

KOMMUNENS STYRELSE

Af
fuldmægtig Preben Espersen, Indenrigsministeriet



Bog nr. 2 i AOF's kommunale bibliotek
under samlet redaktion
af fhv. borgmester Ove Hansen, Ballerup,
kommunalsekretær Preben Lassen
og sekretær Erik Stubtøft

ARBEJDERNES OPLYSNINGSFORBUND
I DANMARK

1969

Omslaget tegnet af
Jørgen Bach

$\frac{1}{2} = \frac{1}{2}$

Indhold:

FORORD	9
<i>KAPITEL I</i>	
REGLERNE OM KOMMUNERNES STYRELSE	11
I. Afgrænsningen af de kommunale styrelsesregler	11
II. Hvor findes reglerne om kommunernes styrelse?	12
A. De hidtil gældende regler	12
B. Reglerne for den fremtidige styrelsesordning	13
1. Loven om kommunernes styrelse	14
2. Kommunernes styrelsesvedtægter	18
3. Kommunalbestyrelsens forretningsorden og almindelige grund- sætninger for kommunernes styrelse	23
<i>KAPITEL II</i>	
VALG AF KOMMUNALBESTYRELSEN OG KOMMUNALBE- STYRELSENS KONSTITUERING	26
I. Valg af kommunalbestyrelsen	26
II. Kommunalbestyrelsens konstituering	28
<i>KAPITEL III</i>	
KOMMUNALBESTYRELSENS MØDER	34
I. Tid og sted for møderne, mødeforberedelse og mødeindkaldelse	34
II. Beslutningsdygtighed m. v.	37
III. Møder for lukkede døre og kommunalbestyrelsesmedlemmer- nes tavshedspligt	38
IV. Inhabilitet	45
V. Diæter m. v. til kommunalbestyrelsens medlemmer	47
<i>KAPITEL IV</i>	
UDVALGENES VIRKSOMHED	52
I. De forskellige former for udvalg m. v.	52
II. Økonomiudvalget	54
III. De stående udvalg	58
<i>KAPITEL V</i>	
BORGMESTERENS OG NÆSTFORMANDENS VIRKSOMHED	63
I. Borgmesterens funktioner	63
A. Almindelig beskrivelse af borgmesterens funktioner og borg- mesterens adgang til at afgøre visse sager	63
B. Nærmere om grundlaget for borgmesterens beføjelser	65
II. Næstformandens funktioner	72

<i>KAPITEL VI</i>	
KOMMUNERNES ADMINISTRATIONSPERSONALE OG DETTE BEFØJELSER M. V.	74
<i>KAPITEL VII</i>	
TIILSYNET MED KOMMUNALFORVALTNINGEN	77
I. Almindeligt om tilsynet	77
II. Det hidtidige tilsyn	79
III. Tilsynet efter den nye styrelseslov	79
IV. Kommunale fællesskaber	94
<i>KAPITEL VIII</i>	
SÆRLIGE REGLER FOR AMTSKOMMUNERNES STYRELSE ...	98
I. Placeringen af reglerne for amtskommunernes styrelse m. v....	98
II. De enkelte særregler for amtskommunerne	99
LITTERATURFORTEGNELSE	103
SAGREGISTER	105

Indledning

Denne bog er kun een del af den samling bøger, som Arbejdernes Oplysningsforbund i Danmark udsender under fællestitlen AOFs KOMMUNALE BIBLIOTEK.

Hensigten med denne samling bøger er at levere materiale til mennesker over det ganske land, som måtte have ønske om at vide noget om de mange kommunale problemer og spørgsmål, der hver eneste dag arbejdes med – såvel i den enkelte kommune som i de mange.

Bogsamlingen tager sigte på de mennesker, der gennem interessen for de kommunale problemer står over for spørgsmålet: Hvor får jeg noget at vide?

Det kan være aktive vælgerforeningsmedlemmer, det kan være mennesker, som ønsker at blive opstillet som kandidat til det kommende kommunvalg – eller det kan være ganske almindelige mennesker, som *bare* er borger i en by – en kommune – og som egentlig godt kunne tænke sig at følge lidt med.

AOFs KOMMUNALE BIBLIOTEK er en håndbogssamling. Og det er en samling diskussionsbøger. Der er nemlig foruden de mange „facts” bøgerne indeholder – også en del håndbogsliggende stof – og endelig er der i mange tilfælde

forfatternes egen vurdering af udviklingen eller situationen — vurderinger, som AOF ingenlunde behøver at være enige i, men som vi gerne vil bringe videre til andres vurdering og efterfølgende debat.

Måtte bøgerne indgå i det arbejdsmateriale, der kan bibringe kommunalt interesserede den fornødne viden, og som kan gøre kommende kommunvalg bedre.

Januar 1969

AOFs forlag

Forord

Gennem regelsættet om kommunernes styrelse skal tilgodeses en lang række forskellige hensyn som f. eks. at sikre, at kommunalbestyrelsens beslutninger kan træffes effektivt og på forsvarligt grundlag, at mindretal i rimeligt omfang kan øve indflydelse og at kommunernes dispositioner ikke kommer i modstrid med det samlede samfunds interesser og målsætninger.

Et regelsæt, der skal indebære en afbalancering af disse forskelligartede hensyn, og som skal gælde for samtlige landets kommuner, bortset fra hovedstaden, må nødvendigvis blive ret kompliceret. Den, der vil skaffe sig en blot lidt videregående indsigt i det led af den demokratiske ordening, som de kommunale styrelsesregler repræsenterer, må derfor være indstillet på at yde en personlig arbejdsindsats.

En tilegnelse af denne bogs indhold skulle på den anden side ikke forudsætte særlige forkundskaber af juridisk eller administrativ art. Et vist minimum af kendskab til samfundets indretning og til kommunalt arbejde vil dog være en fordel.

Bogens sigte er at give en fremstilling af den *kommende* styrelsesordening for kommunerne, altså den ordening, der vil være gældende, når den nye kommunale styrelseslov træder i kraft i 1970 som

et led i kommunalreformen. De nuværende styrelsesregler, der bortfalder ved den nye styrelseslovs ikrafttræden, er derfor hovedsagelig kun omtalt, når det er nødvendigt eller ønskeligt for forståelsen af de nye regler.

Problemerne om kommunernes budget- og regnskabsvæsen m. v. er genstand for behandling i en særskilt fremstilling i „Det kommunale bibliotek”, nemlig Aage Jensen: „Kommunens budget- og regnskabsvæsen”. Disse problemer er derfor i nærværende fremstilling kun behandlet i den udstrækning, de har sammenhæng med eller nødvendige for forståelsen af de øvrige styrelsesregler.

Udtrykket „den nye styrelseslov” eller blot „styrelsesloven” betyder overalt lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse. Langt de fleste af lovens bestemmelser omfatter også amtskommunerne. En oversigt over særregler for disse kommuner er givet i kapitel VIII.

For velvillig gennemlæsning af manuskript og forslag til nyttige tilføjelser takker jeg ekspeditionssekretær J. B. Pileborg, indenrigsministeriet.

Preben Espersen.

Reglerne om kommunernes styrelse

I. Afgrænsning af de kommunale styrelsesregler.

De kommunale styrelsesregler er først og fremmest reglerne om kommunalbestyrelsens konstituering og virksomhed, herunder formandens og udvalgenes funktioner, og kommunens økonomiske forvaltning samt tilsynet med kommunalforvaltningen.

En beskrivelse eller afgrænsning af de *opgaver*, der skal eller kan løses af en kommune, falder derimod uden for den egentlige styrelseslovgivnings rammer, idet besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af den til enhver tid gældende lovgivning, altså af indholdet af alle de enkeltlove, der omhandler socialforsorg, undervisningsvæsen, vejvæsen o.s.v., og som hver for sig giver nærmere regler om de pågældende opgavers løsning. Da mange af disse love hyppigt ændres og udbygges, er området for de kommunale opgaver i virkeligheden under stadig forvandling, og når der i lov om kommunernes styrelse § 2 tales om, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelsen, er det derved da også alene forudsat, at der til enhver tid eksisterer en vis mængde opgaver, der løses ved kommunernes medvirken.

II. Hvor findes reglerne om kommunernes styrelse?

A. De hidtil gældende regler.

De gældende bestemmelser om styrelsen af kommunerne er for sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende fastsat i landkommunalloven af 25. marts 1933 og for købstædernes vedkommende i købstadkommunalloven, ligeledes af 25. marts 1933, medens reglerne om Københavns kommunes styrelse findes i lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender med senere ændringer. Købstadkommunalloven og landkommunalloven er med senere ændringer bekendtgjort som lovebekendtgørelse nr. 362 og 363, begge af 22. september 1965.

De nævnte love indeholder imidlertid alene de grundlæggende bestemmelser for kommunernes styrelse, idet det i lovene foreskrives eller forudsættes, at detailregler udfærdiges i en vedtægt for styrelsen af de kommunale anliggender i kommunen. Endvidere forudsættes den enkelte kommunalbestyrelse at have en forretningsorden.

Nye kriterier

Opdelingen af lovbestemmelserne om kommunernes styrelse i en købstadkommunallov og en landkommunallov med en yderligere opdeling af sidstnævnte lov i bestemmelser henholdsvis for sognekommuner og amtskommuner hviler på de forskelle, der bestod, da kommuneinddelingen blev tilrettelagt i forrige århundrede.

Udviklingen er forlængst løbet fra en afgørende sontring mellem købstadkommuner og sognekommuner, og i speciallovgivningen har man i konsekvens heraf i vidt omfang forladt denne sontring og arbejder i stedet med kriterier som f. eks. kommunens indbyggertal eller tilstedeværelsen af en samlet bebyggelse over en vis størrelse. De

bestemmelser, der endnu bygger på en sontring mellem købstadkommuner og sognekommuner, er hovedsageligt begrundet i, at købstadkommunerne står uden for amtskommunen. Efter lov nr. 225 af 3. juni 1967 om revision af den kommunale inddeling skal amtskommunerne imidlertid fra 1970 også omfatte købstæderne.

Ved den nye styrelseslov ophæves købstadkommunalloven og landkommunalloven med virkning fra 1. april 1970, og de hidtidige købstadkommuner og sognekommuner vil efter denne dato være undergivet samme regler for så vidt angår kommunernes styrelse. Styrelsesloven omfatter også amtskommunerne.

De gældende regler om styrelsen af Københavns kommune, der hviler på en særskilt lovgivning, ændres derimod ikke ved loven.

Da købstadkommunalloven og landkommunalloven som nævnt bortfalder i 1970, skal de ikke behandles nærmere her. Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at den nye styrelseslov i vid udstrækning bygger på de grundlæggende principper i den gældende styrelseslovgivning. Den, der vil foretage dyberegående undersøgelser af styrelsesmæssige problemer, vil derfor også efter 1970 i mange tilfælde være nødt til at studere de ældre love og den administrative praksis, der har bestået under dem.

Den nye styrelseslov kan altså nok betegnes som en reform, men ikke som en revolution.

B. Reglerne for den fremtidige styrelsesordning.

Efter 1970 vil de kommunale styrelsesregler findes i lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, i de i medfør af denne lov stadfæstede

vedtægter for de enkelte kommuner og i de af de enkelte kommunalbestyrelser vedtagne forretningsordener. Endvidere vil der fortsat gælde en række almindelige grundsætninger for den kommunale styrelse, som — selv om de ikke er skriftligt formuleret — ikke desto mindre kan være retligt bindende, altså egentlige retsregler. Disse kaldes i så fald „almindelige retsgrundsætninger”.

I det følgende vil der blive gjort nogle indledende, almindelige bemærkninger til hver enkelt af de nævnte „kilder” til den fremtidige retstilstand vedrørende kommunernes styrelse.

1. Loven om kommunernes styrelse.

I december 1958 nedsatte indenrigsministeren kommunallovskommissionen, der bl.a. fik til opgave at gennemgå købstadkommunalloven og landkommunalloven og fremkomme med de forslag til ændring af de gældende bestemmelser, som måtte findes ønskelige. Man forudsatte, at kommissionen herunder tog stilling til, hvorvidt en samling af kommunallovgivningen i en enkelt kommunal styrelseslov ville være hensigtsmæssig.

Kommunallovskommissionen blev sammensat af repræsentanter for de større politiske partier, indenrigsministeriet og de kommunale organisationer, d.v.s. Amtsrådforeningen i Danmark, Den danske Købstadforening, Foreningen Bymæssige Kommuner og De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark. Endvidere indtrådte i kommissionen en repræsentant for Københavns kommune, selvom hovedstadskommunens styrelsesforhold ikke var omfattet af det kommissorium, kommunallovskommissionen havde fået.

Kommunallovskommissionen afgav betænkning den 17. maj 1966 (Betænkning nr. 420 „Kommuner og kommunestyre“). I betænkningen behandles en lang række spørgsmål i forbindelse med retsreglerne for kommunernes styrelse, og blandt betænkningens bilag var optaget et udkast til lov om kommunernes styrelse, fælles for alle kommuner med undtagelse af København.

På grundlag af betænkningens lovudkast fremsatte indenrigsministeren den 26. maj 1966 i folketinget forslag til lov om kommunernes styrelse. Indenrigsministerens lovforslag svarede i alt væsentligt til kommissionens lovudkast, men under behandlingen i folketinget, der strakte sig fra maj 1966 til maj 1968, (forslaget blev fremsat 5 gange) skete der imidlertid en række ikke uvæsentlige ændringer og tilføjelser.

Ved den nye styrelseslov er der lagt vægt på at gennemføre en *forenkling, systematisering og a'jourføring* af reglerne om kommunernes styrelse. Lovens tekst er noget udførligere end de gamle styrelsesloves, og der er i et vist omfang optaget bestemmelser, der hidtil har været indeholdt i de kommunale styrelsesvedtægter. Det drejer sig i almindelighed om regler, som har tradition i kommunerne, og som efter deres indhold naturligt hører hjemme i en kommunal styrelseslov. De kommunale styrelsesvedtægter forudsættes ganske vist opretholdt som supplement til lovens generelle regler, men de vil i højere grad end hidtil komme til at indeholde bestemmelser, der netop skal tilpasses den enkelte kommune.

Loven omfatter som nævnt også *amtskommunerne*. Det har på visse punkter været nødvendigt at give særregler for amtskommunernes styrelse,

**Betænkning nr.
420: „Kommuner
og kommunestyre“**

**Amtskommuner
omfattes også
af loven**

**Obligatorisk
Økonomiudvalg**

men disse særregler har været af et så relativt beskedent omfang, at man fandt det upåkrævet at foreslå en særskilt lov om amtskommunernes styrelse. Af hensyn til de tilfælde, hvor reglerne ikke skal gælde for amtskommunerne, har man indført begrebet „primærkommuner” som betegnelse for de kommuner, der *ikke* er amtskommuner. Denne retlige fællesbetegnelse dækker således de hidtidige sognekommuner og købstadkommuner og vil fremover også kunne benyttes i den øvrige lovgivning.

Af væsentlige nydannelser i loven skal nævnes bestemmelserne om *kommunernes udvalgsstyre*. Loven indebærer en styrkelse af den centrale økonomiske forvaltning i kommunen ved de beføjelser og den stilling, som økonomiudvalget får. Økonomiudvalget, der skal være obligatorisk i samtlige kommuner, afløser det hidtidige kasse- og regnskabsudvalg, men får en væsentligt stærkere placering i forhold til de øvrige kommunale udvalg end den, kasse- og regnskabsudvalget i almindelighed har indtaget. Dette må iøvrigt ses i lyset af de bestræbelser, der i de seneste år er udfoldet i en del kommuner for at styrke økonomiudvalgets (kasse- og regnskabsudvalgets) indseende med kommunens økonomi og administration som helhed.

Reglerne om kommunalbestyrelsens udvalg behandles nærmere i kapitel IV.

**Et lokalt
tilsynsråd
bliver tilsyns-
myndighed**

Kommunernes almindelige *tilsynsmyndighed* har hidtil været indenrigsministeren for amts- og købstadkommuner og amtsrådene for sognekommunerne, men dette ændres ved den nye styrelseslov, således at indenrigsministeren fremtidig alene skal føre tilsyn med amtskommunerne, medens tilsynet med samtlige primærkommuner (med undtagelse af Frederiksberg) henlægges til et særligt

lokalt tilsynsråd, der oprettes for hver amtsråds-kreds.

Tilsynsrådet er sammensat af amtmanden som formand og af fire øvrige medlemmer valgt af amtsrådet. Tilsynsrådenes afgørelser kan af vedkommende kommunalbestyrelse indankes for indenrigsministeren, ligesom ethvert af tilsynsrådets medlemmer kan forlange en sags afgørelse henskudt til indenrigsministeren. Indenrigsministeren kan efter loven endvidere fastsætte generelle forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Bestemmelserne om, at samtlige primærkommuner (med undtagelse af Frederiksberg) undergives tilsyn af de lokale tilsynsråd, må ses i lyset af bestræbelserne for at give alle primærkommuner samme status. En opdeling af tilsynet med primærkommuner inden for samme amt på forskellige myndigheder, nemlig tilsynsråd og indenrigsministerium, f. eks. på basis af kommunernes størrelse, kunne befrygtes at føre til et uensartet tilsyn og ville muligvis kunne komplicere den lokale koordinering af kommunernes virksomhed, som tilsynsmyndigheden kan medvirke til.

Med hensyn til selve *tilsynets indhold* er der efter loven lagt vægt på at give kommunerne en friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden end efter den gamle lovgivning. En sådan friere stilling må anses for en naturlig konsekvens af, at kommunerne, når kommunalreformen er gennemført, vil repræsentere væsentligt større og mere bærekraftige enheder end tidligere. Specielt for de kommuner, der i væsentlig udstrækning vil basere deres anlægsvirksomhed på selvfinansiering, er der skabt mulighed for en betydelig selvstændighed.

**Tilsynets
indhold**

Reglerne om tilsynsmyndighederne og deres virksomhed behandles nærmere i kapitel VII.

Problemerne i forbindelse med *de nye amtskommuners styrelse* var genstand for indgående drøftelser i kommunallovskommissionen. Efter den hidtil gældende ordning er amtmanden „født” formand for amtsrådet og tillige chef for amtskommunens administration, der i vid udstrækning er fælles med den statslige administration, som amtmanden også er chef for.

Der var i kommissionen enighed om, at amtsrådet i lighed med andre folkevalgte organer selv fremtidig burde vælge sin formand. Derimod var der divergerende opfattelser med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt amtmanden fortsat skulle varetage den daglige ledelse af amtskommunens administration, eller om denne skulle forestås af den folkevalgte formand. Flertallet foretrak formanden og dette blev gennemført ved styrelsesloven.

2. Kommunernes styrelsesvedtægter.

Det bestemmes i styrelsesloven, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Styrelsesvedtægten er således et supplement – og et meget vigtigt supplement – til styrelseslovens bestemmelser om kommunalbestyrelsens og den kommunale administrations virksomhed.

Derimod indeholder styrelsesvedtægterne ikke – i modsætning til f. eks. sundhedsvedtægter og bygningsvedtægter – bestemmelser, der er bindende for den enkelte borger.

Også på et andet punkt adskiller styrelsesvedtægter sig fra f. eks. sundheds- og byggevedtægter.

Hvad er en
styrelses-
vedtægt?

Medens lokale forhold af geografisk, erhvervsmæssig eller befolkningsmæssig karakter spiller en betydelig rolle for indholdet af sundheds- og bygningsvedtægter, er disse forhold af langt mindre betydning for styrelsesvedtægters indhold. Dette bekræftes også derved, at de vejledende normalvedtægter for henholdsvis købstadkommuner og sognekommuner, som indenrigsministeriet tidligere har udarbejdet, umiddelbart har fundet anvendelse i kommuner af meget forskellige karakter.

Ved at fastsætte detailreglerne for kommunernes styrelse i en vedtægt for den enkelte kommune fremfor i selve styrelsesloven opnås smidighed i to relationer. Det vil for det første være muligt at foretage de ændringer i detailreglerne for kommunernes styrelse, som samfundsudviklingen og ændringer i den øvrige lovgivning gør ønskelige eller nødvendige, uden at den ret komplicerede lovgivningsprocedure behøver at følges. For det andet vil der i et vist omfang kunne tages hensyn til individuelle ønsker fra den enkelte kommunalbestyrelses side.

Styrelsesloven fastsætter som nævnt, at alle styrelsesvedtægter skal stadfæstes af indenrigsministeren. Efter den hidtil gældende lovgivning har ordningen været den, at indenrigsministeriet stadfæstede vedtægter for amtskommuner og købstadkommuner (samt visse københavnske omegnskommuner med den såkaldte „Gentofte-status”), medens sognekommunernes vedtægter skulle stadfæstes af det pågældende amtsråd. På denne baggrund kunne man måske have ventet, at den nye styrelseslov havde henlagt godkendelsen af primærkommunernes vedtægter til vedkommende tilsynsråd, der efter styrelsesloven skal føre tilsyn

**Hvilke fordele
indebærer ved-
tægtssystemet?**

**Ændringer i
styrelsesreg-
lerne uden
lovændring**

med alle primærkommuner — herunder også købstæderne — i amtsråds kredsen. Tanker herom var også fremme under folketingsbehandlingen af styrelsesloven, men man foretrak altså en ordning, hvorefter alle vedtægter skal godkendes af indenrigsministeriet. Dette må også anses for velbegrundet, hvilket skal belyses lidt nærmere.

En af fordelene ved vedtægtssystemet er som nævnt, at der kan foretages visse nødvendige ændringer i styrelsesreglerne, uden at selve styrelsesloven behøver at ændres. I denne forbindelse kan der opnås betydelige arbejdsbesparelser ved, at godkendelse af styrelsesvedtægter og ændringer heri sker centralt, altså af indenrigsministeriet. Medfører f. eks. en ændring af den øvrige lovgivning, at styrelsesvedtægterne må ændres, vil dette kunne ske ved, at indenrigsministeriet udsender en cirkulærskrivelse til *samtlig*e kommunalbestyrelser, hvori der redegøres for nødvendigheden af de pågældende ændringer samt gives et udkast til de nye vedtægtsbestemmelser. I langt de fleste tilfælde vil ændringerne kunne vedtages umiddelbart af kommunalbestyrelsen, der i så fald blot behøver at give ministeriet en kort meddelelse herom.

En sådan fremgangsmåde vil ikke blot være en rationalisering af selve ekspeditionsformen, men det forhold, at ministeriet tager initiativet til nødvendige eller ønskelige ændringer, vil medføre, at vedtægterne i højere grad, end tilfældet har været under de hidtil gældende styrelseslove, bliver løbende a'jourført.

**Individuelle
ønsker kan i
et vist omfang
imødekommes**

Med hensyn til den anden af de nævnte fordele ved vedtægtssystemet, nemlig muligheden for at imødekomme visse individuelle ønsker fra de enkelte kommunalbestyrelses side, er der også betyde-

lige fordele forbundet med, at indenrigsministeriet foretager vedtægtsgodkendelsen. Sådanne individuelle ønsker må nemlig sammenholdes med visse forudsætninger i styrelsesloven.

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

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

Hvadenten det drejer sig om vedtægtsbestemmelser af den ene eller den anden kategori, gør der sig visse modstående samfundshensyn gældende i forbindelse med afgørelsen af, hvilke ønsker der kan imødekommes.

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

Det samme gælder, hvor loven blot hjemler, at visse forhold skal eller kan ordnes ved vedtægten. Også her må det sikres, at vedtægtsbestemmelserne harmonerer med styrelseslovgivningens øvrige bestemmelser og med almindelige juridiske og administrative grundsynspunkter.

Indholdet af den vedtægtsgodkendende virksomhed er altså en afvejelse af den enkelte kommunalbestyrelses individuelle ønsker over for interessen i

**Uensartethed i
retsstillingen
undgås**

at hævde de grundlæggende principper i retssystemet vedrørende kommunernes styrelsesregler.

Det ville ikke være hensigtsmæssigt at henlægge denne afvejelsesfunktion til de enkelte lokale tilsynsråd, idet dette ville kunne medføre en *uensartethed* i behandlingen af kommunerne.

Som et yderligere argument for central vedtægtsgodkendelse kan nævnes, at indenrigsministeriet gennem en lang årrække ved udarbejdelsen af normalvedtægter og gennem godkendelsespraksis har udøvet en retsudfyldende og retsskabende virksomhed. En række bestemmelser, der nu er optaget i styrelsesloven, er således af vedtægtsmæssig oprindelse.

Som eksempler kan nævnes reglen om, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan rejse spørgsmål om, hvad udvalgene foretager eller undlader at udføre, reglen om, at et udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning og indbringe sagen til afgørelse af den samlede kommunalbestyrelse, samt reglen om, at intet medlem af et udvalg mod betaling må yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, i hvis bestyrelse han deltager, uden efter forudgået licitation eller efter kommunalbestyrelsens vedtagelse i det enkelt tilfælde.

Indenrigsministeriet har endvidere i en lang række tilfælde afgivet udtalelser om forståelse og fortolkning af gældende vedtægter. Dette har også været tilfældet med hensyn til sognekommunale vedtægter, idet spørgsmål er blevet forelagt af eller gennem amtsrådet. Da erfaringen viser, at parterne praktisk taget altid bøjer sig for indenrigsministeriets afgørelse, har indenrigsministeriet på vedtægtsområdet rent faktisk fungeret som en slags

forvaltningsdomstol for alle kommuners vedkommende.

Som modargument mod en central vedtægtsgodkendelse er det blevet anført, at dette skulle stride mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelsen af det lokale elements værdi i tilsynsudøvelsen. Dette argument er imidlertid ikke holdbart. I styrelsesvedtægterne tages ikke stilling til, om statslige eller kommunale myndigheder skal være kompetente til at træffe afgørelser inden for de forskellige lovgivningsområder, lige så lidt som vedtægterne beskæftiger sig med selve det konkrete indhold af kommunalbestyrelsernes eller tilsynsmyndighedernes beslutninger.

3. Kommunalbestyrelsens forretningsorden og almindelige grundsætninger for kommunernes styrelse.

Det bestemmes i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsen selv vedtager sin forretningsorden. Dette svarer til ordningen efter den hidtidige lovgivning.

Den enkelte kommunalbestyrelse afgør selv, om den vil have en *skriftlig* forretningsorden. Forretningsordenen kræver — i modsætning til styrelsesvedtægten — ikke godkendelse af højere myndighed, og kommunalbestyrelsen kan på egen hånd foretage ændringer i dens bestemmelser.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der tilkommer en kommunalbestyrelse en ubegrænset frihed med hensyn til de spørgsmål, forretningsordenerne omhandler. Om formen for kommunalbestyrelsens forhandlinger gælder i vidt omfang

regler, der er gældende uden hensyn til, om kommunalbestyrelsen har vedtaget dem i en forretningsorden og uden hensyn til, om kommunalbestyrelsens forretningsorden måtte indeholde modstridende bestemmelser.

**Udtrykkelige
lovbestemmelser**

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

**Almindelige
retsgrund-
sætninger**

Der kan også være tale om *almindelige retsgrundsætninger* for forvaltningsmyndigheders sagsbehandling og for kollegiale organers tilvejebringelse af beslutninger. Disse retsregler foreligger ikke skriftligt formuleret og deres indhold kan derfor undertiden være lidt usikkert, men principielt er de lige så bindende som udtrykkelige lovregler. Som eksempler på sådanne retsprincipper kan nævnes, at ingen kan deltage i afgørelsen af sin egen sag eller en sag, hvori han har en væsentlig og personlig interesse, og at et kommunalbestyrelsesmedlem har ret til den indsigt i en sags akter, der er nødvendig, for at han på forsvarligt grundlag kan afgive sin stemme.

Selvom den overvejende del af en skriftlig forretningsorden, som kommunalbestyrelsen vedtager, således består af regler, der alligevel ville være bindende, er eksistensen af en sådan forretningsorden ikke uden værdi. Den omstændighed, at reglerne foreligger i skriftlig form, vil bidrage både til, at visse konfliktsituationer kan undgås, og til, at opståede konfliktsituationer hurtigt kan finde en i

hvert fald midlertidig løsning. Det må endvidere anses for hensigtsmæssigt, at f. eks. de beføjelser, der tilkommer formanden med hensyn til den rent praktiske mødeledelse, har en vis forankring i en skriftlig forretningsorden.

Det må formodes, at der i den nye vejledende normalforretningsorden, der vil blive udarbejdet af indenrigsministeriet, vil blive foretaget visse justeringer og tydeliggørelser i forhold til de vejledende normalforretningsordener, der foreligger i dag. Der kan endvidere blive tale om at optage visse nye bestemmelser. Nogen radikal ændring af de hidtidige normalforretningsordeners indhold er der dog ikke grund til at vente, idet den nye styrelseslov i vid udstrækning bygger på principperne for den hidtil gældende retstilstand for kommunalbestyrelsens arbejdsform.

Gennem de foran nævnte retsregler om formen for kommunalbestyrelsens forhandlinger og tilvejebringelse af beslutninger, tilgodeses en *flerhed af hensyn*.

Som eksempler på nogle af de hensyn, der ligger bag de hidtidige normalforretningsordeners bestemmelser, og som også vil være gældende under den fremtidige styrelsesordning, kan nævnes hensynet til, at kommunalbestyrelsens møder kan afvikles under iagttagelse af den fornødne ro og orden, hensynet til sikring af mindretals muligheder for at gøre sig gældende og endelig hensynet til at udelukke, at personlige interesser eller andre uvedkommende forhold kan påvirke kommunalbestyrelsens afgørelser og derved såvel over for statsmagten som den stedlige befolkning svække den tillid, der er nødvendig, for at kommunalbestyrelsen kan fungere tilfredsstillende som forvaltningsorgan.

**Hensyn bag
forretningsor-
denens bestem-
melser**

Valg af kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens konstituering

I. Valg af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsens medlemmer vælges efter reglerne i den kommunale valglov (lovbek. nr. 455 af 21/12 1965).

Valgret

Valgret til kommunalbestyrelsen har enhver, der har fast bopæl i den pågældende kommune, og har valgret til folketinget, d.v.s. har dansk indfødsret, er fyldt 21 år og ikke umyndiggjort.

Valgbarhed

Valgbar til kommunalbestyrelsen er enhver, som har valgret ved det kommunale valg i den pågældende kommune, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af kommunale råd.

Tidligere var det kommunalbestyrelsen selv, der afgjorde, om en kandidat eller et medlem af kommunalbestyrelsen havde mistet sin valgbarhed på grund af straf, men det viste sig, at kommunalbestyrelserne anlagde yderst forskellige vurderinger i disse sager, således at der i nogle kommuner skete udelukkelse på grundlag af straffe, som andre kommunalbestyrelser anså for uden betydning for medlemsskabet af kommunalbestyrelsen.

For at sikre en mere ensartet bedømmelse i disse sager ændrede man i 1965 den kommunale valglov, idet man fastsatte, at hvis et medlem af den

nyvalgte kommunalbestyrelse gør gældende, at en kandidat ikke er valgbar på grund af straf, påhviler det kommunalbestyrelsen at forelægge spørgsmålet for et særligt valgbarhedsnævn til afgørelse.

Endvidere gælder, at dersom et medlem af kommunalbestyrelsen bliver straffet i valgperiodens løb, skal kommunalbestyrelsen indberette dette til valgbarhedsnævnet, der derefter afgør, om medlemmet har mistet sin valgbarhed og som følge heraf må udtræde af kommunalbestyrelsen.

Derimod er det stadig kommunalbestyrelsen selv, der afgør, om et medlem har mistet sin valgbarhed af andre grunde end straf, f. eks. fordi han ikke længere har fast bopæl i kommunen.

Medlemsskabet af en kommunalbestyrelse er et såkaldt *borgerligt ombud*, d.v.s. at enhver, der er valgbar, er forpligtet til at modtage valg. Dette har dog sjældent større praktisk betydning i forbindelse med kommunalvalget, idet man jo normalt ikke vælger folk mod deres vilje, men det kan få betydning, dersom et medlem i valgperiodens løb ønsker at udtræde af kommunalbestyrelsen. Om dette kan ske skal nemlig afgøres af kommunalbestyrelsen, der kun kan meddele fritagelse for hvervet, dersom der foreligger en rimelig grund, som f. eks. svigtende helbred, forretninger eller lignende.

Endvidere gælder efter valgloven, at personer, der er fyldt 60 år eller har været medlem af kommunalbestyrelsen i en årrække, kan nægte at modtage valg.

Kommunalbestyrelsens medlemstal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Medlemstallet skal være ulige og i amtskommuner mindst 13 og højst 25, i primærkommuner mindst 5 og højst 25.

**Borgerligt
ombud**

**Hvor mange
medlemmer?**

Under forhandlingerne om styrelsesloven blev der rejst det spørgsmål, om man skulle åbne mulighed for et højere medlemstal end 25, og man pegede herved bl. a. på forholdene i Sverige og Norge, hvor medlemstallet kan udgøre indtil henholdsvis 60 og 85 medlemmer. De kommunale råd i disse lande deltager imidlertid ikke på samme måde som en dansk kommunalbestyrelse i den daglige administration af kommunens anliggender, idet deres arbejde i reglen indskrænker sig til en tilrettelæggelse af administrationen ved udstedelse af generelle retningslinier. I den danske styrelseslov ønskede man imidlertid fortsat at bygge på princippet om kommunalbestyrelsen som det reelt styrende organ i kommunens anliggender. Dette ville ikke kunne lade sig gøre, dersom man havde indført blot så tilnærmelsesvis store kommunale råd som i Sverige og Norge.

En undersøgelse har vist, at kommunalbestyrelsernes medlemstal i praksis har været afpasset efter kommunens indbyggertal, og det må forventes, at der også fremtidig i forbindelse med vedtægtsgodkendelsen vil blive taget hensyn til kommunens størrelse ved fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal.

Kommunalbestyrelsens *benævnelse* er i amtskommuner „amtsrådet”. For primærkommunernes vedkommende fastsættes kommunalbestyrelsens benævnelse i kommunens styrelsesvedtægt.

II. Kommunalbestyrelsens konstituering.

Den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder et konstituerende møde, umiddelbart før dens funktionsperiode begynder. Indkaldelse til mødet foreta-

ges af det medlem, der længst har været medlem af kommunalbestyrelsen, eller, hvis flere har været medlem lige længe, af den ældste af disse.

På det konstituerende møde vælger kommunalbestyrelsen sin formand blandt sine medlemmer. Valget har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode og ledes af det medlem, der har indkaldt til mødet. Formanden betegnes i primærkommuner „borgmester” og i amtskommuner „amtsborgmester”.

Til valg som formand kræves ved første afstemning absolut stemmeflertal af kommunalbestyrelsens tilstedeværende medlemmer, d.v.s. over halvdelen af de afgivne stemmer skal falde på samme kandidat. Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat absolut flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på een kandidat, er den pågældende valgt. Bringer anden afstemning heller ikke nogen afgørelse, foretages et valg, hvor der kun kan stemmes på de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer („bundet valg”), således at det i tilfælde af stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, skal afgørelsen træffes ved lodtrækning.

Denne valgmåde kaldes „det bundne flertalsvalg”.

Så snart valget af formand har fundet sted, vælger kommunalbestyrelsen ligeledes blandt sine medlemmer en næstformand til at fungere i formandens forfald. Valget ledes af den nyvalgte formand eller i hans forfald af det medlem, der har ledet formandsvalget, og foregår i øvrigt efter samme regler som dette.

**Valg af
formand**

Næstformand

Det kan i styrelsesvedtægten bestemmes, at kommunalbestyrelsen både vælger en første og en anden næstformand til i den nævnte rækkefølge at fungere i formandens forfald. Valget af de to næstformænd skal imidlertid i så fald foretages under eet efter forholdstalsvalgmåden. Denne valg-måde vil senere blive nærmere omtalt.

Udvalg

På det konstituerende møde skal kommunalbestyrelsen endvidere nedsætte et *økonomiudvalg* samt *stående udvalg*, hvis antal, sammensætning og myndighedsområde skal være fastsat i kommunens styrelsesvedtægt. Endvidere skal der på mødet vælges medlemmer til de *udvalg*, *kommissioner*, *bestyrelser* og *lignende*, hvori kommunalbestyrelsen i henhold til love eller andre bestemmelser skal være repræsenteret.

Kommunalbestyrelsen kan iøvrigt nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Nedsættelsen af sådanne særlige udvalg behøver imidlertid ikke at ske på det konstituerende møde, men kan også foretages i valgperiodens løb.

Valgene af medlemmer til økonomiudvalget, de stående udvalg, eventuelle særlige udvalg, samt af medlemmer til kommissioner, bestyrelser m. v. skal foretages som forholdstalsvalg.

Forholdstalsvalg sker efter d'Hondts metode

Forholdstalsvalg efter styrelsesloven skal foretages på grundlag af den såkaldte d'Hondts metode efter følgende regler: Kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Hver gruppes medlemstal

divideres først med 1, derefter med 2, derefter med 3 o.s.v. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter, idet den største af samtlige kvotienter betegner mandat nr. 1, den næststørste kvotient mandat nr. 2 og så fremdeles, indtil det antal mandater, der skal fordeles, er opbrugt. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning.

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

Ved valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvor kommunalbestyrelsens formand i henhold til love eller andre bestemmelser skal have sæde, regnes formandens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken formanden hører.

Det er vigtigt at mærke sig, at økonomiudvalget ikke er et stående udvalg. Valget til økonomiudvalget, der efter loven skal bestå af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2 eller 4 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer, skal altså foregå som et selvstændigt forholdstalsvalg. Det samme gælder iøvrigt valg til hvert enkelt af de foran omtalte særlige udvalg, som kommunalbestyrelsen eventuelt måtte beslutte at nedsætte. Også valg af repræsentanter til hver enkelt kommission, bestyrelse og lign., hvortil

**Særlige regler
for valg til
„Stående
udvalg“**

kommunalbestyrelsen skal vælge medlemmer, foregår som et selvstændigt forholdstalsvalg.

Derimod gælder efter styrelsesloven *særlige regler for valg af medlemmer til de stående udvalg*. Der vælges ganske vist indledningsvis medlemmer til hvert enkelt udvalg som et selvstændigt forholdstalsvalg, men loven fastsætter, at dersom en gruppe ikke ved disse forholdstalsvalg har fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville havde fået ved en fordeling *under ét* af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange. Den gruppe, der således har krav på yderligere udvalgspladser, kan kræve, at der ikke anvises den mere end én plads i hvert enkelt stående udvalg.

Såfremt en gruppe ved anvendelsen af den angivne fremgangsmåde mister flertallet i et udvalg, giver loven gruppen ret til at udpege så mange overtallige medlemmer af udvalget, som er nødvendigt for at bevare flertallet.

Uoverensstemmelser mellem grupper, der skal afgive udvalgspladser, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Efter loven skal der altid i primærkommuner som et stående udvalg nedsættes et socialudvalg. Endvidere skal der i de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, blandt de stående udvalg findes et havneudvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender. Iøvrigt fastsættes de stående udvalgs antal og det enkelte udvalgs myndighedsområde som nævnt i styrelsesvedtægten.

Medlemmerne til de stående udvalg skal vælges

blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Det kan dog i styrelsesvedtægten bestemmes, at personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af *havneudvalget*, hvis de er villige dertil. Flertallet af pladserne i havneudvalget skal dog altid beklædes af medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Udtræder et medlem i valgperiodens løb af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, besættes den ledigblevne plads af den samme gruppe.

Selvom det falder uden for reglerne om kommunalbestyrelsens konstituering, skal det dog for sammenhængens skyld nævnes her, at kommunalbestyrelsen kan pålægge et eller flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv. Sådanne hverv kan også tildeles andre af kommunens beboere, men for disse er det en frivillig sag, om de vil påtage sig hvervet.

Et medlems udtræden

Kommunalbestyrelsens møder

Møder — når og hvor?

I. Tid og sted for møderne, mødeforberedelse og mødeindkaldelse.

Kommunalbestyrelsen i primærkommuner skal træffe beslutning om, *når og hvor ordinære møder afholdes*, og der skal i begyndelsen af hvert regnskabsår udstedes en bekendtgørelse herom på den måde, der sædvanligt benyttes i kommunen. Ordinært møde skal afholdes som regel mindst een gang om måneden.

Ekstraordinære møder skal afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer forlanger det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for de ekstraordinære møders afholdelse, og møderne skal så vidt muligt forud bekendtgøres for kommunens beboere.

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

Mødernes forberedelse

Om de særlige regler for amtsrådets afholdelse af møder henvises til kapitel VIII.

Det påhviler efter styrelsesloven kommunalbestyrelsens formand at *forberede kommunalbestyrelsens møder* og indkalde medlemmerne til disse.

Formanden skal inden møderne i videst muligt omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet, og i primærkommunerne skal han så vidt muligt sørge for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum inden mødet.

Ved reglerne om, at formanden skal fremsende dagsorden og sørge for sagernes fremlæggelse er ikke angivet, hvilket materiale og hvilke oplysninger der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at kommunalbestyrelsen har et forsvarligt grundlag for sin beslutning. Det må imidlertid påhvile kommunalbestyrelsen og i særlig grad formanden at sørge for, at der tilvejebringes det fornødne materiale til den rette bedømmelse af de foreliggende sager.

Meningen med udsendelse af dagsorden er iøvrigt ikke — som ved dagsordensudsendelse i foreninger og aktieselskaber m. v. — at dagsordenen skal kunne danne grundlag for overvejelser hos det enkelte medlem, om han vil deltage i det pågældende møde. Ethvert af kommunalbestyrelsens medlemmer har nemlig pligt til at deltage i alle møder, medmindre han har lovligt forfald.

Derimod tjener udsendelsen af en fortegnelse over de sager, der skal forhandles på det kommende møde, naturligvis i sig selv til at skabe en vis orden i forhandlingsgrundlaget, men det er alligevel heller ikke her, regelen om forudgående udsendelse af dagsorden har sin væsentligste betydning. Denne

**Dagsordenen
udsendes**

ligger i at skabe en vis beskyttelse for mindretallene i kommunalbestyrelsen.

Spørgsmålet om sagers optagelse på dagsordenen hænger nøje sammen med, at det enkelte medlem har krav på et rimeligt grundlag for sin stillingtagen og afstemning i en sag. For tilvejebringelsen af et sådant grundlag kan f. eks. en gennemgang af sagens akter være nødvendig, ligesom det enkelte medlem også iøvrigt kan ønske at orientere sig på det pågældende sagområde. Endelig ønsker medlemmet måske at drøfte sagen med partifæller eller andre eller simpelthen at have lejlighed til at overveje sagen et par dage.

Flertallet i kommunalbestyrelsen vil normalt kunne beslutte, at en sag udsættes, hvis man ønsker at gøre den til genstand for nærmere overvejelser, medens denne mulighed ikke står åben for et mindretal eller det enkelte medlem. Ikke mindst hvor det drejer sig om sager, der har været behandlet i et udvalg, hvori den pågældende mindretalsgruppe eller det pågældende medlem ikke er repræsenteret, er der behov for beskyttelse mod, at flertallet uden varsel skrider til forhandling og afstemning i en sag og derved berøver mindretallet mulighed for at deltage i debat og afgørelse på et rimeligt grundlag.

Det må derfor antages, at medmindre en sag er af en sådan karakter, at det er åbenbart, at der kan tages stilling til den uden forudgående undersøgelser eller overvejelser, vil den normalt ikke mod et medlems protest kunne sættes til afstemning på det pågældende møde, hvis den ikke er optaget på dagsordenen for dette. Tilsidesættelse af en sådan protest vil i visse tilfælde endog kunne bevirke beslutningens ugyldighed.

II. Beslutningsdygtighed m. v.

Kommunalbestyrelsen er *beslutningsdygtig*, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Der stilles derimod ikke krav om, at formanden eller næstformanden skal deltage i mødet.

Beslutninger træffes ved *almindeligt stemmeflertal*, medmindre andet særlig er bestemt i lovgivningen. En sags vedtagelse kræver kun een behandling, medmindre andet særligt er bestemt. Dette er f. eks. tilfældet med hensyn til årsbudgettet, der skal undergives 2 behandlinger med mindst 2 ugers mellemrum.

Kommunalbestyrelsens beslutninger skal indføres i en beslutningsprotokol. Denne protokol har hidtil været kaldt forhandlingsprotokollen, hvilket imidlertid var misvisende, da det ikke var kommunalbestyrelsens forhandlinger, altså mødereferater, men netop kun beslutningerne, der skulle indføres.

Beslutningsprotokollen skal efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet, og ethvert af disse kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen. Ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, kan han tillige kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan da ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt. Denne begrundelse, der ikke kommer i beslutningsprotokollen, skal ikke nødvendigvis være kortfattet.

Når et medlem må forventes i mindst 2 måneder at være forhindret i at deltage i møderne, skal kommunalbestyrelsen indkalde medlemmets *stedsfortræder* til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen.

**Stedsfortræder
indkaldes**

III. Møder for lukkede døre og kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt.

Lukkede døre

Det fastslås i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, men der gøres dog samtidig den begrænsning heri, at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for *lukkede døre*, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Dette svarer til retsstillingen efter de hidtil gældende styrelseslove.

Under forhandlingerne om den nye styrelseslov blev der fra bl. a. Dansk Journalistforbund over for folketingsudvalget fremsat ønske om, at der i loven blev fastsat regler, der i højere grad kunne sikre offentlighed omkring det kommunale arbejde. Udvalget udtalte i sin betænkning over lovforslaget, at man var enig i værdien af den størst mulige offentlighed omkring varetagelsen af de kommunale anliggender. Man måtte dog i denne forbindelse pege på, at der over for ønsket om offentlighed kan gøre sig en række modstående hensyn gældende som f. eks. hensynet til den enkelte borgers berettigede krav om, at hans rent personlige forhold ikke i forbindelse med sagsbehandlingen gøres til genstand for offentlig drøftelse, samt hensynet til kommunalbestyrelsens forhandlingsposition ved køb og salg af fast ejendom og andre retshandler.

Udvalget var af den opfattelse, at afvejelserne af disse hensyn ifølge sagens natur ofte må bero på et skøn, og man fandt det derfor ikke rigtigt i selve loven at angive bestemte kategorier af sager, der kan eller skal behandles for lukkede døre, men mente, at det burde overlades til de enkelte kommunalbestyrelser at træffe afgørelse i så hense-

ende. Udvalget anførte imidlertid udtrykkeligt i sin betænkning, at man ønskede at understrege, at det af loven klart fremgår, at dørlukning må opfattes som undtagelsen fra et almindeligt princip om offentlighed omkring kommunalbestyrelsernes virksomhed.

Man hører ikke sjældent den anskuelse fremsat, at kommunalbestyrelsens medlemmer har *tavshedspligt* med hensyn til sager, der er behandlet for lukkede døre.

Tavshedspligt

At der er en vis sammenhæng mellem spørgsmålet om dørlukning og spørgsmålet om tavshedspligt er naturligvis også ubestrideligt. En beslutning om at lukke dørene er jo normalt udtryk for, at man finder det nødvendigt, at forhandlinger eller oplysninger unddrages offentlighedens umiddelbare indsigt. Dette vil typisk være tilfældet med hensyn til sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold, eller hvor kommunens forretningsmæssige interesser drøftes.

Alligevel er det ikke korrekt at sige, at dørlukning uden videre medfører tavshedspligt for medlemmerne i alle tilfælde.

Til belysning af dette er det nødvendigt kort at belyse lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentligt hverv, altså f. eks. kommunalbestyrelsesmedlemmer.

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

**Speciallove om
tavshedspligt**

som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan.

Der findes endvidere i nogle speciallove forskrifter om tavshedspligt. Som eksempler kan nævnes lov om indkomst- og formueskat til staten § 44 og lov om børne- og ungdomsforsorg § 114.

Der findes derimod *ikke* i lovgivningen nogen *almindelig* positiv beskrivelse af, *hvornår* det er uberettiget at give meddelelse om forhandlinger eller af, hvad der nærmere skal forstås ved hemmelighed. Tavshedspligtens nærmere indhold må derfor afhænge af, hvilke interesser der i det enkelte tilfælde skal beskyttes, og vil således veksle efter de enkelte forvaltningsanliggenders karakter. Den endelige afgørelse i så henseende må træffes af domstolene, f. eks. i forbindelse med straffesager om brud på tavshedspligt.

Styrelseslovens bestemmelser om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige og om adgangen til dørlukning må forstås og fortolkes under hensyntagen til de nævnte regler om tavshedspligt.

Heraf følger for det første, at der er visse sager, som ikke lovligt kan behandles i et offentligt møde. F. eks. sager om stillingsbesættelser eller dispensationer vil ofte være af en sådan karakter, at de af hensyn til de pågældende borgere må være omfattet af tavshedspligt, og denne tavshedspligt kan kommunalbestyrelsen naturligvis ikke gøre til intet ved at lade forhandlingerne foregå for åbne døre. Med andre ord er der tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke alene *kan*, men *skal* lukke dørene.

**Et flertal kan
ikke diktere
tavshedspligt**

På den anden side kan et kommunalbestyrelsesflertal ikke ved at vedtage behandling for lukkede døre pålægge et mindretal tavshedspligt om et hvilket som helst forhold. Dette skal nærmere bely-

ses ved et eksempel, der har foreligget i indenrigsministeriets praksis.

En kommunalbestyrelse havde til behandling på et møde spørgsmålet om, hvorvidt en retssag, der verserede mellem kommunen og en afskediget tjenestemand, burde gennemføres til landsrettens afgørelse, eller om tvisten burde henskydes til afgørelse ved voldgift.

Kommunalbestyrelsen vedtog, at behandlingen af spørgsmålet skulle ske for lukkede døre, hvilket var velmotiveret, da der under forhandlingerne måtte påregnes at fremkomme oplysninger om den afskedigede tjenstemands personlige og økonomiske forhold. Hertil kom, at kommunalbestyrelsen som part i en løbende retssag ikke kune være interesseret i, at modparten skulle orienteres om kommunalbestyrelsens interne overvejelser vedrørende ønskeligheden af at lade den verserende sag overgå til behandling ved en voldgift. Resultatet af kommunalbestyrelsens forhandlinger på det lukkede møde blev en flertalsbeslutning om at tiltræde, at tvisten blev henskudt til voldgift.

På et tidspunkt efter mødet, *da voldgiftens kendelse forelå*, udtalte et af mindretallets medlemmer over for pressen, at hans gruppe havde stemt imod forslaget om voldgift, idet man ønskede en retsafgørelser og ikke mente, at situationen havde ændret sig, siden kommunalbestyrelsen i sin tid enstemmigt vedtog at afskedige den pågældende tjenestemand uden pension – vel vidende, at dette ville medføre en retssag.

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

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

I det nævnte tilfælde måtte bestemmelserne om dørlukning og virkningerne heraf altså netop fortolkes under hensyntagen til lovgivningens almindelige bestemmelser om tavshedspligt.

Det er altså vigtigt at mærke sig, at medens det tilkommer kommunalbestyrelsens flertal at træffe bestemmelse om, *hvorvidt dørene skal lukkes* i den enkelte sag, kan den endelige afgørelse af, i hvilket omfang sagen medfører *tavshedspligt* for de enkelte medlemmer, ikke ligge hos kommunalbestyrelsen eller dennes flertal. Den bindende afgørelse heraf er som nævnt et *domstolsanliggende*. Et kommunalbestyrelsesflertal vil altså *ikke blot ved en henvisning til, at mødet er for lukkede døre*, kunne forhindre et mindretal i at præcisere, hvorledes dets stilling er til en afgørelse. På den anden side må det understreges, at det medlem, der udtaler sig om, hvad der er passeret på et lukket møde, selv bærer risikoen for, om han derved bryder en ham påhvilende tavshedspligt og således pådrager sig strafansvar.

Kan andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer overvære møder for lukkede døre?

Det bestemmes i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsen kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære behandlingen af sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan endvidere tilkalde andre personer til at overvære en

sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

Kredsen af ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer, der kan få adgang til at overvære møder for lukkede døre, er altså begrænset til *kommunalt ansatte og andre sagkyndige*. Sådanne ikke-medlemmer har *ikke krav* på at være til stede ved møder for lukkede døre.

Kommunalbestyrelsens beslutning om adgang for ikke-medlemmer til at overvære møder for lukkede døre kan træffes for det enkelte møde eller den enkelte sag, men styrelseslovens bestemmelse udelukker på den anden side ikke en mere generel vedtagelse om, at bestemte personer, f. eks. kommunaldirektøren eller kærneren, normalt overværer de lukkede møder. En sådan generel vedtagelse kan dog til enhver tid ændres eller tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen.

For så vidt der på et lukket møde fremdrages forhold af fortrolig karakter, vil mødedeltagerne være undergivet lovgivningens regler om *tavshedspligt*, jfr. de tidligere nævnte bestemmelser i straffelovens § 129 og 152. Personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kommunalt ansat og heller ikke iøvrigt virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan imidlertid ikke rammes af § 152, men falder ind under det mere begrænsede strafansvar efter straffelovens § 129, der bl. a. kun omfatter den *offentlige* meddelelse. Kommunalbestyrelsen må derfor påse, at der ikke under sådanne personers tilstedeværelse på det lukkede møde fremdrages forhold, der er undergivet fuld tavshedspligt.

For sammenhængens skyld vil det på dette sted være naturligt at gøre et par bemærkninger om et

**Tavshedspligt
om udvalgs-
forhandlinger
m. v.**

forhold, der ikke omhandles i styrelsesloven, nemlig spørgsmålet om *tavshedspligt vedrørende det i udvalgs møder m.v. passerede*.

Man anvender undertiden det udtryk, at udvalgs møderne foregår for lukkede døre. Udtrykket er ikke ganske træffende, idet et udvalg ikke har nogen beføjelse til at træffe beslutning om, hvorvidt dets møder skal foregå for åbne eller lukkede døre. Forholdet er simpelthen det, at udvalgs møder ikke er offentlige.

For visse udvalg kan der udtrykkeligt i loven være foreskrevet tavshedspligt, men selv uden sådan udtrykkelig hjemmel er der efter udvalgsbehandlingens hele karakter ingen tvivl om, at lovgivningens regler om tavshedspligt i vidt omfang fører til, at det på udvalgs møder passerede ikke frit kan omtales.

De hensyn til kommunen eller til private, der i visse sager medfører tavshedspligt, vil jo normalt også gøre sig gældende under udvalgsbehandling og i det omfang, udvalgets virksomhed består i at forberede sager til kommunalbestyrelsens endelige behandling og afgørelse, ville en fri omtale af sagerne på udvalgsstadiet desuden i mange tilfælde medføre, at kommunalbestyrelsens ret – og eventuelle pligt – til at lukke dørene ville blive uden reelt indhold.

Det kan iøvrigt nævnes, at selv i tilfælde, hvor sagens karakter ikke medfører en juridisk tavshedspligt, kan det ofte være uheldigt, at et udvalgsmedlem giver udtryk for sin stilling til en sag, der senere skal til forhandling og afgørelse i kommunalbestyrelsen. Det er ganske vist klart, at han ikke på kommunalbestyrelsens møde er bundet til sin tidligere stilling til sagen, men frit kan – og måske

bør — skifte mening under indtryk af de på mødet fremkomne indlæg, men det er vist en almindelig psykologisk erfaring, at nogle har svært ved at forlade meninger, de offentligt har givet udtryk for.

Hertil kommer, at omtale af et udvalgs indstilling i en sag om f. eks. en tilladelse eller dispensation, der skal afgøres i den samlede kommunalbestyrelse, kan skabe forventninger hos vedkommende borger, der senere skuffes, dersom kommunalbestyrelsen ikke følger udvalgets indstilling.

IV. Inhabilitet.

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

I styrelsesloven bestemmes, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Det fastsættes endvidere, at det påhviler det enkelte medlem selv at *underrette kommunalbestyrelsen*, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

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

**Et medlem kan
frivilligt
trække sig
tilbage**

Når det i styrelsesloven hedder, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem på grund af inhabilitet er udelukket fra at deltage i behandlingen af en sag, må dette forstås med et vist forbehold. Det tilkommer nemlig ikke kommunalbestyrelsens flertal at træffe den endelige retlige afgørelse af, om et medlem har en sådan interesse i sagen, at han skal afskæres fra at deltage i dens behandling og afgørelse. Dette er til syvende og sidst et spørgsmål, det tilkommer domstolene at afgøre. Men styrelsesloven fastslår, at hvis kommunalbestyrelsen er bekendt med, at der kan rejses tvivl om et medlems uhildede indstilling til sagen, skal den tage stilling til, om han kan deltage, således at sagens behandling derefter kan fortsættes. Viser det sig senere ved en domstolsprøvelse, at kommunalbestyrelsens afgørelse var forkert, enten fordi man har tilladt et inhabilt medlem at deltage, eller omvendt har udelukket et medlem, der ikke var inhabilt, kan kommunalbestyrelsens beslutning i den pågældende sag i visse tilfælde blive ugyldig.

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

I forbindelse med udarbejdelsen af den nye styrelseslov overvejede man spørgsmålet om at give et medlem, der må vige sit sæde på grund af inhabilitet, adgang til at lade sig afløse af stedfortræderen ved sagens behandling i kommunalbestyrelsen for dermed at undgå, at den tilfældighed, der ligger i inhabilitetstilfældene, skal kunne påvirke en

flertalsgruppes muligheder for at gennemføre sine beslutninger. På grund af de tekniske og øvrige saglige betænkeligheder, der vil være forbundet med en sådan ordning, afstod man imidlertid fra at foreslå en regel herom.

Der kan i denne forbindelse især være grund til at pege på, at interessen for at få stedfortræderen indkaldt normalt vil samle sig om tilfælde, hvor man forventer, at stedfortrædernes stemme vil blive udslaggivende. Hertil er imidlertid at sige, at en forudsætning om, at stedfortræderen altid vil stemme på samme måde som det fraværende medlem, næppe er holdbar, idet stemmeafgivningen for hver enkelt, der deltager i en kommunalbestyrelsesbeslutning, bør hvile på en personlig, saglig vurdering af den konkrete sag. Det må herved også erindres, at det forhold, at den sædvanlige flertalsgruppe kommer i mindretal ved en afstemning, *ikke* medfører konsekvenser med hensyn til afgang, som tilfældet er for en regerings vedkommende.

V. Diæter m. v. til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er i princippet ikke aflønnet, idet man forudsætter, at det enkelte medlem kan bestride sit erhverv ved siden af sit kommunalbestyrelsesarbejde.

Det bestemmes dog i styrelsesloven, at der ydes kommunalbestyrelsens *formand* et vederlag, hvis størrelse skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

Endvidere bestemmer styrelsesloven, at kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke kan vedtage at yde *næstformanden* et vederlag for udførelse af de ham påhvilende opgaver i et

længere tidsrum på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag. Dette vederlags størrelse skal fastsættes under hensyn til navnlig arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Endelig findes en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen, når ganske særlige hensyn taler derfor, kan tillægge *formanden for et udvalg*, der er nedsat af kommunalbestyrelsen, et årligt honorar. Også dette forudsætter dog, at tilsynsmyndigheden samtykker heri.

Allerede i 1950 indførtes imidlertid en ordning, hvorefter der kunne ydes *diæter* for varetagelse af kommunale hverv. Baggrunden herfor var en erkendelse af, at arbejdet i de kommunale råd efterhånden var blevet så byrdefuldt og tidkrævende, at det ikke kunne undgås, at mange kommunalbestyrelsesmedlemmer, såfremt der ikke under en eller anden form blev ydet dem en økonomisk godtgørelse, ville lide tab som følge af dette arbejde. På længere sigt kunne følgen heraf blive, at egnede personer af økonomiske grunde så sig nødsaget til at afstå fra deltagelse i det kommunale arbejde. Meningen med bestemmelsen var altså, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne skulle have *en vis* kompensation for positive udgifter eller tab af arbejdsfortjeneste som følge af deres deltagelse i det kommunale arbejde.

Efter 1950-lovens bestemmelser var det henlagt til kommunalbestyrelserne at træffe beslutning om, hvorvidt der overhovedet skulle ydes diæter til medlemmerne, men en beslutning herom omfattede på den anden side automatisk samtlige medlemmer. Når man ikke ønskede at yde egentlig erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, var begrundelsen bl. a. den, at det for flere befolkningsgrup-

per (f. eks. selvstændige forretningsdrivende og landmænd) ville det være meget vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at dokumentere indtægtstab som følge af deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder m. v., uanset at tab faktisk var lidt.

Den økonomiske udvikling medførte imidlertid ret hurtigt, at diætordningen fra 1950 ikke kunne anses for fyldestgørende. I 1962 ændrede man derfor diætreglerne i købstadkommunalloven og landkommunalloven.

Ved de nævnte lovændringer blev diætreglerne ændret derhen, at der altid *skal* ydes diæter for møder i kommunalbestyrelsen og de af denne blandt dens medlemmer nedsatte udvalg, når mødet holdes i tiden mellem kl. 7 og 18, og at diæter også ydes ved deltagelse i møder uden for dette tidsrum, såfremt vedkommende herved mister sin arbejdsfortjeneste. Endvidere indførtes den ordning, at diætbeløbets størrelse fastsættes af indenrigsministeren, således at beløbet kan reguleres i overensstemmelse med prisudviklingen, eller når andre forhold måtte tale for en a'jourføring.

Endelig indførtes en bestemmelse om, at der kan tillægges diæter for varetagelse af andre kommunale hverv, der udføres efter kl. 18, såfremt vedkommende herved mister sin arbejdsfortjeneste.

Diætbeløbets størrelse er fastsat ved indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 177 af 21. maj 1962, og det regulerede beløb, der udbetales, udgør pr. 1. april 1968 43,93 kr. for møder indtil 4 timer og det dobbelte beløb, altså 87,86 kr. for møder, der varer mere end 4 timer.

Som det vil fremgå, tilsigter den bestående diætordning, der med en enkelt tilføjelse, jfr. herom nedenfor, er *videreført ved styrelsesloven*,

**Nye regler i
1962**

**Diætbeløbets
størrelse**

netop at give dækning for tabt arbejdsfortjeneste. Holdes møderne i tidsrummet 7—18, d.v.s. inden for det tidsrum, hvor langt de flestes arbejde falder, gives altid diæter til samtlige medlemmer uden nogen form for dokumentation.

Holdes møderne efter kl. 18, d.v.s. i et tidsrum, hvor de fleste ikke vil have tabt arbejdsfortjeneste, udbetales der ikke automatisk diæter til samtlige medlemmer, men diæter ydes kun til medlemmer, der faktisk mister deres arbejdsfortjeneste ved deltagelse i mødet.

Diætbeløbenes størrelse har måske ligget i underkanten af, hvad der typisk vil give fuld dækning. Da det som nævnt tilkommer indenrigsministeren at fastsætte diætbeløbets størrelse, kan der imidlertid rådes bod herpå blot ved udstedelse af en bekendtgørelse, hvorved diætbeløbet forhøjes i passende omfang.

Det bør måske nævnes, at det i visse tilfælde kan virke som et irritationsmoment, at visse medlemmer ved deltagelse i møder inden for tidsrummet kl. 7—18, får diæter, uden at der sker nogen afkorting af deres løn eller uden at have indtægts-tab iøvrigt. I disse tilfælde sker der altså en slags overdækning. Dette er imidlertid at foretrække frem for en ordning, hvor der altid — d. v. s. også i det tidsrum, hvor det typisk er tilfældet — skulle ske en konkret vurdering af, om tab var lidt.

Som nævnt blev der ved styrelsesloven gjort en enkelt tilføjelse til diætordningen. Grunden hertil var, at der kan forekomme tilfælde, hvor et medlem ved deltagelse i møder, der varer *mindre* end 4 timer, ikke vil få dækning for tabt arbejdsfortjeneste gennem det fastsatte diætbeløb, f. eks. fordi han af produktionstekniske grunde helt eller

delvis afskæres fra at genoptage arbejdet på sin arbejdsplads *hele* den pågældende dag. Man fandt det rimeligt, at der i sådanne tilfælde ydes erstatning for tabet, dog således at det beløb, der højst kan udbetales, svarer til diætbeløbet for møder, der varer *mere* end 4 timer, altså til det diætbeløb, der gennemsnitlig vil dække mistet arbejdsfortjeneste for en hel dag.

Efter samme regler, som gælder for kommunalbestyrelsesmedlemmer kan der med tilsynsmyndighedens samtykke ydes diæter for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere.

Er der tillagt nogen særligt honorar for bestrielse af et kommunalt hverv, kan der dog ikke ydes den pågældende diæter for møder m.v. i forbindelse med hvervets varetagelse. Denne regel gælder såvel for medlemmer af kommunalbestyrelsen som for andre. Der vil således normalt ikke kunne tillægges borgmesteren, der jo får løn for sit borgmesterhverv, diæter.

Udover de nævnte diæter m.v. kan kommunalbestyrelsen yde befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet for *rejser* i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv. I primærkommuner kan godtgørelse dog kun i særlige tilfælde ydes for rejser inden for kommunens grænser.

**Ikke både
honorarer og
diæter**

Udvalgenes virksomhed

I. De forskellige former for udvalg m. v.

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

Som nævnt i kapitlet om kommunalbestyrelsens konstituering fastsætter styrelsesloven, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender skal nedsættes et *økonomiudvalg* samt *stående udvalg*, hvis antal, sammensætning og myndighedsområde skal fastsættes i styrel-

sesvedtægten. Medlemmerne af de stående udvalg skal vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Kun for havneudvalgets vedkommende gøres der som tidligere nævnt en begrænset undtagelse fra denne regel.

Kommunalbestyrelsen skal endvidere vælge medlemmer af de udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen eller kommunen i henhold til andre bestemmelser i lovgivningen skal repræsenteres.

Afgrænsningen mellem de stående udvalg og *andre udvalg, kommissioner m.v.* kan i praksis undertiden give anledning til tvivl. I henhold til en række love eller vedtægter stadfæstet i henhold til love vælger kommunalbestyrelsen medlemmer af en lang række kommissioner m. v. til varetagelse af bestemte opgaver, såsom brandkommission, sundhedskommission, skolekommission m.v. Disse lovregulerede kommissioner adskiller sig fra de stående udvalg ikke alene ved deres sammensætning, idet de som oftest består af medlemmer valgt såvel inden for som uden for kommunalbestyrelsen, men især derved, at de i et vist omfang inden for deres sagområde har fået tillagt en *kompetence, der er uafhængig af kommunalbestyrelsen*. De stående udvalg er derimod i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutning. Undtagelse herfra gælder alene det sociale udvalg i det omfang, dette udvalg i henhold til lovgivningen har fået tillagt en selvstændig kompetence.

I henhold til styrelsesloven kan kommunalbestyrelsen endvidere som tidligere omtalt nedsætte *særlige udvalg* til varetagelse af bestemte hverv. Sådanne særlige udvalg er navnlig tænkt nedsat med henblik på en nærmere undersøgelse og

**Kompetence til
udvalg og
kommissioner**

Særlige udvalg

redegørelse for bestemte spørgsmål, som kommunalbestyrelsen måtte ønske behandlet. I praksis nedsættes der imidlertid også særlige udvalg, der tillægges administrerende myndighed. Sådanne administrerende særlige udvalg adskiller sig fra de stående udvalg ved, at de er tidsbegrænsede, og at deres beføjelser helt igennem er bestemt af den konkrete bemyndigelse, kommunalbestyrelsen har givet dem, medens de stående udvalg er faste udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde som nævnt er fastsat i kommunens styrelsesvedtægt. De tidligere omtalte særlige regler for fordelingen af pladserne i de stående udvalg gælder heller ikke for de særlige udvalg.

II. Økonomiudvalget.

Økonomiudvalget skal efter styrelsesloven bestå af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2 eller 4 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Økonomiudvalget skal i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser forestå kommunens kasse- og regnskabsvæsen og skal have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Loven foreskriver altså, at den centrale ledelse af kommunens økonomi skal samles hos økonomiudvalget. Dette er i overensstemmelse med en tendens, der i de senere år har gjort sig gældende i en

del kommuners forslag til styrelsesvedtægtsændringer vedrørende kasse- og regnskabsudvalg m.v.

I konsekvens af den særstilling for økonomiudvalget, som nu er fastlagt i styrelsesloven, og hvorefter udvalget foruden at forestå den centrale ledelse af økonomien skal virke bl. a. som forbindelsesled mellem kommunalbestyrelsen og de øvrige udvalg, *henregnes udvalget ikke længere til de stående udvalg.*

Dette indebærer, at valget til økonomiudvalget foregår som et selvstændigt forholdstalsvalg. På grund af udvalgets ringe medlemstal (højest 5), der er nødvendigt for at sikre udvalget den fornødne effektivitet og hurtighed, vil mindre grupper i kommunalbestyrelsen normalt ikke kunne opnå repræsentation i økonomiudvalget. Det må i denne forbindelse dog erindres, at også økonomiudvalget, — bortset fra ganske enkelte begrænsninger — i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Herved sikres, at intet medlem af kommunalbestyrelsen på forhånd er afskåret fra at påvirke udvalgets virksomhed.

Om den nærmere ordning af det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til kontrol med udvalgets virksomhed henvises til bemærkningerne nedenfor i forbindelse med omtalen af de stående udvalgs virksomhed.

Til nærmere belysning af økonomiudvalgets meget vigtige virksomhed skal nævnes nogle af de opgaver, der påhviler udvalget.

Økonomiudvalget skal inden hvert års 1. september over for kommunalbestyrelsen fremkomme med et forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår. Da årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunal-

**Økonomi-
udvalgets
arbejdsopgaver**

bestyrelsen, er bestemmende for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning og for næste års kommunale forvaltning, er det af overordentlig vigtighed, at økonomiudvalget ved forslagens udarbejdelse får mulighed for at tage alle forhold af betydning for kommunens økonomi i betragtning. Der er derfor tillagt økonomiudvalget ret til at pålægge alle kommunalbestyrelsens øvrige udvalg at fremkomme med bidrag til årsbudgettet (og til udarbejdelse af eventuelt fornødne investerings- og finansieringsplaner, se herom nedenfor) inden for en frist, der fastsættes af økonomiudvalget.

**Forslag til
årsbudget**

Det må understreges, at økonomiudvalgets udarbejdelse af forslaget til årsbudget er andet og mere end blot en sammenstyknings af bidragene fra de enkelte stående udvalg og eventuelle andre udvalg, idet det er økonomiudvalgets opgave at udøve en egentlig *koordinerende* virksomhed, samt at foretage de *nødvendige korrektioner* af bidragene ud fra et samlet overblik over og en helhedsvurdering af kommunens økonomi. De enkelte udvalg må altså finde sig i ændringer i de bidrag til forslaget til årsbudget, de er fremkommet med.

**Investerings- og
finansierings-
planer**

Styrelsesloven fastsætter endvidere, at økonomiudvalget skal ledsage sit forslag til årsbudget af *investerings- og finansieringsplaner*, i det omfang det er fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Denne regel, der er en nydannelse i styrelseslovgivningen, må tillægges væsentlig betydning. Den vejledning, flerårige investerings- og finansieringsplaner kan give, vil nemlig i mange tilfælde simpelthen være den nødvendige forudsætning for, at kommunalbestyrelsens medlemmer kan overskue

konsekvenserne på lidt længere sigt af såvel de bevillinger, der indeholdes i årsbudgettet, som af bevillinger iøvrigt.

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

Det påhviler endvidere økonomiudvalget at aflægge kommunens *årsregnskab* til kommunalbestyrelsen inden udgangen af oktober måned i det følgende regnskabsår. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb samt om forholdet til kommunens investeringsplaner m.v. Det af kommunalbestyrelsen endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

Styrelsesloven foreskriver, at bl. a. beslutning om kommunens påtagelse af garantiforpligtelser skal træffes af kommunalbestyrelsen, d.v.s. at det er udelukket at overlade til udvalg eller kommunalbestyrelsens formand at træffe sådanne beslutninger. Der gøres imidlertid i styrelsesloven en undtagelse fra dette princip, idet det bestemmes, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget — men altså ikke andre — til inden for betingelser og grænser, der skal fastsættes af kommunalbestyrelsen, at træffe beslutning i det enkelte tilfælde om afgivelse af *garanti for visse*

**Årsregnskabets
aflæggelse**

**Garanti for
visse lån**

lån. Det drejer sig nærmere bestemt om lån, der optages af grundejere til dækning af udgifter ved indlæggelse af gas, vand eller elektricitet i ejendomme, der er beliggende i kommunen, og ved anlæg, udvidelse eller omfattende istandsættelse af gader, veje og kloakker. Endvidere omfattes af undtagelsen garantier for lån, der optages af grundejere til dækning af udgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg af ejendomme, der er beliggende i kommunen, eller for lån, der ydes kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der er påført dem ved omlægning af elforsyningen for et større område.

Det skal endvidere nævnes, at styrelsesloven foreskriver, at der i kommunens styrelsesvedtægt skal fastsættes regler om økonomiudvalgets *kontrol med ind- og udbetalinger* af midler, der angår kommunen.

For sammenhængens skyld skal på dette sted nævnes, at det er fastsat i styrelsesloven, at der i styrelsesvedtægten skal optages nærmere regler for behandlingen af tillægsbevillinger og bevillinger udenfor årsbudgettet. Endvidere skal optages nærmere regler om årsregnskabet og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen.

Endelig skal der i vedtægten fastsættes nærmere regler om revision. Med hensyn til revisionen bemærkes, at styrelsesloven afskaffer systemet med valgte revisorer. I stedet foreskrives, at enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden og ikke kan afskediges uden dennes samtykke.

III. De stående udvalg.

Som stående udvalg betegnes som nævnt udvalg, der nedsættes i henhold til kommunens styrelses-

vedtægt, og hvis sammensætning og myndighedsområde nærmere er fastsat i vedtægten. Disse udvalg består – bortset eventuelt fra havneudvalget – udelukkende af medlemmer af kommunalbestyrelsen og skal på kommunalbestyrelsens vegne *varetage den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender.*

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

Som eksempler på stående udvalg, der – eventuelt med visse variationer i benævnelse og virksomhedsområde – findes i de fleste kommuners styrelsesvedtægter, kan nævnes:

Udvalget for faste ejendomme

Teknisk udvalg (eventuelt spaltet op i vejudvalg, et eller flere udvalg for kommunale værker, byplanudvalg o.s.v.)

Skoleudvalg.

Der er iøvrigt i kommunerne tale om betydelige variationer med hensyn til såvel antallet som arten af de stående udvalg. Ikke helt få kommuner har dog til stadighed haft et beskedent antal stående udvalg.

Hidtil har der i alle kommuner skullet nedsættes et stående udvalg for kasse- og regnskabsvæsenet. De funktioner, dette udvalg havde, indgår imidlertid blandt de funktioner, der efter styrelsesloven

skal varetages af økonomiudvalget, der som tidligere nævnt indtager en særskilt stilling og *ikke* længere henregnes til de stående udvalg og altså heller ikke medregnes ved fordelingen af pladserne hertil.

Socialudvalg

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

Kontrol med udvalgenes virksomhed

De øvrige stående udvalg er derimod – medmindre der i lovgivningen udtrykkeligt bliver fastsat andet – i enhver henseende forpligtet til at rette sig efter de beslutninger, kommunalbestyrelsen måtte træffe. Det er i styrelsesloven fastsat, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan *indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed* og udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger. Omvendt kan ethvert medlem af et udvalg *standse udførelsen af en beslutning*, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

De stående udvalg vælger selv deres *formand*, og udvalgene fastsætter selv deres *forretningsorden*. For hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres. Protokollen autoriseres af kommunalbestyrelsens formand.

Udvalgene udøver deres virksomhed i *møder*. De er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede og alle beslutninger træffes ved almindeligt stemmeflertal.

At loven fastsætter, at udvalgenes virksomhed foregår i møder, er ikke til hinder for, at visse sager kan afgøres efter *cirkulation* blandt medlemmerne eller eventuelt af udvalgets formand på udvalgets vegne, men forudsætningen herfor er, at der er enighed blandt udvalgsmedlemmerne om denne fremgangsmåde. Dersom blot eet medlem forlanger sagen behandlet på et møde, skal dette ske.

Kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Han skal underrettes om tidspunktet for udvalgs møderne og skal have en dagsorden for mødet, hvis en sådan udsendes til medlemmerne.

De stående udvalgs virksomhed er et meget væsentligt træk ved dansk kommunestyre. Kommunalbestyrelsen som sådan ville som tidligere berørt simpelthen ikke kunne overkomme at forhandle og træffe afgørelser i alle de enkeltsager, der ligger inden for det kommunale myndighedsområde. Hertil kommer, at de enkelte udvalgs medlemmer efterhånden får en betydelig sagkundskab vedrørende de anliggender, der specielt varetages af det pågældende udvalg. Udvalgsbehandlingen kan altså ikke alene give en mere effektiv sagsbehand-

**Ulemper ved
udvalgsstyret**

ling, men også en behandling, der er mere betryggende for den borger, hvis sag behandles.

Helt uden *ulemper* er udvalgsstyret imidlertid ikke. Ved forskydningen af kompetence til udvalgene sker der en forringelse af de små gruppers stilling i kommunalbestyrelsen. Valg til udvalgene sker jo som nævnt efter forholdstalsmetoden, hvilket ofte vil medføre, at en lille gruppe – for ikke at tale om en eenmandsgruppe – ikke opnår repræsentation.

Endvidere er udvalgs møder ikke offentlige, og de afgørelser, udvalget træffer, kan derfor ikke underkastes samme kritik og diskussion som afgørelser, der træffes af kommunalbestyrelsen, hvis møder som hovedregel er offentlige.

Borgmesterens og næstformandens virksomhed

I. Borgmesterens funktioner.

A. Almindelig beskrivelse af borgmesterens funktioner og borgmesterens adgang til at afgøre visse sager.

Det er tidligere i kapitlet om kommunalbestyrelsens møder omtalt, at kommunalbestyrelsens formand forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse samt leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Allerede efter den hidtidige lovgivning har der imidlertid herudover påhvilet kommunalbestyrelsens formand en række vigtige funktioner som leder af den kommunale administration, og denne ordning er videreført og udbygget ved styrelsesloven.

Det fastsættes således i styrelsesloven, at formanden drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, og at han har den daglige ledelse af kommunens administration. Han fordeler sagerne til de forskellige udvalg og udfærdiger om fornødent forskrifter for sagernes ekspedition. Han skal endvidere drage omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer

**Formandens
bemyndigelse**

fra økonomiudvalget eller andre. Det fastslås endvidere udtrykkeligt i loven, at formanden har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v.

Det giver endvidere af praktiske grunde næsten sig selv og har da også altid været antaget, at der må tilkomme formanden en vis beføjelse til at afgøre visse sager på kommunalbestyrelsens vegne.

Om dette vigtige spørgsmål har der imidlertid ikke været regler i de hidtidige styrelseslove. Derimod har man i de af indenrigsministeriet udarbejdede, vejledende normalforretningsordener for såvel byråd som sogneråd kunnet finde en enslydende regel om, at formanden mellem møderne er bemyndiget til på kommunalbestyrelsens vegne at ekspedere almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse og ikke giver anledning til tvivl.

Efter en i 1959 indsat bestemmelse i de *sognekommunale* normalbestyrelsesvedtægter er formandens bemyndigelse imidlertid videre end efter normalforretningsordenerne, idet han kan ekspedere sager som de nævnte, når de *enten* ikke tåler opsættelse *eller* ikke giver anledning til tvivl. Dog skal sådanne sager forelægges til efterretning i det førstkommende sognerådsmøde.

Den nye styrelseslov bygger på de sognekommunale normalstyrelsesvedtægter, idet der i loven er optaget en udtrykkelig – og altså for alle kommuner gældende – bestemmelse om, at formanden på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse *eller* ikke giver anledning til tvivl. Af praktiske grunde er kravet om forelæggelse til efterretning, der i hvert fald i større kommuner vil medføre en overbelast-

ning af kommunalbestyrelsens dagsorden, dog ikke medtaget, men en bestemmelse herom vil fortsat kunne optages i styrelsesvedtægten eller forretningsordenen.

Den nævnte udvikling illustrerer på udmærket måde et velkendt forhold inden for styrelseslovgivningens område, nemlig dette, at en bestemmelse ud fra det praktiske livs krav optages i en del kommuners forretningsorden eller vedtægt. Når bestemmelsen har fået en vis udbredelse og fasthed, optages den i de vejledende normalforretningsordener eller vedtægter og får derved yderligere udbredelse og autoritet. Til sidst føles den af de fleste som en ganske naturlig og rimelig forskrift, og det vil da være nærliggende ved en lovrevision at optage bestemmelsen i selve loven.

B. Nærmere om grundlaget for borgmesterens beføjelser.

Som det vil fremgå af det foranstående, har borgmesteren både efter den hidtidige lovgivning og efter styrelsesloven en *dobbelt funktion*, idet han dels varetager forberedelsen og ledelsen af kommunalbestyrelsens møder, dels leder den kommunale administration.

Det må nok anses for uundgåeligt, at borgmesteren i forbindelse med bestridelsen af det dobbelte hverv som mødeleder og leder af den kommunale administration undertiden vil blive udsat for kritik. At dømme efter de relativt få tilfælde, hvor man har forelagt indenrigsministeriet sager vedrørende borgmestres virksomhed, har kritikken dog i de fleste tilfælde ikke været alvorli-

**Borgmesterens
beføjelser ifølge
specielle rets-
regler**

gere, end at spørgsmålene har kunnet klares af kommunalbestyrelsen selv.

De sager, indenrigsministeriet har behandlet, tyder imidlertid på, at tvisternes opståen ofte skyldes misforståelser eller usikkerhed med hensyn til, *på hvilket grundlag borgmesterens beføjelser i den enkelte situation hviler*. Herom skal der derfor i det følgende gøres nogle bemærkninger.

Borgmesterens kompetence kan være fastlagt direkte ved retsregler. Disse kan findes som udtrykkelige bestemmelser i loven eller i styrelsesvedtægten. Der kan også være tale om almindelige retsgrundsætninger, og disse er bindende, selvom de ikke har fundet noget skriftligt udtryk, f. eks. i kommunalbestyrelsens forretningsorden.

Som eksempler på *kompetencefastsættelse i lovsform* kan nævnes styrelseslovens § 30, hvorefter formanden leder forhandlingerne og afstemningerne i kommunalbestyrelsens møder, samt bestemmelsen i lovens § 8, hvorefter formanden kan indkalde til ekstraordinære møder, når han finder det fornødent.

Endvidere kan nævnes lovens § 32, hvorefter visse vigtigere dokumenter skal underskrives af formanden i forening med en anden dertil af kommunalbestyrelsen bemyndiget person.

Som eksempler på *vedtægtsmæssig fastlagt kompetence* kan nævnes bestemmelser, hvorefter borgmesteren modtager alle skrivelser til kommunalbestyrelsen og drager omsorg for behørig ekspedition såvel af disse som af alle skriftlige udfærdigelser, der skal udgå fra kommunalbestyrelsen, samt bestemmelser, hvorefter borgmesteren påser, at ingen sag lider utilbørligt ophold, i hvilken forbindelse der normalt pålægges udvalgene pligt til over

for borgmesteren nårsomhelst at meddele oplysning om de dem underlagte sager og deres ekspedition.

I vedtægterne findes endvidere undertiden bestemmelser om, at borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne forhandler med ministerier og andre myndigheder, med kommunens borgere og med kommunens forretningsforbindelser. Sådanne vedtægtsbestemmelser er overflødige, idet der også uden vedtægtsmæssig hjemmel må antages at tilkomme borgmesteren ret til at forhandle (hvilket er noget andet end at træffe beslutninger) på kommunens vegne. Borgere og myndigheder må kunne vide, til hvem de kan henvende sig i spørgsmål, der angår kommunen. Om man vil hente hjemmelen til borgmesterens forhandlingskompetence i en fortolkning til udtrykket i styrelseslovens § 31, hvorefter borgmesteren har den daglige ledelse af kommunens administration, eller i en almindelig retsgrundsætning, er nærmest en smags-sag.

Som eksempel på, at en kompetence for borgmesteren følger af *en almindelig retsgrundsætning* kan nævnes, at ethvert medlem er forpligtet til at underkaste sig borgmesterens kendelse angående overholdelsen af den fornødne orden under kommunalbestyrelsens møder. Det er dog muligt, at man også kan nå frem til denne regel ved en fortolkning af bestemmelsen i styrelsesloven om, at borgmesteren leder kommunalbestyrelsens forhandlinger.

Det afgørende fælles træk ved bestemmelser som de nævnte er, at de tillægger borgmesteren en *selvstændig kompetence*. Kommunalbestyrelsen kan ikke på egen hånd gøre begrænsninger heri, f.

**Borgmesterens
beføjelser som
leder af den
kommunale
administration**

eks. gennem bestemmelser om, at borgmesterens adgang til at forhandle på kommunens vegne skulle kræve bemyndigelse fra økonomiudvalget. Indenrigsministeriet har da også i praksis afvist forsøg på at få indføjet noget sådant i styrelsesvedtægter.

I styrelsesloven bestemmes som tidligere berørt, at formanden har den daglige ledelse af kommunens administration. Styrelsesloven uddyber dette med at foreskrive, at formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg og om fornødent udfærdiger forskrifter for sagernes ekspedition. Han skal endvidere drage omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Endelig bestemmes det i loven, at formanden har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m. v.

Herudover siger styrelsesloven kun — på linie med den hidtidige lovgivning — at de nærmere regler om formandens forretninger fastsættes i styrelsesvedtægten.

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

Med hensyn til udvalgenes virksomhed har borgmesteren imidlertid en vigtig *koordinerende* funktion. Det påhviler ham således som nævnt at drage

omsorg for, at de sager, der skal forelægges kommunalbestyrelsen, ledsages af de fornødne erklæringer og indstillinger fra de berørte udvalg.

I nyere vedtægter findes endvidere undertiden bestemmelser om, at borgmesteren kan sammenkalde medlemmerne af to eller flere udvalg til en samlet drøftelse af foreliggende sager af fælles interesse. Borgmesteren vil dog nok også uden vedtægtsmæssig hjemmel kunne udøve denne funktion i et vist omfang.

Borgmesterens stilling som koordinerende led i udvalgsarbejdet er iøvrigt bevidst styrket ved den nye styrelseslov, idet der heri som nævnt indeholdes bestemmelser om, at borgmesteren har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem, og om, at borgmesteren er født formand for økonomiudvalget, der også tillægges betydelige beføjelser med hensyn til koordination af udvalgenes arbejde.

I sin egenskab af administrationsleder har borgmesteren endvidere en række væsentlige funktioner på det område, der kort kan betegnes som den kommunale administrations *interne organisation*. Eksempelvis kan nævnes sikringen af det fornødne samarbejde mellem forskellige administrationsgrene, f. eks. gennem instrukser til de ledende tjenestemænd om at holde hinanden underrettet om vigtigere planer og dispositioner, der kan få betydning ud over den pågældende administrationsgrens egne rammer. F. eks. vil det normalt være af interesse for kommuneingeniøren at modtage meddelelse om planlagte eller stedfundne erhvervelser af arealer med henblik på udstykning m. v. Man skulle ganske vist forvente, at den fornødne underretning blev givet, uden at særskilt

**Borgmesterens
beføjelser i
kraft af
delegation**

pålæg herom skulle være nødvendigt, men erfaringen viser desværre, at dette ikke altid er tilfældet.

Med hensyn til den interne organisation af den kommunale administration må der formentlig indrømmes borgmesteren ret vide beføjelser, men han må på dette område — i modsætning til det kompetenceområde, der tilkommer ham gennem de foran nævnte retsregler — *respekttere eventuelle kommunalbestyrelsesbeslutninger*. Hvis der er tale om udgiftskrævende foranstaltninger, må borgmesteren endvidere på sædvanlig måde sørge for den nødvendige *bevillingsmæssige dækning*.

Kommunalbestyrelserne overlader ofte i større eller mindre omfang til borgmesteren at træffe afgørelser i sager, der henhører under kommunalbestyrelsens kompetence. I sådanne tilfælde foreligger der *delegation*, der kort kan beskrives som det forhold, at indehaveren af en offentligretlig beføjelse helt eller delvis overlader udøvelsen heraf til en anden. Der kan altså kun tales om delegation til borgmesteren, når man er uden for det område, hvor borgmesteren selv er den kompetente myndighed i medfør af retsregler eller stillingen som administrationsleder.

Det må understreges, at grundlaget for borgmesterens beføjelser i tilfælde af delegation er af en ganske anden art, end når han udøver sin kompetence efter de foran nævnte regler, hvorefter der dels var tale om kompetencer, der tilkom borgmesteren direkte ifølge retsregler, dels om en kompetence, der umiddelbart tilkom borgmesteren i hans egenskab af leder af den kommunale administration. Der kunne ganske vist gøres visse indhug i den sidstnævnte kompetence ved kommunalbestyrelsens be-

slutninger, men i det omfang sådanne beslutninger ikke forelå, var borgmesteren i vid udstrækning kompetent.

Helt anderledes er forholdet, når borgmesteren handler i kraft af en delegation. Når kommunalbestyrelsen på et område, hvor den er den kompetente myndighed, foretager en delegation til borgmesteren, afhænger det nemlig ganske af *den konkrete delegationsbeslutnings indhold*, hvilke beføjelser borgmesteren får.

Udøvelsen af beføjelserne sker på kommunalbestyrelsens vegne og på dens ansvar, og de vilkår og grænser, kommunalbestyrelsen måtte have fastsat, skal derfor overholdes. Kommunalbestyrelsen kan ligeledes nårsomhelst tilbagekalde delegationen, men borgmesteren kan naturligvis forinden have truffet dispositioner, som i forhold til borgere eller andre myndigheder binder kommunen.

Delegation kan godt være af en vis generel karakter, således at der gives borgmesteren *stående bemyndigelser* på nærmere fastsatte områder. Der kan også være tale om *stiltiende delegation*, hvilket dog undertiden kan efterlade nogen tvivl med hensyn til omfanget af de beføjelser, der kan anses for tillagt borgmesteren. På den anden side kan delegation på visse områder være *udelukket* gennem bestemmelser i lovgivningen. Dette er tilfældet, hvor lovbestemmelser foreskriver, at beslutning skal tages af kommunalbestyrelsen i et *møde*, som f. eks. styrelseslovens § 45 om godkendelse af årsregnskabet.

Der kan undertiden foreligge grænsetilfælde, hvor det kan være vanskeligt at afgøre, om borgmesteren handler i kraft af en delegation, eller om hans virksomhed alene betegner en række *følge-*

beslutninger, der er nødvendige for, at en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen kan føres ud i livet. I sidstnævnte tilfælde vil det være naturligt at sige, at borgmesteren handler i sin egenskab af administrationsleder.

II. Næstformandens funktioner.

Som tidligere nævnt skal kommunalbestyrelsen på sit konstituerede møde foruden borgmesteren vælge en næstformand til at fungere, når borgmesteren har forfald, Når der tales om borgmesterens forfald, menes hermed *midlertidige* forfald. Dersom borgmesteren dør eller udtræder af kommunalbestyrelsen, vælger denne en ny formand på sædvanlig måde. Næstformanden rykker altså ikke automatisk op som formand, men han skal naturligvis fungere, indtil den nye formand er valgt.

Disse regler om næstformanden er i overensstemmelse med den hidtidige lovgivning. Styrelsesloven klargør imidlertid herudover et spørgsmål, der ofte har givet anledning til tvivl i praksis.

Medens det altid har været antaget, at næstformanden i formandens forfald kan udføre ekspeditioner i forbindelse med kommunalbestyrelsens møder, f.eks. underskrive skrivelser, hvis indhold er besluttet i et møde, har der hersket usikkerhed med hensyn til næstformandens stilling i relation til den kommunale forvaltning. Der er *dels* spørgsmålet om, hvorvidt næstformanden i givet fald skal træde i funktion også som *forvaltningsleder*, *dels* om næstformanden, når han fungerer, overtager *samtliche* formandens funktioner, herunder navnlig hans plads som født medlem af

(formand for) udvalg og kommissioner, hans adgang til at overvære møder i udvalg og hans beføjelse til at afgøre visse sager på kommunalbestyrelsens vegne

Den nye styrelseslov afgør disse spørgsmål, idet det i loven udtrykkeligt siges, at når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved styrelsesloven og kommunens styrelsesvedtægt.

Det må understreges, at styrelsesloven kun udtaler sig om, hvilke beføjelser næstformanden får, *når* han fungerer. Derimod siger loven *ikke* noget om, *under hvilke omstændigheder* han skal eller kan fungere. Spørgsmålet om, hvornår næstformanden overhovedet skal træde i funktion, kan nemlig ikke afgøres generelt, men må helt bero på de konkrete forhold, og der må på dette område herske en betydelig frihed. Formålet med styrelseslovens bestemmelse er altså først og fremmest at slå fast, at den, der i givet fald fungerer i formandens sted, samtidig står som leder af kommunens forvaltning og overtager formandens plads i udvalg, kommissioner m. v., som formanden er født formand for eller medlem af.

**Næstformanden
overtager samt-
lige opgaver**

Kommunernes administrations- personale og dets beføjelser m.v.

Den tid er forbi, da en kommunalbestyrelses folkevalgte medlemmer personligt kunne udføre hele det administrative arbejde, som løsningen af de kommunale opgaver medfører. Der findes i dag – bortset fra helt små kommuner, hvis antal kommunesammenlægningerne stadig nedbringer – overalt en mere eller mindre udspecialiseret kommunal administration, bestående af lønnet personale.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke *beføjelser* det kommunalt ansatte personale har, vil man forgæves lede efter bestemmelser i såvel den hidtil gældende styrelseslovgivning som i den nye styrelseslov. Dette forhold hænger sammen med, at der i den danske kommunale styrelsesordning har været en fast tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse er frit stillet med hensyn til spørgsmålet om, hvorledes den ønsker at indrette sin administration, herunder hvilke beføjelser man ønsker at overlade de enkelte ansatte personer.

**Personalet har
ingen selvstæn-
dig kompetence**

Det kommunalt ansatte personale har således *ingen selvstændig, d.v.s. af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence*, men den enkelte ansattes beføjelser beror alene på, hvad kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har tillagt ham. Dette udtrykkes ofte på den måde, at den enkelte

ansattes beføjelser beror på, i hvilket omfang der er sket en *delegation* fra kommunalbestyrelsen til ham, idet *delegation* som tidligere nævnt betyder, at indehaveren af offentlig myndighed overlader udøvelsen af beføjelsen til en anden.

Det er meget vigtigt at mærke sig, at selvom der har fundet en *delegation* sted, er selve *kompetencen* stadig hos kommunalbestyrelsen. Afgørelserne træffes på kommunalbestyrelsens vegne og på dens ansvar, og kommunalbestyrelsen kan nårsomhelst gribe ind i en sag og selv bestemme dens videre ekspedition og afgørelse.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en *delegation* af beføjelser til det administrative personale overhovedet kan finde sted, er som berørt ulovbestemt. De enkelte kommuners administration er så forskelligt opbygget, afhængigt af kommunens størrelse, struktur, hidtidige tradition o.s.v., at regler om *delegation* næppe hensigtsmæssigt lader sig nedfælde i lovregler, så meget mere som spørgsmålet om indretning af den enkelte kommunes administration er genstand for en stadig udvikling, alt efter hvilke krav, der til enhver tid stilles med hensyn til løsning af kommunens opgaver.

I forbindelse med forarbejderne til den nye styrelseslov rejste der sig ganske vist enkelte røster for, at der skulle optages bestemmelser i loven om de kommunalt ansattes, særlig det overordnede personales, beføjelser, men disse synspunkter fandt af de foran nævnte grunde ingen tilslutning.

Det kan iøvrigt nævnes, at det forhold, at der ikke eksisterer lovbestemmelser vedrørende den enkelte ansattes beføjelser, ikke er specielt for det kommunale område. Noget tilsvarende gælder inden for *statens administration*. Der findes f.

eks. intet steds i lovgivningen bestemmelser om, hvilke beføjelser en kontorchef i et ministerium har. Også her afhænger beføjelserne af, hvad der gennem den interne arbejdsorganisation eller på anden måde er delegeret til den pågældende. Den lovbestemte kompetence for et ministerium tilkommer formelt alene ministeren. Statstjenestemandsløven indeholder kun bestemmelser om, hvorledes ansættelse og afskedigelse sker, pensionsret, disciplinære foranstaltninger o.s.v.

Tilsynet med kommunalforvaltningen

I. Almindeligt om tilsynet.

Det bestemmes i grundlovens § 82, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Heri ligger, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og det kommunale selvstyre vi ikke kunne ophæves ved almindelig lov. Med hensyn til, hvilke anliggender der skal høre under selvstyret, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit.

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer står ikke i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig erstatningsansvar samt strafansvar for ulovligheder vedrørende hvervets udførelse, men noget administrativt disciplinært ansvar kan der ikke pålægges dem.

Kommunalbestyrelsen som sådan står heller ikke i almindeligt underordningsforhold til højere myndighed, og statslige myndigheder kan kun, hvor der findes særlig hjemmel dertil, give en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger. Der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en *almindelig* beføjelse til at ophæve eller omgøre en kommunalbestyrelses lovlige beslutninger eller handle i dens sted.

**Statsligt tilsyn
med kommunerne**

Kommunernes virksomhed er dog — som det også fremgår af den nævnte grundlovsbestemmelse — underkastet et *statsligt tilsyn*. De nærmere regler om dette tilsyn findes dels i den kommunale styrelseslovgivning, dels spredt rundt i den øvrige lovgivning. Medens de hidtidige styrelsesloves regler om de almindelige tilsynsmyndigheders — indenrigsministeriets og amtsrådenes — virksomhed og beføjelser stort set har været uændrede i dette århundrede, er der gennem speciallovgivningen sket en betydelig statslig regulering af den kommunale virksomhed. Som eksempler herpå kan nævnes områder som skolevæsen, veje og trafikforbindelser samt byggeriets tilrettelæggelse og planlægning i videste forstand.

Denne *specialisering af tilsynet* hænger i et vist omfang sammen med, at nye betydelige og komplicerede sagområder er blevet lagt ud til kommunerne. Ved at lægge tilsynet hos vedkommende fagministerium kan man opnå en større specialkundskab ved tilsynets gennemførelse inden for det pågældende lovgivningsområde. En spredning af beføjelserne vil imidlertid også kunne have uheldige virkninger. Det enkelte ministeriums afgørelser af tilsynsspørgsmål vil måske i for høj grad blive præget af specielle målsætninger, således at hensynet til kommunernes helhedssituation ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses, hvortil kommer en risiko for, at en alt for vidtdreven opdeling med tiden kan medføre, at intet statsorgan kan opnå de fornødne erfaringer og danne sig et tilstrækkeligt overblik med hensyn til de vilkår, hvorunder en kommunes virksomhed som helhed skal foregå. Endelig vil gennemførelsen af den fornødne koordi-

nation mellem et større antal tilsynsmyndigheder rejse en række problemer.

I det følgende behandles alene problemer i forbindelse med det såkaldte *almindelige tilsyn*, d.v.s. det tilsyn, der hidtil har været udøvet over for kommunerne af indenrigsministeriet og amtsrådene, og som fremtidig skal udøves af indenrigsministeriet og de lokale tilsynsråd.

II. Det hidtidige tilsyn.

Det almindelige tilsyn med kommunerne har hidtil været delt mellem indenrigsministeriet og amtsrådene, idet man har sondret efter kommune-type, således at indenrigsministeriet har ført tilsyn med købstæder m.v., amtskommuner samt Københavns kommune, medens det enkelte amtsråd har ført tilsyn med de i amtsråds kredsen beliggende sognekommuner.

Det tilsyn, der har været udøvet, har for det første været et almindeligt *legalitetstilsyn*, d. v. s. at tilsynsmyndigheden kan gribe ind over for en kommunalbestyrelses *ulovlige* beslutninger eller undladelser.

Dernæst har tilsynsmyndighederne ført et vist *hensigtsmæssighedstilsyn* derved, at det i lovgivningen er foreskrevet, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver tilsynsmyndighedens godkendelse.

III. Tilsynet efter den nye styrelseslov.

Formålet med det tilsyn, der er hjemlet i den nye kommunale styrelseslov, er det samme som efter den hidtidige lovgivning, nemlig dels at skabe mulighed for *indgriben over for ulovlig forvaltning* og herunder beskytte borgernes interesser, dels at

**Formålet med
tilsynet**

sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at den er i stand til at *forhindre gennemførelsen af visse dispositioner*, der — selvom de ikke er ulovlige — er egnet til at skade samfundet som helhed eller kommunen selv. Hensynet til kommunen selv vil dog træde noget i baggrunden, efterhånden som der skabes større og mere bærekraftige kommuner.

Omend formålet med tilsynet således er uændret, er der dog ved styrelsesloven sket meget betydelige ændringer i forhold til den hidtidige lovgivning. Der er således skabt en helt ny opbygning af de almindelige *tilsynsmyndigheder*. Endvidere er området for *hensigtsmæssighedstilsynet* — altså de tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse skal have tilsynsmyndighedens samtykke til en disposition — undergået betydelige ændringer, hovedsagelig derved, at der er indrømmet kommunerne en friere stilling end tidligere. Derimod er der ikke sket ændringer for så vidt angår *legalitetstilsynet*, idet der fortsat er tillagt tilsynsmyndighederne beføjelser til at gribe ind over for en kommunalbestyrelses ulovlige handlinger og undladelser.

Tilsynsmyndighederne

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder er efter styrelsesloven *indenrigsministeriet* og lokale *tilsynsråd*. Amtsrådene får derimod fremtidig ingen funktion som almindelig tilsynsmyndighed.

Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet fører tilsyn med samtlige *amtskommuner*. Endvidere fører ministeriet fortsat tilsyn med *Københavns kommune*, idet denne kommunes styrelsesmæssige forhold hviler på en særskilt lovgivning, der ikke ændres ved den nye styrelseslov. Under folketingsbehandlingen af styrelsesloven blev der endvidere fra *Frederiksberg kommune* udtrykt ønske om, at denne kommune

under hensyn til en række særlige forhold måtte forblive under indenrigsministeriets tilsyn, og dette ønske blev imødekommet ved loven.

Ud over at føre det umiddelbare tilsyn med de nævnte kommuner er der henlagt et par meget vigtige funktioner til ministeriet.

Der er ikke etableret noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeriet og tilsynsrådene, men man har dog på den anden side fundet det ønskeligt at skabe mulighed for en vis ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af rådenes tilsyn og en videre udnyttelse af administrative og forvaltningsretlige erfaringer. Det er derfor fastsat i loven, at *indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser*. Bestemmelsen hjemler imidlertid alene ministeren adgang til udstedelse af *generelle* retsforskrifter. Ministeren vil således ikke i henhold til bestemmelsen kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger.

Der er dernæst tillagt indenrigsministeriet den funktion at være *ankeinstans i forhold til tilsynsrådene*, idet tilsynsrådenes afgørelser af vedkommende kommunalbestyrelse kan indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe helt ny afgørelse i sagen. Denne adgang til at indbringe tilsynsrådsafgørelser for indenrigsministeriet er indsat i loven for at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende.

Indenrigsministeriet kan også i kraft af en anden bestemmelse komme til at tage stilling til sager, der henhører under tilsynsrådene. Der findes nemlig i styrelsesloven en regel om, at *ethvert af tilsynsrå-*

**Indenrigs-
ministeriet
som anke-
instans**

dets medlemmer kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren. Der er i så fald ikke tale om nogen ankesituation, idet tilsynsrådet slet ikke træffer nogen afgørelse i sagen. Det forhold, at det enkelte medlem således kan foranledige, at tilsynsrådet afskæres fra at træffe afgørelse i en sag, der henhører under rådets sagområde, er ikke i overensstemmelse med, hvad der normalt gælder for tilvejebringelsen af folkevalgte eller andre kollegiale organers beslutninger, men bestemmelsen er formentlig anset for nødvendig for at sikre en tilstrækkelig effektiv varetagelse af den statslige interesse i tilsynet med kommunalforvaltningen. Reglen vil blive nærmere omtalt i det følgende.

Tilsynsrådene

Tilsynet med de øvrige kommuner, det vil sige de hidtidige købstæder og sognekommuner, skal fremtidig føres af *lokale tilsynsråd*, idet der for hver amtsrådsreds oprettes et tilsynsråd bestående af amtmanden, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet foretages på amtsrådets konstituerende møde. Valget har gyldighed for amtsrådets funktionsperiode. For hvert medlem vælges tillige en stedfortræder, der kan indkaldes til at give møde i det pågældende medlems forfald.

Amtsrådet kan ikke vælge mere end et medlem fra en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse til tilsynsrådet. Denne regel er indsat i loven for at undgå, at repræsentanter for en enkelt kommune i for høj grad kommer til at dominere tilsynsrådet. Iøvrigt er det ingen betingelse for valg til tilsynsrådet, at det pågældende amtsrådsmedlem

er medlem af kommunalbestyrelsen i en primærkommune.

Tilsynsrådet afholder *møde*, når formanden eller 3 medlemmer finder det fornødent. Der er således ikke fastsat noget bestemt antal møder, eller at møder skal afholdes med bestemte mellemrum. Grunden hertil er, at der må påregnes betydelige forskelle i karakteren og antallet af de sager, de forskellige tilsynsråd skal behandle, og at antallet af sager for det enkelte råd ikke kan forventes tidsmæssigt at fordele sig jævnt.

Tilsynsrådet er *beslutningsdygtigt*, når formanden og mindst 2 af de øvrige medlemmer er til stede.

Formanden leder rådets forhandlinger, og *beslutninger træffes ved stemmeflertal*. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende.

Af hensyn til tilsynsrådenes funktionsdygtighed har man ikke fundet det hensigtsmæssigt at stille krav om enighed eller kvalificeret flertal som almindelig forudsætning for tilvejebringelse af beslutninger, men har som tidligere berørt foretrukket en bestemmelse om, at *ethvert af rådets medlemmer kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren*.

Et medlem, der ønsker at gøre brug af denne beføjelse, må gribe aktivt ind i beslutningsproceduren gennem en erklæring til beslutningsprotokollen. Denne erklæring skal afgives på det møde, hvor den pågældende sag foreligger til endelig beslutning. Derimod er det ikke nogen betingelse for afgivelse af erklæringen, at der er sket en formel afstemning.

For at undgå interessekonflikt i tilfælde, hvor tilsynsrådet behandler en sag vedrørende en kom-

**Ethvert
medlem af
tilsynsrådet
kan henskyde
sag**

munc, hvori et af tilsynsrådets medlemmer har sæde i kommunalbestyrelsen, er det fastsat, at medlemmet i sådanne sager skal vige sit sæde. Der er ikke adgang til at lade stedfortræderen deltage i behandlingen af sådanne enkeltsager, hvori medlemmet er inhabilt.

Formanden drager omsorg for udførelsen af rådets beslutninger. For at sikre den nødvendige hurtighed og effektivitet i tilsynsrådernes forretningsgang tillægger loven formanden beføjelser til på rådets vegne at *afgøre sager, der ikke tåler udsættelse, samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl*. Bestemmelsen adskiller sig fra den tidligere omtalte bestemmelse om kommunalbestyrelsens formands adgang til at afgøre sager derved, at tilsynsrådets formand, når sagen ikke tåler udsættelse, kan træffe afgørelse, selv om det ikke drejer sig om en almindelig løbende sag. Formandens afgørelse skal forelægges rådet til efterretning i det førstkommande møde.

De *udgifter, der er forbundet med tilsynsrådernes virksomhed*, afholdes af statskassen. Dette må ses på baggrund af, at rådene alene har opgaver vedrørende det administrative tilsyn med kommunalforvaltningen, der er en rent statslig funktion.

Som tidligere berørt er det nærmere indhold af tilsynet dels et *legalitetstilsyn*, d.v.s. at der kan gribes ind over for en kommunalbestyrelses *ulovlige* handlinger eller undladelser, dels et *hensigtsmæssighedstilsyn*, hvorved der skabes visse muligheder for at hindre, at den enkelte kommunalbestyrelse træffer dispositioner, der — selvom de ikke er ulovlige — strider mod det samlede samfunds interesser og målsætning.

En indgriben fra tilsynsmyndigheden som et led

i legalitetstilsynets gennemførelse kan i princippet foranlediges på et hvilket som helst grundlag, der giver tilsynsmyndigheden begrundet formodning om, at en kommunalbestyrelse har handlet ulovligt.

Som praktiske eksempler kan nævnes klager fra mindretal i kommunalbestyrelsen eller fra en borger i kommunen, tilsynsmyndighedens gennemsyn af kommunens budgetter og regnskaber og simpelt hen det forhold, at også tilsynsmyndigheden læser aviser. Endvidere kan de andragender, kommunerne indsender for at få det fornødne samtykke til dispositioner, der er undergivet hensigtsmæssighedstilsynet og derfor kræver tilsynsmyndighedens samtykke, undertiden indeholde en beskrivelse af forhold, hvis lovlighed der kan være anledning til at undersøge nærmere.

Det skal imidlertid understreges, at det er sjældent, at danske kommunalbestyrelser gør sig skyldig i ulovlige beslutninger eller ulovlig forvaltning. Når det sker, skyldes det som oftest, at kommunalbestyrelsen ikke har haft tilstrækkelig kendskab til de retsregler, der gælder på et givet område, hvilket kan være såre undskyldeligt, når man betænker, hvor kompliceret lovgivningen er, og hvor ofte den undergår ændringer.

Er en kommunalbestyrelse i tvivl om retsspørgsmål, vil den normalt søge *råd og vejledning* hos tilsynsmyndigheden eller hos vedkommende fagministerium. Samspillet mellem tilsynsmyndigheder og kommunalbestyrelser har da hidtil også mere været præget af et sagligt, fordrageligt *samarbejde* end af et „politimæssigt” forhold, og der er grund til at tro, at denne tilstand vil fortsætte under den nye tilsynsorganisation.

De foregående indledende bemærkninger er

**Legalitets-
tilsynet**

**Tilsynsmyndig-
heden kan
annullere en
beslutning**

nødvendige for forståelsen af styrelseslovens ret kortfattede bestemmelser om legalitetstilsynet.

Det bestemmes i styrelsesloven, at *tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen.*

Reglen om adgang til at annullere en kommunalbestyrelses beslutning, finder som nævnt kun anvendelse over for *ulovlige* beslutninger og ikke over for blot uhensigtsmæssige beslutninger. Virkningen af annullationen er alene, at beslutningen betragtes som ikke truffet, men tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede. Er den ulovlige beslutning allerede udført, må tilsynsmyndigheden benytte sig af et af de øvrige tvangsmidler, som omtales nedenfor.

Det bestemmes videre i styrelsesloven, at *dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.*

Det må i overensstemmelse med den hidtidige retsopfattelse anses for en forudsætning for anvendelsen af den nævnte bestemmelse, at kommunalbestyrelsen har handlet i strid med bestemmelser af offentlig interesse indeholdt i lov.

Tvangsbøder

Tvangsbøder kan kun anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er

hjemlet i loven. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må tilsynsmyndigheden være henvist til at anlægge sag mod kommunalbestyrelsen ved domstolene. Tvangsbøder skal ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af en kommunalbestyrelse, idet formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, og det vil derfor være meningsløst at anvende tvangsbøder over for medlemmer, der i et møde har stemt for, at forpligtelsen skal opfyldes, men altså er kommet i mindretal.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har udvist forsømmelse eller skødeløshed i forbindelse med udførelsen af dens hverv og ved denne adfærd har påført kommunen et tab, har tilsynsmyndigheden som nævnt mulighed for at gennemføre et *erstatningssøgsmål* ved domstolene. Man har derimod ikke fundet det rimeligt at give tilsynsmyndigheden hjemmel til *på egen hånd* at fastsætte et erstatningstilsvær for kommunalbestyrelsens medlemmer.

Styrelseslovens bestemmelser om hensigtsmæssighedstilsynet kan i ret vidt omfang betragtes som en videreførelse af de grundlæggende principper i de hidtil gældende styrelseslove. Der er dog som nævnt givet kommunerne en noget friere stilling i forhold til tilsynsmyndighederne, samtidig med at der er sket en a'jourføring og modernisering af tilsynsreglerne på grundlag af de indhøstede erfaringer under den tidligere retstilstand.

Som tidligere berørt gennemføres hensigtsmæssighedstilsynet derved, at det i lovgivningen foreskrives, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Sådant samtykke er på den anden side kun nødvendigt, hvor det er foreskrevet i loven. Samtykket vil i reglen være en gyldighedsbetingelse.

**Hensigts-
mæssigheds-
tilsynet**

I det følgende skal nævnes de vigtigste af de bestemmelser i *styrelsesloven*, der fastsætter et hensigtsmæssighedstilsyn, altså foreskriver, at visse kategorier af kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Det må i denne forbindelse stadig erindres, at der mange steder i *den øvrige lovgivning* findes bestemmelser om, at kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver samtykke eller godkendelse, som dog i disse tilfælde som oftest skal meddeles af vedkommende fagministerium og altså ikke af de almindelige tilsynsmyndigheder, hvis virksomhed behandles her.

Det fastsættes i *styrelsesloven*, at en kommunalbestyrelses beslutning om *optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår* kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Dette gælder, hvadenten lånet er et midlertidigt eller et endeligt lån, og uanset om lånet optages som et almindeligt kommunelån eller ydes mod pant i fast ejendom, som f. eks. et kredit- eller hypotekforeningslån.

Optagelse af lån

Der er flere grunde til, at der således er gjort en begrænsning i kommunernes ret til at foretage låneoptagelser. Det må gælde som et almindeligt princip, at den generation, der nyder godt af de institutioner og goder iøvrigt, som kommunen stiller til rådighed for sine borgere, også i rimeligt omfang må være med til at betale herfor nemlig gennem de kommunale skatter. Hvis en kommune frit kunne optage lån, herunder lån med lang løbetid, ville der være mulighed for, at kommunen afholdt en urimelig stor del af sine udgifter ved låneoptagelse, idet skatteudskrivningen derved kunne holdes nede, med det resultat, at de kommende generationer, som stadig måtte betale renter og

afdrag på lånet, ville komme til at betale for de goder, som den tidligere generation havde nydt fordelene af.

Ved behandlingen af ansøgninger om tilladelse til låneoptagelse påser tilsynsmyndigheden derfor, at kommunen har en *rimelig skatteudskrivning* i forhold til sin anlægsvirksomhed. Er dette ikke tilfældet, vil samtykke blive betinget af, at kommunen i en årrække forøger sin skatteudskrivning med et nærmere fastsat beløb.

Ud fra det nævnte princip om, at byrderne ikke i urimeligt omfang må væltes over på fremtiden, tillades endvidere normalt kun låneoptagelser med en afdragstid på højst 30 år.

Begrænsningen i kommunernes adgang til låneoptagelse kan også begrundes i hensynet til samfundets økonomi som helhed, idet der gennem kravet om samtykke skabes mulighed for et vist indseende med, at kommunerne ikke belaster lånemarkedet i en grad, der f. eks. i forholdet til erhvervslivet må anses for betænkelig.

Som grund til at kræve samtykke til låneoptagelser kan endelig nævnes, at det herigennem er muligt at få en vis indflydelse på *rentens højde* for de lån, kommunerne optager.

Hvis renten er urimelig, vil samtykke blive nægtet. Derved opnår man for det første, at kommunerne ikke kommer til at betale en urimelig rente, men også, at kommunerne i en tid, hvor der hersker kapitalmangel i samfundet, ikke overbyder erhvervslivet med hensyn til rente. Det må i denne forbindelse erindres, at den almindelige prisdannelses- og omkostningsmekanik er bestemmende for, hvilken rente en erhvervsvirksomhed kan betale for sine lån. En tilsvarende begrænsning gør sig ikke

gældende for kommunerne, der finansierer deres virksomhed gennem skatteudskrivning.

Fra regelen om, at låneoptagelse kræver samtykke — der må betegnes som den vigtigste af reglerne inden for hensigtsmæssighedstilsynet — gælder et par ikke uvæsentlige *undtagelser*.

Kassekredit

For det første kan kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke disponere over en *kassekredit* inden for et beløb, der skal fastsættes af indenrigsministeren til et bestemt beløb pr. indbygger.

Når der i loven anvendes ordet kassekredit, må det forstås i den forstand, det har betydning for tilsynets udøvelse. Det er således ikke afgørende, hvad en långiver måtte finde på at kalde en låneydelse til kommunen. Kassekrediten må ikke indgå som en stadig støtte for kassebeholdningen, men kun anvendes til dækning af kommunens løbende udgifter på de tider af året, hvor kravene til kassen overstiger, hvad en driftskapital af rimelig størrelse er i stand til at finansiere.

Visse kortfristede lån

Dernæst kan kommunalbestyrelsen optage *visse kortfristede lån* uden tilsynsmyndighedens samtykke, nemlig sådanne lån, som afdrages over driftsregnskabet — d.v.s. over den årlige skatteudskrivning — med mindst 1/3 årligt. Det er dog yderligere en betingelse, at lånebeløbet anvendes til forøgelse af kommunens driftskapital, til endelig finansiering af kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

Dersom en kommunalbestyrelse agter at gennemføre et foretagende, som man ønsker at finansiere ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, må *foretagendet ikke påbegyndes*, forinden der er opnået samtykke til arbej-

dets finansiering ved lån. Kommunerne anvender normalt den fremgangsmåde at søge samtykket i to omgange, således at der i første omgang søges en principiel godkendelse af, at anlægsarbejdet finansieres ved optagelse af lån, og senere søges godkendelse af vilkårene for et bestemt lånetilbud. Denne fremgangsmåde er hensigtsmæssig, idet tilsynsmyndigheden sættes i stand til i første omgang at gøre sagen til genstand for hovedparten af de tilsynsmæssige overvejelser, således at man i anden omgang i reglen kan indskrænke sig til en stillingtagen til lånevilkårene. Tidsfrister, der måtte være knyttet til lånetilbuddet, vil herved kunne overholdes.

Det bestemmes endvidere i styrelsesloven, at en kommunalbestyrelse ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved *kaution eller anden økonomisk garanti* eller foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser. Det samme gælder med hensyn til tilsagn om regelmæssige ydelser og lign., som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

Begrundelsen for at kræve samtykke til garanti-påtagelse er bl.a., at en kommunalbestyrelse udsættes for ønsker og pres fra mange sider med hensyn til støtte til mangehånde formål. Afgivelsen af en garanti eller kaution kan da være en fristende udvej, idet den ikke koster noget – i hvert fald ikke lige med det samme – og dermed ikke øjeblikkeligt belaster kommunens økonomi. Hvad garantien senere kan komme til at koste kommunens skatteydere, kan i denne forbindelse let glide i baggrunden.

Også fra regelen om nødvendigheden af samtykke til garantier m.v. gælder imidlertid visse

**Kaution eller
anden økono-
misk garanti**

undtagelser. Det drejer sig her om tilfælde, hvor de ovennævnte betæneligheder ikke gør sig gældende.

Kommunalbestyrelser i primærkommuner kan således uden samtykke give garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved indlæggelse af gas, vand eller elektricitet i ejendomme, der er beliggende i kommunen, og ved anlæg, udvidelse eller omfattende istandsættelse af gader, veje og kloakker, når lånene afdrages i løbet af højst 20 år.

Samtykke er heller ikke nødvendigt til primærkommuners garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg af ejendomme, der er beliggende i kommunen, eller for lån, der ydes kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der er påført dem ved omlægning af elforsyningen for et større område, når lånene afdrages i løbet af højst 20 år.

Der fastsættes videre i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan *afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme* for kommunen. Indenrigsministeren kan dog fastsætte bestemmelser om, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Ejendoms- dispositioner

Ved afhændelse af fast ejendom indgår salgssummen i en særlig fond – *kommunens jordfond* – medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, og ved erhvervelse af fast ejendom kan købesummen afholdes af jordfonden.

Der blev under folketingets arbejde med den nye styrelseslov rejst det spørgsmål, om det overhovedet var påkrævet at opretholde en regel om, at kommunerne skulle søge om samtykke til dispositioner vedrørende fast ejendom. Det blev imidlertid

anført, at der utvivlsomt fortsat vil bestå en betydelig samfundsinteresse i tilvejebringelse af byggemodnet jord til såvel bolig- som erhvervsformål, og at denne interesse rækker ud over det rent lokale plan og er af både planlægningsmæssig og finansieringsmæssig karakter. Det blev endvidere anført, at det må anses for hensigtsmæssigt, at en vis koordinerende og justerende virksomhed udøves gennem organer, der som de almindelige lokale tilsynsmyndigheder har et generelt indblik i kommunernes økonomi. På landsplan vil varetagelsen af de nævnte interesser kunne ske gennem indenrigsministerens tidligere nævnte beføjelse til at fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Den fornødne smidighed med hensyn til, at unødvendigt arbejde med opnåelse af samtykker undgås, nemlig i tilfælde hvor hensyn til koordination og planlægning ikke gør sig gældende, fandt man tilgodeset ved bestemmelsen om, at indenrigsministeren kan bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke

Over for det folketingsudvalg, der var nedsat til behandling af styrelseslovforslaget, udtalte indenrigsministeren, at der var grund til at forvente, at f.eks. enkeltstående ejendomsdispositioner op til en vis grænse, ekspropriationserhvervelser og overtagelser ved tvangsauktion vil blive undtaget fra kravet om samtykke. Endvidere kunne der blive tale om at undtage erhvervelser til bestemte formål, f. eks. vejformål.

Indenrigsministeren pegede endvidere på, at indenrigsministeriet efter den hidtil gældende ordning har tilrettelagt sin tilsynspraksis således, at der i meget vidt omfang anvendes generelle samtykker,

**Formen for
tilsynsmyndig-
hedernes
samtykke**

således at f. eks. indhentelse af samtykke til de enkelte parceller i forbindelse med en udstykning er uforlødent. Tilsynsrådenes praksis vil kunne tilrettelægges efter samme retningslinier.

Det fastsættes endvidere i styrelsesloven, at kommunens *jordfond og driftskapital ikke må formindskes* uden tilsynsmyndighedens samtykke.

IV. Kommunale fællesskaber.

Selv om de igangværende ændringer i den kommunale inddeling og struktur utvivlsomt vil formindskes behovet for, at en række kommunale opgaver løses af flere kommuner i fællesskab, er der dog næppe tvivl om, at der også fremtidig vil være behov for samarbejde mellem flere kommuner.

Uanset hvorledes man fastlægger kommunegrænserne, vil der altid findes visse grænseområder, hvor en tilfredsstillende betjening af borgerne vil forudsætte et samarbejde mellem nabokommunerne.

Også efter ændringerne i den kommunale inddeling vil der trods alt nok findes et begrænset antal kommuner, som vil være for små til hver for sig at løse samtlige de kommunale opgaver, der i almindelighed varetages af den enkelte kommune. For sådanne kommuner vil et samarbejde med en eller flere administrativt mere bæredygtige kommuner være nødvendigt for at sikre en forsvarlig kommunal forvaltning.

Hertil kommer, at der ikke mindst på det forsyningsmæssige område altid vil være en del opgaver, som er for store for en normal primærkommune og for stærkt lokalt betonet til, at det er naturligt, at de varetages af amtskommunen.

Endvidere vil der i en række tilfælde kunne opnås betydelige besparelser både anlægs- og drifts-

mæssigt ved et samarbejde mellem flere kommuner om en opgaves løsning, f. eks. rensningsanlæg, forbrændingsanstalter og lign.

Endelig må nævnes, at området for de kommunale opgaver er undergivet stadige ændringer, og udviklingen vil derfor for visse opgavers vedkommende kunne sprænge de normale rammer for de kommunale enheder.

Den danske kommunallovgivning bygger imidlertid på det grundprincip, at *den enkelte folkevalgte kommunalbestyrelse er den kompetente og ansvarlige myndighed for kommunens anliggender*, dog som tidligere beskrevet således, at kommunalbestyrelsens virksomhed er underkastet et vist tilsyn fra statens side.

For på den ene side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etablering af samarbejde mellem kommuner og på den anden side skabe sikkerhed for, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde eller fællesskaber, *hvorved den enkelte kommunalbestyrelses eller tilsynsmyndighedernes beføjelser begrænses*, er det i overensstemmelse med princippet i den hidtil gældende lovgivning foreskrevet, at visse samarbejdsaftalers indgåelse kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Endvidere er der i loven optaget bestemmelser om ophævelse af sådanne aftaler og om fastsættelsen af vilkårene for ophævelsen.

Det fastsættes således i styrelsesloven, at *aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse*, medmindre andet særligt er fastsat i lovgivningen.

**Samarbejds-
aftaler skal
godkendes**

Det fastsættes endvidere, at aftaler af den nævnte karakter kan *ophæves*, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil. *Vilkårene* for ophævelsen skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

Styrelseslovens bestemmelser handler kun om *frivillige* aftaler mellem kommuner om løsning af opgaver i fællesskab, idet man ikke har fundet det påkrævet eller hensigtsmæssigt at indføre hjemmel for *påbud* om samarbejde i styrelsesloven. Sådan hjemmel findes ganske vist for visse sagområders vedkommende i en række speciallove, men disse berøres ikke af styrelseslovens bestemmelser, og i det omfang, der på andre særlige områder måtte vise sig behov for hjemmel til at påbyde samarbejde, vil det være hensigtsmæssigt, at regler herom optages i den lov, der iøvrigt regulerer området.

Hvilke
aftaler skal
godkendes?

Kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse gælder som nævnt kun aftaler, der for en eller flere af deltagernes vedkommende vil medføre indskrænkning i de beføjelser, som efter styrelsesloven eller dens forudsætninger tilkommer kommunalbestyrelsen som besluttende og udøvende myndighed i kommunens anliggender. En udtømmende angivelse af, *hvilke* aftalebestemmelser der medfører en sådan indskrænkning, er næppe mulig, og nogen nærmere afgrænsning er derfor ikke foretaget i lovteksten. I praksis vil afgørelsen imidlertid næppe volde særlige vanskeligheder.

Kravet om godkendelse vil således omfatte aftaler, hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forplig-

ter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f. eks. beslutninger om låneoptagelser, garantiforpligtelser, køb, salg og pantsætninger af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder o. s. v.

Endvidere skal godkendes sådanne aftaler, hvorved en eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden af aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål.

Også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse *negativt*, kan være omfattet af kravet om godkendelse. Dette vil f. eks. gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes forvaltningsapparat eller institutioner påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på de samme områder.

I forbindelse med godkendelse af aftaler vil tilsynsmyndigheden kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse. Endvidere vil det kunne påses, at aftalen i fornødens omfang indeholder bestemmelser om, at visse af samarbejdsvirksomhedens dispositioner kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Bestemmelsen om, at samarbejdsaftaler kan ophæves, når deltagerne er enige herom, er en naturlig konsekvens af, at styrelseslovens bestemmelser kun drejer sig om frivilligt indgåede aftaler. Det må i denne forbindelse understreges, at de enkelte kommunalbestyrelser fra ophævelsetidspunktet i fuldt omfang vil være undergivet styrelseslovens regler, idet en eventuel godkendelse af fravigelser herfra bortfalder ved aftalens ophævelse.

Særlige regler for amtskommunernes styrelse

I. Placeringen af reglerne for amtskommunernes styrelse m. v.

Efter den hidtidige styrelsesordning for amtskommunerne har amtmanden været født *formand for amtsrådet og leder af den amtskommunale administration*. Dette bortfalder ved styrelsesloven, idet denne fastsætter, at amtsrådet på samme måde som de øvrige kommunalbestyrelser selv vælger sin formand blandt rådets medlemmer og selv ansætter lederen af den amtskommunale administration. Denne ændring af amtskommunernes styreform må betragtes som en af de *væsentligste nydannelser i den nye styrelseslov*.

Under kommunallovskommissionens arbejde med udkast til en ny styrelseslov blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt reglerne for de nye amtskommuners styrelse burde samles i en særskilt styrelseslov for amtskommunerne eller dog i et særskilt kapitel i en fælles styrelseslov.

Kommunallovskommissionen fandt imidlertid, at omfanget af de særregler, det var nødvendigt at give for amtskommunerne, var så beskedne, at en særskilt lov eller et særskilt kapitel var upåkrævet. Dette synspunkt blev også fulgt i det af indenrigsministeren fremsatte lovforslag og af folketetinget. De særregler, der gælder for amtskommunerne,

findes altså placeret i styrelseslovens forskellige kapitler, idet de er optaget på det sted, hvor de tilsvarende problemer for de øvrige kommuner behandles.

Som tidligere berørt har man af hensyn til tilfælde, hvor en regel ikke skal omfatte amtskommunerne, indført betegnelsen „primærkommuner” for de kommuner, der ikke er amtskommuner. Betegnelsen „primærkommuner” dækker således de hidtidige sognekommuner og købstæder m.v. og vil fremtidig også kunne benyttes i den øvrige lovgivning.

II. De enkelte særregler for amtskommunerne.

I det følgende skal kort omtales de vigtigste af de bestemmelser i styrelsesloven, der fastsætter en særordning for amtskommunerne. Det må herved erindres, at styrelseslovens enkelte bestemmelser gælder for amtskommunerne, medmindre det modsatte er foreskrevet — f. eks. derved, at bestemmelsen alene taler om primærkommunerne.

Der gælder en særregel for *amtsrådets medlemstal*. Dette skal som for de øvrige kommuners vedkommende fastsættes i styrelsesvedtægten, men det foreskrives, at amtsrådets medlemstal skal være mindst 13 og højst 25 (medens medlemstallet for primærkommunerne skal være mindst 5 og højst 25). Efter den hidtidige ordning har amtsrådet — foruden amtmanden som formand — bestået af mindst 9 og højst 15 medlemmer. Udvidelsen af medlemstallet må bl.a. ses på baggrund af, at købstæderne, der hidtil har stået uden for amtskommunen, fra 1. april 1970 optages i denne.

Det er fastsat i styrelsesloven, at *amtsrådets formand ikke samtidig kan være formand for*

kommunalbestyrelsen i en primærkommune. Denne regel er optaget i loven for at undgå speciel inhabilitet hos amtsborgmesteren, dersom amtsrådet tillægges overordnede planlægningsbeføjelser, dispensationsmyndighed m.v. i forhold til primærkommunerne.

En dobbelt formandsfunktion ville iøvrigt rejse en række problemer af arbejdsmæssig, lønnings- og pensionsmæssig karakter.

På den anden side er det dog bl.a. af medlemmer af kommunallovskommissionen blevet anført, at bestemmelsen er en indskrænkning i kommunalbestyrelsernes frihed med hensyn til formandsvalg og måske i visse tilfælde på uheldig måde kan begrænse den personkreds, der kan komme på tale ved formandsvalg.

**Møde mindst 8
gange om året**

Det bestemmes, at *amtsrådet som regel holder møde mindst 8 gange årlig.* Møde skal afholdes, når amtsborgmesteren eller en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Møderne bekendtgøres så vidt muligt forud i stedlige dagblade efter amtsrådets bestemmelse.

Baggrunden for denne bestemmelse er, at amtsrådet normalt ikke vil have behov for at afholde møde så ofte som primærkommunerne, der skal afholde møde som regel mindst en gang om måneden.

Heller ikke de for primærkommunerne gældende bestemmelser om *tid og sted for møderne samt disses bekendtgørelse og bestemmelserne om sagernes fremlæggelse m.v.* passer godt på amtsrådene. Der er derfor om disse spørgsmål optaget bestemmelser for amtsrådene, der svarer til de hidtidige bestemmelser i landkommunalloven.

Derimod skal amtsborgmesteren som andre kom-

munalbestyrelsesformænd forinden møderne i videst muligt omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet.

Som nævnt har *amtmanden ret til uden stemmeret at deltage i amtsrådets møder*. Det følger heraf, at han har ret til at tage ordet samt ret til at deltage i møder for lukkede døre.

Amtmanden skal endvidere efter anmodning fra amtsrådet yde bistand ved løsningen af opgaver af fælles kommunal interesse i amtsråds kredsen. Det er en forudsætning for amtmændens medvirken ved løsningen af de nævnte opgaver, at der foreligger en anmodning fra amtsrådet. Bestemmelsen tillægger således ikke amtmænd nogen selvstændig kompetence i forhold til amtsrådet.

Det er også tidligere omtalt, at *tilsynet med amtskommunerne varetages af indenrigsministeriet*, medens tilsynet med primærkommunerne skal varetages af de *lokale tilsynsråd*, bestående af amtmænd, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, *der skal vælges af amtsrådet* blandt dets medlemmer.

Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet skal foretages på det konstituerende møde. Valget foregår som forholdstalsvalg og har gyldighed for amtsrådets funktionsperiode. For hvert medlem vælges tillige en stedfortræder, der kan indkaldes til at give møde i det pågældende medlems forfald.

Amtsrådet kan ikke vælge mere end ét medlem af en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse til tilsynsrådet.

Denne bestemmelse skal hindre, at en enkelt eller nogle enkelte store kommuner i for høj grad kommer til at dominere tilsynsrådets arbejde.

Indenrigsministeriet fører tilsyn med amtskommunerne

Det er også tidligere omtalt, at styrelsesloven indeholder en regel, hvorefter kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan disponere over en *kassekredit* inden for et beløb, der fastsættes af indenrigsministeren. Beløbet skal fastsættes særskilt for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner til et bestemt beløb pr. indbygger.

Når beløbet skal fastsættes særskilt for amtskommuner og primærkommuner, hænger det bl.a. sammen med forskellighederne i omfanget og arten af de opgaver, de skal varetage. Spørgsmålet om den fremtidige opgavefordeling mellem stat og kommuner og mellem amtskommuner og primærkommuner er imidlertid ikke endeligt afklaret.

Sluttelig skal nævnes nogle bestemmelser i styrelsesloven, der *udtrykkeligt begrænser deres anvendelsesområde til primærkommuner*. Dette gælder således bestemmelser om, at der uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives *garanti for visse lån til grundejere*, at der skal nedsættes et *socialudvalg*, samt at ligning af skat skal foretages af en *ligningskommission*.

Fortegnelse over bøger og artikler, der berører kommunale styrelsesforhold m. v.

BØGER

Danmarks kommunale styre I–III. København 1954–56.
Håndbog for Danske Kommuner I–III. København 1954–55.

Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen. København 1940. (Disputats).

Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. 5 udgave. København 1965.

Preben Espersen og Erik Harder: Lov om kommunernes styrelse (Kommenteret lovudgave) København 1968.

Ove Hansen: Kommunalkundskab. København 1966.

Erik Harder: Kommunens lov og ret I–II. København 1964–65.

Ole Krarup og Jørgen Mathiassen: Forvaltningsret. København 1967.

Om *Københavns kommunes* styrelsesforhold m. v. henvises til Axel Holm: *Københavns kommunes forfatning*. 3 udgave. København 1964. Kai Knudstrup og Poul Kryger: *Københavns kommunes virksomhedsområde og administrative opbygning*. København 1963.

ARTIKLER

Preben Espersen: Den kommunale styrelseslovgivning til revision Ugeskrift for Retsvæsen 1967 B pag. 17 ff.

Preben Espersen: Den nye lov om kommunernes styrelse. Ugeskrift for Retsvæsen 1968 B pag. 282 ff.

Preben Espersen: Lov om kommunernes styrelse. Juristen 1968 pag. 540 ff.

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

Preben Espersen: Kommunalbestyrelsens forretningsorden. Kommunal Årbog 1968 pag. 761 ff.

Preben Espersen: Kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt. Kommunal Årbog 1964 pag. 833 ff.

Preben Espersen: Nogle spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af fortroligt materiale i den offentlige forvaltning. Juristen 1968 pag. 197 ff.

Preben Espersen: Hvilke beføjelser har en borgmester? Købstadsforeningens tidsskrift 1967–68 pag. 392 ff.

Preben Espersen: Amtsrådet som forvaltningsmyndighed. Juristen 1968 pag. 90 ff.

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

Erik Harder: Flertalsvalg eller forholdstalsvalg. Sognerådstidende 1958–59 pag. 203 ff.

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

Erik Harder: Forening af kommunale stillinger og hverv. Sognerådstidende 1956–57 pag. 212 ff.

Erik Harder: Offentligt hverv og private interesser. Sognerådstidende 1956–57 pag. 32 ff.

Erik Harder: Om omgørelse af kommunalbestyrelsesbeslutninger. Sognerådstidende 1958–59 pag. 137 ff.

N. O. Herslund: Nogle bemærkninger om tilsynet med og styrelsen af kommunale fællesskaber. Sognerådstidende 1953–54 pag. 83 ff. og pag. 108 ff.

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

B. H. Rossel: De nye diætrekler og deres anvendelse. Sognerådstidende 1962–63 pag. 244 ff. Købstadsforeningens tidsskrift 1962–63 pag. 292 ff.

Sagregister:

- Administrationspersonalet 74 *f.*
Afvigende mening 37.
Almindelige retsgrundsætninger 14, 24, 67.
Amtmand 82, 98, 101.
Amtsborgmester 100.
Amtskommuner 15, 18, 98 *f.*
Amtsråd *se amtskommuner.*
Anke 81 *f.*
Anliggender, kommunale 11.
Annulation af beslutning 86.

Bemyndigelse *se delegation.*
Benævnelse, kommunalbestyrelsens 28.
Beslutningsdygtighed 37, 61.
Beslutningsprotokol 37.
Bevillingsmyndighed 57.
Borgerligt ombud 27.
Borgmesteren 63 *f.*
Budget, *se årsbudget.*
Bundne flertalsvalg 29.

Cirkulation af sager 61.

Dagsorden 35 *f.*, 100 *f.*
Delegation 70 *f.*
Diæter 47 *f.*
Driftskapital 94.
Dørlukning 38 *f.*

Fast ejendom 93.
Finansierungsplaner 56 *f.*
Flertalsvalg, bundne 29.

Forhandlingsret, borgmestrens 67.
Forholdstalsvalg 30.
Formandsvalg 29.
Forretningsorden 12, 23 *f.*, 61.
Forskrifter for tilsynsråd 81.
Forslag til årsbudget 55 *f.*
Fortabelse af valgbarhed 26 *f.*
Frederiksberg 80.
Fritagelse for valg 27.
Fællesskaber 94.

Garanti for lån 57, 91 *f.*
Godkendelse, *se samtykke.*

Havneudvalg 33.
Hensigtsmæssighedstilsyn 79 *f.*, 87 *f.*

Indbringelse for indenrigsministeriet 81, 83.
Inhabilitet 45 *f.*
Intern organisation 69.
Investerings- og finansierungsplaner 56 *f.*

Jordfond 92 *f.*, 94.

Kassekredit 90, 102.
Kasse- og regnskabsudvalg 59.
Kaution, *se garanti.*
Kommissioner 53.
Kommunalbestyrelsens benævnelse 28.
Kommunalbestyrelsens medlemstal 27 *f.*

- Kommunale anliggender 11.
 Kommunale fællesskaber 94 f.
 Kommunale opgaver 11.
 Kommunale valglov 26.
 Kommunallovskommissionen 14.
 Kompetence, borgmesterens 65 f.
 Kompetence for udvalg 53, 60.
 Kompetence, personalets 74 f.
 Konstituerende møde 28.
 Kontrol med udvalgenes virksomhed 60.
 Københavns kommune 13, 80.
 Købstadkommunalloven 12.
- Landkommunalloven 12, 100.
 Legalitetstilsyn 79 f., 84 f.
 Ligningskommission 102.
 Lukkede døre 38 f.
 Lån 88 f.
- Medlemstal, kommunalbestyrelsens 27 f.
 Mindretals afvigende mening 37.
 Mødeforberedelse 34.
 Møder 34, 38 f., 61.
 Møder for lukkede døre 38 f.
 Møder, tilsynsrådets 83 f.
- Normalforretningsorden 25.
 Normalvedtægt 22.
 Næstformanden 47, 72 f.
- Offentlighed, møders 38 f.
 Opgaver, kommunale 11.
 Overslag, *se årsbudget*
- Personales beføjelser 74 f.
 Primærkommuner 16, 99.
 Protokol 37.
- Regnskab, *se årsregnskab*.
 Revision 58.
- Samtykke til låneoptagelse 88 f.
 Samtykke til garanti 91 f.
 Samtykke til ejendomsdispositioner 92 f.
 Samtykke til kommunale fællesskaber 95 f.
 Samarbejdsaftaler 94 f.
 Socialudvalg 60.
 Stadfæstelse af vedtægter 19 f.
 Stedfortræder 37, 46, 84.
 Styrelsesvedtægt 12, 15, 18 f.
 Stående udvalg 30, 32 f., 52 f., 58 f., 68 f.
 Særlige udvalg 53 f.
 Særlige kommunale hverv 33.
 Søgsmålsret for tilsynsmyndigheden 86.
- Tavshedspligt 39 f., 43.
 Tid og sted for møder 34.
 Tilsyn 17, 77 f., 101 f.
 Tilsynsmyndighed 16 f., 79, 80 f., 101 f.
 Tjenestemænd 74 f.
 Tvangsbøder 86.
- Udsendelse af dagsorden 35.
 Udsættelse af sag 36.
 Udvalg 16, 43 f., 52 f., 68 f.
 Udvalgs kompetence 53.
 Udvalgs tavshedspligt 44.
 Udvalgs virksomhed 60 f.
- Valg af formand 29.
 Valg af kommunalbestyrelse 26.
 Valg af næstformand 29 f.
 Valg af udvalg 30 f.
 Valgbarhed 26.

Valgbarhedsnævn 27.	Viceborgmester, <i>se næstformand.</i>
Valglov, kommunale 26.	
Valgret 26.	
Vederlag til formand 47.	Økonomiudvalg 16, 31, 54 f.
Vederlag til næstformand 47.	
Vederlag til udvalgsformand 48.	Årsbudget 55 f.
Vedtægtsgodkendelse 20 f.	Årsoverslag, <i>se årsbudget.</i>
	Årsregnskab 57.