende organer, men at der dog er en hjemmel til at henlægge varetagelsen af bestemte hverv til

sådanne udvalg, og sigtet hermed især har været en varetagelse af midlertidige funktioner. Det siges herefter videre i bemærkningerne, at »der ikke med den her foreslåede tilføjelse til bestemmelsen er ønsket nogen ændring i denne adgang til at henlægge varetagelsen af bestemte, midlertidige hverv, herunder tillige en begrænset, midlertidig beslutningsret, til særlige udvalg«.

Det kan på baggrund af det foran anførte konkluderes, at det kun er kommunalbestyrelsen, der kan nedsætte særlige udvalg, og det må anses for et naturligt led i nedsættelsen, at der sker en fastlæggelse af de opgaver, som udvalget skal varetage.

Hvis det særlige udvalg skal tillægges forberedende, rådgivende eller besluttende funktioner indenfor de sagsområder, der ved styrelsesvedtægten er henlagt til de stående udvalg, må det særlige udvalg nedsættes under det pågældende stående udvalg. Der kan ikke i forbindelse med nedsættelsen gøres indgreb i det stående udvalgs beføjelser til at varetage den umiddelbare forvaltning af udvalgets sagsområde. Indstillinger fra særlige udvalg må altid betragtes som sager, der indkommer til kommunalbestyrelsen, og de må derfor på sædvanlig måde undergives behandling i det pågældende stående udvalg[26]. Det må derfor også være det stående udvalg, der træffer afgørelse med hensyn til en eventuel delegation til det særlige udvalg. Spørgsmål om delegation til særlige udvalg bør gennem økonomiudvalget forelægges for kommunalbestyrelsen, der er ansvarlig for styringen af de stående udvalgs dispositioner. Da kommunalbestyrelsen har rådigheden over nedsættelsen og ophævelsen af de særlige udvalg, kan kommunalbestyrelsen på denne måde styre de stående udvalgs delegationer til særlige udvalg[27]).

Tilbage står herefter det spørgsmål, om anliggender, der ikke efter kommunens styrelsesvedtægt hører under noget udvalgs sagsområde, af kommunalbestyrelsen kan delegeres til et særligt udvalg.

Harder antager herom[28], at det er udelukket at henlægge nye anliggender, der er fremkommet efter styrelsesvedtægtens godkendelse og som derfor ikke er omfattet af de stående udvalgs sagsområder, til særlige udvalg (administrationsudvalg), og at kommunalbestyrelsen i en sådan situation må lade det pågældende anliggende administrere af et af de stående udvalg, indtil styrelsesvedtægten kan ændres. Dette synspunkt synes imidlertid ikke vel foreneligt med bestemmelsen i styrelseslovens § 31, stk. 3, hvorefter borgmesteren har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v., eller med de forannævnte lovbemærkninger til tilføjelsen til § 17, stk. 4, og indenrigsministeriets udtalelser. Det synes mere nærliggende at antage, at kommunalbestyrelsen midlertidigt må kunne henlægge sådanne opgaver til et særligt udvalg, indtil de ved en vedtægtsændring kan placeres under et stående udvalg. Hvis der er tale om mere omfattende forvaltningsfunktioner, må det formentlig antages, at det påhviler kommunalbestyrelsen at tage initiativ til en vedtægtsændring.

Spørgsmålet får dog næppe nogen større praktisk betydning, idet der efter den fortolkning som indenrigsministeriet har anlagt af § 17, stk. 4, gælder yderligere betydelige modifikationer med hensyn til adgangen til at overlade beslutningsret til særlige udvalg. Indenrigsministeriet har således udtalt, at det måtte være en betingelse for et stående udvalgs overladelse af administrative funktioner til et særligt udvalg, at det særlige udvalg repræsenterede kommunens beboeres interesser med tilknytning til en bestemt kommunal institution eller et bestemt lokalområde, samt at det særlige udvalg måtte betragtes som repræsentativt for de særlige interesser, der var involveret[29].

7.5 Delegation til det kommunale administrationsapparat.

7.5.1 Indledning.

Det bestemmes i styrelseslovens § 17, at kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Hverken styrelsesloven eller de kommunale styrelsesvedtægter indeholder imidlertid nærmere bestemmelser om det ansatte personales beføjelser.

Det hænger sammen med, at der i den danske kommunale styrelseslovgivning er fast tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse er frit stillet med hensyn til, hvorledes den ønsker at indrette sit administrationsapparat, herunder hvilke beføjelser man ønsker at give de enkelte ansatte.

I forbindelse med forarbejdet til forslaget til styrelsesloven blev der ganske vist rejst spørgsmål om, at der skulle optages bestemmelser om de kommunalt ansattes beføjelser i loven. Disse synspunkter fandt imidlertid ikke tilslutning.

Spørgsmålet om de kommunalt ansattes beføjelser blev også berørt under folketingsbehandlingen af styrelseslovforslaget. Det pågældende folketingsudvalg spurgte indenrigsministeriet, om ikke det ville være hensigtsmæssigt, at der i loven blev optaget en regel om, i hvilket omfang kommunerne ved ansættelse af tjenestemænd skulle udfærdige instruks for tjenestemændenes tjenesteforhold, pligter, kompetence o.s.v. Indenrigsministeriet svarede imidlertid, at da der består betydelige forskelle i opbygningen af de enkelte kommuners administration og i indholdet af den enkelte ansattes tjenesteforhold, vil det næppe være muligt eller hensigtsmæssigt i selve loven at give regler om, i hvilket omfang kommunerne ved ansættelse af tjenestemænd skal udfærdige instrukser for disse[30].

Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistrats-

styre m.v. understregede i sin betænkning[31] vigtigheden af, at det undgås, at der i sektorlovgivningen stilles bestemte krav til indretningen af den kommunale administration samt de kommunalt ansattes placering og opgaver. Udvalget pegede på, at sådanne krav kan være til hinder for kommunernes muligheder for at tilrettelægge administrationen på den ud fra en helhedsbetragtning mest hensigtsmæssige måde. Kun hvor kravene er begrundet i ganske særlige omstændigheder, f.eks. hvor en bestemt fagindsigt ønskes knyttet direkte til kommunen (sundhedsplejersker, børnetandlæger o.l.), vil dette princip kunne fraviges, og selv i sådanne tilfælde ikke i form af kompetenceregler. Hvor sådanne er indført i lovgivningen, burde de efter udvalgets opfattelse ophæves.

I en skrivelse fra 1982[32] henviser indenrigsministeriet til udvalgets udtalelser, idet man anfører, at indenrigsministeriet ingen grund ser til at anfægte det nævnte princip. Indenrigsministeriet udtaler endvidere, »at det altid har været indenrigsministeriets opfattelse, at der hverken i lovgivningen eller i form af henstillinger bør stilles bestemte krav til indretningen af den kommunale administration eller de kommunalt ansattes placering og opgaver. Det må være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at tage stilling til, hvorledes kommunens administration skal opbygges for at fungere så godt som muligt, herunder med henblik på at opfylde kravene om rigtig sagsbehandling og hensigtsmæssig administrativ praksis i øvrigt«.

Der gælder således ikke for kommunalbestyrelsen særlige delegationsforbud i relation til administrationen. Kun hvor en beslutning skal træffes af kommunalbestyrelsen selv, er delegation til det kommunale administrationsapparat udelukket[33]. Indenrigsministeriet har da også udtalt[34], at efter ministeriets opfattelse er udgangspunktet helt utvivlsomt, at en kommunalbestyrelse til sin forvaltning frit kan delegere de beføjelser, lovgivningen giver

den. Dette udgangspunkt kan selvsagt modificeres af den enkelte lovregel og/eller dennes motiver.

7.5.2 Forholdet til udvalgene.

Der rejser sig imidlertid det spørgsmål, om en sådan delegation skal foregå gennem eller dog i forståelse med det udvalg, under hvis sagsområde de delegerede beføjelser hører. Også dette spørgsmål blev indgående drøftet i udvalget vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.[35]. Når udvalgene er umiddelbart ansvarlige for forvaltningen af de sagsområder, der er henlagt til dem, kan det forekomme vanskeligt foreneligt hermed at anerkende en ret for kommunalbestyrelsen til uden om vedkommende stående udvalg at delegere beslutningsret til administrationen.

Hvis kommunalbestyrelsen foretog en delegation til administrationen, ville det stående udvalg – med respekt af kommunalbestyrelsens beslutning – ganske vist kunne fastlægge retningslinier for administrationens sagsbehandling og afgørelser. Udvalget ville også konkret kunne instruere administrationen. Men uanset om udvalget måtte finde delegationen uhensigtsmæssig eller af andre grunde ønske sig sagerne forelagt til afgørelse, ville det i så fald ikke være muligt for udvalget at tilbagekalde kommunalbestyrelsens delegation til administrationen. Respekten for udvalgenes fortrinsret til beslutningskompetence og deres ansvar for forvaltningen af deres myndighedsområder kunne således tale for, at det alene måtte være udvalgene, der kunne træffe beslutning om overladelse af beslutningsret til administrationen.

På den anden side harmonerer en antagelse af en sådan selvstændig ret for udvalgene ikke med bestemmelsen i styrelsesloven om, at udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Styrelseslovens bestemmelser om udvalgenes underordnelsesforhold og bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen styrer

kommunens anliggender, taler imod en anerkendelse af en særlig kompetence for udvalgene på dette punkt.

Dersom kommunalbestyrelsen ikke ville kunne hidføre en efter dennes opfattelse ønskværdig eller nødvendig delegation til administrationen, ville udvalgene hermed få en eksklusiv ret, som kan være vanskelig at forene med kommunalbestyrelsens almindelige overordnede beføjelse til at tilrettelægge det arbejde, der skal udføres inden for den kommunale organisation. Arbejds- og funktionsfordelingen sker ofte i form af eller på grundlag af organisationsplaner, der vedtages af kommunalbestyrelsen. Det ville være et betydeligt indgreb heri, hvis kommunalbestyrelsen i denne forbindelse måtte anses for afskåret fra at træffe beslutning om delegation.

Det må på denne baggrund formentlig antages, at såvel kommunalbestyrelsen som udvalgene kan træffe beslutning om delegation til det kommunale administrationsapparat. Det må formentlig tillige antages, at der ikke kan tilkomme udvalgene en vetoret imod kommunalbestyrelsens delegation til administrationen. Ej heller kan udvalgene på egen hånd foretage en tilbagekaldelse af en delegation til administrationen, som kommunalbestyrelsen har foretaget.

7.5.3 Forholdet til borgmesteren.

Borgmesteren har efter styrelseslovens § 31 den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Det følger af denne bestemmelse, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at opretholde det kommunale administrationsapparat som en organisatorisk enhed med borgmesteren som øverste leder. Men med denne begrænsning tilkommer det kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om forhold vedrørende den kommunale administration, herunder organisationsplaner m.v. Borgmesterens stilling som administrationsleder giver ham således ikke nogen kompetence med hensyn til sagers indholdsmæssige afgø-

relse ud over den, som han efter styrelseslovens § 31, stk. 1, har med hensyn til hastende og utvivlsomme sager, og den som i begrænset omfang tilkommer ham som formand for økonomiudvalget[36].

Det påhviler borgmesteren at søge det kommunale administrationsapparats enkelte afdelinger bemandet på en sådan måde, at de har mulighed for at løse deres opgaver tilfredsstillende, herunder opgaver, som er pålagt afdelingen gennem en delegation fra kommunalbestyrelsen. Borgmesteren fører også det tjenstlige tilsyn med administrationens arbejde og den enkelte afdelings chef er i så henseende ansvarlig over for borgmesteren[37].

Efter styrelseslovens § 31a kan borgmesteren standse behandlingen af en sag, der hører under et udvalgs myndighedsområde, ved skriftligt at pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen under unødigt ophold. Borgmesterens indgrebsret gælder også sager, der behandles i administrationen under et udvalg[38]. Dette må også gælde sager, der er delegeret til administrationen ved kommunalbestyrelsens beslutning. Borgmesteren har ikke noget krav på, at kommunalbestyrelsen selv skal afgøre en indbragt sag eller at kommunalbestyrelsen overhovedet realitetsbehandler den[39].

Hvis kommunalbestyrelsen ved forelæggelse fastholder, at administrationen skal træffe beslutning i henhold til den meddelte delegation, kan borgmesteren ikke modsætte sig dette. Borgmesteren kan altså gennem sin indgrebsret kun udøve et midlertidigt veto over for beslutninger, som kommunalbestyrelsen har delegeret til det kommunale administrationsapparat.

7.5.4 Samarbejdsaftaler.

På baggrund af en folketingsbeslutning fra 1979 blev der efter forhandlinger mellem de 4 hovedorganisationer på den ene side og Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening på den anden side i 1981 opnået

enighed om, at det kommunalt ansatte personales indflydelse og medbestemmelse bl.a. skulle sikres ved, at samarbejdsaftaler skulle søges gennemført i amtskommuner og kommuner inden udgangen af 1981. I den standardsamarbejdsaftale, der er udarbejdet, og som den enkelte kommunalbestyrelse selv afgør, om den vil følge, er det bestemt, at der på alle trin i kommunale institutioner skal anvendes ledelsesformer, som indebærer den videst mulige delegation af ansvar og beføjelser til den enkelte medarbejder eller grupper af medarbejdere.

De kommunale samarbejdsaftaler vil blive nærmere behandlet i kapitel 14.

7.6 Kompetencefordelingsplaner og organisationsplaner.

Som tidligere berørt fastlægger kommunalbestyrelserne ofte beslutningsniveauer og beføjelsers fordeling mellem beslutningstagere på de forskellige niveauer i kompetencefordelingsplaner eller organisationsplaner.

Dersom der opstår tvivl om sådanne planers nærmere indhold, vil spørgsmålet kunnet forelægges for kommunalbestyrelsen, der vil kunne afgøre spørgsmålet eller evt. fastlægge helt nye bestemmelser på det pågældende område.

Kompetencefordelingsplaner og organisationsplaner betjener sig ofte af begreberne »Forbereder«, »Indstiller«, »Høres«, »Beslutter« og »Orienteres«.

Forholdet mellem »Forbereder«, »Indstiller« og »Høres« og herunder navnlig mellem »Indstiller« og »Høres« er imidlertid ikke umiddelbart indlysende, og har i praksis givet anledning til tvivl. Denne tvivl har i nogen grad haft rod i en forestilling om, at en politisk instans altid har en højere »charge« end en administrativ, når begge er involveret i f.eks. en ansættelsesprocedure efter planen.

Når den funktion, de forskellige instanser er tillagt i forbindelse med den enkelte ansættelsesprocedure beteg-

nes med forskellige begreber, ville det være nærliggende at antage, at også *indholdet* af instansernes beføjelser er forskellig, og at ordene dermed også siger noget om instansernes indbyrdes kompetenceforhold.

Det er imidlertid uklart, hvad der nærmere ligger i begreberne »Indstiller« og »Høres«. Det, der i virkeligheden er tale om, er, at de interesser, der er tillagt »hørings/indtillingsret«, får lejlighed til at *ytre sig* som et led i forberedelsen af den pågældende sag, og at det besluttende organ som altovervejende hovedregel ikke er forpligtet til at følge høringssvaret/indstillingen.

Da de pågældende instanser således alene får adgang til at ytre sig, følger heraf, at der ikke er nogen forskel på et høringssvar og en indstilling. Der kan heller ikke af de to nævnte begreber udledes noget om de enkelte instansers »myndighedsniveau«. På denne baggrund måtte det forekomme mest hensigtsmæssigt, om kompetencefordelingsplaner overalt, hvor en instans har adgang til at ytre sig, betjente sig af ét og samme begreb, f.eks. »Høres«[40].

I forbindelse med de enkelte instansers indbyrdes kompetenceforhold bemærkes, at kompetencefordelingsplaner normalt alene beskæftiger sig med »rettighedssiden«, forstået på den måde, at planen kun angiver, hvilke instanser der skal have adgang til at ytre sig. Der kan derimod ikke ud fra den måde, de enkelte instanser er opført på i planen, udledes noget om sagsgangen i det enkelte tilfælde eller om, hvem der måtte have pligt til at styre/lede denne.

Da en sag ofte vil bevæge sig både på det politiske og det administrative plan, kan kompetencefordelingsplaner formentlig næppe hensigtsmæssigt udformes på en sådan måde, at også sagsgangen fremgår af planen.

Det forekommer f.eks. ofte, at kommunaldirektøren skal »indstille« til økonomiudvalget, hvem af flere ansøgere, der skal ansættes. Spørgsmålet er imidlertid, om det overhovedet er hensigtsmæssigt at tale om en »indstil-

ling« i sådanne tilfælde eller om forholdet ikke snarere bør betegnes som dét, at kommunaldirektøren som et naturligt led i varetagelsen af de forberedelses- og rådgivningsopgaver, som hans embede medfører, skal ledsage sagen med bemærkning om, hvorledes økonomiudvalget efter hans opfattelse bør løse sagen (f.eks. ansætte A frem for B).

Hvis beslutningsretten vedrørende ansættelser er delegeret til kommunaldirektøren eller vedkommende forvaltningschef, og hvis et stående udvalg skal høres i forbindelse med ansættelsesproceduren, bevæger man sig ved høringen uden for det administrative system og over i det politiske. Det må her antages, at det formelt er økonomiudvalget, der hører det stående udvalg. I praksis vil kommunaldirektøren kunne foretage høringen som et led i sekretariatsbetjeningen af økonomiudvalget.

Såfremt kommunaldirektøren eller forvaltningschefen kan tilslutte sig udvalgets »indstilling« (er enig i vurderingen af, hvem der skal ansættes) kan han herefter foretage ansættelsen. I modsat fald må han – da administrationen næppe bør kunne handle i strid med tilkendegivelser fra et politisk organ – forelægge sagen for økonomiudvalget til beslutning.

I disse tilfælde kan man altså sige, at ansættelseskompetencen er delegeret til administrationen i ukomplicerede sager, som det er unødvendigt at belaste økonomiudvalget med, hvorimod delegationen ikke kan antages at omfatte sager, hvor der opstår »uenighed« mellem den politiske og administrative instans.

Tilfældet er beslægtet med den foran under 3.2.3.1.3 beskrevne situation, hvor der foreligger en indstilling fra skolekommissionen. Det blev her antaget, at administrationen kunne bemyndiges til uden forelæggelse for kommunalbestyrelsen at følge kommissionens indstilling, hvorimod sager, hvori der er uenighed med kommissionen, må forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse.

Formerne for og omfanget af de regler, som de kommunalpolitiske organer har fastsat for den kommunale administrations virksomhed, varierer meget fra kommune til kommune. I nogle kommuner er der detaljerede regler, oftest i form af omfattende kompetencefordelingsplaner, organisationsplaner og/eller stillingsbeskrivelser. I andre kommuner er administrationens kompetence- og arbejdsfordeling hovedsagelig fastlagt gennem praksis. I de fleste kommuner er der dog formentlig tale om en blanding af skrevne og uskrevne regler.

8. kapitel. De stående udvalgs delegationsmuligheder

8.1 Ingen adgang til delegation til andre stående udvalg eller til økonomiudvalget.

Som nævnt under 3.2.2.1 må en delegation fra et stående udvalg til et andet eller fra et stående udvalg til økonomiudvalget anses for uforenelig med den kompetencefordeling, der er fastlagt i styrelsesvedtægten[1]. Hvis der er tale om opgaver, som ikke er omfattet af styrelsesvedtægten, må en delegation anses for stridende imod kommunalbestyrelsens henlæggelse af opgaverne til det pågældende udvalg. Kun kommunalbestyrelsen kan ændre i denne opgavefordeling.

8.2 Delegation til udvalgsformand.

Som nærmere behandlet under 6.3. kræver det enighed i udvalget, dersom der ved delegation ønskes tillagt udvalgsformanden beføjelser ud over hans lovbestemte kompetence til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager.

Spørgsmålet bliver herefter, i hvilket omfang et enigt udvalg kan overdrage beføjelser til dets formand. Dette spørgsmål har ikke hidtil været behandlet i teorien[2], og der foreligger så vidt det ses ikke afgørelser herom i praksis.

Derimod er spørgsmålet om adgangen til formandsdelegation inden for *nævn og råd* behandlet i teorien og af ombudsmanden, ligesom der foreligger enkelte domme herom.

I det følgende bruges betegnelsen »nævn« som dækkende både nævn og råd.

Bent Christensen[3] antager således, at udgangspunktet må være en almindelig formodning mod delegation til

formanden for nævn, men at delegation dog ikke kan anses for ganske udelukket, medmindre der positivt er hjemlet et delegationsforbud. Bent Christensen angiver herefter en række mere almindelige synspunkter, der må indgå i vurderingen af, om en konkret delegation kan anses for forsvarlig: Den praksis, der følges med hensyn til, i hvilket omfang nævnet som sådant overværer eller aktivt deltager i sagernes forberedelse, om det er forbundet med praktiske vanskeligheder at indkalde nævnet, om de sager, der omfattes af delegationen er af mere eller mindre presserende karakter eller af større eller mindre vigtighed, om nævnets arbejdsbyrde er af et sådant omfang, at dette nødvendiggør delegation, og delegationens omfang i forhold til nævnets kompetenceområde. Med udgangspunkt i disse synspunkter anser Bent Christensen delegation til et nævns formand for absolut udelukket for så vidt angår ganske grundlæggende (praksisdannende) afgørelser, og delegationen må ikke antage et sådant omfang, at nævnsbehandlingen i realiteten sættes ud af funktion. I sidstnævnte henseende henviser Bent Christensen til en landsretsdom fra 1948[4], hvor en afgørelse fra et boliganvisningsudvalgs formand blev tilsidesat som ugyldig, idet udvalget ikke fandtes at kunne overlade formanden sin afgørelseskompetence ved en »så omfattende, usikker og ubestemt ordning«. For så vidt angår nævn, der blandt medlemmerne tæller særligt sagkyndige, hvis viden åbenbart har betydning for den konkrete sag, antager Bent Christensen, at formanden i hvert fald ikke kan træffe afgørelse, hvis han ikke selv er i besiddelse af denne viden. En begrænsning i delegationsadgangen antages også med hensyn til nævn, hvor der findes repræsentanter for interessegrupper, der må formodes at lægge særlig vægt på den pågældende sag. Inden for disse grænser antager Bent Christensen, at delegation til formanden må være tilladt ved nævn, der ikke selv overværer forberedelsen, når nævnet har mange hver for sig ubetydelige enkeltsager og

i det hele en stor arbejdsbyrde, og når delegationen kun omfatter en mindre del af rådets eller nævnets område.

Carl Aage Nørgaard[5] antager også, at der er mulighed for at foretage delegation til formanden for et kollegialt organ, men at det må fastholdes, at denne ikke er ubegrænset, og at der må være en særlig begrundelse for at foretage delegationen. Afgørelser af indholdsmæssigt stor vigtighed, afgørelser, hvorved fremtidig praksis fastlægges, eller afgørelser, der klart afviger fra tidligere praksis, kan ikke træffes efter delegation. Det må også være udelukket at give en delegation et sådant omfang, at selve organet reelt sættes ud af funktion. Som et eksempel på tilladelig delegation nævner Nørgaard, at formanden vil kunne bemyndiges til at træffe afgørelser i simple sager på områder, hvor organet har en fast praksis, idet en behandling i selve organet af sådanne sager ofte vil være en formalitet.

Folketingets ombudsmand har i en udtalelse fra 1963[6] udtalt, at »det er ... almindeligt antaget, at råd eller nævn i et vist begrænset omfang må kunne overlade opgaver til formanden eller en begrænset del af udvalget«. I en anden ombudsmandsudtalelse fra 1973[7] udtales det bl.a., at ombudsmanden finder »at burde pege på den særlige tilbageholdenhed med hensyn til delegation, der tilsiges, når talen ... er om enkeltstående beslutninger, der på væsentlig måde griber ind i borgernes retsforhold«.

I en skrivelse fra 1974[8] udtaler justitsministeriet på grundlag af en gennemgang af foreliggende teori, domme og ombudsmandspraksis, at det »efter justitsministeriets opfattelse ikke er muligt på det således foreliggende grundlag at foretage nogen præcis, almindelig beskrivelse af rækkevidden af den ulovbestemte adgang til at delegere afgørelseskompetence til formanden for en kollegialt sammensat forvaltningsmyndighed«.

Det er åbentbart, at en del af synspunkterne om formandsdelegation i råd og nævn ikke lader sig overføre på kommunale udvalg. I kommunalbestyrelsens udvalg for-

udsættes der ikke at være særligt sagkyndige eller repræsentanter for specielle interessegrupper, og spørgsmålet om udvalgsformandens adgang til at afgøre hastesager er løst ved bestemmelsen i styrelseslovens § 22. Bortset fra ferieperioden kan det normalt heller ikke antages at være forbundet med praktiske vanskeligheder at indkalde udvalget.

Derimod må synspunktet om, at delegation til formanden er udelukket for så vidt angår ganske grundlæggende (praksisdannende) afgørelser finde tilsvarende anvendelse i kommunale udvalg. Det må også gælde, at delegationen ikke må antage et sådant omfang, at udvalgsbehandlingen i realiteten sættes ud af funktion. Ved vurderingen af en konkret delegations forsvarlighed må også her indgå, om de sager, der omfattes af delegationen, er af større eller mindre vigtighed, og om udvalgets arbejdsbyrde er af et sådant omfang, at dette nødvendiggør delegation. Endelig må indgå delegationens omfang i forhold til udvalgets samlede sagsområde.

Det er tidligere under 4.2.1. behandlet, at det er et generelt krav til delegation, at denne har den fornødne klarhed og bestemthed, jfr. også den nævnte landsretdom fra 1948.

Også ombudsmandsudtalelsen om, at der tilsiges særlig tilbageholdenhed, når talen er om enkeltstående beslutninger, der på væsentlig måde griber ind i borgernes retsforhold, synes tilsvarende anvendelig med hensyn til delegationer til udvalgsformand. Det samme gælder Carl Aage Nørgaards antagelse, at der må være en særlig begrundelse for at foretage delegationen, dog måske modificeret derhen, at det er nok, at der foreligger en rimelig grund til denne.

8.3 Delegation til borgmesteren.

Spørgsmålet om de stående udvalgs muligheder for at henlægge beslutningsret til borgmesteren i dennes egen-

skab af leder af det kommunale administrationsapparat blev behandlet i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.[9]. Udvalget pegede på, at de stående udvalgs og borgmesterens placering i den kommunale organisationsstruktur synes at måtte stille sig hindrende for en delegation. En delegation ville nemlig indebære, at de stående udvalg skulle overvåge og herunder tillige udøve en instruktionsbeføjelse i forbindelse med borgmesterens kompetenceudøvelse.

Der er derimod ikke noget til hinder for, at et udvalg overlader det til borgmesteren på udvalgets vegne at føre forhandlinger med andre offentlige myndigheder eller private. Også ved en sådan forhandlingsbemyndigelse må det imidlertid anses for udelukket at tillægge borgmesteren en beslutningsret på udvalgets vegne. Der må derfor under forhandlingerne tages forbehold med hensyn til udvalgets (og eventuelt kommunalbestyrelsens) stillingtagen.

Delegation fra et stående udvalg til borgmesteren i dennes egenskab af formand for kommunalbestyrelsen må anses for udelukket.

8.4 Delegation til særlige udvalg.

Som tidligere behandlet under 7.4 må det antages, at hvis kommunalbestyrelsen har nedsat et særligt udvalg under et stående udvalg, kan det stående udvalg delegere en begrænset beslutningsret til det særlige udvalg, der i denne forbindelse fuldt ud vil være undergivet eventuelle instruktioner og retningslinier fastsat af det stående udvalg.

Det må dog være en forudsætning for tilladeligheden af delegation af beslutningsret til et særligt udvalg, at udvalget ikke reelt må betragtes som et underudvalg, jfr. foran under 3.2.2.2. Det særlige udvalg kan derfor ikke bestå af et flertal af det pågældende stående udvalgs medlemmer[10].

8.5 Delegation til det kommunale administrationsapparat.

Som tidligere behandlet under 2.2.4.3 må der forudsættes et vist handleområde for de ansatte, således at de nærmere grænser for dette må bedømmes konkret fra ansættelsesforhold til ansættelsesforhold. Delegation er derfor kun fornøden i det omfang, der herudover ønskes tillagt de ansatte adgang til at træffe beslutninger.

Undertiden træffer udvalgene ikke formelle beslutninger om delegation til administrationen, men der vil kunne foreligge holdepunkter for at antage en stiltiende delegation. Udtrykkelige beslutninger om delegation vil navnlig blive truffet i forbindelse med en fastsættelse af, hvilke typer sager der ønskes forelagt til afgørelse i udvalget. Dette kan ske i kompetencefordelingsplaner og organisationsplaner, men der kan også være tale om enkeltvedtagelser.

Hvis der er tale om mere omfattende delegationer eller – som ved kompetencefordelingsplaner og organisationsplaner – en samlet fastlæggelse af kompetenceudøvelsen inden for et større område, skal delegationsforslaget forelægges for økonomiudvalget, evt. med henblik på videre forelæggelse for kommunalbestyrelsen, jfr. styrelseslovens § 18, stk. 2.

Borgmesteren kan ikke i kraft af sin stilling som administrationsleder udøve nogen fagmæssig kompetence i sager, som et stående udvalg har delegeret til en administrationsgren[11].

Hvis der opstår tvivl i administrationen om afgørelsen af en sag, der er omfattet af delegationen, eller om delegationens rækkevidde, er det principielt vedkommende udvalg eller eventuelt udvalgsformanden, der må afgøre tvivlsspørgsmålet. Borgmesteren vil dog som følge af sin daglige tilstedeværelse i administrationen og sin politiske placering ofte blive afæsket en stillingtagen i sådanne situationer. Borgmesteren optræder imidlertid i så fald uden formel kompetence, idet han hverken optræder som

administrationsleder eller som beføjet i henhold til delegation fra det stående udvalg.

Delegationen påvirker iøvrigt ikke borgmesterens stilling som øverste daglige leder af administrationen. Borgmesteren fordeler således sagerne, udfærdiger fornødne forskrifter for deres ekspedition samt sørger for, at der er den nødvendige koordination af sagsbehandlingen.

Hvis borgmesteren mener, at noget, som det kommunale administrationsapparat er i færd med at udføre i henhold til en delegation fra et udvalg, ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens intentioner, eller at væsentlige interesser i øvrigt berøres, kan han i sin egenskab af formand for kommunalbestyrelsen udnytte sin indgrebsret efter styrelseslovens § 31a. Udvalget skal da indbringe sagen for kommunalbestyrelsen uden unødigt ophold.

9. kapitel. Økonomiudvalgets delegationsmuligheder

9.1 Lov- og vedtægtsbestemte funktioner, der udelukker delegation.

Efter styrelseslovens § 18, stk. 2, skal økonomiudvalget have indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Det følger af denne bestemmelse, at økonomiudvalget som en lovbestemt funktion skal holde sig orienteret om, kontrollere og sikre, at der er forsvarlige regler og forretningsgange inden for alle områder, der berører kommunens økonomi eller almindelige administration[1]. I overensstemmelse hermed er der i normalstyrelsesvedtægtens §§ 11 og 12 optaget regler om økonomiudvalgets regelfastsættelse og tilsynsvirksomhed. Efter § 11 skal økonomiudvalget fastsætte regler om indberetninger fra den kommunale administration med henblik på udvalgets udøvelse af budget- og bevillingskontrol. Efter § 12 skal udvalget føre tilsyn med, *at* forvaltningen af økonomiske midler sker i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger og i øvrigt på forsvarlig måde, *at* forvaltningen af kommunens kasser og kommunens regnskabsføring er forsvarlig og *at* de på årsbudgettet meddelte bevillinger og rådighedsbeløb samt de ved særlig beslutning bevilgede beløb ikke overskrides uden kommunalbestyrelsens samtykke. Normalstyrelsesvedtægtens bestemmelser må betragtes som minimumsforskrifter, og kommunalbestyrelsen vil derfor i vedtægten kunne optage supplerende regler om de stående udvalgs og administrationens pligter til at for-

syne økonomiudvalget med oplysninger med henblik på udvalgets udøvelse af dets tilsyns- og kontrolfunktioner på de områder, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold[2].

De foran nævnte lov- og vedtægtsbestemte funktioner vil økonomiudvalget ikke kunne delegere til andre.

Efter styrelseslovens § 18, stk. 4, skal økonomiudvalget forestå samordningen af kommunens planlægning. Det er alene samordningen eller koordinationen, som det herved pålægges økonomiudvalget at sikre, idet det principielt må være vedkommende fagudvalg, der udarbejder planerne og indstiller dem til kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalgets samordning kan ske forudgående gennem fastsættelse af generelle forskrifter om planernes tilvejebringelse og oplysningsgrundlag, sideløbende gennem forhandlinger med det pågældende udvalg og efterfølgende gennem økonomiudvalgets indstillinger eller bemærkninger til kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalgets lovbestemte samordningsfunktion vil ikke kunne delegeres til andre.

Efter styrelseslovens § 37 skal økonomiudvalget udarbejde forslag til kommunens årsbudget og flerårige budgetoverslag, ligesom det efter lovens § 45 påhviler økonomiudvalget at aflægge kommunens årsregnskab til kommunalbestyrelsen. Heller ikke disse lovbestemte funktioner vil økonomiudvalget kunne delegere til andre.

9.2 Ingen adgang til delegation til stående udvalg.

Efter styrelseslovens § 18, stk. 3, skal økonomiudvalget varetage den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold. På disse områder varetager økonomiudvalget altså umiddelbar forvaltning på linie med de stående udvalgs umiddelbare forvaltning. Som nævnt foran under 3.2.2.1 antages der at gælde forbud mod delegation fra de stående udvalg til andre stående udvalg eller til

økonomiudvalget. Tilsvarende må det antages, at økonomiudvalget er afskåret fra at foretage delegation til et stående udvalg af beføjelser i forbindelse med varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af kasse- og regnskabsvæsenet og løn- og personaleforhold.

Kommunalbestyrelsen kan have bestemt, at visse beslutninger kun må træffes med økonomiudvalgets samtykke, især i forbindelse med rådigheden over bevillinger. Denne ret kan økonomiudvalget ikke uden støtte i kommunalbestyrelsens vedtagelse lempe eller give afkald på over for det pågældende stående udvalg, da det må antages, at der herved ville svigte væsentlige forudsætninger for kommunalbestyrelsen, der netop har ønsket denne særlige kontrol[3].

Der synes således ikke at foreligge muligheder for delegation fra økonomiudvalget til stående udvalg.

9.3 Delegation til borgmesteren.

Efter styrelseslovens § 22 kan formanden for et udvalg på udvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, dog således at kommunalbestyrelsens formand forudgående skal underrettes om afgørelsen. Denne regel gælder også for økonomiudvalget, hvor den nævnte underretningspligt dog bliver uden betydning på grund af personsammenfaldet med hensyn til formandskab i kommunalbestyrelsen og i økonomiudvalget. Da beføjelsen til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager tilkommer borgmesteren direkte efter loven, er der altså ikke her områder for delegation.

Uden for disse områder er det principielt ikke udelukket at et udvalg delegerer beføjelser til sin formand, men dette må som nævnt under 6.3 forudsætte enighed blandt udvalgets medlemmer, og er også i øvrigt undergivet en række begrænsninger, jfr. herom under 8.2.

Spørgsmålet om delegation til borgmesteren vil i praksis navnlig opstå på det personalemæssige område. Inden-

rigsministeriet har udtalt, at normalstyrelsesvedtægtens § 10 fastslår, at økonomiudvalget er generelt ansvarlig for personaleforvaltningen inden for samtlige kommunens administrationsområder og at delegation af kompetence i personalesager til de stående udvalg hermed udelukkes, medens økonomiudvalget fortsat vil kunne overlade visse afgørelser til borgmesteren eller administrationen[4]. Det vil dog næppe i alle tilfælde være naturligt at betragte borgmesterens afgørelser i personalesager som udslag af en delegation fra økonomiudvalget. Som daglig leder af administrationen træffer borgmesteren afgørelse i en række personalespørgsmål, og den nærmere afgrænsning af de personalemæssige beføjelser vil i vidt omfang afhænge af kommunalbestyrelsens beslutninger. Under sit kompetenceområde vil borgmesteren således sædvanligvis have ansættelse og afskedigelse af visse personalekategorier.

Det sker i praksis ofte, at borgmesteren udtrykkeligt bemyndiges til at føre forhandlinger, f.eks. med personaleorganisationer.

Der kan også i forbindelse med økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen foretages delegation til borgmesteren i hans egenskab af formand for økonomiudvalget. Det samme gælder i forbindelse med den umiddelbare forvaltning, der ved normalstyrelsesvedtægtens § 10, stk. 5, er henlagt til økonomiudvalget, altså køb, salg og pantsætning af fast ejendom samt beskæftigelsesmæssige, erhvervsmæssige og lignende spørgsmål.

Det kan ikke antages, at økonomiudvalget kan henlægge beslutningsret til borgmesteren i dennes egenskab af leder af det kommunale administrationsapparat, jfr. om den tilsvarende begrænsning i de stående udvalgs delegationsmuligheder under 8.3.

9.4 Delegation til særlige udvalg.

Det synes vanskeligt at forestille sig noget anvendelsesområde for delegation fra økonomiudvalget til særlige udvalg. Dog kan det på forhånd næppe ganske udelukkes, at der kan være henlagt opgaver til økonomiudvalget, som kan gøres til genstand for delegation[5].

9.5 Delegation til det kommunale administrationsapparat.

Som nævnt under 9.3 har økonomiudvalget den umiddelbare forvaltning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, løn- og personaleforhold samt opgaver efter normalstyrelsesvedtægtens § 10, stk. 5. På disse områder vil delegation kunne ske til det kommunale administrationsapparat i samme omfang, som et stående udvalg vil kunne delegere til administrationsapparatet inden for de områder, hvor det varetager den umiddelbare forvaltning, jfr. herom under 8.5.

10. kapitel. Borgmesterens delegationsmuligheder

Borgmesterens beføjelser som øverste daglige leder af det kommunale administrationsapparat udøves i vidt omfang af hans sekretariat (borgmesterkontoret). Borgmesterens stilling i forhold til sekretariatet har i denne henseende lighedspunkter med ministerens i forhold til ministeriet. Det må formentlig antages, at der her består en adgang for sekretariatet til at træffe institutionsafgørelser, jfr. foran under 2.2.4.1, således at den enkelte medarbejder, afhængigt af hans stilling og placering samt sagens karakter, træffer afgørelse på borgmesterens vegne – også selv om det ikke er muligt at påvise en foretagen delegation[1]. Borgmesteren kan dog naturligvis til enhver tid gribe ind, såvel konkret som generelt.

Borgmesteren kan også både konkret og generelt foretage udtrykkelige delegationer til de ansatte. Sådanne delegationer må dog ikke stride mod kompetencefordelingsplaner eller organisationsplaner, som kommunalbestyrelsen måtte have vedtaget. Egentlige delegationsforbud må naturligvis også respekteres, jfr. f.eks. styrelseslovens § 32 om, at visse dokumenter vedrørende fast ejendom skal underskrives af borgmesteren.

Borgmesteren varetager efter styrelseslovens § 31 den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v. Indenfor dette område kan borgmesteren delegere beslutningsret til administrationen.

Det må følge af borgmesterens placering i den kommunale organisationsstruktur, at delegation fra borgmesteren til udvalg er udelukket.

11. kapitel. Delegationsmuligheder for de kommunalpolitiske organer i magistratsstyrede kommuner

11.1 Indledning.

Som udgangspunkt må antages, at de i det foregående omtalte regler om delegation også har gyldighed for magistratsstyrede kommuner, d.v.s. København, Odense, Ålborg og Århus[1], og at der ikke i disse kommuner gælder yderligere regler om delegation[2].

Når der i magistratskommunerne alligevel vil være visse forskelle i forhold til de udvalgsstyrede kommuner, skyldes det, at den umiddelbare forvaltning i magistratskommunerne ikke er henlagt til stående udvalg, men til et antal enkeltpersoner (i København borgmestre, i de øvrige kommuner rådmænd), der tilsammen udgør en magistrat (samlede magistrat).

I det følgende vil delegationsadgangen for de enkelte kommunalpolitiske organer i magistratskommunerne kort blive berørt.

11.2 Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder.

Kommunalbestyrelsen (i København borgerrepræsentationen) er også i magistratskommunerne det overordnede organ, der gennem regulativer, instrukser, rammer eller enkeltvedtagelser kan fastlægge det nærmere indhold af den umiddelbare forvaltning.

Kommunalbestyrelsens (borgerrepræsentationens) delegationer vedrørende en flerhed af sager eller en enkelt sag må rettes til den magistratsafdeling, der inden for det pågældende sagsområde er kompetent efter styrelsesvedtægten.

11.3 Magistratens delegationsmuligheder.
Der findes ikke i de magistratsstyrede kommuner noget økonomiudvalg. De funktioner, der i de udvalgsstyrede kommuner varetages af økonomiudvalget, varetages i magistratskommunerne dels af den samlede magistrat, dels af en af dens afdelinger ((over)borgmesterens afdeling).

Den samlede magistrats kompetence er i øvrigt efter de gældende bestemmelser ikke ganske klar. Der synes imidlertid ikke at tilkomme den samlede magistrat beføjelser, der kan være genstand for delegation til noget andet kommunalpolitisk organ.

For så vidt angår delegation til magistratens formand (d.v.s. (over)borgmesteren) må i hvert fald gælde tilsvarende begrænsninger som ved delegation til et stående udvalgs formand. Spørgsmålet er dog formentlig uden større praktisk betydning, da det må antages, at formanden – uden at nogen delegation er fornøden – kan afgøre magistratssager, der ikke tåler opsættelse, og da der under den samlede magistrats kompetence vanskeligt kan tænkes noget større område for sager, der ikke giver anledning til tvivl, eller sager, der i øvrigt efter deres karakter kan gøres til genstand for delegation til formanden.

11.4 Rådmændenes (borgmestrenes) delegationsmuligheder.
Rådmændene (i København borgmestre) varetager ikke alene på eget ansvar den umiddelbare forvaltning inden for deres respektive magistratsafdelinger, men tillige den øverste daglige ledelse af afdelingen.

Delegation mellem magistratsafdelinger indbyrdes må anses for udelukket.

Da de to planer i de udvalgsstyrede kommuner, udvalg og administration, i magistratskommunerne er sammensmeltede i den enkelte magistratsafdeling under ledelse af rådmanden (borgmesteren) opstår der ikke i denne relation problemer med hensyn til delegationsadgang. Den

enkelte rådmand (borgmester) kan inden for sin afdeling tilrettelægge sagsbehandlingen og afgørelsesbeføjelser på den måde, som han finder hensigtsmæssig, dog med respekt af kommunalbestyrelsens overordnede beslutninger. Der er ikke, som det er tilfældet i de udvalgsstyrede kommuner, noget mindretalshensyn at tage i betragtning ved en forskydning fra det politiske til det administrative niveau. Der er tale om et forvaltningshierarki – en »forvaltningspyramide« – hvor det er muligt at anerkende institutionsafgørelser[3].

11.5 Borgmesterens (overborgmesterens) delegationsmuligheder.

Borgmesteren (i København overborgmesteren) har ret til at tage enhver kommunen vedrørende sag op i den samlede magistrat. Denne ret gælder også sager, hvor afgørelsesbeføjelser af kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentionen) er delegeret til en magistratafdeling[4]. Beføjelsen til at indbringe enhver sag for den samlede magistrat kan efter sit indhold ikke være genstand for delegation. Det er formentlig heller ikke i øvrigt muligt at pege på beføjelser, der tilkommer borgmesteren (overborgmesteren), som kan delegeres. Der bortses i denne forbindelse naturligvis fra de beføjelser, der tilkommer borgmesteren (overborgmesteren) i hans egenskab af chef for en magistratsafdeling, jfr. foran under 11.4.

12. kapitel.
De kommunalpolitiske organers adgang til subdelegation

12.1 Indledning.

Som nævnt i kapitel 2 forstås ved subdelegation det forhold, at et organ eller en person, der har fået overladt udøvelsen af en kompetence ved delegation, helt eller delvis videreoverlader udøvelsen til et andet organ eller til en anden person.

Det kan tænkes, at en lovregel fastslår et delegationsforbud, men dog i et nærmere angivet begrænset omfang åbner mulighed for at fravige forbudet ved delegation til et bestemt angivet organ. Efter den tidligere affattelse af den kommunale styrelseslovs § 41 skulle beslutning om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser og pantsætning af kommunale aktiver træffes af kommunalbestyrelsen. I dette delegationsforbud var der dog i bestemmelsen gjort den lempelse, at økonomiudvalget kunne bemyndiges til at træffe beslutning om garanti for visse nærmere bestemte lån til grundejere inden for betingelser og grænser, der skulle fastsættes af kommunalbestyrelsen[1]. I sådanne tilfælde må det antages, at adgangen til subdelegation er udelukket[2].

I øvrigt kan spørgsmålet om tilladeligheden af videreoverdragelse af delegerede beføjelser ikke besvares generelt, men må afgøres ud fra en konkret vurdering i de enkelte delegationssituationer. Af betydning for denne vurdering vil være udtrykkelige eller stiltiende forudsætninger hos den delegerende, indholdet af de delegerede beføjelser og til hvem videreoverdragelsen sker.

Som det nærmere er behandlet i kapitel 4 stilles der en række generelle krav til delegation med hensyn til forsvarlighed. Disse krav må også stilles til subdelegation.

I det følgende skal nogle praktisk vigtige subdelegationsproblemer omtales nærmere.

12.2 Subdelegation, hvor beføjelser er fastlagt i kompetencefordelingsplaner eller organisationsplaner.

Kompetencefordelingsplaner eller organisationsplaner, der er vedtaget af kommunalbestyrelsen, vil i regelen hvile på indgående overvejelser om, på hvilket niveau kommunalbestyrelsen anser det for ønskeligt, at de i planen angivne beslutninger træffes. I det omfang planerne er udtryk for egentlige delegationsbeslutninger og altså ikke blot angiver f.eks. vedtægtsbestemte beføjelser for udvalg, må det som udgangspunkt antages, at subdelegation er udelukket[3].

12.3 Økonomiudvalgets adgang til subdelegation.

I tilfælde hvor kommunalbestyrelsen har delegeret beslutningsret til økonomiudvalget, må det som udgangspunkt antages, at økonomiudvalget er afskåret fra subdelegation, medmindre kommunalbestyrelsens delegationsbeslutning giver holdepunkter for at antage andet. Dette må ses på baggrund af økonomiudvalgets særlige sammensætning og dets lovbestemte tværgående beføjelser, der sikrer dette udvalg en særlig indsigt i kommunens økonomi og almindelige administrative forhold.

Kommunalbestyrelsen kan i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet i de specielle bemærkninger have bestemt, at visse bevillinger kun må benyttes med økonomiudvalgets tilslutning (betingede bevillinger). Kommunalbestyrelsen kan også inden for en given bevilling have angivet et budgetniveau, som kun kan overskrides af det på-

gældende stående udvalg med økonomiudvalgets samtykke. Disse beføjelser for økonomiudvalget kan ikke antages at kunne videredelegeres.

12.4. De stående udvalgs adgang til subdelegation.
Hvis man som nærmere behandlet i kapitel 2 anser udvalgenes umiddelbare forvaltning for en betinget lov- og vedtægtsbestemt kompetence, falder de heraf flydende beføjelser uden for delegationsbegrebet. En overdragelse af herhenførende beføjelser vil som følge heraf også falde uden for subdelegationsbegrebet.

På denne baggrund vil området for egentlige delegationer fra kommunalbestyrelsen næppe være stort. Hvor delegationer forekommer, må udgangspunktet formentlig også her være, at subdelegation er udelukket, medmindre kommunalbestyrelsens delegationbeslutning giver holdepunkter for at antage andet.

12.5 Borgmesterens adgang til subdelegation.
Delegation fra kommunalbestyrelsen til borgmesteren kan praktisk forekomme f.eks. som enkeltstående bemyndigelser til inden for nærmere afgrænsede rammer at indgå aftaler med andre offentlige myndigheder eller private. Kommunalbestyrelsen vil også kunne bemyndige borgmesteren til efter nærmere afgivne retningslinier at afslutte en sag, som kommunalbestyrelsen på grund af manglende oplysninger eller tid ikke har kunnet færdigbehandle i et møde[4]. Undertiden vil en sådan bemyndigelse blive givet til borgmesteren og næstformanden eller en repræsentant for oppositionen i forening. I hvert fald i sidstnævnte tilfælde synes formodningen at være mod adgang til subdelegation, medmindre kommunalbestyrelsens beslutning giver holdepunkter for at antage andet.

12.6 Kan den fungerende næstformand overtage beføjelser, der er delegeret til borgmesteren?

En særlig situation opstår, hvor kommunalbestyrelsen har delegeret beføjelser til borgmesteren, men hvor denne får forfald, og kommunalbestyrelsens næstformand derfor midlertidigt overtager borgmesterens funktioner som øverste chef for det kommunale administrationsapparat, jfr. styrelseslovens § 33[5]. Ved afgørelsen af, om næstformanden også overtager de beføjelser, som kommunalbestyrelsen har delegeret til borgmesteren, må man tage udgangspunkt i delegationsbeslutningens indhold og omstændighederne ved dens tilblivelse. Forhold som rækkevidden af beføjelserne, mulighederne af at omgøre beslutninger, der er truffet i henhold til delegationen, og sagens mere eller mindre hastende karakter vil således kunne være af betydning. I visse tilfælde vil det også kunne spille en rolle, om det er første eller anden næstformand, der fungerer. Man kan således ikke uden videre gå ud fra, at en delegation i mere politisk betonede anliggender kan overtages af anden næstformand, der typisk vil være valgt af en mindretalsgruppe.

Afgørelsen af, om næstformanden overtager beføjelser, der ved delegation er tillagt borgmesteren, vil i det konkrete tilfælde ofte være vanskelig. Der kan i denne forbindelse være grund til at pege på, at beslutning om at delegere egentlige beføjelser til borgmesteren forudsætter enighed i kommunalbestyrelsen, jfr. foran under 6.3, og at kommunalbestyrelsen når som helst vil kunne tilbagekalde sin delegation, hvorimod den ikke altid vil kunne omgøre dispositioner, som næstformanden allerede måtte have truffet. Hvor tiden tillader det, vil det derfor være naturligt, at næstformanden i tvivlstilfælde søger kommunalbestyrelsens bekræftelse på, at den ønsker de pågældende beføjelser udøvet af ham. Hvis det drejer sig om mere betydningsfulde sager, vil næstformanden i givet fald kunne indkalde til ekstraordinært møde om dette spørgsmål.

Afsnit III

Delegation inden for det kommunale administrationsapparat Kommunale samarbejdsaftaler

13. kapitel. Delegation inden for det kommunale administrationsapparat

13.1 Delegation inden for administrationsapparatet. Det bestemmes i styrelseslovens § 17, at kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Hverken styrelsesloven eller de kommunale styrelsesvedtægter indeholder imidlertid nærmere bestemmelser om det ansatte personales beføjelser. Dette hænger som tidligere berørt sammen med, at der i den danske kommunale styrelseslovgivning er en fast tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse er frit stillet med hensyn til, hvorledes den ønsker at indrette sit administrationsapparat, herunder hvilke beføjelser man ønsker at give de enkelte ansatte.

Der har dog i praksis dannet sig et vist fælles mønster for opbygningen af kommunernes administrationsapparater. I kommunerne findes således sædvanligvis en økonomisk forvaltning, teknisk forvaltning, kulturel forvaltning, den lovpåbudte socialforvaltning[1] samt skatteforvaltningen. I amtskommunerne er mønstret centralforvaltning, herunder økonomiforvaltning, sygehusforvaltning, den også her lovpåbudte social- og sundhedsforvaltning med tilhørende socialcenter[2], undervisnings- og kulturforvaltning samt teknisk forvaltning. Som det vil ses, svarer opdelingen af administrationsapparatet i forvaltninger i vidt omfang til opdelingen af sagsområder mellem udvalgene. Det må dog understreges, at denne overensstemmelse ikke er ensbetydende med, at den enkelte forvaltning henhører under et bestemt udvalg. Som tidli-

gere berørt forudsættes det kommunale administrationsapparat tværtimod at være en enhed under borgmesterens øverste ledelse[3].

Chefen for den enkelte forvaltning er over for borgmesteren ansvarlig for, at forvaltningens opgaver løses, og han har derfor beføjelser til inden for sin forvaltning at fordele og lede arbejdsopgaverne mellem medarbejderne[4]. Der er således inden for de kommunale administrationsapparater muligheder for delegation på samme måde som indenfor andre forvaltningshierarkier. Det må derfor antages, at der er en almindelig adgang til at træffe institutionsafgørelser[5], jfr. foran under 2.2.4.1.

Det kan i øvrigt i kompetencefordelingsplaner, organisationsplaner og især i stillingsbeskrivelser være fastsat eller forudsat, at visse funktioner skal udøves af en bestemt ansat. I det store og hele vil det dog være vanskeligt på grundlag af skriftligt materiale at fastslå den enkelte medarbejders beføjelser. Det vil oftest være således, at arbejdsdelingen beror på den ansattes stilling og placering i forvaltningspyramiden samt sædvaner og praksis.

13.2 Subdelegation inden for det kommunale administrationsapparat.

Delegationer til den kommunale administration vil normalt ikke blive givet som delegationer til enkeltpersoner, men til det kommunale administrationsapparat som sådant.

Det følger af det almindelige hierarki i administrationsapparatet med borgmesteren som øverste leder, at denne i et vist omfang vil kunne træffe beslutninger om den nærmere placering af beslutningsretten blandt de ansatte. Af betydning for den nærmere afgrænsning af borgmesterens beføjelser i så henseende vil navnlig være administrationsapparatets organisatoriske indretning og stillingsbeskrivelser m.v., ikke mindst hvis disse forhold er kommet til udtryk i en egentlig kompetencefordelingsplan, jfr. for-

an under 7.6. Det vil næppe være træffende at betegne disse beføjelsesplaceringer inden for administrationsapparatet som subdelegationer.

13.3 Særligt om institutionsledelse.

Der vil typisk være pålagt personalet i og ikke mindst lederen af en kommunal institution en pligt og dermed også en adgang til en vis grad af selvstændig tilrettelæggelse af den daglige drift af de pågældende institutioner, f.eks. hospitaler, plejehjem, skoler, daginstitutioner, biblioteker, svømmehaller, vandværker, elværker m.v. Driften vil i et vist omfang være fastlagt i kommunalbestyrelsens årsbudget samt i regulativer eller andre former for generelle regler. Selve tilrettelæggelsen og udførelsen af det daglige arbejde vil imidlertid sjældent give anledning til indgriben fra de kommunalpolitiske organers side.

Disse beføjelser må ses i sammenhæng med, at det er muligt at foretage en ret nøjagtig beskrivelse af institutionens formål og virksomhed og af institutionsledelsens generelle funktioner. Stillingsbeskrivelsen må derfor for så vidt angår institutionslederen – og i øvrigt også andet institutionspersonale – antages at indeholde et handleområde for så vidt angår institutionsdriften[6].

14. kapitel.
Kommunale samarbejdsaftaler

14.1 Indledning.

Medens samarbejdsudvalg har været kendt i statens styrelser og institutioner siden 1949, blev der først i 1972 udarbejdet en vejledende normalsamarbejdsaftale for kommunerne.

De statslige styrelser og institutioner er undergivet regeringens instruktionsmyndighed og er gennem et cirkulære fra finansministeriets lønnings- og pensionsdepartement[1] pålagt at anvende et regelsæt, der er udarbejdet i samarbejde med arbejdstagerorganisationerne.

For kommunernes vedkommende er det derimod den enkelte kommunalbestyrelse selv, der afgør, om den ønsker at indgå en samarbejdsaftale med sine ansatte, og i bekræftende fald hvilket indhold en sådan aftale skal have.

I 1979 vedtog folketinget en folketingsbeslutning[2], hvori det bl.a. hed, at der skulle indledes forhandlinger med henblik på at sikre de offentligt ansatte i amtskommuner og kommuner mindst samme grad af medindflydelse og medbestemmelse som den, der gælder for ansatte i staten.

Der blev på denne baggrund indledt forhandlinger mellem de 4 hovedorganisationer (Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation og Fællesrepræsentationen) på den ene side og de kommunale organisationer (Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening) på den anden side. Man nåede i 1981 til enighed om, at man i fællesskab skulle arbejde for, at medarbejdernes indflydelse og medbestemmelse

blandt andet skulle sikres ved:

- at samarbejdsreglerne skulle søges gennemført i de amtskommuner og kommuner, der er medlemmer af Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening, inden udgangen af 1981.
- at udvide informationspligten og drøftelsesretten.
- at alle samarbejdsudvalgsmedlemmer opnåede tillidsmandsbeskyttelse.
- at oprette et centralt samarbejdsnævn (Kommunernes Samarbejdsnævn), der kunne bistå med fortolkning af reglerne og vejledning i forelagte spørgsmål. Desuden skal nævnet bidrage til en nødvendig og tilstrækkelig uddannelse af samarbejdsudvalgsmedlemmer og et forøget uddannelsestilbud.

Formålene med ændringerne blev gennem yderligere forhandlinger ført ud i livet som ændringer til den gamle vejledende samarbejdsaftale fra 1972. Ved regelrevisionen tog man nye statslige regler som udgangspunkt[3].

14.2 Formål med og rammer for samarbejdsaftaler.

I den nye standardsamarbejdsaftale for kommuner og amtskommuner, som det fortsat er den enkelte kommunalbestyrelse selv, der afgør om den vil følge, bestemmes det, at ledelsesretten på alle kommunens/amtskommunens arbejdspladser udøves af kommunalbestyrelsen eller dennes ledelsesrepræsentanter i samarbejde med medarbejderne og tillidsrepræsentanterne i overensstemmelse med bestemmelserne i aftalen.

Med det formål at styrke medarbejdernes interesse for effektiviteten i kommunens/amtskommunens forvaltning(er) og i dennes institutioner og at sikre arbejdstilfredsheden skal der efter standardaftalen på alle trin i kommunens/amtskommunens institutioner anvendes ledelsesformer, *som indebærer den videst mulige delegation af an-*

svar og beføjelser til den enkelte medarbejder eller grupper af medarbejdere. Der skal herved gives de ansatte mulighed for at være medbestemmende ved arbejdets tilrettelæggelse og *udformningen af deres egen arbejdssituation* og for at øve indflydelse i beslutningsprocesserne.

Med henblik på at tilrettelægge og udvikle det daglige samarbejde nedsættes der et samarbejdsudvalg, bestående af repræsentanter for ledelsen og medarbejderne.

Som generelle rammer for samarbejdet præciseres det i aftalen, at såvel ledelsen som medarbejderne i samarbejdet skal respektere gældende love, regulativer og vedtægter, kommunalbestyrelsesbeslutninger, administrative bestemmelser samt kollektive overenskomster og aftaler. Det præciseres endvidere, at medlemsskab af et samarbejdsudvalg ingen begrænsning medfører i de beføjelser, der i henhold til lov tilkommer medlemmer af kommunale råd.

De nævnte bestemmelser i standardaftalen respekterer altså, at det juridiske grundlag for en ordning, hvorved der i større eller mindre udstrækning gives de kommunalt ansatte medbestemmelsesret, hviler på en delegation fra kommunalbestyrelsen[4]. Denne delegation følger de almindelige regler for delegation i kommunalforvaltningen, d.v.s. at den bl.a. kan tilbagekaldes[5], og at beslutninger truffet i henhold til delegationen i et vist omfang kan omgøres, jfr. i det hele kapitel 5. Spørgsmålet om brud på samarbejdsaftalen behandles neden for under 14.5.

14.3 Samarbejdsudvalgs oprettelse og sammensætning.

Efter standardaftalen skal der inden for kommunens/amtskommunens institutioner oprettes samarbejdsudvalg, når der i institutionen er beskæftiget et antal medarbejdere, svarende til mindst 25 heldagsbeskæftigede.

Hvis der inden for institutionen er flere arbejdssteder med en selvstændig ledelsesfunktion, hvor antallet af

medarbejdere er svarende til mindst 25 heldagsbeskæftigede, skal der oprettes et samarbejdsudvalg for hvert af disse arbejdssteder.

Hvis der inden for en institution med flere arbejdssteder med selvstændig ledelsesfunktion oprettes flere samarbejdsudvalg, skal der tillige oprettes et samarbejdsudvalg, der er fælles for hele institutionen.

Efter standardaftalen skal antallet af repræsentanter i samarbejdsudvalget fastsættes ved aftale mellem institutionens ledelse og personaleorganisationernes stedlige repræsentanter. Hvis institutionens personale består af flere grupper, sker fordelingen af personalerepræsentanterne mellem grupperne ved aftale mellem disse.

14.4 Samarbejdsudvalgs opgaver og beføjelser.

14.4.1 Indledning.

Efter standardaftalen er samarbejdsudvalgets opgaver:

1. at modtage information og drøfte alle forhold af betydning for institutionens arbejds- og personaleforhold, herunder dens økonomiske stilling, og større rationaliseringsforanstaltninger og arbejdsomlægninger.
2. at være medbestemmende ved fastlæggelse af retningslinier for tilrettelæggelsen af institutionens arbejds- og personaleforhold.

De under 1. nævnte informationer og drøftelser rejser ikke spørgsmål af delegationsmæssig interesse. Dette er derimod tilfældet for så vidt angår den under 2. nævnte medbestemmelse.

14.4.2 Medbestemmelse.

14.4.2.1 Standardaftalens bestemmelser.

Efter standardaftalen er samarbejdsudvalget medbestemmende med hensyn til fastlæggelse af *retningslinier* for:

A. Arbejdsforhold, herunder
1. placering af den daglige arbejdstid og pauser,
2. velfærdsforanstaltninger samt gennemførelse af disse,
3. forhold vedrørende medarbejdernes sikkerhed,
4. udarbejdelse af ordensregler,
5. arbejdstilrettelæggelse,
6. fastsættelse af arbejdsmetoder,
7. indretning af egnede arbejdslokaler,
8. fysiologisk rigtigt indrettede arbejdspladser og
9. hensigtsmæssig udnyttelse af anlæg, maskiner og materialer.

B. Personaleforhold, herunder
1. ansættelser,
2. afskedigelser,
3. forfremmelser,
4. intern uddannelse af medarbejdere,
5. omplacering, omskoling og efteruddannelse af medarbejdere,
6. udformning og gennemførelse af introduktionsprogram,
7. stillingsbeskrivelse og
8. personalebedømmelse.

I de tilfælde, hvor der af kommunalbestyrelsen eller et af dennes stående udvalg skal træffes afgørelse om et af de foran nævnte spørgsmål, skal formanden for det samarbejdsudvalg, der har behandlet spørgsmålet, drage omsorg for, at referatet af samarbejdsudvalgets behandling af sagen fremsendes til borgmesteren, henholdsvis gennem borgmesteren til vedkommende udvalgsformand med henblik på, at referatet indgår i de oplysninger, der danner grundlag for kommunalbestyrelsesmedlemmernes bedømmelse af spørgsmålet.

Når en af parterne fremsætter ønske om det, skal der snarest muligt indledes drøftelser i samarbejdsudvalget

med henblik på fastlæggelse af retningslinier. Fastlæggelse af retningslinier forudsætter enighed mellem parterne. Hvis der ikke udvises positiv forhandlingsvilje, betragtes det som et brud på samarbejdsbestemmelserne.

14.4.2.2 Nærmere analyse af medbestemmelsesretten.

Ordet »medbestemmelse« har ingen præcis betydning[6]. Det har derfor interesse at søge nærmere at afklare, hvilke former for indflydelse, der kan være tale om.

Det danske kommunestyre bygger på et princip om almindelig og lige valgret til kommunalbestyrelsen. Heraf følger, at en person, ansat i kommunens tjeneste, ikke bør have større indflydelse i kommunens politiske anliggender end den, der tilkommer enhver anden vælger. Dette gælder hvad enten det drejer sig om anvendelse af skatteudskrevne pengemidler eller udstedelse af regulerende regler, der er bindende for den enkelte borger. De kommunalt ansatte har ikke noget demokratisk politisk mandat fra kommunens vælgere.

Det er på den anden side naturligt, at de personer, der er ansat i kommunens tjeneste, får en særlig mulighed for at være medbestemmende ved *udformningen af deres egen arbejdssituation.* Herfor taler almindelige effektivitetshensyn, idet en arbejdstilrettelæggelse, der er i overensstemmelse med de ansattes ønsker og erfaringer, vil bidrage til de bedst mulige arbejdsresultater.

Det er imidlertid tillige blevet fremhævet[7], at indførelse af arbejdspladsdemokrati også er en vigtig forudsætning for, at offentlige myndigheder kan fungere på demokratisk vis i forhold til befolkningen. En kommunal administration, der internt er opbygget og virker efter demokratiske principper, vil medvirke til at skabe en demokratisk holdning hos de ansatte, og dermed bidrage til, at kommunens daglige kontakt til borgerne bliver præget af en reel demokratisk indstilling.

14.4.2.3 Hvad er »egen arbejdssituation«?

Det er vigtigt, at det så klart som muligt afgrænses, hvad der kan siges at være »egen arbejdssituation«.

En sådan afgrænsning kan imidlertid ikke ske med generel gyldighed for alle kommunens forvaltningsgrene under ét. Dette hænger sammen med, at der er visse former for kommunal forvaltningsvirksomhed, hvor den ansattes arbejdssituation har en sådan sammenhæng med betjeningen af borgerne, at det er vanskeligt eller umuligt at trække skillelinier mellem »egne forhold« og udøvelsen af en kommunal funktion.

Som eksempler kan nævnes en lærers tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisning og en sygeplejerskes funktioner i forhold til patienterne. Det er klart, at der selv på sådanne områder er noget, der helt naturligt kan betegnes som »egne forhold«, f.eks. om det skal være tilladt at ryge på lærerværelset, og hvorledes sygeplejerskernes spiselokale skal være indrettet. Men det vil typisk gælde, at jo nærmere den ansattes arbejdssituation er knyttet sammen med en eller anden form for direkte betjening af borgerne, jo snævrere bliver det område, der klart kan udsondres som »egne forhold«. Tilrettelæggelsen af arbejdet kan således i højere grad ske efter de ansattes individuelle ønsker på et kommunalt ingeniørkontor end på et hospital eller et plejehjem.

14.5 Aftalebrud.

Det siges i standardaftalen, at parterne skal bestræbe sig på at opnå enighed, og at det betragtes som brud på samarbejdsudvalgsbestemmelserne, hvis der ikke vises positiv forhandlingsvilje. Aftalen indeholder imidlertid ingen bestemmelser om, hvad der skal ske, hvis enighed trods alt ikke kan opnås, eller hvilke konsekvenser et brud på aftalen har. Forholdet er det, at kommunalbestyrelsen i mangel af enighed selv kan træffe beslutning[8], idet samarbejdsaftalen hviler på en delegation fra kommunalbesty-

relsen. Der findes heller ingen sanktioner mod kommunalbestyrelsen for brud på samarbejdsaftalen[9], idet et sådant brud må betragtes som en hel eller delvis tilbagekaldelse af delegationen til de ansatte. Man kan så spørge, om en aftale om samarbejdsudvalg er noget værd.

Det er der grund til at tro, den er. Hvis en kommunalbestyrelse er blevet enig med sine ansatte om nedfældelse af en række principper for samarbejde, der både er egnede til at forøge den kommunale forvaltnings effektivitet og de enkelte medarbejderes trivsel, vil den naturligvis ikke uden tungtvejende grunde bryde disse principper. Der vil i det enkelte samarbejdsudvalg udvikle sig en praksis med hensyn til, hvorledes de aftalte principper skal udfyldes og udbygges, og der er ingen grund til at tvivle på, at en sådan praksis vil blive betragtet med respekt af både kommunalbestyrelsen og de ansatte.

Afsnit IV

Ekstern delegation i kommunestyret

15. kapitel. Ekstern delegation fra kommunalbestyrelsen

15.1 Delegation til statslige organer, andre kommuner eller kommunale fællesskaber.

Efter styrelseslovens § 2 styres kommunernes anliggender af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov. Det må følge af denne bestemmelse og kommunens almindelige stilling som decentraliseret enhed, at kommunalbestyrelsen ikke kan overlade udøvelsen af sine beføjelser til statslige myndigheder eller til andre kommuner.

End ikke i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen som sådan efter almindelige regler ville være inhabil, kan beføjelser overføres til statslige myndigheder eller andre kommuner. Et amtsråd havde således i sin egenskab af grundejer opnået, at den stedlige kommunalbestyrelse vedtog en ændring i det lokale gangstiregulativ. En kreds af borgere i kommunen påklagede denne beslutning til amtsrådet, der efter loven skulle træffe den endelige afgørelse. Amtsrådet rejste herefter det spørgsmål, om indenrigsministeriet som den almindelige tilsynsmyndighed med amtsrådet eller ministeriet for offentlige arbejder som vejtilsynsmyndighed kunne træffe afgørelser i klagesagen. Indenrigsministeriet udtalte imidlertid efter forhandling med ministeriet for offentlige arbejder, at der ikke i lovgivningen var hjemmel for at flytte afgørelsen væk fra amtsrådet[1].

Kommunalbestyrelsen kan heller ikke delegere sine beføjelser til kommunale fællesskaber. Hvis et kommunalt fællesskab skal optræde på en kommunes vegne, må det ske ved en overførsel af selve kompetencen i overens-

stemmelse med reglerne i styrelseslovens § 60.

15.2 Delegation til kommissioner, nævn og lignende.
Af samme grunde som nævnt under 15.1 må delegation til lokale kommissioner, nævn og lignende være udelukket.

En undtagelse er dog positivt hjemlet i skolestyrelseslovens § 27, hvori det bestemmes, at kommunalbestyrelsen efter anmodning fra et skolenævn skal lade dette træffe beslutning om anvendelsen af dele af budgettet, der vedrører skolen, efter nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinier. Skolenævnet afgiver i forbindelse med den årlige budgetbehandling indstilling om størrelsen af bevillinger, der er omfattet af en sådan ordning. Det er med ordene »træffe beslutning om anvendelsen af« angivet, at skolenævnet har til opgave at træffe de overordnede beslutninger om anvendelsen af de pågældende bevillinger, mens udførelsen af nævnets beslutninger påhviler skolens leder[2].

15.3 Delegation til de kommunale organisationer.
Kommunernes Landsforenings bestyrelse skal efter foreningens love nedsætte et lønudvalg. Inden for de retningslinier, som Kommunernes lønningsnævn, jfr. kommunalstyrelseslovens § 67, fastsætter, kan kommunalbestyrelserne bemyndige lønudvalget til med bindende virkning for vedkommende kommune at indgå overenskomster og andre aftaler eller at fastsætte generelle bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for kommunalt ansat personale.

Også Amtsrådsforeningen i Danmark og Foreningen af kommuner i Københavns amt skal efter sine love nedsætte lønudvalg, der har lignende opgaver som Kommunernes Landsforenings lønudvalg.

Indenrigsministeriet har udtalt[3], at Kommunernes Landsforening varetager funktioner som interesseorganisation for medlemskommunerne og yder disse bistand ved

løsning af deres opgaver, og at kommuners medlemsskab af foreningen derfor ikke kræver godkendelse af de kommunale tilsynsmyndigheder i henhold til styrelseslovens § 60.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt[4], at den omstændighed, at Kommunernes Landsforenings love indeholder hjemmel for, at en kommunalbestyrelse efter kommunens indtræden i landsforeningen kan meddele dennes lønudvalg visse bemyndigelser, ikke medfører nogen ændring heri, idet bemyndigelserne til enhver tid kan tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen.

I Amtsrådsforeningen gives der ikke bemyndigelse til lønudvalget, idet medlemskommunerne automatisk er undergivet udvalgets kompetence. Dette gør dog næppe nogen forskel, idet et amtsråd når som helst kan melde sig ud af Amtsrådsforeningen[5].

De kommunale organisationer udøver næppe i øvrigt funktioner, i forbindelse med hvilke, der kan blive tale om delegation fra kommunalbestyrelser.

15.4 Delegation til lokale råd eller udvalg.

15.4.1 Delegation til folkevalgte lokale råd.

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati undersøgte spørgsmålet, om en kommunalbestyrelse efter gældende ret har mulighed for på egen hånd at beslutte oprettelse af folkevalgte lokalråd med rent rådgivende funktioner eller eventuelt med en vis kompetence efter delegation fra kommunalbestyrelsen[6].

Arbejdsgruppen pegede indledningsvis på, at når der er tale om lokalråd uden selvstændig kompetence, kan deres funktion ikke anses for stridende mod den kommunale styrelseslov, da kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer bevarer den øverste myndighed.

Arbejdsgruppen anførte imidlertid videre, at der i den kommunale valglov og folketingsloven er udtrykkelige og præsice regler om, hvorledes der inden for et geografisk

område vælges repræsentanter til officielle organer. Disse lovregler skal sikre, *at* valgene er almindelige, lige og hemmelige, *at* valghandlingen foregår på betryggende måde, og *at* valgopgørelsen er korrekt. Hertil kommer reglerne om listeanmeldelse, stillere o.s.v. samt de særlige regler om brevafstemning, valgklager, fritagelse for borgerligt ombud m.v. Der er således tale om en stærkt formaliseret valgprocedure.

Valgområdet er, bortset fra den praktiske inddeling i afstemningsområder, kommunen, og der gælder efter lovgivningen om ændring af den kommunale inddeling en særlig procedure for ændringer af kommunegrænser.

Selvom man antog, at det ville være tilstrækkeligt, at kommunalbestyrelsen ved valg til lokalråd blot fulgte principperne i den kommunale valglov, ville det rejse en række spørgsmål. Lovhjemmel ville således være nødvendig for at give samme brevafstemningsadgang, som gælder for kommunale valg, d.v.s. en adgang til brevafstemningen såvel overalt her i landet som i udlandet. Lovhjemmel ville også være nødvendig, hvis reglerne om valgklager skulle følges, ligesom den ville være nødvendig, hvis der skal være mulighed for at gøre valget af kandidater gældende som borgerligt ombud.

Ligesom der i lovgivningen om ændring af landets kommunale inddeling er sat ret snævre grænser for adgangen til administrativt at gennemføre nogen egentlig reform af det i 1970 fastlagte kommunemønster, måtte det efter arbejdsgruppens opfattelse være nærliggende at antage, at der ej heller – uden folketingets medvirken – kan besluttes nogen geografisk opdeling af en bestående kommune med henblik på etablering af folkevalgte lokale repræsentationer for hvert enkelt delområde. Dette synspunkt må have desto større vægt, jo større betydning for kommunens styrelse og hele virksomhed, der tillægges ønsket om opdelingen og etableringen af folkevalgte råd, der repræsenterer de enkelte delområder.

Arbejdsgruppens konklusion var derfor, at offentlige myndigheders afholdelse af valg til organer, der skal repræsentere vælgerbefolkningen inden for et geografisk område, formentlig kræver lovhjemmel – uanset organets funktioner. Dette gælder også, hvor en sådan ordning ønskes gennemført kun for ét eller enkelte udvalgte områder. En sådan lovhjemmel findes ikke.

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati drøftede også indgående, om lovhjemmel til folkevalgte lokale råd burde tilvejebringes[7]. Arbejdsgruppens flertal kunne ikke gå ind herfor.

15.4.2 Delegation til kommunalbestyrelsesvalgte lokale råd eller udvalg.

Som nærmere behandlet under 7.4 kan kommunalbestyrelsen efter styrelseslovens § 17, stk. 4, nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. I henhold til denne bestemmelse har kommunalbestyrelsen mulighed for at nedsætte særlige lokaludvalg, der kan være rådgivende eller inden for nærmere grænser få delegeret beslutningsret.

Lokaludvalgene vil organisatorisk henhøre under kommunalbestyrelsen, og styrelseslovens almindelige regler om udvalg gælder i vidt omfang også for de særlige udvalg. Desuden vil lokaludvalgene ligesom andre kommunalbestyrelsesudvalg sekretariatsmæssigt blive betjent af den kommunale administration.

Sådanne udvalg vil på grund af deres officielle status adskille sig fra private foreninger og interessegrupper, men da lokaludvalgene er valgt af kommunalbestyrelsen, vil deres tilstedeværelse ikke give anledning til samme betænkeligheder som tilstedeværelsen af officielle folkevalgte lokalråd. Der vil ikke blive tale om konkurrerende folkelige mandater.

Også spørgsmålet om kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg blev drøftet i arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati[8]. Arbejdsgruppen anførte, at hvis kommunalbestyrelsen nedsætter lokaludvalg, må det antages at følge af bestemmelsen i styrelseslovens § 17, stk. 4, at de stående udvalg vil være forpligtede til at høre lokaludvalgene i sager vedrørende lokalområderne. Det kan imidlertid være vanskeligt nærmere at afgrænse en høringspligt. En afgrænsning af høringspligten til at omfatte spørgsmål, der specifikt vedrører det pågældende lokalområde, og som tillige vedrører en flerhed af borgerne i området, ville være nærliggende. Det kan dog ikke udelukkes, at spørgsmål, der vedrører hele kommunen eller et andet lokalområde, kan være af afgørende betydning for lokalområdet. Da høringspligten er et forsinkende led i kommunalbestyrelsens sagsbehandling, må pligttilfældene dog inskrænkes til spørgsmål af væsentlig betydning for det pågældende lokalområde. Arbejdsgruppen anbefalede derfor, at kommunalbestyrelsen samtidig med nedsættelsen af lokaludvalg træffer bestemmelse – eventuelt i et regulativ – om, i hvilke tilfælde de stående udvalg er pligtige at indhente udtalelser fra lokaludvalgene.

Arbejdsgruppen overvejede også, om det kunne anbefales, at oprettelse af lokaludvalg gennem lovgivning blev gjort obligatorisk, men fandt, at oprettelse af sådanne udvalg må være frivilligt for den enkelte kommunalbestyrelse. De store forskelle i kommunestørrelse taler afgjort for, at lokaludvalg ikke bør være obligatoriske. Hertil kommer, at der også for så vidt angår en alternativ oprettelse af brugerdemokratiske ordninger vil være forskelle mellem kommunerne. Det må derfor overlades til det kommunale selvstyre at finde den ordning, der fungerer mest tilfredsstillende.

15.5 Delegation til private.

15.5.1 Lovbestemt delegation til private.

Der er i § 47, stk. 3, i lov om kommuneplanlægning[9] hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan bemyndige en grundejerforening eller – med de pågældende grundejeres samtykke – en beboerforening til at meddele mindre betydende dispensationer fra bestemmelser i lokalplaner eller andre opretholdte detailplaner.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der er to motiveringer for denne delegationshjemmel. Dels forekommer det rimeligt og i pagt med nærdemokratiske idealer, at en beslutning om at indrømme mindre betydende lempelser af en lokalplan kan træffes af de direkte berørte personer. Dels kan delegationen fritage den kommunale forvaltning for et antal sager, som set fra kommunalbestyrelsens side typisk vil være af bagatelagtig karakter, selv om den enkelte beboer kan vurdere dem som ret betydningsfulde.

Det er endvidere i bemærkningerne til bestemmelsen anført, at dispensationskompetencen antagelig især vil kunne tænkes delegeret til grundejerforeninger for parcelhus- og sommerhusområder, hvor områdets grundejere har pligt til at være medlem af foreningen, til andelsboligforeninger og til beboerforeninger i almennyttigt byggeri, som er omfattet af en lokalplan.

Der er tale om en delegation til private af en forvaltningskompetence til at regulere borgernes retsforhold. Det er derfor naturligt, at det i lovens § 48 er fastsat, at anke kan ske til kommunalbestyrelsen inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse.

15.5.2 Ulovbestemt delegation til private.

15.5.2.1 Indledning.

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati drøftede ret indgående spørgsmålet om kommunalt bruger- eller institutionsdemokrati[10]. Herved forstod arbejdsgruppen

ordninger, hvor borgerne i deres egenskab af brugere eller på anden måde særligt interesserede får indflydelse på driften eller styringen af kommunale institutioner eller anliggender.

Som nærdemokratisk foranstaltning adskiller brugerdemokrati sig fra lokale råd ved, at der ikke er tale om en repræsentation for alle beboere inden for et bestemt geografisk område. Desuden vil de lokale råds beføjelser normalt være af generel karakter og omfatte varetagelsen af beboernes interesser inden for et bredere område af kommunale anliggender.

Arbejdsgruppen pegede på, at det især er inden for den kommunale servicevirksomhed, at der vil være mulighed og behov for brugerdemokratiske foranstaltninger. F.eks. i forbindelse med idrætshaller, bådehavne, parkanlæg, kultur- og teaterhuse, museer eller udstillingshaller m.v.

Brugerdemokrati må anses for mest velbegrundet inden for områder, hvor kredsen af brugere er nogenlunde fast afgrænset og stabil. Dette er navnlig tilfældet inden for den del af kommunal forvaltningsvirksomhed, der består i at stille tjenesteydelser, der er knyttet til et fast anlæg, til rådighed for befolkningen. Det er da også inden for institutionsområdet, at interessen har vist sig størst for etablering af organer, hvor brugerne er repræsenteret. Også inden for dette område vil forudsætningen om en fast og stabil brugerkreds dog kunne føre til, at etablering af brugerindflydelse må anses for mindre hensigtsmæssig. Dette gælder f.eks. hospitaler, hvor udskiftningen af patienter er så hyppig, at indførelsen af brugerorganer vil medføre vanskeligheder. Der kan også nævnes folkebibliotekerne, hvor brugerkredsens tilknytning er yderst varierende.

Generelt var det arbejdsgruppens opfattelse, at den adgang til medindflydelse, der skabes ved brugerdemokratiske ordninger, kan tillægges væsentlig betydning i retning af at tilgodese de hensyn, der bærer ønsket om en styrkelse af nærdemokratiet. Hvad enten der er tale om, at med-

indflydelse gives i form af en overdragelse af beslutningsret fra kommunalbestyrelsen til brugerkredsen, eller der blot er tale om at tillægge brugerkredsen rådgivende funktioner, vil medindflydelsesadgangen utvivlsomt bidrage til at skærpe interessen hos den pågældende brugerkreds for den måde, hvorpå det pågældende offentlige anliggende varetages. Der kan vise sig nye facetter i emnet og nye muligheder for opgavens løsning. Hertil kommer værdien af, at en større personkreds får lejlighed til at deltage i den offentlige beslutningsproces.

Bortset fra tilfælde, hvor brugerdemokrati udtrykkeligt er reguleret i særlovgivningen, var det arbejdsgruppens opfattelse, at det må være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at vurdere, om yderligere brugerdemokrati skal indføres og i bekræftende fald brugerdemokratiets form, funktion og omfang. De store forskelle mellem kommuner, mellem institutioner og øvrige forhold medfører, at afgørelsen om brugerdemokrati må være konkret. Kommunalbestyrelsen bør have mulighed for i hvert enkelt tilfælde at afveje nærdemokratiske fordele over for eventuelle praktiske og principielle betænkeligheder.

Det var også arbejdsgruppens opfattelse, at brugerdemokrati ikke bør føre til oprettelse af særlige sekretariater. Sekretariatsfunktionen bør varetages af den bestående administration, f.eks. institutionslederen, sådan som tilfælder er med hensyn til skolenævn. I de tilfælde, hvor der sker en delegation til en forening, der overtager administrationen, f.eks. driften af et idrætsanlæg, kan der opstå problemer i forhold til omverdenen, f.eks. leverandører. Attestationen af regninger må af praktiske grunde overlades til foreningen, f.eks. en ansat bestyrer, hvorimod anvisningen, hvorved der påtages ansvar for, at der foreligger bevillingsmæssig hjemmel, og at de fornødne midler er til stede, nødvendigvis må være placeret i sædvanligt kommunalt regie.

I det følgende vil det juridiske grundlag for etablering af

bruger- eller institutionsdemokrati blive nærmere behandlet.

15.5.2.2 Forholdet til den kommunale styrelseslov.
Den omstændighed, at brugerorganet tillægges beslutningsret ved delegation, vil ikke anfægte kommunalbestyrelsens stilling som det generelt kompetente og øverste ansvarlige organ for kommunen. Kommunalbestyrelsen kan ved en delegation opstille vilkår og retningslinier for administrationen, og har det i sin magt at tilbagekalde delegationen.

Det kan derfor næppe antages, at en delegation til et brugerorgan kan være i strid med det tidligere omtalte udgangspunkt i styrelseslovens § 2 om, at kommunalbestyrelsen skal styre kommunens anliggender. Kommunalbestyrelsen bevarer sin kompetence og har en række styringsmidler til en fortsat målopfyldelse. Man kan naturligvis diskutere om der i § 2 kan ligge et krav om, at de styrende organer skal indgå i en organisatorisk enhed, hvor kommunalbestyrelsen er indplaceret øverst. En sådan fortolkning af denne bestemmelse, der blot i almindelige vendinger fastslår kommunalbestyrelsen som det generelt kompetente organ for kommunens anliggender, er der imidlertid næppe holdepunkter for[11].

Man kan herefter rejse det spørgsmål, om overdragelse af beføjelser til et brugerorgan, hvis medlemmer ikke vælges af kommunalbestyrelsen, må anses for stridende mod styrelseslovens § 17, hvorefter kommunalbestyrelsen skal nedsætte økonomiudvalg og stående udvalg og kan nedsætte særlige udvalg.

Harder udtaler i forbindelse med en omtale af kommunalbestyrelsens nedsættelse af særlige udvalg (administrationsudvalg), at »den omstændighed, at kommunalbestyrelsen har sammensat udvalget og til enhver tid har rådighed over dets sammensætning, giver et grundlag for overladelse af kompetence til et udvalg, der ikke i øvrigt vil

være tilladelig. Det er en ganske anden situation, der foreligger, når man rejser spørgsmål om at overdrage kompetence fra kommunalbestyrelsen til et udenfor stående organ, f.eks. en foreningsbestyrelse, hvis medlemmer er udpeget på andet grundlag«[12].

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati var ikke enig i en så restriktiv fortolkning af styrelsesloven med hensyn til delegation til ikke-kommunalbestyrelsesvalgte organer.

Arbejdsgruppen medgiver, at det kan anføres, at når det i styrelsesloven udtrykkeligt er fastsat, at der kan overlades visse beføjelser til særlige udvalg, hvis medlemmer er valgt af kommunalbestyrelsen, må denne lovbestemmelse dermed udelukke en lignende overførelse af kompetence til organer, hvis medlemmer ikke er valgt af kommunalbestyrelsen. Synspunktet kan også udtrykkes således, at bestemmelsen i styrelseslovens § 17 må være udtryk for et krav om en organisatorisk enhed, tilvejebragt ved at kommunalbestyrelsen er den udpegende myndighed.

Arbejdsgruppen stiller sig imidlertid tvivlende over for en sådan opfattelse og peger på, at det er et spørgsmål, om kommunalbestyrelsen har en almindelig adgang til at afskedige medlemmer, der er indvalgt i et særligt udvalg. Kommunalbestyrelsen kan naturligvis beslutte at nedlægge udvalget. Herved adskiller retsstillingen sig imidlertid ikke reelt fra den, der gælder med hensyn til brugervalgte eller foreningsvalgte organer. Disse organer kan ganske vist ikke nedlægges af kommunalbestyrelsen, men delegationen kan tilbagekaldes, hvilket set i relation til kommunalbestyrelsen har samme effekt.

Der kan også peges på, at styrelsesloven næppe kan antages udtømmende at have gjort op med, hvilke organtyper der kan få opgaver overdraget af kommunalbestyrelsen. Den kommunale styrelseslov indeholder retsregler for kommunalbestyrelsens og udvalgenes styrelsesforhold,

og den gælder således i det omfang opgaver udføres i kommunalt regie. Hvis en opgave af kommunalbestyrelsen ønskes udført uden for det kommunale regie, kan kommunalbestyrelsen næppe i alle tilfælde være afskåret herfra, forudsat at der ikke ved beslutningen herom sker indgreb i de efter styrelsesloven kompetente organers beføjelser.

Reale grunde taler også for, at overdragelse af kompetence til private organer ikke kan anses for udelukket ved styrelsesloven. Kommunalbestyrelsen kan jo ved udlejning eller udlån tilvejebringe en retstilstand svarende til den, der kan opnås ved, at kommunalbestyrelsen ved delegation overlader bestyrelsen af en institution til et brugerorgan. Brugerorganet får tilmed ved udlån, eventuelt kombineret med tilskud, en endnu selvstændigere stilling, idet organet handler på egne vegne og ikke på kommunalbestyrelsens. Som eksempel kan nævnes, at en kommunalbestyrelse kan opføre en idrætshal og derefter på gunstige vilkår udleje eller udlåne hallen til en idrætsorganisation.

Når kommunalbestyrelsen kan yde tilskud og afskære sig fra råden, er det nærliggende at antage, at kommunalbestyrelsen også kan gøre det mindre, at bemyndige til råden. En sådan bemyndigelse kan jo tilbagekaldes. Det må dog understreges, at der er en forskel på de to situationer. I det ene tilfælde er der tale om en kommunal institution og dermed et kommunalt ansvar og en råden på kommunalbestyrelsens vegne. I det andet tilfælde er kommunalbestyrelsen principielt uden ansvar for den private institutions videre anvendelse af det ydede tilskudsbeløb. Forskellen er dog mest af formel karakter, idet der vil være samme politiske ansvar i de to situationer.

Konklusionen er derfor, at delegation til private organer næppe generelt kan anses for udelukket på grund af bestemmelser i styrelsesloven[13].

Et herfra forskelligt spørgsmål er imidlertid, om en så-

dan delegation må antages at forudsætte udtrykkelig lovhjemmel. Dette spørgsmål behandles i det følgende.

15.5.2.3 Hjemmelspørgsmålet i øvrigt.

Det var tidligere almindeligt antaget inden for den forvaltningsretlige teori, at delegation af kompetence til private krævede lovhjemmel, og denne grundsætning antages ligeledes at gælde inden for kommunestyret[14].

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati pegede imidlertid på[15], at der ikke i den forvaltningsretlige teori havde været sondret mellem de forskellige former for kommunal forvaltningsvirksomhed, hvilket formentlig hang sammen med, at overladelse af kompetence til private ikke havde været aktuelt. Desuden bestod den altovervejende del af kommunal virksomhed tidligere i med hjemmel i lov at udstede konkrete forvaltningsakter, altså en retlig regulering af borgernes retsforhold. I dag varetager kommunerne i stadigt stigende omfang forskellige former for servicevirksomhed over for borgerne. De retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er forbundet med delegation til private, gør sig ikke i så høj grad gældende på dette område. De er dog ikke ganske uden betydning. Dels vil retsafgørelser hyppigt være en forudsætning for at præstere en serviceydelse, dels indgår retsafgørelser som nødvendige led i driften af institutioner. Uden for de nævnte tilfælde er retssikkerhedshensyn imidlertid mindre fremtrædende.

Arbejdsgruppen fandt, at de betænkeligheder, der kan gøre sig gældende ved delegation til private inden for serviceområdet, i højere grad beror på, at det kan være vanskeligt for kommunalbestyrelsen at føre kontrol med, at de privates råden over skatteudskrevne midler finder sted til realisering af lovlige kommunale formål, og at midlerne anvendes på en økonomisk forsvarlig måde. Det vil således være hensyn af denne karakter, der i første række er afgørende for tilladeligheden af en delegation til private.

Arbejdsgruppen konkluderede derfor, at retstilstanden med hensyn til kommunalbestyrelsens delegation til private må beskrives således, at det, der forudsætter lovhjemmel, er en overdragelse til private af en forvaltningskompetence, der ved loven er tillagt kommunalbestyrelsen. Der vil i sådanne tilfælde ofte være tale om overdragelse af myndighedsudøvelse, som begrebsmæssigt sker og har retsvirkning i forhold til borgerne. Med hensyn til kommunale institutioner vil der derimod være tale om en overladelse af beføjelser, der er forbundet med selve institutionen eller anlægget og typisk vedrører økonomiske dispositioner. I disse tilfælde vil der ikke være samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en delegation, der herefter på visse nærmere vilkår må anses for lovlig.

Dette modificerede syn på forbud mod ulovhjemlet delegation til private har fået støtte af *Emil le Maire*[16]. Le Maire henviser yderligere til, at den omstændighed, at den kommunale tilsynsmyndighed har været bekendt med flere eksempler på sådanne overladelser af administration til private (idrætsanlæg, forsamlings- og medborgerhuse samt udstillingsvirksomhed) uden at gribe ind, også er et vidnesbyrd om, at forholdet ikke anses for stridende mod lovgivningen, jfr. styrelseslovens § 61. Også *Jørgen Mathiassen* har i forbindelse med sin behandling af spørgsmålet om aftaler i forvaltningsretten gjort sig til talsmand for en mere nuanceret opfattelse af spørgsmålet om delegation til private, idet han bl.a. anfører, at grænsen mellem de forskellige former for delegation er ganske uskarp[17].

De synspunkter, som nærdemokratiarbejdsgruppen anlagde på hjemmelsspørgsmålet, er som berørt i overensstemmelse med kommunal praksis og må formentlig anses for gældende ret. Noget andet er, at delegation til private må opfylde en række betingelser for at være lovmedholdelig. Dette vil blive nærmere behandlet i det følgende.

15.5.3 Betingelser for delegation til private[18].

En delegation til private må naturligvis opfylde de grundlæggende krav, der må stilles til al delegation med hensyn til forsvarlighed, klarhed, ressourcer hos den, der delegeres til, samt kontrol og tilsyn, jfr. herom kapitel 4.

En opfyldelse af disse generelle krav må forudsætte, at adressaten for delegationen er et organ af en vis fastere struktur, således at kommunalbestyrelsen dels løbende kan tage stilling til, om delegationens forudsætninger opfyldes, dels har mulighed for at hævde et ansvar over for det private organ, der har fået overladt udøvelsen af beslutningsretten. Der må derfor foreligge vedtægter eller lignende, der nærmere fastlægger de private foreningers eller gruppers formål, ledelse m.v.

Det må også normalt være en betingelse for, at det ved delegation kan tillægges brugervalgte organer at udøve beslutningsret, at ikke blot de aktuelle medlemmer, men også de fremtidige nye medlemmer, vælges ved almindelige og lige valg. Et selvbestaltet brugerorgan vil hverken have en tilstrækkelig fast struktur eller indebære tilstrækkelige garantier for, at samtlige interesser og hensyn vil blive varetaget.

Hvis kommunalbestyrelsen ønsker beføjelser henlagt til en forening og dermed til foreningens kompetente organer, må det endvidere kræves, at kommunalbestyrelsen sikres en indsigt i og kontrol med foreningens virksomhed. Kommunalbestyrelsen kan bl.a. betinge sig forelagt foreningens regnskaber. Desuden må der stilles visse krav til foreningens love eller vedtægter. Det må således kræves, at der er almindelig og åben adgang for alle brugere, således at kommunens borgere ikke usagligt – f.eks. gennem økonomiske særbetingelser – er afskåret fra medlemskab.

Med hensyn til den faktiske forekomst af brugerdemokratiske foranstaltninger kan henvises til betænkningen om kommunalt nærdemokrati[19].

15.5.4 Kræver delegation til private enighed?

Det er et uafklaret spørgsmål i teorien, om en beslutning om delegation til et privat brugerorgan kræver enstemmighed i kommunalbestyrelsen eller blot sædvanligt flertal.

I samme omfang, som det ved delegation overlades til private at udføre kommunalbestyrelsens beslutninger, mindskes effekten af de mindretalsgarantier, der er hjemlet i styrelsesloven. Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati påpegede imidlertid, at den samme konsekvens har kommunalbestyrelsens udlejning eller udlån af en institution til private, eller kommunalbestyrelsens ydelse af tilskud til private foreninger m.v., og disse beslutninger træffes ved almindeligt stemmeflertal, jfr. styrelseslovens § 11, stk. 3. Der er iøvrigt grund til at bemærke, at de krav, der stilles ved ydelse af tilskud m.v., i vidt omfang er af samme karakter som de krav, der må stilles ved delegation til private organer. Arbejdsgruppen anså det dog alligevel for tvivlsomt, om beslutning om delegation kan træffes af et flertal[20].

16. kapitel. Ekstern delegation til kommunalbestyrelsen

16.1 Delegation fra centrale statslige organer.
16.1.1 Bemyndigelser med udtrykkelig lovhjemmel.
Der forekommer i lovgivningen bestemmelser, hvorefter den pågældende minister kan bemyndige kommunalbestyrelsen til at meddele visse dispensationer.

Efter byggeloven fra 1960 meddeltes dispensationer af boligministeren og amtsrådet, men det var i loven bestemt, at boligministeren kunne meddele de kommunale bygningsmyndigheder bemyndigelse til i et af ministeren fastsat omfang og efter retningslinier fastsat af ministeren at udøve dispensationsbeføjelse[1].

Efter lov om offentlige veje[2] afgør ministeren klager over administrationen af loven og af forskrifter udfærdiget i medfør af loven. Det bestemmes imidlertid i loven, at ministeren efter forhandling med de kommunale organisationer kan bemyndige amtsrådene til at udøve ministerens beføjelse til efterprøvelse for så vidt angår nærmere angivne grupper af beslutninger truffet af kommunalbestyrelserne. Efter bemærkningerne til bestemmelsen er der herved særligt tænkt på områder, hvor der kun i begrænset omfang indgår spørgsmål om det lovmæssige grundlag for beslutningen, men i højere grad skønsmæssige overvejelser af teknisk natur. Som typisk eksempel er nævnt klager over kommunale byggelinier. Den nævnte bemyndigelse til amtsrådene er imidlertid ikke hidtil givet[3].

Det forekommer tvivlsomt, om sådanne ministerbemyndigelser til at fravige lovens kompetencefordelinger bør betegnes som lovhjemlet adgang til delegation.

16.1.2 Ulovbestemt delegation.

På det statslige område sker der i ret vidt omfang ekstern delegation derved, at en overordnet myndighed delegerer beføjelser til en underordnet myndighed[4]. Det følger af over- og underordnelsesforholdet, at den delegerende myndighed kan pålægge den myndighed, der delegeres til, at udføre opgaven, og har instruktionsbeføjelse med hensyn til, hvorledes dette nærmere skal ske.

Da der ikke består noget almindeligt over- og underordnelsesforhold mellem statslige myndigheder og kommunalbestyrelser, kan der ikke uden videre sluttes fra forholdene på det statslige område. Det siger sig selv, at der ikke uden lovhjemmel er pligt for kommunalbestyrelser til at modtage delegation, men de manglende instruktions- og disciplinærbeføjelser for den statslige myndighed må også som udgangspunkt siges at gøre delegation fra statslige til kommunale myndigheder betænkelig.

I praksis har statslige myndigheder imidlertid ikke ganske anset sig for afskåret fra at delegere dispensationsbeføjelser til ikke-underordnede organer. Der foreligger således fra tiden forud for byggeloven af 1960 en række eksempler på, at indenrigsministeriet og boligministeriet har bemyndiget de lokale bygningskommissioner (og Københavns magistrat og Frederiksberg og Gentofte kommunalbestyrelser) til at meddele visse dispensationer fra bygningslovgivningen[5].

Som yderligere eksempel kan nævnes, at socialministeren efter den tidligere gældende lov om børne- og ungdomsforsorg[6] bemyndigede de sociale udvalg til på socialstyrelsens vegne at godkende vedtægter for anerkendte selvejende daginstitutioner i kommuner[7].

Under hensyn til at en delegerende statslig myndighed vil kunne omgøre afgørelser, der er truffet i henhold til delegationen, i samme omfang, som hvis den selv havde truffet dem, synes der da heller ikke at være grund til at antage, at delegation fra centrale statslige myndigheder til

kommunalbestyrelser skulle være ganske udelukket. Der synes imidlertid på forhånd efter forholdets natur at måtte gælde delegationsforbud på visse områder. Hvor der ved lovgivningen er etableret et egentligt anke- eller rekursforhold mellem en statslig og en kommunal myndighed, vil den statslige myndighed naturligvis ikke kunne overlade til den kommunale myndighed selv at udøve anke- eller rekursbeføjelserne. Tilsvarende må gælde, hvor der er tale om, at den statslige myndighed efter loven skal udøve egentlige tilsynsfunktioner over for kommunalbestyrelserne[8].

Efter den opgavefordeling, der som et led i kommunalreformen er gennemført mellem stat og kommuner, synes behovet for delegation fra centrale statslige organer til kommunalbestyrelserne imidlertid at være yderst ringe[9].

16.2 Delegation fra regionale statsorganer til kommunalbestyrelser.

Det følger af indholdet af de funktioner, som de fleste regionale statsorganer varetager, at det må anses for forudsat i den pågældende lovgivning, at funktionerne skal udøves af organet selv, altså at delegation til kommunalbestyrelser må anses for udelukket. Dette gælder således for tilsynsrådene, statsamterne, udskrivningskredsene, distriktstoldkamrene, amtsskatteinspektoraterne og embedslægeinstitutionerne.

På enkelte områder er det dog muligt, at adgangen til delegation til kommunalbestyrelser ikke kan anses for ganske udelukket. Som et eksempel kan måske nævnes arbejdsformidlingen, hvor kommunerne i forvejen har tilgrænsende opgaver (ungdomsvejledning m.v.).

16.3 Delegation fra andre lokale myndigheder til kommunalbestyrelser.

Der findes ikke på det lokale plan statslige organer med egentlige administrative funktioner[10]. Derimod findes der

en række kommissioner, der må betegnes som lokale forvaltningsorganer med særlig status. De vigtigste er ligningskommissionen, skolekommissionen og brandkommissionen. Fælles for disse kommissioner er, at de sekretariatsbetjenes af det kommunale administrationsapparat.

Også her må den omstændighed, at sådanne kommissioner er påbudt i lovgivningen med en nærmere angivet sammensætning og bestemt afgrænsede funktioner tale imod antagelsen af en adgang til delegation til kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg. Derimod kan der ikke på forhånd opstilles noget delegationsforbud for så vidt angår overdragelser af beføjelser til det kommunale administrationsapparat, der som nævnt sekretariatsbetjener kommissionerne. En sådan delegation forekommer i vidt omfang for ligningskommissionens vedkommende.

16.4 Delegation mellem amtsråd og kommunalbestyrelser.

Der forekommer i lovgivningen bestemmelser, hvorefter ministeren kan fastsætte regler om, at beføjelser, der er henlagt til amtsrådet, kan udøves af kommunalbestyrelsen. Efter miljøbeskyttelsesloven kan miljøministeren således efter forhandling med de kommunale organisationer bestemme, at visse beføjelser, der efter loven er henlagt til amtsrådet, henholdsvis hovedstadsrådet, kan udøves af kommunalbestyrelsen[11]. En tilsvarende adgang findes i vandforsyningsloven, idet det dog her er en forudsætning, at der foreligger godkendte planer[12].

Sådanne bestemmelser må dog karakteriseres som ministerbemyndigelser til at fravige lovenes kompetencefordeling på nærmere angivne områder og bør næppe betegnes som delegation.

På det ulovbestemte område må der også her antages at gælde delegationsforbud for så vidt angår beføjelser som anke- eller rekursmyndighed eller egentlige tilsynsbeføjelser.

Uden for disse områder må udgangspunktet være, at formodningen er imod en delegationsadgang. Det har været hovedbetragtningen i den opgavefordelingsreform, der blev gennemført i løbet af 1970'erne, at offentlige opgaver skal varetages så tæt som muligt på den befolkningsgruppe, som opgaverne vedrører. De offentlige opgaver er derfor så vidt muligt blevet lagt til kommuner. Kun opgaver, som er for store til at varetages af den enkelte kommune, opgaver hvis hensigtsmæssige varetagelse kræver samarbejde på tværs af kommunegrænserne samt en række planlægnings- og koordineringsopgaver er henlagt til amtskommunerne[13]. Placeringen af opgaver på henholdsvis det kommunale og amtskommunale plan er på de enkelte lovgivningsområder sædvanligvis foregået efter nøje overvejelser, og det har været et hovedprincip, at dobbeltkompetencer – altså kompetence både for kommunalbestyrelse og amtsråd, inden for samme anliggende – skulle undgås. Lovgiver har således lagt vægt på en klar ansvarsfordeling mellem amtsråd og kommunalbestyrelser. Det vil ikke være i overensstemmelse med de nævnte intentioner at foretage delegation af beføjelser mellem amtsråd og kommunalbestyrelser. Hvis der undtagelsesvis kan anføres særlige grunde til fordel for en delegation, kan mulighederne for en sådan dog næppe på forhånd helt afvises.

Noter

1. Indledning

1. Betænkning 420/1966 s. 139.
2. Betænkning 798/1977 s. 49.
3. Betænkning 894/1980 s. 195.
4. Betænkning 894/1980 s. 19.
5. Betænkning 894/1980 s. 195.
6. Se således *Ernst Andersen:* Forfatning og Sædvane 1947 s. 49ff, *Poul Meyer:* Om delegation af administrativ kompetence U.f.R.B. 1954 s. 29ff, *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret 1, 3. udg. 1980, s. 406 ff, og *samme*: Dansk Statsforfatningsret 2, 3. udgave 1980 s. 483 ff, *samme*: Statsretlige Studier 1959 s. 125 ff, *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udgave 1973 ved Peter Germer s. 203 ff samt NAT 1961 s. 473 ff om forhandlingerne på Det nordiske administrative forbunds 13. almindelige møde 1961.
7. Betænkning 894/1980 s. 115.
8. *Bent Christensen:* Forvaltningsret. Forvaltningens opgaver og organisation. Foreløbig, stencileret udgave 1984 s. 114 ff.
9. Se dog for norsk rets vedkommende tilløb i samme retning hos *Eckhoff* s. 212, 225 f og 238.
10. Jfr. *Eckhoff* s. 216.

2. Delegationsbegreber

1. Forvaltningsret s. 300.
2. Forvaltningen i det politiske system s. 78.
3. Se således *Torstein Eckhoff*: NAT 1961 s. 474 og *Ejler Koch* sammesteds s. 541.
4. Delegasjon s. 9.
5. Forvaltningsrett II s. 15.
6. NAT 1961 s. 473. Det siges her, at »delegasjon er en form

for tildeling av kompetance«.

7. Således Forvaltningskomitéen s. 118, Stortingskontrollutvalget (NOU 1972:38) citeret i *Frihagen*: Forvaltningsrett II s. 17, og *Ejler Koch* NAT 1961 s. 541.
8. Således *Ejler Koch* anf.st.
9. Beslutninger s. 126.
10. Lov og Ret II s. 118.
11. Betænkning 894/1980 s. 117.
12. Betænkning 894/1980 s. 117.
13. Betænkning 894/1980 s. 117, FOB 1975.39, boligministeriets cirkulæreskrivelse nr. 22 af 4. februar 1976, indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1982, Forvaltningskomiteen s. 113, *Christensen*: Nævn og Råd s. 275 f, *Eckhoff* s. 241, *Frihagen*: Delegasjon s. 28 og Forvaltningsrett II s. 25. Dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1953.632 kan formentlig også tages til indtægt for dette synspunkt. Derimod kan afgørelser vedrørende habilitetsspørgsmål næppe henregnes til denne kategori af procesledende afgørelser, jfr. Ugeskrift for Retsvæsen 1955.1061.
14. Forvaltningskomiteen s. 113, *Frihagen*: Forvaltningsrett II s. 24 f.
15. *Frihagen*: Forvaltningsrett II s. 25.
16. Jfr. *Jägerskiöld* i NAT 1961 s. 535, der peger på, at bl.a. begrebet iværksættelsesbeslutninger i et vist omfang bruges til at »opbløde« de ret vidtgående delegationsforbud i svensk ret.
17. Dette udelukker dog ikke kommunalbestyrelsen fra at kritisere formandens vurdering eller fra at give formanden retningslinier for udøvelsen af skøn i fremtidige tilsvarende sager, jfr. Kommentar s. 128. Tilsvarende må gælde i forholdet mellem et udvalg og dets formand.
18. Betænkning 894/1980 s. 139.
19. Kommunalstyrelseslovens §§ 18, 21, stk. 2, og 37, stk. 1.
20. Betænkning 894/1980 s. 118. *Nørgaard* s. 40.
21. Jfr. FOB 1973.326 og FOB 1975 s. 39, justitsministeriets skrivelse af 24. januar 1974 samt *Christensen*: Nævn og Råd s. 277. Jfr. endvidere boligministeriets cirkulæreskrivelse nr. 22 af 4. februar 1976 om eventuel adgang for formanden for en boligkommission til at træffe afgørelser på kommissio-

nens vegne. Det udtales heri, at kun i tilfælde, hvor forholdene i en sag er så presserende, at beslutning ikke kan opsættes til et møde i kommissionen, selv når muligheden for indkaldelse af ekstraordinært møde med kortest muligt varsel tages i betragtning, vil formanden kunne afgøre sagen på kommissionens vegne. Det udtales videre, at formanden derefter snarest muligt bør indkalde til et møde i kommissionen, hvor den trufne beslutning bliver behandlet.

22. Jfr. betænkning 894/1980 s. 118 og *Nørgaard* s. 41. Jfr. endvidere FOB 1973.326 og FOB 1975 s. 39 samt boligministeriets cirkulæreskrivelse nr. 22 af 4. februar 1976.
23. Jfr. *Poul Andersen* s. 300 f.
24. Jfr. Betænkning 894/1980 s. 122.
25. Kommunalstyrelseslovens § 17.
26. Kommunalstyrelseslovens § 21.
27. Jfr. f.eks. Ugeskrift for Retsvæsen 1944.664 ØLD, Ugeskrift for Retsvæsen 1965.209 ØLD med indenrigsministeriets skrivelse af 31. juli 1964 samt FOB 1974.23.
28. Betænkning 894/1980 s. 75 f.
29. Skrivelse af 3. december 1981.
30. Skrivelse af 18. februar 1982.
31. Skrivelse af 22. juli 1982, jfr. skrivelse af 26. november 1982.
32. Skrivelse af 28. juli 1982.
33. Betænkning 894/1980 s. 93.
34. Betænkning 894/1980 s. 97.
35. Jfr. *Ejler Koch* i NAT 1961 s. 540.
36. Jfr. betænkning 894/1980 s. 115 og *Frihagen*: Delegasjon s. 50 og *Frihagen* II s. 35.
37. Jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 8. november 1977 (citeret i FOB 1978 s. 748 f).
38. Jfr. Forvaltningskomiteen s. 113 og Frihagen II s. 26. Med hensyn til spørgsmålet om kommunalbestyrelsen ved generelle eller konkrete beslutninger kan ændre den kompetencefordeling mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene og mellem udvalgene indbyrdes, som følger af kommunens styrelsesvedtægt, jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke s. 163 ff.
39. Jfr. betænkning 894/1980 s. 119.

40. Jfr. FOB 1973 s. 334.
41. Betænkning 894/1980 s. 121.
42. Betænkning 894/1980 s. 121.
43. Betænkning 894/1980 s. 123.

3. Hjemmelsspørgsmålet

1. Jfr. *Espersen*: Beslutninger s. 126. Fra indenrigsministeriets nyere praksis kan nævnes skrivelser af 3. december 1981 og 11. december 1981.
2. Jfr. betænkning 894/1980 s. 118 og indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1982.
3. Jfr. *Nørgaard* s. 37 f. Forvaltningsret s. 23 og *Frihagen* II s. 23.
4. Jfr. *Torstein Eckhoff* i NAT 1961 s. 478.
5. Jfr. *Ejler Koch* i NAT 1961 s. 540.
6. Jfr. med henvisning til spørgsmålet om en sådan sondring i svensk og finsk ret NAT 1961 s. 480 og 517.
7. FOB 1972 s. 100. Ombudsmandens udtalelse kan vanskeligt forstås på anden måde, end at der til delegation af beføjelser til at træffe beslutning om ekspropriation normalt må kræves udtrykkelig lovhjemmel.
8. Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 15. juli 1974.
9. Betænkning 894/1980 s. 143 ff.
10. *Ejler Koch* i NAT 1961 s. 542 f. Som et eksempel på en sådan vidtgående delegationshjemmel kan nævnes den i FOB 1956 s. 164 nævnte ændring af statshusmandsloven.
11. Jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 31. juli 1972, jfr. skrivelse af 28. juli 1982. Ombudsmanden har erklæret sig enig i ministeriets synspunkt, jfr. FOB 1972 s. 98.
12. Jfr. f.eks. betænkning 894/1980 s. 125 f.
13. Jfr. betænkning 894/1980 s. 124 f.
14. Der var i den nu ophævede lov om offentlig forsorg § 3 hjemmel til at nedsætte underudvalg under det sociale udvalg. Denne bestemmelse er ikke medtaget i den sociale styrelseslov.
15. Indenrigsministeriets skrivelser af 6. april 1971 og 24. juni 1981. *Espersen*: Beslutninger II s. 76 ff. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 346.

16. Indenrigsministeriets skrivelse af 21. maj 1971.
17. Betænkning 894/1980 s. 125.
18. Indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1982, jfr. også indenrigsministeriets skrivelse af 24. juni 1981.
19. Jfr. *Espersen*: Beslutninger s. 128.
20. Jfr. betænkning 894/1980 s. 133 og 144 f. *Espersen*: Beslutninger s. 128 og *Harder*: Kommunalforvaltning s. 274 f.
21. Indenrigsministeriets skrivelser af 7. maj 1981, 25. juni 1981 og 3. juli 1981.
22. Kommentar s. 156.
23. *Espersen*: Beslutninger II s. 40 og *Harder*: Kommunalforvaltning s. 274 ff.
24. Betænkning 894/1980 s. 133 og indenrigsministeriets skrivelse af 25. marts 1980.
25. Betænkning 894/1980 s. 133.
26. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. juli 1981.
27. Jfr. herved betænkning 984/1980 s. 127.
28. Betænkning 894/1980 s. 127. Indenrigsministeriets skrivelse af 10. oktober 1977 og *Espersen*: Beslutninger s. 128.
29. Betænkning 894/1980 s. 127.
30. Betænkning 894/1980 s. 127 og 133. Jfr. endvidere indenrigsministeriets skrivelse af 10.december 1981 og *Harder*: Kommunalforvaltning s. 273 f. Derimod kan det ikke i sig selv begrunde et delegationsforbud, at sagen drejer sig om afgørelse af en tvistighed af judiciel karakter, jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 10. oktober 1977 og Forvaltningskomiteen s. 114. Heller ikke den omstændighed, at der er tale om fastsættelse af generelle forskrifter eller instrukser udelukker i sig selv delegation, jfr. Forvaltningskomiteen s. 113 og *Frihagen*: Delegasjon s. 29.
31. Betænkning 894/1980 s. 127.
32. Betænkning 894/1980 s. 127.
33. Betænkning 894/1980 s. 147.
34. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. marts 1982 og undervisningsministeriets skrivelse af 25. juli 1983.
35. FOB 1972 s. 99, jfr. FOB 1973 s. 336. Jfr. endvidere *Harder*: Lov og Ret II s. 121 f og *Frihagen*: Delegasjon s. 46.
36. Jfr. betænkning 894/1980 s. 127 og *Harder*: Kommunalforvaltning s. 271 f.

37. Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 15. juli 1974, jfr. FOB 1974 s. 24.
38. I de tilfælde, hvor lovgivningen tillægger udvalgene en *selvstændig* kompetence i sager vedrørende enkeltpersoner, jfr. f.eks. bistandslovens § 9, har kommunalbestyrelsen (amtsrådet) ingen kompetence, og der foreligger derfor ingen delegationsproblematik. Ved lov nr. 156 af 11. april 1984 er der hjemlet adgang til gennem bestemmelser i styrelsesvedtægten at fravige socialstyrelseslovens §§ 6 og 16 som led i forsøgsordninger med anden sagsfordeling mellem de stående udvalg.
39. Jfr. betænkning 894/1980 s. 126.
40. Jfr. betænkning 894/1980 s. 126 og *Harder*: Kommunalforvaltning s. 264.
41. Undervisningsministeriets skrivelse af 20. september 1984.
42. Jfr. betænkning 894/1980 s. 128.
43. Indenrigsministeriets skrivelse af 30. juni 1983.
44. Jfr. betænkning 894/1980 s. 128.
45. Betænkning 894/1980 s. 124. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 272 f og 277.
46. Indenrigsministeriets skrivelse af 28. juli 1982, jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 8. februar 1983.
47. Jfr. *Christensen og Espersen*: Politikere og embedsmænd s. 86.
48. Jfr. *Christensen og Espersen*: Politikere og embedsmænd s. 86.
49. Jfr. betænkning 894/1980 s. 95 f.

4. Generelle krav til delegation

1. *Norgaard* s. 41, *Eckhoff* s. 214, *Frihagen* II s. 24, *Olafur Johannesson* i NAT 1961 s. 522. Administration og borger s. 98 f.
2. Betænkning 894/1980 s. 114, *Poul Andersen* s. 303, *Holger Lavesen* i Kommunal Årbog 1967 s. 784. Arbejdsmængde og sagsantal er også anført i ombudsmandsudtalelser, jfr. f.eks. FOB 1972 s. 99 og FOB 1973 s. 122 ff.
3. *Holger Lavesen* i Kommunal Årbog 1967 s. 784.

4. Forvaltningskomiteen s. 117.
5. Betænkning 798/1977 s. 124, betænkning 894/1980 s. 115 og 119, Forvaltningskomiteen s. 117, *Poul Andersen* s. 304, *Eckhoff* s. 239, *Torstein Eckhoff* i NAT 1961 s. 510, *Frihagen* II s. 24 og *samme* i Delegasjon s. 45 f.
6. Betænkning 798/1977 s. 124.
7. Betænkning 894/1980 s. 119, Betænkning 798/1977 s. 124, Forvaltningskomiteen s. 118, Administration og borger s. 100.
8. ØLD 1948 s. 654.
9. Betænkning 894/1980 s. 119.
10. FOB 1973 s. 122 ff.
11. Betænkning 894/1980 s. 119, *Frihagen* II s. 16.
12. Betænkning 894/1980 s. 119.
13. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. maj 1981. Det menige kommunalbestyrelsesmedlems tilsynspligt er dog ikke vidtrækkende, jfr. betænkning 996/1983 s. 37 f.
14. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. juli 1981.
15. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. marts 1982.
16. Administration og borger s. 101.
17. Forvaltningskomiteen s. 118, *Frihagen* II s. 17, *Ejler Koch* i NAT 1961 s. 541.
18. *Nørgaard* s. 48, jfr. *Poul Andersen* s. 305 f.
19. *Nørgaard* s. 48.
20. Indenrigsministeriets skrivelse af 8. februar 1983.
21. Jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 2. januar 1973 og Kommentar s. 343 f.
22. Jfr. om medunderskrift *Christensen og Espersen*: Politikere og embedsmænd s. 71. I Sverige er det derimod et princip, at underskriften angiver den, der er ansvarlig for beslutningen, jfr. *Nils Herlitz* i NAT 1961 s. 532.

5. Retsvirkninger af delegation

1. Betænkning 894/1980 s. 117 f, *Harder*: Kommunalforvaltning s. 269.
2. Betænkning 894/1980 s. 123 f.
3. Betænkning 894/1980 s.123.

4. Indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1982. *Eckhoff* s. 213.
5. Betænkning 894/1980 s. 120, *Poul Andersen* s. 307, *Christensen og Espersen*: Politikere og embedsmænd s. 87, *Espersen*: Beslutninger s. 127.
6. Forvaltningskomiteen s. 118, *Frihagen* II s. 17, *Ejler Koch* i NAT 1961 s. 541.
7. Betænkning 894/1980 s. 120, *Poul Andersen* s. 307, *Christensen og Espersen*: Politikere og embedsmænd s. 87, *Espersen*: Beslutninger s. 127, Indenrigsministeriets skrivelse af 23. juli 1982.
8. *Christensen og Espersen*: Politikere og embedsmænd s. 87.
9. Jfr. Ugeskrift for Retsvæsen 1939 s. 187 ØLK.
10. Efter kommunalstyrelseslovens § 45 skal kommunalbestyrelsen i et møde træffe afgørelse om revisionens bemærkninger.
11. Jfr. FOB 1978 s. 752.
12. Betænkning 894/1980 s. 120.
13. Betænkning 894/1980 s. 120.
14. *Nørgaard* s. 219.
15. Ugeskrift for Retsvæsen 1939 s. 187 ØLK.
16. Ugeskrift for Retsvæsen 1948 s. 654 ØLD.
17. *Nørgaard* s. 220.
18. Jfr. Ugeskrift for Retsvæsen 1939 s. 187 ØLK og Ugeskrift for Retsvæsen 1948 s. 654 ØLD.

6. Kommunalbestyrelsens og udvalgenes delegationsbeslutninger. Flertalsafgørelse eller enighedskrav?

1. Betænkning 894/1980 s. 128 ff.
2. *Harder* Kommunalforvaltning s. 285, Kommentar s. 62.
3. Indenrigsministeriets skrivelse af 5. september 1967.
4. Betænkning 894/1980 s. 129.
5. Betænkning 894/1980 s. 139 og 141.
6. Betænkning 894/1980 s. 130.
7. Betænkning 894/1980 s. 130.

8. *Espersen*: Beslutninger s. 82, Kommentar s. 97, *Nørgaard* s. 161.
9. Indenrigsministeriets skrivelse af 5. januar 1983.
10. Jfr. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 348.
11. Betænkning 894/1980 s. 130 ff.

7. Kommunalbestyrelsens delegationsmuligheder

1. Kommunalstyrelseslovens § 37, jfr. § 21, stk 2.
2. Kommunalstyrelseslovens § 45, stk.1.
3. Kommunalstyrelseslovens § 18, stk. 4. For så vidt angår selve vedtagelsen af planer for kommunen må der normalt antages at gælde et delegationsforbud for kommunalbestyrelsen, således at disse sager skal indstilles til afgørelse i kommunalbestyrelsen, jfr. betænkning 894/1980 s. 133.
4. Kommunalstyrelseslovens § 18, stk. 3.
5. Kommunalstyrelseslovens § 21, stk. 1.
6. Kommunalstyrelseslovens § 18, stk. 2. De i normalstyrelsesvedtægtens §§ 10-12 angivne beføjelser for økonomiudvalget må i det store og hele anses for nærmere uddybninger af de i lovens § 18, stk. 2, angivne beføjelser.
7. Kommentar s. 91, *Espersen*: Beslutninger s. 103.
8. Jfr. betænkning 894/1980 s. 133.
9. Jfr. betænkning 894/1980 s. 133 f.
10. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. december 1981.
11. Jfr. betænkning 894/1980 s. 134.
12. Jfr. betænkning 894/1980 s. 77 f.
13. Jfr. *Harder* i Kommunalforvaltning s. 264.
14. Jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke s. 164.
15. Indenrigsministeriets skrivelse af 17. juli 1970.
16. Betænkning 894/1980 s. 134.
17. Betænkning 894/1980 s. 51.
18. Betænkning 894/1980 s. 135 f.
19. Lov nr. 629 af 23. december 1980.
20. Jfr. *Harder* i Kommunalforvaltning s. 362 f.
21. Jfr. *Harder* i Kommunalforvaltning s. 360.

22. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. februar 1974.
23. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. juni 1972.
24. Indenrigsministeriets skrivelse af 13. december 1974, jfr. skrivelse af 22. februar 1977 og skrivelse af 20. juli 1978.
25. Indenrigsministeriets skrivelse af 8. marts 1982.
26. Jfr. betænkning 798/1977 s. 44.
27. Betænkning 894/1980 s. 136 f.
28. Kommunalforvaltning s. 363.
29. Indenrigsministeriets skrivelse af 20. juli 1978.
30. Spørgsmål 29. Spørgsmål og svar er optaget i beretning fra udvalget angående forslag til lov om kommunernes styrelse afgivet 26. september 1967.
31. Betænkning 894/1980 s. 99.
32. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. maj 1982. Besvarelse af spørgsmål 47 stillet af folketingets kommunaludvalg.
33. Betænkning 894/1980 s. 137.
34. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. marts 1982.
35. Betænkning 894/1980 s. 137 f.
36. Jfr. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 174 f.
37. Jfr. *Harder*: Administrationens opbygning i kommunerne. Kommunal Årbog 1972 s. 9 ff.
38. Jfr. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 169.
39. Betænkning 894/1980 s. 55.
40. I de meget detaljerede »Delegations- og kompetencefordelingsregler for Århus amtskommune«, senest vedtaget af amtsrådet i maj 1984 betjener man sig udelukkende af begreberne »Besluttende instans« og »Indstillende instans«.

8. De stående udvalgs delegationsmuligheder

1. Jfr. betænkning 894/1980 s. 140 og indenrigsministeriets skrivelse af 30. marts 1979.
2. Jfr. dog kort *Harder* i Kommunalforvaltning s. 348.
3. Nævn og Råd s. 275 ff.
4. Ugeskrift for Retsvæsen 1948 s. 654 ØLD. Af andre domme kan nævnes Ugeskrift for Retsvæsen 1954 s. 561 ØLK, der

ophævede en kendelse afsagt af en boligrets formand uden deltagelse af lægdommere, og Ugeskrift for Retsvæsen 1955 s. 1061 ØLK, der fastslog, at indsigelse mod en lægdommers habilitet måtte påkendes af den samlede boligret og ikke af boligretsformanden.

5. *Norgaard* s. 40 f.
6. FOB 1963 s. 33.
7. FOB 1973 s. 334.
8. Justitsministeriets skrivelse af 24. januar 1974.
9. Betænkning 894/1980 s. 140 f.
10. Betænkning 894/1980 s. 141.
11. Jfr. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 174 f og betænkning 894/1980 s. 141.

9. Økonomiudvalgets delegationsmuligheder

1. Jfr. Kommentar s. 92.
2. Jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981 om normalstyrelsesvedtægt for kommuner.
3. Betænkning 894/1980 s. 138.
4. Indenrigsministeriets skrivelse af 10. december 1981.
5. Jfr. betænkning 894/1980 s. 139.

10. Borgmesterens delegationsmuligheder

1. Betænkning 894/1980 s. 142.

11. Delegationsmuligheder for de kommunalpolitiske organer i magistratsstyrede kommuner

1. Hjemmelen til magistratsstyre findes f.s.v. angår København i

lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984 om Københavns kommunes styrelse. For de øvrige kommuners vedkommende findes hjemmelen i kommunalstyrelseslovens § 64, hvorefter der i styrelsesvedtægten for disse kommuner kan træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Frederiksberg er også omfattet af hjemmelen i § 64, men har ikke benyttet sig af adgangen til at indføre en egentlig magistratsordning.
2. Betænkning 894/1980 s. 142.
3. Betænkning 894/1980 s. 143.
4. Betænkning 894/1980 s. 143.

12. De kommunalpolitiske organers adgang til subdelegation

1. Den gældende affattelse af kommunalstyrelseslovens § 41 er sket ved lov nr. 629 af 23. december 1980.
2. Jfr. betænkning 894/1980 s. 128.
3. Jfr. betænkning 894/1980 s. 128 og 138.
4. Jfr. betænkning 894/1980 s. 125 og 135.
5. Jfr. *Espersen*: Beslutninger s. 130 f.

13. Delegation inden for det kommunale administrationsapparat

1. Socialstyrelseslovens § 9.
2. Socialstyrelseslovens § 17.
3. Jfr. *Erik Harder*: Dansk Kommunestyre i grundtræk, 3. udgave 1982, s. 51 f.
4. Jfr. *Erik Harder* Administrationens opbygning i kommunerne. Kommunal Årbog 1972 s. 13.
5. Betænkning 894/1980 s. 142.
6. Betænkning 894/1980 s. 96 f.

14. Kommunale samarbejdsaftaler

1. Senest finansministeriets cirkulære til samtlige ministerier og styrelser nr. 199 af 21. november 1979.
2. Folketingsbeslutning af 21. december 1979.
3. Til brug ved kurser for medlemmer af kommunale samarbejdsudvalg er af Den kommunale Højskole i Danmark udgivet: SU-håndbog. Håndbog for samarbejdsudvalgsmedlemmer. 1982.
4. Jfr. tilsvarende for statens vedkommende *Ole Krarup*: Demokrati på arbejdspladsen i det offentliges virksomhed. Bilag 1 til betænkning 602/1971 s. 27.
5. Efter standardaftalen kan hver af parterne opsige fastlagte retningslinier med 2 måneders varsel. Forinden opsigelse finder sted, skal der ved almindelig drøftelse i samarbejdsudvalget søges gennemført ændringer af de hidtidige retningslinier på en for parterne tilfredsstillende måde.
6. Jfr. *Bent Christensen*: Medbestemmelse i den offentlige forvaltning. Juristen 1972 s. 383.
7. Mindretalsudtalelse af *Bent Nyløkke Jørgensen* i betænkning 602/1971 s. 14.
8. På det statslige område er det ledelsen, der træffer afgørelse, hvis der ikke kan opnås enighed, jfr. *Bent Christensen*: Medbestemmelse i den offentlige forvaltning. Juristen 1972 s. 391.
9. Århus amts tilsynsråd har den 16. december 1982 udtalt, at rådet ikke fandt grundlag for at ophæve en byrådsbeslutning, fordi reglerne om høring af samarbejdsudvalg var tilsidesat, idet disse regler ikke er en bestanddel af lovgivningen i vid forstand, jfr. styrelseslovens § 61, men er blevet til ved aftaler mellem Kommunernes Landsforening på den ene side og de berørte lønmodtagerorganisationer på den anden side.

15. Ekstern delegation fra kommunalbestyrelsen

1. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. august 1953.

2. Jfr. den kommenterede skolestyrelseslov ved *Preben Espersen, Henrik Kemp og Claus Ulrich*, 2. udgave 1979 s. 164. Kommunernes Landsforening har i skrivelse af 13. marts 1975 udsendt vejledende retningslinier for overladelse af økonomiske beføjelser til skolenævn.
3. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. april 1975.
4. Indenrigsministeriets skrivelse af 9. april 1976.
5. Jfr. betænkning 996/1983 s. 119.
6. Betænkning 798/1977 s. 134 f.
7. Betænkning 798/1977 s. 135 ff.
8. Betænkning 798/1977 s. 140 ff.
9. Lovbekendtgørelse nr. 687 af 28. december 1984.
10. Betænkning 798/1977 s. 110 ff.
11. Jfr. betænkning 798/1977 s. 121 og *Emil le Maire*: Nærdemokrati og delegation. Juristen og Økonomen 1978 s. 90 f.
12. *Harder*: Kommunalforvaltning s. 365.
13. Betænkning 798/1977 s. 123.
14. *Poul Andersen* s. 303, *Eckhoff* s. 233, *Espersen*: Beslutninger s. 132, *Nørgaard* s. 47. Se dog anderledes *Eivind Smith* i TfR 1976 s. 360 ff.
15. Betænkning 798/1977 s. 123.
16. Nærdemokrati og delegation. Juristen og Økonomen 1978 s. 89 ff.
17. Aftaler s. 510 f.
18. Jfr. betænkning 798/1977 s. 120 ff og *Emil le Maire*: Nærdemokrati og delegation. Juristen og Økonomen 1978 s. 89 ff. Indenrigsministeriets skrivelse af 29. november 1984.
19. Betænkning 798/1977 s. 112 ff.
20. Betænkning 798/1977 s. 124.

16. Ekstern delegation til kommunalbestyrelsen

1. Lov nr. 246 af 10. juni 1960. Byggelov for købstæderne og landet. § 15, jfr. f.eks. cirkulæreskrivelse nr. 219 af 11. december 1963 om opførelse af transformerstationer, skrivelse nr. 271 af 29. november 1974 til bygningsmyndighederne

om dispensationskompetencen efter byggelovgivningen samt bemyndigelsesskrivelse nr. 177 af 30. september 1975 til bygningsmyndighederne om overdækkede terrasser og drivhuse ved fritliggende parcelhuse.

2. Lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 med senere ændringer § 4, jfr. cirkulære nr. 211 af 3. oktober 1974 om ændringer i vejloven.
3. Jfr. Karnovs lovsamling, 10. udgave s. 1472 note 11.
4. *Poul Andersen* s. 303 ff, *Norgaard* s. 44.
5. Jfr. f.eks. cirkulære nr. 86 af 3. april 1950 til samtlige amter, kommunalbestyrelser og bygningskommissioner angående bygningsdispensationer til opførelse af huse med særlig byggemåde m.v., cirkulære nr. 251 af 14. december 1950 til Københavns magistrat, Frederiksberg og Gentofte kommunalbestyrelser og samtlige amter og byråd angående indretning af lejligheder i tagetager, cirkulære nr. 209 af 19. december 1952 om indretning af lejligheder i tagetager, cirkulære nr. 80 af 31. maj 1954 om bygningsdispensationer til isolering af skorstene m.v., samt cirkulære nr. 165 af 14. december 1954 om bygningsdispensationer med hensyn til loftshøjde.
6. Lovbekendtgørelse nr. 413 af 28. august 1970 § 67.
7. Socialministeriets cirkulære nr. 245 af 15. november 1972.
8. Dette har dog ikke forhindret indenrigsministeriet i at meddele generelle samtykker til kommunale dispositioner, der efter den tidligere styrelseslovgivning krævede tilsynsmyndighedens samtykke, jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke s. 30 ff.
9. Som et eksempel kan dog nævnes cirkulæreskrivelse nr. 278 af 11. december 1973, hvorved boligministeriet som led i en forenkling af den offentlige byggesagsbehandling bemyndiger bygningsmyndigheden (kommunalbestyrelsen) til at give samtykke til aflysning af visse vedligeholdelsesdeklarationer.
10. Jfr. *Preben Espersen*: Statsforvaltning, 3. udgave 1984, Dansk Kommunalkursus, s. 51. Der bortses fra visse meget specielle hverv som f.eks. strandfogeder. Politimesterembederne synes hverken at kunne betegnes som regionale eller (rent) lokale.
11. Lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982 § 15.

12. Lov nr. 299 af 8. juni 1978 som ændret ved lov nr. 303 af 9. juni 1982, § 6.
13. Jfr. Kommunerne, det offentlige og samfundsudviklingen. Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut 1980 s. 31 f.

Forkortelsesliste

Kun kilder, der ikke er fuldstændigt citeret i teksten eller noterne, er medtaget i følgende fortegnelse. Forkortelser kursiveret.

Administration og Borger:	Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard: Administration og Borger. Forvaltningsret i grundtræk. 2. udg. 1984.
Poul Andersen:	Poul Andersen. Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner, 5. udgave. 1965.
Betænkning 602/1971:	Betænkning afgivet af det under 15. oktober 1968 nedsatte udvalg til revision af samarbejdsudvalgsvirksomheden inden for statens styrelser m.v. Betænkning 602/1971.
Betænkning 798/1977:	Kommunalt nærdemokrati. Betænkning 798/1977.
Betænkning 894/1980:	Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. Betænkning 894/1980.
Betænkning 996/1983:	Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret. Betænkning 996/1983.
Christensen: Nævn og Rad	Bent Christensen. Nævn og Råd. 1958.
Christensen og Espersen: Politikere og embedsmænd:	Bent Christensen og Preben Espersen: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd. 1983.
Eckhoff:	Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett. 2. utg. 1982.
Espersen: Beslutning og samtykke:	Preben Espersen: Beslutning og samtykke, Studier over approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning. 1974.
Espersen: Beslutninger:	Preben Espersen. De kommunale beslutninger. 1970.

Espersen: Beslutninger II:	Preben Espersen. De kommunale Beslutninger. Anden del. 1973.
FOB:	Folketingets ombudsmands beretning.
Forvaltningskomiteen:	Innstilling fra komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen). 1958.
Forvaltningsret:	Forvaltningsret. Almindelige emner. 1979.
Frihagen II:	Arvid Frihagen: Forvaltningsrett II. 1977.
Frihagen: Delegasjon:	Arvid Frihagen. Delegasjon av forvaltningsmyndighet. 1973.
Harder: Kommunalforvaltning:	Erik Harder. Dansk Kommunalforvaltning. Kommunalbestyrelsen. 4. udgave. 1982.
Harder: Lov og ret II:	Erik Harder: Kommunens lov og ret II. 1965.
Kommentar:	Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Preben Espersen og Erik Harder. 5. udgave. 1981.
Kommunalstyrelsesloven:	Lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse.
Lundquist:	Lennart Lundquist: Forvaltningen i det politiske system. 1976.
Mathiassen: Aftaler:	Jørgen Mathiassen. Aftaler i forvaltningsretten. 1974.
NAT:	Nordisk administrativt tidsskrift.
Nørgaard:	Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling. 2. udgave ved Jens Garde. 1981.
Ross: Statsforvaltningsret I:	Alf Ross: Dansk statsforvaltningsret I. 3. udgave ved Ole Espersen. 1980.
Ross: Statsforvaltningsret II:	Alf Ross: Dansk statsforvaltningsret II. 3. udgave ved Ole Espersen. 1980.
TfR	Tidsskrift for rettsvidenskap.
VLD	Vestre landsrets dom.
VLK	Vestre landsrets kendelse.
ØLD	Østre landsrets dom.
ØLK	Østre landsrets kendelse.

Stikordsregister

Ad hoc-udvalg 86
Administrationsapparat, delegation til 62, 72ff, 89ff, 103f, 109, 112f
Administrationsledelse, borgmesterens 83, 92f
Administrationsudvalg 144ff
Administrative forhold 78f
Administrative niveau 49ff
Afgørelsesniveau 50ff
Aftalebrud, samarbejdsaftaler 130f
Aktindsigt 58
Almindelige retsgrundsætninger 24
Amtsråd og kommunalbestyrelser, delegation mellem 154f
Amtsrådsforeningen, delegation til 136f
Andre kommuner, delegation til 135
Anlægsvirksomhed 37
Ansattes krav på delegation 53
Anstaltsanordninger 28f

Beboerforeninger 141
Bebyrdende forvaltningsafgørelse 64
Begunstigende forvaltningsafgørelse 64
Behovskrav 54
Bekendtgørelse af delegationsbeslutning 57f
Bemærkninger til lovforslag 45f
Beslutningsprotokol 58, 63
»Besluttende instans« 51
Bestemthedskrav 54f
Betingede bevillinger 44, 80, 107, 115
Betinget kompetence 29ff
Bevillinger, indstilling om 77f
Bevillingsmyndighed 44, 80
Bevillingsspørgsmål 44f
Borgerkrav om afgørelsesniveau 52
Borgerrepræsentationen 111f
Borgmester, delegation til 60f, 70ff, 82ff, 101f, 107f, 112
Borgmesters administrationsledelse 103f
Borgmesters delegationsmuligheder 110, 113
Brugerdemokrati 141ff
Budgetoverslag 77
Byggeprogrammering 80
Byggeudvalg 85

Centrale statslige organer, delegation fra 151ff
Cirkulation, sagers afgørelse ved 71

Delegationsbegreb 17, 21ff
Delegationsforbud 36, 39ff, 49ff, 63, 90, 105ff, 153f
Delegationsforbud i forhold til administrationen 49ff
Delegationsforbud, overtrædelse af 63
Delegationsteori 17
Detailafgørelser, udfyldende 22f, 40
Dispensationer 28, 151
»Dobbelte kommandoveje« 18

Efterfølgende godkendelse 64f
Efterretning, forelæggelse til 56
Egen arbejdssituation 126, 129f
Ekspropriation 37f
Ekstern delegation 17, 32f
Ekstern delegation fra kommunalbestyrelsen 135ff
Ekstern delegation til kommunalbestyrelsen 151ff
Enighedskrav 61, 66ff, 150
Enkeltmedlemmer, forbud mod delegation til 42f
Enstemmighedskrav 61, 66ff, 150

Fagskøn 53
Faktiske handlinger 22f
Ferietid, afgørelser i 68
Flertalsafgørelse 66ff
Folketingets ombudsmand, se ombudsmand
Forarbejder til lovforslag 45f
Forbud mod delegation 36, 39ff, 49ff, 63, 90, 105ff 153f
Forholdets natur 24, 46f, 53
Formand, delegation til 42
Formand for kommunalbestyrelsen, se borgmester
Forretningsudvalg 42
Forsvarlighedskrav 54
Fortsat afgørelsesadgang for den delegerende 62
Forvaltningspyramide 26, 36, 113, 122
Forvaltningsrevision 45
Fritagelse for medlemshverv 46
Funktionelle delegationsforbud 40ff
Funktionsdeling 25, 31f, 52f, 74
Fællesskabsaftaler 46

Garantiforpligtelser 43, 114
Generel delegation 33
Generelle krav til delegation 54ff
Grundejerforeninger 141
»Gummiboldsituation« 27f

Handleområde, institutionsdrift 123
Handleområde, kommunale administrations 31f, 74
Handleområde, udvalgs 26ff
Hastesager 24, 107, 112
Hierarki 122
Hjemmel for delegation 36ff
Høring 23, 94ff

Indgrebsret, borgmesters 93, 104

Indgribende afgørelser 37, 47, 100f
Indstillinger 81ff, 87, 94ff
Inhabilitet 31
Indholdsmæssige delegationsforbud 43ff
Institutionsafgørelser 25f, 110, 113, 122
Institutionsdemokrati 141f
Institutionsdrift 37, 123
Institutionsledelse 123
Instruks for ansatte 89f
Intern delegation 32f

Kasse- og regnskabsvæsen 77, 106, 108
Klarhedskrav 54f
Kommissioner 24
Kommissioner, delegation til 136
Kommunalbestyrelser og amtsråd, delegation mellem 154f
Kommunaldirektør, ansættelse af 46
Kommunale administrationsapparat, delegation inden for 121ff
Kommunale anliggender 39f
Kommunale fællesskaber, delegation til 135f
Kommunale organisationer, delegation til 136f
Kommunale samarbejdsudvalg 124ff
Kommunale styrelsesvedtægter 36, 38, 41f, 49, 68, 81f, 84ff, 105f
Kommunallovskommissionen 15
Kommunalt nærdemokrati 15, 137ff
Kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre, udvalg om 16
Kommunernes Landsforening, delegation til 136f
Kommunernes lønningsnævn 136f
Kompetencebærer, kommunalbestyrelsen som 39f, 43, 52
Kompetencefordelingsplaner 31, 33, 56f, 83, 94ff, 103, 115, 122
Kompetenceoverførsel 21
Konkret delegation 33
Kontrolkrav 55ff
Krav til delegation 54ff
Kundgørelse af delegationsbeslutning 57f
Kvalificeret majoritet 44
Kvalifikationer, krav om nødvendige 55, 63
København 111ff

Legitimationsspørgsmål 59
Lokale myndigheder, delegation til kommunalbestyrelsen fra 153f
Lokale råd, delegation til 137ff
Lokale udvalg, delegation til 137ff
Lovbestemte kompetencer 23ff

Lovbestemte udvalgsopgaver 48f
Lovgivningsmagt, delegation af 17
Lovmæssig regulering af delegation 38f
Løn- og personaleforhold 77, 106ff
Lønningsnævn, kommunernes 136f
Låneoptagelse 43

Magistratsstyrede kommuner 111ff
Majoritet, kvalificeret 44
Mangler ved delegation, virkning af 63f
Medbestemmelse, samarbejdsudvalg 127ff
»Meddelelser« 71f
Medlemshverv, fritagelse for 46
Midlertidige hverv 87
Midlertidige udvalg 86f
Mindretalsbeskyttelse 18, 42, 46, 67, 70ff, 113, 150
»Minimumsafgørelse« på politisk niveau 50ff
Modsætningsslutninger 38
Møde, krav om beslutning i 43ff, 46

Nærdemokrati 15f, 137ff
Næstformandens overtagelse af beføjelser delegeret til borgmesteren 116f
Nævn 24, 98ff
Nævn, delegation til 136

Odense 111ff
Offentliggørelse af delegationsbeslutning 57f
Offentlighedslov 57f
Ombudsmand 18, 47, 98, 100f
Organisationsmagt 17
Organisationsplaner 46, 94ff, 115, 122
Over- og underordnelsesforhold 26, 52f, 62, 152
Overtrædelse af delegationsforbud 63

Pantsætning 114
Personalespørgsmål 23f, 77, 106ff
Planlægning 77, 106
Pligt til at modtage delegation 59ff
Pligt til at delegere 52f
Politiske niveau 49ff
Private, delegation til 141ff
Procesledende afgørelser 22f
Pyramideopbygning, forvaltnings 26, 36, 113, 122

Rammebevillinger 80
Regionale statsorganer, delegation fra 153
Registre, offentlige myndigheders 44
Ressourcer, krav til 55
Retsgrundsætninger 48
Retssædvane 36f
Retsvirkninger af delegation 59ff
Revision 44f
Revisionsbemærkninger 44f

Råd 98ff
Rådmænd 111ff

Sagsgang, styring af 95
Sagsområder, udvalgs 41
Samarbejdsaftaler 93f, 124ff
Samarbejdsudvalg 124ff
Samordning af planlægning 77, 106
Samlede magistrat 111f
Skolekommission 47, 50, 96
Skolenævn 136
Socialudvalg 48
Standsningsret, borgmesters 93, 104
Statslige organer, delegation fra 151ff
Statslige organer, delegation til 135
Stikprøver 55
Stillingsbeskrivelser 56, 97, 122f, 128
Stiltiende delegation 30f, 33ff, 103
Styrelsesvedtægter, kommunale 36, 38, 41f, 49, 68, 81f, 84ff, 105f
Stående udvalg, delegation til 80ff, 98, 106f
Subdelegation 35, 49f, 114ff, 122f
Særlige udvalg, delegation til 84ff, 102, 109

Tilbagekaldelse af delegation 62, 68, 74, 146
Tillægsbevillinger 77f
Tilskud 146
Tilsyn, krav om 55ff
Tjenestegrenschefer, ansættelse af 46

Ubestemt delegation 63
Udbygningsplaner 46
Udfyldende detailafgørelser 22f, 40
Udleje 146
Udtalelser uden retlige virkninger 22f
Udtrykkelig delegation 33f
Udtrykkelig lovhjemmel, krav om 37f
Udvalg, delegation til 59f
Udvalg, forudsatte handleområde 26ff
Udvalgsformand, delegation til 61, 98ff
Udvalgsopgaver, lovbestemte 48f
Udvalgsopgaver, vedtægtsbestemte 49
Ugyldighed 63f
Umiddelbar forvaltning 26ff, 29, 81f
Underskrift 58
Underudvalg, forbud mod delegation til 42, 102
Utvivlsomme sager 24, 107

Vedtægt, se tillige styrelsesvedtægt
Vedtægtsbestemte udvalgsopgaver 49
Viceborgmester, se næstformand
Videredelegation, se subdelegation

Ydre legitimation 59

Økonomiske forhold 78f
Økonomisk – kritisk revision 45
Økonomiudvalg 48ff
Økonomiudvalg, delegation til 77ff

Ålborg 111ff
Århus 111ff
Årsbudget 44, 77, 105f, 115, 123, 136
Årsregnskab 45, 77, 106