

Preben Espersen

KOMMUNESTYRE OG KOMMUNEDEMOKRATI

2. reviderede og forøgede udgave

ARBEJDERNES OPLYSNINGSFORBUND
I DANMARK

1976

Omslag: Jette + Kurt Löfvall
Tryk: Dansk Andels Trykkeri
2. reviderede og forøgede udgave
Trykt i 4.000 eksemplarer
AOF's FORLAG 1976
ISBN 87 7403 0876

Forord

De 5 år, der er gået siden 1. udgave udkom, har givet grundlag for væsentlige tilføjelser. Der er således medtaget nye afsnit om opgavefordelingen mellem stat og kommuner, byrdefordelingen, udligningsordninger og bloktilskud, hovedstadsrådet og dets virksomhed samt om de kommunale organisationer.

Den kommunale styrelseslov er ændret flere gange siden 1971, og spørgsmålet om kommunalt nærdemokrati har været genstand for undersøgelse. Afsnittene om de kommunale styrelsesregler og om demokrati i kommunen er omarbejdet og ajourført under hensyn hertil.

Bogens formål er fortsat at yde et bidrag til, at der findes et studiemateriale om kommunale forhold, der ikke kræver særlige juridiske eller politiske forudsætninger.

Som bilag er optaget loven om kommunernes styrelse og normalforretningsordenen for primærkommuner. Derimod er normalstyrelsesvedtægten ikke medtaget, dels fordi afvigelser fra normalvedtægten forekommer hyppigere end fravigelser fra normalforretningsordenen, dels fordi normalvedtægten ikke har samme betydning for en nærmere belysning af bogens indhold som styrelsesloven og normalforretningsordenen.

Preben Espersen.

Indholdsfortegnelse

Afsnit I. Kommunernes placering i det danske samfundssystem.

Kapitel 1. Kommunestyrets grundlovmæssige forankring. 14

Kapitel 2. Kommunalbestyrelsen. Forvaltningsmyndighed eller lokalt parlament? 16

Kapitel 3. Kommunalbestyrelsens beføjelser. 18

A. Fastsættelse af generelle regler. 18

B. Afgørelser over for den enkelte borger. 19

C. Økonomiske dispositioner på kommunesamfundets vegne. 20

Afsnit II. Kommunernes styrelse.

Kapitel 4. Hvor findes reglerne om kommunernes styrelse? 23

A. Afgrænsningen af de kommunale styrelsesregler. 23

B. Loven om kommunernes styrelse. 23

C. Kommunernes styrelsesvedtægter. 24

D. Kommunalbestyrelsens forretningsorden og almindelige grundsætninger for kommunernes styrelse. 28

Kapitel 5. Valg af kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens konstituering. 30

A. Valg af kommunalbestyrelse. 30

B. Kommunalbestyrelsens medlemstal. 31

C. Kommunalbestyrelsens konstituering. 35

D. Indkaldelse af stedfortræder. 39

Kapitel 6. Kommunalbestyrelsens møder. 40

A. Tid og sted for møderne, mødeforberedelse og mødeindkaldelse. 40

- B. Mødeledelse, beslutninger og beslutningsprotokol. 42
- C. Møder for lukkede døre og kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt. 43
- D. Inhabilitet. 48
- E. Diæter m.v. til kommunalbestyrelsens medlemmer. 50
 - 1. Diætre reglerne. 51
 - 2. Bør der indføres egentlige lønordninger? 52

Kapitel 7. Udvalgenes virksomhed. 54

- A. De forskellige former for udvalg m.v. 54
- B. Økonomiudvalget. 55
- C. De stående udvalg. 58
- D. Kontrol med udvalgenes virksomhed. 61

Kapitel 8. Formandens og næstformandens virksomhed. 63

- A. Formandens virksomhed. 63
- B. Næstformandens virksomhed. 68

Kapitel 9. Kommunernes administrationspersonale og dets beføjelser m.v. 70

Kapitel 10. Magistratsordninger. 73

- A. Hvad er en magistratsordning. 73
- B. Magistratskommunerne. 73
- C. Magistratsordning contra udvalgsstyre. 74

Kapitel 11. Tilsynet med kommunalforvaltningen. 76

- A. Almindeligt om tilsynet. 76
- B. Tilsynsmyndighederne. 77
- C. Tilsynet med kommunalforvaltningens lovlighed. 79
- D. Hensigtsmæssighedstilsynet. 81
- E. Kommunale fællesskaber. 84
- F. Statsamtsudvalgets betækning. 86
- G. Kommunernes lønningsnævn. 87

Kapitel 12. Særlige regler for amtskommunernes styrelse. 88

Kapitel 13. Københavns kommunes styrelsesregler. 90

- A. Den gældende styrelsesordning. 90
- B. Den kommende styrelsesordning for Københavns kommune. 91

Afsnit III. Opgavefordelingen mellem stat og kommuner.

Kapitel 14. Decentraliseringsproblematikken. Opgavefordelingsreformen. 94.

- A. Generelt om decentraliseringsproblematikken. Hvilke opgaver er kommunerne egnede til at løse? 94
- B. Opgaveoverførsler til kommunerne og amtskommunerne. Hovedprincipper for opgaveomlægningerne og eksempler på disse. 97
 - 1. Opgaver, der er overført fra staten til kommuner og amtskommuner. 98
 - 2. Helt nye opgaver, der ved lovgivningen er pålagt kommuner og amtskommuner. 98
 - 3. Øgede indholdsmæssige krav på områder, hvor opgaverne også tidligere har ligget hos kommuner og amtskommuner. 99
- C. Byrdefordelingen i forbindelse med opgaveomlægningen. 100
- D. De statslige styringsmidler over for kommunerne. 100
 - 1. Generelt om styringsproblemet. 100
 - 2. Låne- og investeringsrammer. Budgetsamarbejde mellem stat og kommuner. 102
 - a. Lånerammer. 102
 - b. Investeringsrammer. 102
 - c. Budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. 103
 - 3. Lands-, region- og kommuneplanlægning som statsligt styringsmiddel. 103
 - a. Landsplanlægning. 104
 - b. Regionplanlægning. 104
 - c. Kommuneplanlægning. 106
 - 4. Sektorplanlægning og udbygningsplaner. 107
 - a. Samspillet mellem den generelle planlægning og sektorplanlægningen. 107
 - b. Udbygningsplaner. 108

- E. Det permanente kontaktudvalg vedrørende opgavefor-
ling og dobbeltadministration. 109

Afsnit IV. Byrdefordeling mellem staten og kommunerne, udligningsordninger og bloktilskud.

Kapitel 15. Byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, udligningsordninger og bloktilskud. 112

- A. Generelt om byrdefordelingsproblematikken. 112
- B. Refusionssystemet. 113
- C. Skattegrundlagstilskud. 114
- D. Bloktilskud. 114
- E. Oversigt over den hidtidige udvikling. 116

Afsnit V. Hovedstadsrådet og dets virksomhed.

Kapitel 16. Hovedstadsrådet og dets virksomhed. 118

- A. Almindeligt om hovedstadsområdets problemer og om hovedstadsreformen. 118
- B. Hovedstadsrådets geografiske område. 120
- C. Valg til hovedstadsrådet. 120
- D. Hovedstadsrådets styrelsesregler. 121
- E. Hovedstadsrådets opgaver. 121
- F. Hovedstadsfonden. 123
- G. Finansieringen af hovedstadsrådets virksomhed. 124
- H. Hovedstadsudligning. 124

Afsnit VI. De kommunale organisationer og deres virksomhed.

Kapitel 17. De kommunale organisationer og deres virksomhed. 126

- A. Kommunernes Landsforening og kommuneforeningerne. 126
 - 1. Kommunernes Landsforening. 126
 - 2. Kommuneforeningerne. 128
- B. Amtsrådsforeningen i Danmark. 128
- C. De kommunale organisationers indflydelse. 129

Afsnit VII. Demokrati i kommunerne. Nærdemokrati.

Kapitel 18. Generelt om nærdemokrati. Undersøgelser vedrørende kommunalt nærdemokrati. 132

- A. Generelt om nærdemokratiproblematikken. 132
- B. Undersøgelser vedrørende kommunalt nærdemokrati. 133
 - 1. Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1973. 133
 - 2. Byggeforskningsinstituttets undersøgelser. 134
 - 3. Indenrigsministeriets arbejdsgruppe om kommunalt nærdemokrati. 134

Kapitel 19. Informationsudveksling mellem kommunalbestyrelse og borgere. 136

- A. Information fra kommunalbestyrelse til borgerne. 136
 - 1. Offentlighedsprincippet. 136
 - a. Offentlighed som led i demokratiet. 136
 - b. Kommunalbestyrelsens møder. 137
 - c. Bør udvalgmøder være offentlige? 141
 - d. Loven om offentlighed i forvaltningen. 144
 - 2. Spørgetid. 146
 - 3. Borgermøder m.v. 150
 - 4. Fremlæggelse af planer m.v. 151
- B. Information fra borgerne til kommunalbestyrelsen. 153
 - 1. Behovsundersøgelser gennem spørgeskemaer og interviews. 153
 - 2. Selvstændige initiativer fra borgerne. 154
 - 3. Borgernes adgang til indlæg på kommunalbestyrelsesmøder. 155

Kapitel 20. Institutionsdemokrati. Repræsentation i særlige organer. 157

- A. Almindeligt om institutionsdemokrati. 157
- B. Skolenævn og elevråd. 158
- C. Daginstitutioner. 160
- D. Idrætsanlæg m.v. 160
- E. Grundejerforeninger m.v. 161

Kapitel 21. Lokalråd m.v. 162

- A. Almindeligt om lokalråd. 162

- B. Forskellige former for lokalråd. 163
 - 1. Lokalråd med selvstændig forvaltningskompetence. 163
 - 2. Lokalråd med rådgivende og henstillende funktioner. 165
 - 3. De foreslåede bydelsråd i København. 166
- C. Kommunale filialkontorer. 166

Kapitel 22. Borgernes klageadgang. 168

- A. Klager over tjenestemænds afgørelser. 168
- B. Klager over udvalgs afgørelser. 169
- C. Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser. 169
- D. Ombudsmanden og kommunerne. 171

Bilag:

Lov om kommunernes styrelse. 172

Normalforretningsordenen. 197

Litteraturhenvisninger. 205

Sagregister. 207

AFSNIT I.

Kommunernes placering i det danske samfundssystem

KAPITEL 1

Kommunestyrets grundlovsmæssige forankring

Grundlovens § 82 bestemmer, at kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn ordnes ved lov. Heri ligger forudsætningsvis, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og det kommunale selvstyre vil ikke kunne ophæves ved en almindelig lov.

Med hensyn til afgrænsningen af de anliggender, der skal høre under selvstyret, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit.

Grundlovsbestemmelsen går tilbage til den første grundlov i 1849, og forhandlingerne forud for denne viser, at hovedformålet med bestemmelsen var at sikre borgerne almindelig stemmeret til kommunalbestyrelserne. Dette krav er forlængst opfyldt ved den kommunale valglov, hvorefter valgret til kommunalbestyrelsen tilkommer enhver, der har fast bopæl i kommunen og har valgret til Folketinget, dvs. har dansk indfødsret, er fyldt 20 år og ikke umyndiggjort. Den kommunale valglov må endvidere siges at være yderst demokratisk med hensyn til valgbarhed til kommunalbestyrelsen, idet enhver er valgbar, 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. Til opstilling til et kommunevalg kræves efter den kommunale valglov blot, at man indleverer en kandidatliste, underskrevet af mindst 15 vælgere som stillere.

Grundlovens forudsætning om, at kommunalbestyrelsen skal være en selvstændig forvaltningsenhed må også siges at

**Grundlovens
§ 82**

**Valgret og
valgbarhed**

**Kommunerne er selvstændige
forvaltningsenheder**

være opfyldt efter dansk lovgivning. De enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse står ikke i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig strafansvar og erstatningsansvar for ulovligheder vedrørende hvervets udførelse, men noget administrativt disciplinært ansvar kan ikke pålægges dem.

Heller ikke kommunalbestyrelsen som helhed står i almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. Statslige myndigheder kan kun, når der er særlig hjemmel dertil, give en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger, og der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at omgøre en kommunalbestyrelses beslutninger eller til at handle i dens sted.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke anliggender, kommunalbestyrelserne skal varetage, og hvilken kompetence, de i øvrigt kan udøve, stiller grundloven næppe andre krav, end at i hvert fald *nogle* anliggender må henlægges til kommunalbestyrelserne på en sådan måde, at disse har i hvert fald *nogen* indflydelse på deres varetagelse. Selve opfyldelsen af dette minimumskrav har aldrig været noget reelt problem her i landet. Men det er vigtigt at mærke sig, at omfanget af kommunalbestyrelsernes beføjelser trods alt afhænger af den til enhver tid gældende lovgivning, altså Folketingets beslutninger. Kommunalbestyrelsernes myndighed er altså til syvende og sidst afledet statsmyndighed. En benægtelse heraf ville være en påstand om, at Danmark forfatningsmæssigt skulle være en forbundsstat, hvor antallet af stater var bestemt af kommuneantallet til enhver tid. En sådan påstand ville være absurd.

Kommunalbestyrelsernes myndighed er afledet statsmyndighed

Kommunalbestyrelsen. Forvaltningsmyndighed eller lokalt parlament?

Som omtalt i første kapitel er kommunalbestyrelsens kompetence til syvende og sidst afledet af statsmagten. Allerede af den grund er det ikke træffende at betegne kommunalbestyrelsen som et lokalt parlament, selvom lovgivningen tildeler kommunalbestyrelsen en rolle i forbindelse med tilvejebringelsen af visse generelle retsregler, nemlig sådanne der fastsættes i en række vedtægter.

Også på andre punkter savner kommunalbestyrelsen de træk, der kendetegner et parlament.

Kommunalbestyrelsens medlemmer slutter sig ganske vist sammen i grupper på lignende måde som f. eks. Folketingets medlemmer, men dersom den eller de grupper, der normalt udgør flertallet i kommunalbestyrelsen, kommer i mindretal ved en afstemning, medfører det ingen parlamentariske konsekvenser med hensyn til nødvendigheden af afgang eller valg. Kommunalbestyrelsens medlemmer *kan* overhovedet ikke nedlægge deres mandater og valg *kan* overhovedet ikke afholdes i et sådant tilfælde.

Kommunalbestyrelsens formand vælges af kommunalbestyrelsens midte ved et flertalsvalg, og valget gælder for den kommunale valgperiode på 4 år. Selvom den eller de grupper, på hvis stemmer formanden er valgt, mister flertallet i valgperiodens løb, hverken skal eller kan formanden imidlertid træde tilbage. Ej heller er direkte mistillidsvotum fra et flertals side kan i princippet have denne virkning.

Disse regler er begrundet i, at statssamfundet løser en lang række af sine opgaver gennem kommunerne. Lovgivnings-

Afstemningsnederlag får ikke parlamentariske konsekvenser

magtens intensjoner med hensyn til disse opgavers løsning vil kun kunne opfyldes med den fornødne effektivitet, dersom der i den enkelte kommune findes et organ, der uafhængigt af øjeblikkelig vælgergunst og indre gruppesprængninger konstant kan fungere i en vis periode, der er fastsat på forhånd. Kommunalbestyrelsens virksomhed er således i høj grad udtryk for en funktionsdeling mellem stat og kommune ved varetagelse af de samlede offentlige anliggender. Kommunalbestyrelsen må derfor betegnes som en *lokal forvaltningsmyndighed*, der vælges af den stedlige befolkning, og har til opgave i en periode dels at administrere de anliggender, der af lovgivningsmagten henlægges til kommunerne, dels på eget initiativ at etablere visse institutioner og foranstaltninger, der får økonomiske virkninger for den pågældende kommunes indbyggere gennem kommuneskatten.

Kommunalbestyrelsen skal kunne fungere til stadighed

Kommunalbestyrelsens beføjelser

De beføjelser, kommunalbestyrelserne udøver, falder i 3 hovedgrupper, nemlig A. Kompetence til at fastsætte visse generelle retsregler, B. Kompetence til at træffe visse afgørelser over for den enkelte borger og endelig C. Kompetence til at udføre foranstaltninger og handlinger, der helt eller delvis skal betales af kommunens kasse.

A. Fastsættelse af generelle regler.

Lovgivningen tillægger i et vist omfang kommunalbestyrelserne ret og pligt til at fastsætte regler, der er bindende for kommunens borgere. Retsregler af denne type er f. eks. fastsat i bygningsvedtægter og vejvedtægter.

Kommunalbestyrelsens kompetence er dog på dette område undergivet betydelige begrænsninger. Der skal således være *hjemmel i en lov*, for at kommunalbestyrelsen kan fastsætte sådanne regler. På de fleste sagsområder regulerer loven endvidere forholdene i hovedtræk og der kan ikke i de vedtægter, kommunalbestyrelserne vedtager, fastsættes regler i strid med lovens bestemmelser.

Dernæst skal sådanne vedtægter normalt have en eller anden form for *godkendelse eller stadfæstelse* fra en højere myndighed for at opnå gyldighed.

Ved fastsættelse af bestemmelser i vedtægter fremfor i selve loven opnås smidighed i to relationer. Det vil for det første være muligt at foretage de af samfundsudviklingen og den øvrige lovgivning nødvendiggjorte ændringer i detailregler uden at det komplicerede lovgivningsmaskineri behøver at

Lovhjemmel er nødvendig

Stadfæstelse

sættes i gang. For det andet kan der i et vist omfang tages hensyn til den enkelte kommunalbestyrelses ønsker vedrørende reglernes nærmere udformning.

Man kan rejse det spørgsmål, om der i almindelighed burde tillægges kommunalbestyrelserne større selvstændighed og frihed til at fastsætte forskrifter gennem vedtægter.

Bør vedtægtsproceduren finde øget anvendelse?

Konsekvensen af en sådan større frihed ville blive en større *uensartethed* i retsstillingen i de forskellige kommuner. En sådan større uensartethed vil i mange tilfælde næppe blive anset for acceptabel af lovgivningsmagten, i hvert fald ikke på områder, hvor ordningen af de pågældende forhold rækker ud over kommunens egne grænser som f. eks. på sundhedsområdet.

Inden for vedtægtsområder som f. eks. sundhedsforhold, bygningsforhold og vejforhold har udviklingen endvidere i de senere år været præget af ønsket om at sikre en vis *minimums-standard* overalt i landet. Dette har i et vist omfang betydet, at lovgivningen har indskrænket kommunalbestyrelsernes indflydelse på, hvilke regler der skal gælde i kommunen. Selvom man naturligvis kan have forskellig opfattelse af, hvor langt det er hensigtsmæssigt at gennemføre en regulering på de enkelte områder, vil det dog ikke være rigtigt at betegne den stedfundne udvikling som udemokratisk.

B. Afgørelser over for den enkelte borger.

På en lang række områder er der tillagt kommunalbestyrelserne beføjelser til at foretage en konkret retlig regulering af den enkelte borgers forhold. På nogle af disse områder kan beføjelsen siges at være et led i en rent kommunal aktivitet, f. eks. påligning af vejbidrag. På andre områder som f. eks. afgørelse af, om en person opfylder betingelserne for at opnå folkepension, må beføjelserne siges at være tillagt kommunalbestyrelsen, simpelthen fordi den er en forhåndenværende lokal forvaltningsmyndighed. Sådanne beføjelser og deres særkende er, at kommunalbestyrelsens kompetence her ikke kan siges at være afledt af den lokale vælgerbefolknings politiske tilkendegivelser ved kommunevalget.

Kommunale aktiviteter

Øvrighedsbeføjelser

Det er naturligvis også klart, at spørgsmålet om, hvorvidt en

person opfylder betingelserne for at få folkepension, ikke bør afgøres efter partipolitiske grupperinger og synspunkter i kommunalbestyrelsen. Når det alligevel må betragtes som ubetænkeligt at lade kommunalbestyrelserne afgøre et sådant og en lang række lignende spørgsmål, beror det på, at der normalt er tillagt den borger, der er utilfreds med kommunalbestyrelsens afgørelse, en adgang til at påklage sagen til en statslig eller anden neutral myndighed. Denne klageadgang for borgeren vil blive nærmere behandlet i et senere kapitel.

Det må heller ikke glemmes, at kommunalbestyrelsen også i sådanne øvrighedssager ofte vil sidde inde med en værdifuld og relevant viden om de rent faktiske forhold, der skal indgå i grundlaget for afgørelsen.

C. Økonomiske dispositioner på kommunesamfundets vegne.

De midler, der findes i kommunens kasse, hidrører i alt overvejende grad fra den kommunale skatteudskrivning samt tilskud og refusioner fra statskassen. Det er derfor fra et demokratisk synspunkt af betydelig interesse at fastlægge, hvilken kompetence kommunalbestyrelsen har til at afholde udgifter af kommunekassen på det kommunale fællesskabs vegne.

Lovgivningen indeholder i vid udstrækning bestemmelser om foranstaltninger, hvortil kommunen skal stille midler til rådighed. Der kan være tale om foranstaltninger eller institutioner, som kommunen selv skal forestå, f. eks. folkeskoler og hjemmesygepleje. Der kan også være tale om, at kommunen under visse betingelser skal yde tilskud til aktiviteter iværksat af private personer eller organisationer, f. eks. fritidsundervisning og visse børnehaver.

Undertiden er det endvidere bestemt i loven, at en kommune kan – men altså ikke har pligt til – at yde tilskud til visse formål.

I det omfang kommunalbestyrelsens ret eller pligt til at afholde udgifter på kommunens vegne er fastsat i lovgivningen, opstår der sjældent tvivl om kommunalbestyrelsens kompetence, selvom de enkelte lovbestemmelser ofte kun i meget grove træk regulerer forholdet. Tvivlen opstår normalt først

Lovbestemmelser om afholdelse af udgifter

Udgifter, der ikke er omtalt i lovgivningen

for alvor, når man bevæger sig ind på områder for aktiviteter eller støtte, som ikke er omtalt i lovgivningen.

Det står efter dansk ret fast, at der ikke altid kan kræves udtrykkelig lovhjemmel til kommunale aktiviteter og støtteforanstaltninger. Det står på den anden side lige så fast, at en kommunalbestyrelse ikke kan bevilge penge til et hvilket som helst formål.

Man har traditionelt opstillet en eller anden form for »almennyttekriterium« som afgørende for lovligheden af en kommunal aktivitet, dvs. at foranstaltningen skal fremme almene interesser og ikke kun individuelle interesser. Dette kriterium rummer vel nok noget rigtigt, men i praksis kan dets anvendelse ofte give anledning til tvivl.

En anden vigtig begrænsning i kommunalbestyrelsens kompetence er, at det normalt må være udelukket at foretage dispositioner, der skader andre kommuners interesser. Som foran omtalt, er kommunalbestyrelsens kompetence til syvende og sidst afledet statskompetence, og det kan ikke anses for foreneligt med lovgivningsmagtens forudsætninger, at de enkelte kommuner skal kunne bekæmpe hinanden ved hjælp af økonomiske midler, der er tilvejebragt ved skatteudskrivning.

Der har i det foregående alene været tale om i meget grove træk at foretage en beskrivelse af de begrænsninger, lovgivningsmagten udtrykkelig eller stiltiende har fastsat i kommunalbestyrelsens adgang til økonomiske dispositioner. Alt i alt må man nok sige, at de danske kommuner nyder en ret udstrakt frihed på dette område. Specielt må bemærkes, at der normalt ikke er nogen højere myndighed, der kan blande sig i, om de foranstaltninger, kommunerne af egen drift iværksætter, er »fornuftige« eller »hensigtsmæssige«. Afgørelsen heraf er overladt til den lokale vælgerbefolkning, når blot formålet med foranstaltningen er lovlig.

Almennyttekriterier

Ikke skade andre kommuner

AFSNIT II

Kommunernes styrelse

.

KAPITEL 4

Hvor findes reglerne om kommunernes styrelse?

A. Afgrænsningen af de kommunale styrelsesregler.

De kommunale styrelsesregler er først og fremmest reglerne om kommunalbestyrelsens konstituering og virksomhed, herunder formandens og udvalgenes funktioner, 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 social bistand, undervisningsvæsen, vejvæsen osv., 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 kommunalbestyrelserne, er det derved da også alene forudsat, at der til enhver tid eksisterer en vis mængde opgaver, der løses ved kommunernes medvirken.

B. Loven om kommunernes styrelse.

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

Kommunallovskommissionen

findes ønskelige. Kommissionen blev sammensat af bl.a. repræsentanter for de større politiske partier, indenrigsministeriet og de daværende kommunale organisationer.

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

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

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

Loven gælder for samtlige kommuner, herunder amtskommuner, med undtagelse af Københavns kommune. Om Københavns styrelsesordning henvises til kapitel 13.

Styrelsesloven, der trådte i kraft den 1. april 1970, er siden ændret flere gange. Loven i den herefter gældende skikkelse er optaget som bilag til denne bog.

Loven omfatter som nævnt også *amtskommunerne*. Det har på visse punkter været nødvendigt at give særregler for amtskommunernes styrelse, men disse særregler har været af et så relativt beskedent omfang, at man fandt det upåkrævet at foreslå en særskilt lov om amtskommunernes styrelse.

Om de særlige regler for amtskommunerne henvises til kapitel 12.

Den tidligere gældende sondering mellem købstadskommuner og sognekommuner er opgivet i styrelsesloven, der som fællesbetegnelse for alle kommuner (bortset fra amtskommuner) indfører betegnelsen »primærkommuner«.

C. Kommunernes styrelsesvedtægter.

Det bestemmes i styrelseslovens § 2, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der

Loven er optaget som bilag til bogen

Amtskommuner omfattes også af loven

skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren.

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

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

Styrelsesvedtægten skal være tilgængelig for kommunens beboere.

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

Indenrigsministeriet har ved cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 udsendt en vejledende normalstyrelsesvedtægt for primærkommuner og ved cirkulære nr. 172 af 7. august 1969 en vejledende normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner. Der er senere sket visse ændringer i normalstyrelsesvedtægterne.

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

Styrelsesloven fastsætter som nævnt, at alle styrelsesved-

Hvad er en styrelsesvedtægt?

Styrelsesvedtægten er offentligt tilgængelig

Hvilke fordele indebærer vedtægtssystemet?

Alle styrelsesvedtægter skal stadfæstes af indenrigsministeriet

tægter skal stadfæstes af indenrigsministeren. Efter den tidligere gældende lovgivning var ordningen den, at indenrigsministeriet stadfæstede vedtægter for amtskommuner og købstadskommuner, medens sognekommunernes vedtægter skulle stadfæstes af det pågældende amtsråd. På denne baggrund kunne man måske have ventet, at styrelsesloven havde henlagt godkendelsen af primærkommunernes vedtægter til vedkommende tilsynsråd, der efter styrelsesloven skal føre tilsyn med alle primærkommuner – herunder også købstæderne – i amtsråds kredsen. Tanker herom var også fremme under folketingsbehandlingen af styrelsesloven, men man foretrak en ordning, hvorefter alle vedtægter skal godkendes af indenrigsministeriet. Dette må også anses for velbegrundet, hvilket skal belyses nærmere.

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

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 visse fordele forbundet med, at indenrigsministe-

riet foretager vedtægtsgodkendelsen, idet sådanne individuelle ønsker kan være af meget forskellig karakter.

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

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

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

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

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

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

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

Som modargument mod en central vedtægtsgodkendelse er blevet anført, at noget sådant skulle stride mod en decentraliseringstendens eller mod anerkendelsen af det lokale ele-

Kommunalbestyrelsens ønsker kan ikke altid imødekommes

ments værdi i tilsynsudøvelsen. Dette argument er ikke holdbart. I styrelsesvedtægterne tages ikke stilling til, om statslige eller kommunale myndigheder skal være kompetente til at træffe afgørelser inden for de forskellige lovgivningsområder, lige så lidt som vedtægterne beskæftiger sig med selve det konkrete indhold af kommunalbestyrelsernes beslutninger.

D. Kommunalbestyrelsens forretningsorden og almindelige grundsætninger for kommunernes styrelse.

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

Indenrigsministeriet har ved cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 udsendt en vejledende normalforretningsorden for primærkommuner. Normalforretningsordenen er optaget som bilag til denne bog. Der er ikke udsendt nogen vejledende forretningsorden for amtskommuner, hvilket hænger sammen med, at bestemmelserne i primærkommunernes normalforretningsorden i alt væsentligt også vil kunne danne grundlag for udarbejdelsen af et amtsråds forretningsorden. Forretningsordenen kræver – i modsætning til styrelsesvedtægten – ikke godkendelse af anden 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. Der kan således ikke i forretningsordenen fastsættes forskrifter, der forringer de rettigheder, der ifølge loven eller almindelige retsgrundsætninger tilkommer det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen. Om formen for kommunalbestyrelsens forhandlinger gælder også i øvrigt i vidt omfang regler, der er retlig bindende uden hensyn til, om kommunalbestyrelsen har vedtaget dem i en forretningsorden og uden hensyn til, om kommunalbestyrelsens forretningsorden måtte indeholde modstridende bestemmelser.

Disse regler kan være *udtrykkelige lovbestemmelser*, f. eks. styrelseslovens bestemmelser om, at kommunalbestyrelsens møder i almindelighed er offentlige, at mindst halvdelen af medlemmerne skal være til stede, for at kommunalbestyrelsen

Normalforretningsordenen er optaget som bilag til bogen

Begrænsninger m.h.t. forretningsordenens indhold

Udtrykkelige lovbestemmelser og bestemmelser i kommunens styrelsesvedlagt

er beslutningsdygtig, og at beslutninger træffes ved stemmeflerhed, medmindre der i lovgivningen er fastsat andet.

Også de bestemmelser, der er fastsat i kommunens *styrelsesvedtægt*, f. eks. bestemmelser om borgmesterens funktioner og udvalgenes virksomhed, er bindende for kommunalbestyrelsen.

Der kan også være tale om *almindelige retsgrundsætninger* for forvaltningsmyndigheders sagsbehandling og for kollegiale organers tilvejebringelse af beslutninger. Disse regler foreligger ikke i skriftlig form, og deres indhold kan derfor undertiden være usikkert, men principielt er de lige så bindende som udtrykkelige lovregler. Som eksempler på sådanne retsgrundsætninger kan nævnes, at 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 under alle omstændigheder er bindende, er eksistensen af en sådan forretningsorden ikke uden værdi. Den omstændighed, at reglerne foreligger i skriftlig form, vil bidrage både til, at visse konfliktsituationer kan undgås, og til, at opståede konfliktsituationer hurtigt kan finde en i hvert fald midlertidig løsning. Det må endvidere anses for hensigtsmæssigt, at de beføjelser, der tilkommer formanden med hensyn til den rent praktiske mødeledelse, har en vis forankring i en skriftlig forretningsorden.

Almindelige retsgrundsætninger

Valg af kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens konstituering

A. Valg af kommunalbestyrelse.

Kommunalbestyrelsens medlemmer vælges efter reglerne i den kommunale valglov (lovbek. nr. 388 af 25. juni 1973).

Valgret til kommunalbestyrelsen har enhver, der har fast bopæl i den pågældende kommune, og har valgret til folketinget, dvs. har dansk indfødsret, er fyldt 20 år og ikke umyndiggjort.

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 kommunalbesty-

Valgret

Valgbarhed

Særligt valgbarhedsnævn

relsen 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*, dvs. at enhver, der er valgbar, er forpligtet til at modtage valg. Dette har dog sjældent større praktisk betydning i forbindelse med kommunevalget, 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 årække, kan nægte at modtage valg.

B. Kommunalbestyrelsens medlemstal.

Problemet er her en afvejelse af hensynet til at sikre en rimelig repræsentation af forskellige anskuelser over for hensynet til kommunalbestyrelsens effektivitet som styrende og administrerende organ.

Forslaget til lov om kommunernes styrelse indeholdt en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsens medlemstal som hidtil skulle fastsættes i den enkelte kommunes *styrelsesvedtægt*. Medlemstallet skulle dog i amtskommuner være mindst 13 og højst 25, og i de øvrige kommuner mindst 5 og højst 25.

Der blev under folketingsbehandlingen af lovforslaget rejst spørgsmål om en væsentlig udvidelse af kommunalbestyrelsernes medlemstal. Man henviste blandt andet til ordningen i *Sverige og Norge*, hvor man opererer med kommunalbestyrelser på op til henholdsvis 60 og 85 medlemmer. De kommunale råd i disse lande deltager imidlertid ikke på samme måde som

Borgerligt ombud

Sverige og Norge

en dansk kommunalbestyrelse i den daglige administration af kommunens anliggender, idet deres virksomhed hovedsagelig består i en tilrettelæggelse af administrationen og udstedelse af almindelige retningslinier.

Der var stort set enighed om, at medlemstal af en størrelsesorden som i Sverige og Norge kun kunne gennemføres ved, at man opgav det hidtil grundlæggende princip i dansk kommunestyre om, at kommunalbestyrelsen er det *reelt styrende organ* i kommunens anliggender. En opgivelse af dette princip ville medføre principielle ændringer af ansvarssystemet og den interne kompetencefordeling, og sådanne ændringer var der ikke ønske om at gennemføre.

Lovforslagets bestemmelse om medlemstallet gav anledning til en række spørgsmål fra folketingsudvalget til indenrigsministeren, bl. a. om den nærmere udformning af retningslinierne for, hvilke medlemstal de forskellige kommunestørrelser kunne forvente godkendt i forbindelse med indenrigsministeriets stadfæstelse af deres styrelsesvedtægt. Bestemmelsen blev dog vedtaget uden ændringer som § 5 i lov om kommunernes styrelse. Ved lov nr. 214 af 4. juni 1969 er medlemstallet for *amtsrådene* samt for kommunalbestyrelsen i *Odense, Aalborg og Århus kommuner* imidlertid blevet ændret til mindst 13 og højst 31. Ændringen blev motiveret med, at der var etableret væsentlig større amtskommuner og væsentlig større kommuneenheder i de 3 storbyområder, end man havde kunne forudse ved styrelseslovens vedtagelse.

I forbindelse med behandlingen af ændringsloven fandt der en forhandling sted mellem det pågældende folketingsudvalg og indenrigsministeriet om, hvilke medlemstal ministeriet burde godkende for de øvrige kommuner i forbindelse med vedtægtsstadfæstelsen. Denne forhandling – der i sig selv nok vil vække en smule forbavselse hos mere overbeviste tilhængere af læren om adskillelse af den lovgivende og den udøvende magt – resulterede i enighed om, at indenrigsministeriet skulle anvende følgende retningslinier:

I kommuner med under 3.500 indbyggere: højst 13 medlemmer.

Styrelsesloven

Retningslinier for godkendelse af medlemstal

I kommuner med indbyggertal fra 3.500-9.999: højst 17 medlemmer.

I kommuner med indbyggertal fra 10.000-49.999: højst 21 medlemmer.

I kommuner med indbyggertal på 50.000 og derover: højst 25 medlemmer.

Det er i forbindelse med spørgsmålet om maksimum for kommunalbestyrelsens medlemstal blevet hævdet, at man ved bedømmelsen af, hvor mange kommunalbestyrelsesmedlemmer der bør kunne godkendes, ikke alene burde lægge vægt på folketallet, men også på kommunens *udstrækning*. Hertil er imidlertid at sige, at det har været sigtet med hele reformen af den kommunale inddeling at skabe kommuner af en hensigtsmæssig geografisk afgrænsning og udstrækning. At anerkende en kommunes areal som et specielt kriterium for en forhøjelse af medlemstallet i kommunalbestyrelsen synes derfor ikke holdbart.

Indenrigsministeriet har da heller ikke ladet dette forhold begrunde undtagelser fra de almindelige retningslinier.

Også andre begrundelser for kravet om en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlemstal er imidlertid blevet fremført. Det er således nævnt, at så mange borgere som muligt bør kunne deltage i det kommunale arbejde for derved at opnå en *skoling i demokratiets arbejdsformer*. Endvidere har man henvist til, at *arbejdsbyrden i kommunalbestyrelsens udvalg* ville blive rimeligere, når den kunne fordeles blandt et større antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. Endelig er det hævdet, at en ordning med store kommunalbestyrelser i sig selv skulle være *mere demokratisk* end en ordning, der bygger på mindre kommunalbestyrelser.

At så mange som muligt får lejlighed til at deltage i det kommunale arbejde er naturligvis værdifuldt. Men vil man bevare det for dansk kommunalstyre hidtil gældende princip om, at kommunalbestyrelsen er det egentlige styrende organ i kommunens anliggender, må man *holde sig inden for en grænse, hvor kommunalbestyrelsens størrelse muliggør, at dens medlemmer kan tage stilling til almindelige konkrete sager*. Meget store kommunalbestyrelser er nok funktionsdygtige for så

Ikke grundlag for yderligere forøgelse af medlemstallet

vidt angår behandling af mere principielle spørgsmål og udstedelse af almindelige retningslinier for sagsbehandlingen. De vil også kunne udføre kontrollerende virksomhed. Derimod er de ikke egnede til at udøve egentlig administrative funktioner, der så må overlades til særlige styre- og forvaltningsorganer. Dette er således tilfældet efter de foran nævnte norske og svenske ordninger. Herhjemmefra kan nævnes Københavns kommunes styrelsesordning, der bygger på en opdeling i en borgerrepræsentation og en magistrat, samt de magistratsordninger, der er etableret i Odense, Aalborg og Århus. Der har også rejst sig røster for, at der burde indføres magistratsordninger i amtskommunerne.

Synspunktet om, at udvalgsarbejde kan fordeles på mere rimelig vis i en større kreds af medlemmer, rummer naturligvis også noget rigtigt. Her kan der imidlertid henvises til, at arbejdsmængden stiger med kommunens størrelse, og at synspunktet altså i nogen grad er tilgodeset ved gradueringen af kommunalbestyrelsens medlemstal efter kommunens indbyggertal. Endelig kan der nok være grund til at pege på, at en fordeling af arbejdet blandt et stort antal medlemmer meget let vil resultere i et *stort antal udvalg*. Dette er uheldigt, da det let medfører koordinationsvanskeligheder, vanskeligheder med hensyn til ansvarsplacering samt overflødigt dobbeltarbejde. Endvidere kan et stort antal udvalg skabe risiko for tilsidesættelse af kommunalbestyrelsens mindre grupper, da disse under en sådan ordning sjældent vil kunne besætte pladser i de mere betydningsfulde udvalg.

Synspunktet om, at en ordning med større kommunalbestyrelser i sig selv skulle være mere demokratisk end en ordning, der bygger på mindre kommunalbestyrelser, er ikke holdbart. Som det vil fremgå af det foranstående, er *de funktioner, kommunalbestyrelsen skal udføre, i høj grad bestemmende for, hvilken størrelse den maksimalt kan have*. Man har naturligvis lov til at foretrække en ordning som f. eks. den norske eller svenske, der tillader et meget stort medlemstal. Men det er ikke derfor tilladeligt at karakterisere en ordning som den danske, hvor en mindre talstærk kommunalbestyrelse er det egentlige be-

styrende organ i kommunens anliggender, som mindre demokratisk.

C. Kommunalbestyrelsens konstituering.

Kommunalbestyrelsen skal være funktionsdygtig ved funktionsperiodens begyndelse.

Styrelseslovens § 6 fastsætter derfor, at den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder et konstituerende møde umiddelbart før dens funktionsperiode begynder. Indkaldelse til mødet foretages af det medlem, der længst har været medlem af kommunalbestyrelsen, eller, hvis flere har været medlem lige længe, af den ældste af disse.

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

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«.

Efter styrelseslovens § 6 kræves der til valg som formand ved første afstemning absolut stemmeflertal af kommunalbestyrelsens tilstedeværende medlemmer, dvs. over halvdelen af de afgivne stemmer skal falde på samme kandidat. Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat absolut flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på én 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 (tredie afstemning) skal

Det konstituerende møde

Valg af formand

stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, skal afgørelsen træffes ved lodtrækning.

Denne valg måde 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 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 ét efter forholdstalsvalgmåden. Denne valg måde vil blive nærmere omtalt nedenfor.

Styrelsesloven fastsætter i § 7, at ethvert medlem har *pligt til at modtage valg til formand eller næstformand* for kommunalbestyrelsen.

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

Når formanden eller næstformanden fritages for sit hverv, dør eller udtræder af kommunalbestyrelsen, foretages nyt valg efter reglerne i § 6 for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid.

På det konstituerende møde skal kommunalbestyrelsen endvidere efter styrelseslovens § 17 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.

Valg til udvalg m.v.

Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt 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 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 osv. 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.

Et eksempel vil illustrere dette.

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

Fordelingen bliver herefter

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

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

Når det antal repræsentanter, der tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de pladser, som 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, bestyrel-

Forholdstalsvalg sker efter d'Hondts metode

ser 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.

Valg til økonomiudvalget og til hvert enkelt af de foran omtalte særlige udvalg, som kommunalbestyrelsen eventuelt måtte beslutte at nedsætte, skal foregå som et sædvanligt forholdstalsvalg. Også valg af repræsentanter til hver enkelt kommission, bestyrelse og lignende, hvortil 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 have fået ved en fordeling *under ét* af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra 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.

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

Efter loven skal der altid 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. I øvrigt fastsættes de

Særlige regler for valg til »Stående udvalg«

stående udvalgs antal og det enkelte udvalgs myndighedsområde som nævnt i styrelsesvedtægten.

Medlemmerne til økonomiudvalget og 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.

D. Indkaldelse af stedfortræder.

Når et medlem må forventes i mindst 2 måneder at være forhindret i at deltage i møderne, skal kommunalbestyrelsen indkalde medlemmets stedfortræder til at tage sæde i kommunalbestyrelsen, så længe medlemmet er forhindret.

Dersom et medlem endeligt udtræder af kommunalbestyrelsen, f.eks. ved død eller ved fraflytning fra kommunen, indkaldes hans stedfortræder til at tage sæde i kommunalbestyrelsen for resten af valgperioden.

Et medlems udtræden

Stedfortræder indkaldes

Kommunalbestyrelsens møder

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

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

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

Reglen om, at ordinært møde skal afholdes som regel mindst én 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.

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 til-

Møder – når og hvor?

Mødernes forberedelse

vejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum inden mødet.

Ved reglerne om, at formanden skal fremsende dagsordenen og sørge for sagernes fremlæggelse er ikke angivet, hvilket materiale og hvilke oplysninger, der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkeligt 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 dagsordenudsendelse 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. Det er dog heller ikke her, reglen om forudgående udsendelse af dagsorden har sin væsentligste betydning. Denne 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 tilvejebringelse 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 sagsområde. Endelig ønsker medlemmet måske at drøfte sagen med partifæller eller andre eller simpelthen at have lejlighed til at overveje sagen i 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

Dagsordenen

Reglen om dagsorden beskytter mindretal

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 undersøgelse 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.

B. Mødeledelse, beslutninger og beslutningsprotokol.

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

Denne regel suppleres af en række bestemmelser i normalforretningsordenen.

Det bestemmes således, at borgmesteren og i hans forfald næstformanden leder kommunalbestyrelsens møder. Han træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Endvidere formulerer han de punkter, om hvilke der skal stemmes.

Ethvert medlem skal efterkomme borgmesterens afgørelser angående overholdelsen af den fornødne orden, og ethvert medlem er forpligtet til foreløbig at rette sig efter borgmesterens afgørelse med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser. Spørgsmålet kan dog indbringes for kommunalbestyrelsen i dennes næste møde.

At et medlem foreløbig skal rette sig efter formandens afgørelse, således at mødet kan afvikles, er en nødvendig ordensregel, men det må fastholdes, at et medlems mulighed for at reagere mod formandens kendelse om fortolkningen ikke indskrænker sig til den nævnte indbringelse for kommunalbestyrelsen i næste møde. Spørgsmålet kan også indbringes for tilsynsmyndighed og domstole, og dersom formandens fortolkning er ukorrekt, hjælper det ikke, at kommunal-

Mødeledelsen

Fortolkning af forretningsordenen

bestyrelsen har bakket den op. I sådanne tilfælde må kommunalbestyrelsens beslutning i den pågældende sag kunne tilsidesættes som ugyldig, dersom der i forbindelse med fejlfortolkningen er tale om væsentlige krænkelse af de beskyttelseshensyn overfor mindretal eller andre samfundsinteresser, som retsreglerne bag forretningsordenens bestemmelser skal tilgodeses.

Kommunalbestyrelsen er efter styrelseslovens § 11 *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 én behandling, medmindre andet særligt er bestemt. Dette er f. eks. tilfældet med hensyn til årsbudgettet, der skal undergives 2 behandlinger med mindst 3 ugers mellemrum.

Kommunalbestyrelsens beslutninger skal efter § 13 indføres i en beslutningsprotokol. Denne protokol blev tidligere kaldt forhandlingsprotokol, 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.

Beslutningsdygtighed og beslutninger

Beslutningsprotokollen

C. Møder for lukkede døre og kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt.

Det fastslås i styrelseslovens § 10, at kommunalbestyrelsens møder er *offentlige*, men der gøres dog samtidig den begrænsning heri, at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag

Lukkede døre

skal behandles for *lukkede døre*, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed.

Styrelsesloven anerkender således ikke begrebet »lukket møde«, men hjemler alene adgang til at lukke dørene for behandlingen af de enkelte sager, hvis beskaffenhed gør dette nødvendigt eller ønskeligt. I konsekvens heraf skal en beslutning om at lukke dørene træffes og meddeles for åbne døre.

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

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

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

Der findes endvidere i nogle speciallove forskrifter om tavs-

Tavshedspligt

hedspligt. Som eksempler kan nævnes lov om indkomst- og formueskat til staten § 44 og lov om tilbudspligt § 10.

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 tavshedspligten.

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 også *skal* lukke dørene.

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

**Undertiden en pligt
at lukke dørene**

**Et flertal kan ikke
diktere tavshedspligt**

økonomiske forhold. Hertil kom, at kommunalbestyrelsen som part i en løbende retssag ikke kunne være interesseret i, at modparten skulle orienteres om kommunalbestyrelsens interne overvejelser vedrørende ønskeligheden af at lade den verserende sag overgå til behandling ved en voldgift. Resultatet af kommunalbestyrelsens forhandlinger på det lukkede møde blev en flertalsbeslutning om at tiltræde, at tvisten blev henskudt til voldgift.

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

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

Ministeriets standpunkt harmonerer godt med, at ingen af de hensyn, der lå bag tavshedspligten, kunne siges at være krænkede gennem mindretalsrepræsentantens udtalelse. Hensynet til kommunens processuelle interesser gjorde sig ikke længere gældende, da voldgiftens kendelse, der var endelig, forelå, og om tjenstemands 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 tavshedspligt og således pådrager sig strafansvar.

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 sammenhængens skyld vil det på dette sted være naturligt at gøre et par bemærkninger om et forhold, der ikke omhandles i styrelsesloven, nemlig spørgsmålet om *tavshedspligt vedrørende det i udvalgmøder m.v. passerede*.

Man anvender undertiden det udtryk, at udvalgmøderne foregår for lukkede døre. Udtrykket er ikke ganske træffende. Forholdet er simpelthen det, at udvalgmøder *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 ret vidt omfang fører til, at det på udvalgmøder passerede ikke frit kan omtales.

Kan andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer overvære møder for lukkede døre?

Tavshedspligt om udvalgsforhandlinger m.v.

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.

Om diskussionen om udvidet adgang for offentligheden til kommunalbestyrelsesmøder og udvalgmøder henvises til kapitel 19.

D. Inhabilitet.

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

I styrelseslovens § 14 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.

Styrelsesloven

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

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

Man kan imidlertid ikke altid gå ud fra, at et medlems interesse i en sag vil være de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen bekendt, så meget mere som inhabiliteten kan bero på interesser hos ægtefælle, beslægtede eller besvogrede. Det er derfor i styrelsesloven fastsat, at et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

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

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

Normalforretningsordenen

Det enkelte medlem har oplysningspligt

stolsprøvelse, at kommunalbestyrelsens afgørelse var forkert, enten fordi man har tilladt et inhabilt medlem at deltage eller omvendt har udelukket et medlem, der ikke var inhabilt, kan kommunalbestyrelsens beslutning i den pågældende sag efter omstændighederne blive ugyldig.

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 forslaget til styrelsesloven 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 derved 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 stedfortræderens stemme vil blive udslagsgivende. 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 regering.

E. Diæter m.v. til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Hvervet som medlem af kommunalbestyrelsen er i principet ikke lønnet, idet man forudsætter, at det enkelte medlem

Et medlem kan frivilligt trække sig tilbage

Stedfortræderen kan ikke afløse

kan bestride sit erhverv ved siden af sit kommunalbestyrelsesarbejde.

Hvervet som *formand* for kommunalbestyrelsen er dog aflønnet og under visse betingelser kan også hvervet som *formand for udvalg* og som *kommunalbestyrelsens næstformand* aflønnes, jfr. nedenfor under 2.

1. Diætregerne

Allerede i 1950 indførtes 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 mange kommunalbestyrelsesmedlemmer ville lide økonomisk tab som følge af dette arbejde, såfremt der ikke under en eller anden form blev ydet dem vederlag. På længere sigt kunne følgen blive, at egnede personer ville se sig nødsaget til at afstå fra deltagelse i det kommunale arbejde af økonomiske grunde. Man fandt det derfor rigtigst at yde kommunalbestyrelsesmedlemmerne en vis kompensation for positive udgifter eller for tab af arbejdsfortjeneste som følge af deres kommunale arbejde.

Efter de i dag gældende regler i den kommunale styrelseslov ydes der kommunalbestyrelsesmedlemmerne diæter for deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og i udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. Endvidere kan der ydes diæter for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere, ligesom der kan ydes diæter til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der dokumenterer tabt arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i kursus m. v., der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Indenrigsministeren skal efter styrelsesloven fastsætte regler om størrelsen af diæterne, idet disse skal fastsættes til et bestemt beløb pr. dag og således, at der for dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer, ydes det dobbelte beløb. Det er endvidere i styrelsesloven fastsat, at hvor et medlem dokumenterer mistet arbejdsfortjeneste ud

over det fastsatte diætbløb, ydes der erstatning for tabet, dog således at der i alt pr. dag højst kan udbetales det tredobbelte af det diætbløb, der af indenrigsministeren er fastsat for møder af ikke over 4 timers varighed.

Diætbløbet for møder af ikke over 4 timers varighed er ved indenrigsministeriets bekendtgørelse af 30. april 1976 fastsat til 150 kr., der dyrtidsreguleres efter de almindelige regler.

Er der tillagt nogen særligt honorar for bestridelse af et kommunalt hverv, kan der 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 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

2. Bør der indføres egentlige lønordninger?

Man kan rejse det spørgsmål, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre en egentlig vederlagsordning for samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen. Dette ville betegne en principiel nydannelse, idet arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem herefter ville blive lønnet arbejde på linie med anden deltidsbeskæftigelse.

Det må dog i denne forbindelse påpeges, at der efter styrelsesloven allerede er hjemlet adgang til ydelse af vederlag i de tilfælde, hvor der er tale om en *særlig væsentlig arbejdsbyrde* i forbindelse med varetagelse af kommunale anliggender.

Allerede adgang til vederlag i visse tilfælde

Det bestemmes således, at der ydes *kommunalbestyrelsens formand* et vederlag, hvis størrelse skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke vedtage at yde *næstformanden* et vederlag for udførelse af opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag.

Endelig kan kommunalbestyrelsen tillægge *formanden for et udvalg* et årligt honorar. Også dette forudsætter dog, at tilsynsmyndigheden samtykker heri.

Styrelsesloven arbejder således med vederlagsordninger for kommunale hverv, der kræver en *ekstraordinær arbejdsindsats* af hvervets indehaver. Hvervet som menigt medlem af kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsesudvalg vederlægges derimod ikke, men der ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste gennem diætordningen.

Skulle der imidlertid opstå ønske om at lade diætordningen afløse af en egentlig vederlagsordning, kunne man tænke sig f. eks. følgende muligheder:

Et fast årligt vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der skal dække den arbejdsindsats, der er forbundet med kommunalbestyrelseshvervet, og alle udgifter ved hvervet, herunder tabt arbejdsfortjeneste. Vederlaget kan eventuelt graderes efter kommunens indbyggertal på samme måde som borgmestervederlaget.

En anden mulighed er at yde et fast årligt vederlag, der honorerer arbejde i forbindelse med kommunalbestyrelseshvervet, kombineret med en ordning, hvorefter der ydes erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at der for *Københavns kommune*, som ikke omfattes af den styrelsesordning, der gælder for det øvrige land, allerede findes en egentlig vederlagsordning for borgerrepræsentationens medlemmer, idet kommunens styrelseslovgivning tillægger borgerrepræsentanterne et årligt dyrtidsreguleret vederlag.

Mulige vederlagsordninger

Københavns Kommune

Udvalgenes virksomhed

A. De forskellige former for udvalg m.v.

Det følger af arten og omfanget af de opgaver, der påhviler kommunerne, at kommunalbestyrelserne ikke selv vil kunne overkomme den umiddelbare varetagelse af alle kommunale anliggender. Kravene til kommunestyret er i forbindelse med den politiske, sociale og tekniske udvikling i nyere tid vokset meget væsentligt, og hensynet til en forsvarlig løsning af opgaverne har nødvendiggjort en opdeling af arbejdet, hvorved den besluttende 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 styrelsesvedtægten. Medlemmerne af økonomiudvalget og de stående udvalg *skal vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer*. Kun for havneudvalgets vedkommende gøres der som tidligere nævnt en begrænset undtagelse fra denne regel.

I henhold til styrelsesloven kan kommunalbestyrelsen endvidere som tidligere omtalt nedsætte *særlige udvalg* til vareta-

gelse af bestemte hverv. Sådanne særlige udvalg er navnlig tænkt nedsat med henblik på en nærmere undersøgelse og redegørelse for bestemte spørgsmål, som kommunalbestyrelsen måtte ønske behandlet. De særlige udvalg har ingen selvstændig beslutningskompetence.

Afgrænsningen mellem de stående udvalg og *kommissioner* giver undertiden anledning til tvivl. I henhold til en række love eller vedtægter stadfæstet i henhold til love vælger kommunalbestyrelsens medlemmer af en række kommissioner til varetagelse af bestemte opgaver, såsom brandkommission, skolekommission m.v. Disse *lovregulerede kommissioner* adskiller sig fra de stående udvalg både ved deres sammensætning og kompetence.

Hvad sammensætningen angår, består kommissionerne i reglen såvel af medlemmer, der er valgt af kommunalbestyrelsen i eller uden for dens midte, som af visse andre, undertiden specielt sagkyndige personer.

Med hensyn til kommissioners *kompetence* er denne i reglen fastsat i den lov, der regulerer området, og kompetencen er normalt uafhængig af kommunalbestyrelsen. Kommissioner er således ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, som tilfældet er med kommunalbestyrelsens udvalg.

B. Økonomiudvalget

Efter styrelseslovens § 18 består økonomiudvalget af kommunalbestyrelsens formand, der er født formand for udvalget, samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

I konsekvens af den særstilling for økonomiudvalget, som nu er fastlagt i styrelsesloven, *henregnes udvalget ikke til de stående udvalg*.

Dette indebærer, at valget til økonomiudvalget foregår som et helt selvstændigt forholdstalsvalg. På grund af udvalgets ringe medlemstal, 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 kommunalbestyrel-

Afgrænsning mellem stående udvalg og kommissioner

Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsesmedlemmer

Økonomiudvalget er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

sens beslutninger. Herved sikres, at intet medlem af kommunalbestyrelsen på forhånd er afskåret fra at påvirke udvalgets virksomhed.

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

Om det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til kontrol med økonomiudvalgets virksomhed henvises til bemærkningerne nedenfor under D.

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

Økonomiudvalget skal efter styrelseslovens § 18 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.

Økonomiudvalget skal efter lovens § 37 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 kommunalbestyrelsen, er bestemmende for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning, er det vigtigt, at økonomiudvalget ved forslagets 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

Økonomiudvalgets arbejdsopgaver

Forslag til årsbudget

af flerårige budgetforslag, se herom nedenfor) inden for en frist, der fastsættes af økonomiudvalget.

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. Det må dog understeges, at *den kommunale bevillingsmyndighed alene tilkommer kommunalbestyrelsen*, der derfor har den endelige afgørelse med hensyn til budgettets bevillinger.

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

Efter styrelseslovens § 37, stk. 2, skal forslaget til årsbudgettet ledsages af *budgetoverslag for en flerårig periode*, hvis længde fastsættes af indenrigsministeren. Disse budgetoverslag skal behandles af kommunalbestyrelsen sammen med årsbudgettet og skal efter årsbudgettets endelige vedtagelse i kommunalbestyrelsen indsendes sammen med dette til tilsynsmyndigheden. Baggrunden for bestemmelserne om de flerårige budgetoverslag, der er indsat ved en lovændring i 1975, er bl. a. ønsket om at skabe grundlag for et *nærmere budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne*, således at det skulle blive muligt at tilrettelægge en mere hensigtsmæssig planlægning af den kommunale sektors økonomi og landets økonomi som helhed.

Indenrigsministeren har fastsat perioden for de flerårige budgetoverslag til 3 år, hvilket svarer til statens budgetoverslagsperiode. Kommunalbestyrelsen skal således hvert år ved budgetbehandlingen beskæftige sig med spørgsmålet om kommunens økonomi for de kommende 4 år, nemlig gennem

Bevillingsmyndigheden tilkommer kommunalbestyrelsen

Budgetoverslag for en flerårig periode

vedtagelsen af årsbudgettet for det først kommende år og gennem behandlingen af budgetoverslag for de derefter følgende 3 år. Der er således tale om en »rullende« 4 års økonomisk planlægning. Til forskel fra årsbudgettet for det kommende år, der bl.a. er bestemmende for den kommunale skatteudskrivning, har budgetoverslagene dog ikke retligt bindende virkninger for kommunalbetyrelsen.

Det påhviler endvidere efter lovens § 45 økonomiudvalget at aflægge kommunens *årsregnskab* til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist. 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. Det af kommunalbestyrelsen endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

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 om affattelsen af årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag samt om behandlingen af tillægsbevillingssager. 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 det i styrelseslovens § 42 er fastsat, at enhver kommune skal have en *sagkyndig revision*, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden og ikke kan afskediges uden dennes samtykke.

Årsregnskabets aflæggelse

Revision

C. De stående udvalg

Som stående udvalg betegnes udvalg, der nedsættes i henhold til kommunens styrelsesvedtægt, 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 kom-

munalbestyrelsens vegne varetage den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender.

De opgaver, som påhviler de stående udvalg, består i overensstemmelse med styrelsesloven og de gældende styrelsesvedtægter og fast praksis herefter i at *forberede kommunalbestyrelsens behandling af sagerne og bringe kommunalbestyrelsens beslutninger til udførelse samt at administrere bestemte sagsområder på eget ansvar* og herunder træffe sådanne afgørelser og beslutninger, som er et naturligt led i den administrative virksomhed. Kommunalbestyrelsen lader endvidere i praksis i ret vidt omfang anliggender behandle af et stående udvalg uden for dettes vedtægtsbestemte kompetenceområde.

Efter den vejledende normalvedtægt for primærkommuner nedsættes følgende stående udvalg:

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

Det udtales i indenrigsministeriets cirkulære om normalvedtægten for primærkommuner, at den opbygning af de stående udvalg, der er foretaget i normalvedtægten, alene er tænkt som et eksempel. *Der er da også i kommunerne tale om variationer både med hensyn til såvel antallet som arten af de stående udvalg.*

Tidligere skulle der i alle kommuner nedsættes et stående udvalg for kasse- og regnskabsvæsenet. De funktioner, dette udvalg havde, indgår imidlertid blandt de funktioner, som 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 den samlede fordeling af pladserne hertil.

Der skal i alle kommuner blandt de stående udvalg findes et *socialudvalg*. Der er ved den sociale lovgivning tillagt dette udvalg en selvstændig, dvs. af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence m.h.t. afgørelse af en række sociale sager vedrørende enkeltpersoners forhold, og man kunne derfor rejse det spørgsmål, om udvalget burde henregnes til de stående ud-

De stående udvalg består af kommunalbestyrelsesmedlemmer

Opgaver

Socialudvalg

valg. 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.

De stående udvalg er forpligtet til at rette sig efter de beslutninger, kommunalbestyrelsen måtte træffe. Dette gælder dog som lige berørt ikke socialudvalget i det omfang det handler inden for sit selvstændige kompetenceområde efter sociallovgivningen.

De stående udvalg vælger selv deres *formand*. Styrelsesloven indeholder ikke om udvalgsformanden nogen bestemmelse svarende til lovens § 6, hvorefter valg af kommunalbestyrelsens formand har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Et udvalg må herefter til *enhver tid kunne vælge ny formand*. Dette er også velbegrundet, da et udvalg, hvori der hersker uoverensstemmelser mellem formanden og udvalgets flertal, næppe vil kunne fungere tilfredsstillende i praksis.

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.

Kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Han skal underrettes om tidspunktet for udvalgsmøderne og skal have

Formandsvalg

Arbejdsformen i de stående udvalg

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 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 sagsbehandling, 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 énmandsgruppe – 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.

Ulemper ved udvalgsstyret

D. Kontrol med udvalgenes virksomhed.

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

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

Det bestemmes endvidere i styrelseslovens § 23, at ethvert medlem af et udvalg kan *standse udførelsen af en beslutning*, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Også her gøres dog undtagelse med hensyn til afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

Der kan næppe efter bestemmelsen i § 23 påhvile udvalget nogen pligt til under alle omstændigheder at rejse sagen i kommunalbestyrelsen, men det må være tilstrækkeligt, at udvalget opgiver den pågældende beslutning.

De forannævnte regler om kontrol med udvalgenes virksomhed finder også anvendelse på økonomiudvalget.

Formandens og næstformandens virksomhed

A. Formandens virksomhed.

• Formanden for kommunalbestyrelsen benævnes i primærkommuner borgmesteren og i amtskommuner amtsborgmesteren.

I det følgende anvendes for nemheds skyld alene udtrykket »borgmesteren«.

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.

Der påhviler endvidere borgmesteren en række vigtige funktioner som *leder af den kommunale administration*.

Det fastsættes således i styrelseslovens § 31, at borgmesteren 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 fra økonomiudvalget eller andre.

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

Der er nu herom i styrelsesloven optaget en udtrykkelig re-

Borgmesterens opgaver

gel, hvorefter borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne kan *afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl*. Af praktiske grunde er et krav om forelæggelse til efterretning, der i hvert fald i større kommuner ville medføre en overbelastning af kommunalbestyrelsens dagsorden, ikke medtaget, men en bestemmelse herom vil kunne optages i styrelsesvedtægten eller forretningsordenen.

Som det vil fremgå af det foranstående, har borgmesteren 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 alvorligere, 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 lovform* 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

Borgmesterens beføjelser ifølge specielle retsregler

en anden dertil af kommunalbestyrelsen bemyndiget person.

Som eksempler på *vedtægtsmæssig fastlagt kompetence* kan nævnes, at der i normalvedtægternes § 7 er optaget en bestemmelse om, at borgmesteren påser, at ingen sag lider utilbørligt ophold, i hvilken forbindelse der pålægges udvalgene pligt til at meddele ham oplysning om de dem underlagte sager og deres ekspedition.

Endvidere er optaget en bestemmelse om, at borgmesteren kan sammenkalde medlemmerne af to eller flere udvalg til samlet drøftelse af foreliggende sager af fælles interesse.

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 af udtrykket i styrelseslovens § 31, hvorefter borgmesteren har den daglige ledelse af kommunens administration, eller i en almindelig retsgrundsætning, er nærmest en smagssag.

Som et 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 gøre begrænsninger heri, f. 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 styrelseslovens § 31 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, 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.

Borgmesterens stilling som koordinerende led i udvalgsarbejdet er i øvrigt bevidst styrket ved styrelsesloven, idet 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 in-

Borgmesterens beføjelser som leder af den kommunale administration

terne organisation. Eksempelvis kan nævnes sikringen af det fornødne samarbejde mellem forskellige administrationsgrene, f. eks. gennem instrukser til ledende tjenestemænd om at holde hinanden underrettet om vigtigere planer og dispositioner, der kan få betydning ud over den pågældende administrationsgrens egne rammer.

Med hensyn til den interne organisation af den kommunale administration må der formentlig indrømmes 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 fornødne *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 beslutninger, 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 om-

Borgmesterens beføjelser i kraft af delegation

råde, 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 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.

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

Loven kan indeholde delegationsforbud

B. Næstformandens virksomhed.

Som tidligere nævnt skal kommunalbestyrelsen på sit konstituerende 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 for-

mand, men han skal naturligvis fungere, indtil den nye formand er valgt.

Disse regler om næstformanden er i overensstemmelse med den tidligere 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 *samtlige* 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.

Det bestemmes nu i styrelseslovens § 33, 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 bestemmelser er altså først og fremmest at slå fast, at den, der i givet fald træder i formandens sted, samtidig – så længe han fungerer – står som leder af kommunens forvaltning og overtager formandens plads i udvalg, kommissioner m.v., som formanden efter styrelsesloven eller kommunens styrelsesvedtægt er født formand for eller født medlem af.

Næstformanden overtager samtlige opgaver

Kommunernes administrationspersonale og dette beføjelser m.v.

En kommunalbestyrelses folkevalgte medlemmer kan naturligvis ikke personligt udføre hele det administrative arbejde, som løsningen af de kommunale opgaver medfører. Der findes i dag 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 tidligere styrelseslovgivning som i loven om kommunernes styrelse.

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.

Det kommunalt ansatte personale har således *ingen selvstændig, dvs. af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence*, men den enkelte ansattes beføjelser beror alene på, hvad kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har 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 vigtigt at mærke sig, at selv om der har fundet en delegation sted, er selve *kompetencen* stadig hos kommunalbestyrelsen. Afgørelserne træffes på kommunalbestyrelsens vegne

Personalet har ingen selvstændig kompetence

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, tradition osv., 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 styrelseslovforslaget rejste der sig ganske vist enkelte røster for, at der skulle optages bestemmelser om de kommunalt ansattes, særligt der overordnede personales, beføjelser, men disse synspunkter fandt ingen tilslutning.

Også under folketingsbehandlingen af styrelseslovforslaget blev spørgsmålet om de kommunale tjenestemænds beføjelser berørt, idet det pågældende folketingsudvalg rettede et spørgsmål til indenrigsministeriet, om ikke det ville være hensigtsmæssigt, om der i loven blev optaget en regel om, i hvilket omfang kommunerne ved ansættelse af tjenestemænd skulle udfærdige instruks for tjenestemændenes tjenesteforhold, pligter, kompetence o.s.v. Indenrigsministeriet besvarede imidlertid spørgsmålet derhen, at da der består betydelige forskelle i opbygningen af de enkelte kommuners administration og i indholdet af den enkelte ansattes tjenesteforhold, vil det næppe være muligt eller hensigtsmæssigt i selve loven at foreskrive regler om, i hvilket omfang kommunerne ved ansættelse af tjenestemænd skal udfærdige instrukser for disse.

Det kan i øvrigt 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 afhæn-

Ingen lovbestemmelser om delegation til personalet

ger 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. Statstjenestemandsloven indeholder kun bestemmelser om, hvorledes ansættelse og afskedigelser sker, pensionsret, disciplinære foranstaltninger osv.

Vedrørende *tilsynet* med kommunalt ansattes løn- og ansættelsesforhold henvises til kapitel 11. G. om kommunernes lønningsnævn.

Magistratsordninger

A. Hvad er en magistratsordning?

Styrelsesordningen i visse af de allerstørste primærkommuner afviger på en række punkter fra den kommunale styrelseslovs almindelige regler derved, at der er indført en såkaldt magistratsordning.

Det vigtigste træk i en magistratsordning er, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender *ikke henlægges til stående udvalg, men fordeles mellem borgmesteren og et antal rådmænd*. Borgmesteren og rådmændene udgør i forening magistraten. Borgmesteren og rådmændene forestår hver sin afdeling og de anliggender, der er henlagt til den pågældende afdeling, *udføres på borgmesterens eller den pågældende rådmands eget ansvar*.

Magistratens medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen ved *forholdstalsvalg* og i magistraten vil der derfor være repræsentanter for flere af de politiske grupper i kommunalbestyrelsen.

Der findes *ikke noget økonomiudvalg* i magistratskommunerne, idet den samlede magistrat varetager de opgaver, der i de øvrige kommuner henhører under økonomiudvalget.

Ingen stående (administrerende) udvalg i magistratskommuner

B. Magistratskommunerne

Før 1970 havde kun København, der har sin egen styrelseslovgivning, jfr. kapitel 13, samt Århus egentlige magistratsordninger. I *København* (hvor borgmesteren benævnes overborgmester og rådmændene benævnes borgmestre) går magistratsordningen historisk meget langt tilbage, medens den i Århus

blev gennemført ved en ændring af købstadskommunalloven i 1950.

Det var genstand for overvejelser i kommunallovskommis-sionen, om man skulle indføre en almindelig adgang for indenrigsministeren til at tillade magistratsordninger. Man fandt imidlertid, at de kommuner, som måtte finde en magistratsordning ønskelig, burde henvises til selv at rette henvendelse til folketinget under dettes behandling af styrelseslovsforslaget og få indsat den fornødne hjemmel til, at styrelseslovens almindelige regler for deres vedkommende kunne fraviges på en række punkter.

Resultatet blev, at det i styrelseslovens § 64 er fastsat, at der i *styrelsesvedtægten* for *Frederiksberg, Odense, Ålborg og Århus kommuner* kan træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, skal ligeledes fastsættes i styrelsesvedtægten. Endelig skal der i vedtægten træffes bestemmelse om de fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelig.

Magistratsordning kræver lovhjemmel

Det er endvidere fastsat i styrelseslovens § 64, at der i styrelsesvedtægten for magistratskommuner kan optages bestemmelser om *vederlag til borgmestre og rådmænd*. Hvervet som borgmester eller rådmand i en magistratskommune må betragtes som et heldagshverv, og vederlaget er fastsat ud fra denne forudsætning.

Odense, Ålborg og Århus har egentlige magistratsordninger. Den ordning, der er indført på Frederiksberg, kan derimod ikke betegnes som en egentlig magistratsordning, idet den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages gennem et udvalgsstyre og ikke gennem rådmænd med selvstændig kompetence og ansvar.

C. Magistratsordning contra udvalgsstyre

Baggrunden for de indførte magistratsordninger er, at i meget store kommuner er sagsantallet og de administrative byr-

der for de folkevalgte så betydelige, at arbejdet ikke længere med rimelighed kan bestrides af udvalgsmedlemmer ved siden af deres almindelige borgerlige erhverv.

Man kunne på denne baggrund rejse det spørgsmål, om ikke udvalgsstyret i en række primærkommuner og i amtskommunerne beror på en illusion om udvalgsmedlemmernes deltagelse i den daglige administration. Det forekommer således, at der på dagsordenen for et udvalgsmøde, der varer et par timer, er optaget over hundrede sager. Det er åbenbart, at det enkelte udvalgsmedlem kun har mulighed for at sætte sig ind i et fåtal af disse sager, og at langt den største del må afgøres ved, at man uden videre tiltræder den kommunale forvaltnings og eventuelt udvalgsformandens indstilling. Selv om et så stort antal sager på udvalgsmøder næppe er det almindelige, er det dog et spørgsmål, om ikke den gennemførte inddelingsreform, der resulterede i betydeligt færre og dermed betydeligt større kommuner end man regnede med under arbejdet med styrelsesloven, har gjort en magistratsordning rimelig i flere tilfælde end den gældende styrelseslovgivning hjemler.

Spørgsmålet om en magistratsordning i sig selv er mere eller mindre demokratisk end en ordning med udvalgsstyre kan *næppe generelt besvares med et ja eller nej*. Under et udvalgsstyre vil alle eller dog størstedelen af kommunalbestyrelsens medlemmer være beskæftiget med det administrerende arbejde i et eller flere af de stående udvalg, medens en magistrat kun består af 5-6 medlemmer. På den anden side er det efter styrelsesloven således, at den eller de grupper, der har flertallet i kommunalbestyrelsen, også vil få flertallet i de enkelte stående udvalg og dermed muligheden for at besætte formandsposten i alle disse. I modsætning hertil vil under en magistratsordning også større mindretalsgrupper i kommunalbestyrelsen have mulighed for at besætte en eller flere af de betydningsfulde poster som rådmand, hvortil kommer, at der i magistratskommunerne nedsættes en række såkaldte faste udvalg (blandt kommunalbestyrelsens medlemmer) med rådgivende og indstillende funktioner over for kommunalbestyrelsen.

Bør flere kommuner have magistratsordning?

Er en magistratsordning mindre demokratisk end udvalgsstyre?

KAPITEL 11.

Tilsynet med kommunalforvaltningen

A. Almindeligt om tilsynet.

Som nævnt i kapitel 1 bestemmes det i grundlovens § 82, at kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn ordnes ved lov.

De nærmere regler om det statslige tilsyn findes dels i den kommunale styrelseslovgivning, dels spredt rundt i den øvrige lovgivning. Medens de kommunale styrelsesloves regler om de beføjelser, der udøves af *de almindelige tilsynsmyndigheder* – dvs. tidligere indenrigsministeriet og amtsrådene, nu indenrigsministeriet og de lokale tilsynsråd – ikke er ændret meget 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 miljø 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. Hertil kommer en risiko for, at en alt for vidtreden opdeling med tiden kan medføre, at intet statsorgan kan

Det almindelige tilsyn

Tilsyn efter speciallovgivningen

opnå de fornødne erfaringer og danne sig et tilstrækkeligt overblik med hensyn til de vilkår, hvorunder en kommunes virksomhed som helhed skal foregå. Endelig vil gennemførelsen af den fornødne koordination mellem et større antal tilsynsmyndigheder rejse en række problemer.

I det følgende behandles alene problemer i forbindelse med det såkaldte *almindelige tilsyn*, dvs. det tilsyn, der udøves af indenrigsministeriet og de lokale tilsynsråd.

Det tilsyn, der udøves, er for det første et almindeligt *legalitetstilsyn*, dvs. at tilsynsmyndigheden kan gribe ind over for en kommunalbestyrelses ulovlige beslutninger eller undladelser.

Dernæst fører myndighederne et vist *hensigtsmæssighedstilsyn* derved, at det i lovgivningen er foreskrevet, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Dette hensigtsmæssighedstilsyn skal sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at den er i stand til at forhindre gennemførelsen af visse dispositioner, der – selv om de ikke er ulovlige – er egnet til at skade samfundet som helhed eller kommunen selv. Hensynet til kommunen selv er dog trådt noget i baggrunden, efter at der gennem inddelingsreformen er skabt større og mere bærekraftige kommuner.

B. Tilsynsmyndighederne.

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder er efter styrelseslovens § 47 *indenrigsministeriet og lokale tilsynsråd*.

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 er ændret ved styrelsesloven. Under folketingsbehandlingen 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.

Formålet med tilsynet

Indenrigsministeriet

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 rådernes tilsyn og en videre udnyttelse af administrative og forvaltningsretlige erfaringer. Det er derfor fastsat i loven, at *indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser*. Bestemmelsen hjemler imidlertid alene ministeren adgang til udstedelse af *generelle* retsfor- skrifter. Ministeren vil således ikke i henhold til bestemmelsen kunne meddele det enkelte tilsynsråd konkrete tjenestebefalinger.

Adgang til at fastsætte forskrifter

Adgangen til at meddele generelle forskrifter for tilsynsrå- dernes virksomhed har spillet en afgørende rolle for den gene- relle *statslige styring* af kommunernes økonomi, jfr. herom nærmere kapitel 14. D. 2. Det har nemlig på denne måde væ- ret muligt at begrænse kommunernes låneoptagelser, der – som det nærmere vil blive behandlet nedenfor – kræver sam- tykke fra tilsynsmyndigheden.

Der er dernæst tillagt indenrigsministeriet den funktion at være *ankeinstans i forhold til tilsynsrådene*, idet tilsynsrådernes afgørelser af vedkommende kommunalbestyrelse efter § 47 kan indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste af- gårelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe helt ny afgø- relse i sagen. Denne adgang til at indbringe tilsynsrådsafgørel- ser for indenrigsministeriet er indsat i loven for at skabe sik- kerhed for, at den enkelte kommune ikke udsættes for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende.

Indenrigsministeriet som ankeinstans

Indenrigsministeriet kan også i kraft af en anden bestem- melse komme til at tage stilling til sager, der henhører under tilsynsrådene. Der findes nemlig i styrelseslovens § 50 en regel om, at *ethvert af tilsynsrådets medlemmer kan begære en sag ind- bragt til afgørelse af indenrigsministeren*.

Tilsynet med de øvrige kommuner, det vil sige de tidligere køb- stæder og sognekommuner, føres af lokale tilsynsråd, idet der for hver amtsrådsreds er oprettet et tilsynsråd bestående af amt-

Tilsynsrådene

manden, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

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 er betydelige forskelle i karakteren og antallet af de sager, de forskellige tilsynsråd behandler. Endvidere fordeler antallet af sager for det enkelte råd sig ikke jævnt over årets måneder.

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, det er en rent statslig funktion.

C. Tilsynet med kommunalforvaltningens lovlighed.

Som tidligere berørt er det nærmere indhold af tilsynet dels et *legalitetstilsyn*, dvs. 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 – selv om 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 med tilhørende revisionsberetninger, og simpelthen 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 for-

Hvad kan begrunde indgriben?

hold, 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 tilstrækkeligt 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 *samarbejde* end af et »politimæssigt« forhold.

De foregående bemærkninger er 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.*

Tilsynsmyndigheden kan annullere en beslutning

Reglen om adgang til at annullere en kommunalbestyrelses beslutning finder som nævnt kun anvendelse over for *ulovlige* beslutninger. Virkningen af annulationen 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.*

Tvangsbøder og søgsmål ved domstolene

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 skødesløshed 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 *erstatningssøgsmaal* ved domstolene. Man har derimod *ikke* fundet det rimeligt at give tilsynsmyndigheden hjemmel til *på egen hånd* at fastsætte et erstatningstilsvær for kommunalbestyrelsesmedlemmer.

D. Hensigtsmæssighedstilsynet.

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.

I det følgende skal nævnes de vigtigste af de bestemmelser i styrelsesloven, der fastsætter, 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 styrelseslovens § 55, at en kommunalbestyrelses beslutning om *optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår* kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Dette gælder, hvad enten lånet er et midlertidigt eller et ende-

Optagelse af lån

ligt lån, og uanset om lånet optages som et almindeligt kommunelån eller ydes mod pant i fast ejendom, som f. eks. et kredit- eller hypotekforeningslån.

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 i øvrigt, 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 lånene, ville komme til at betale for de goder, som den tidligere generation havde nydt fordelene af.

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

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

For det første bestemmes i styrelseslovens § 56, at kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan disponere over en *kassekredit* inden for et beløb, der skal fastsættes af indenrigsministeren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner til et bestemt beløb pr. indbygger.

Kassekredit

Visse kortfristede lån

Dernæst kan kommunalbetyrelsen opga

lån uden tilsynsmyndighedens samtykke, nemlig sådanne lån, som afdrages med mindst 1/3 årligt.

Det bestemmes endvidere i styrelseslovens § 57, at en kommunalbestyrelse ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan forpligte kommunen ved *kaution eller anden økonomisk garanti* eller foretage ændring af vilkår for kommunens garanti-forpligtelser. Det samme gælder med hensyn til tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

Begrundelsen for at kræve samtykke til garantipåtagelse 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 reglen om nødvendigheden af samtykke til garantier m.v. gælder imidlertid visse *undtagelser*. Det drejer sig her om tilfælde, hvor de ovennævnte betænkeligheder 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 10 år.

Det fastsættes videre i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsen *ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afhænde eller pantsatte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste*

Kaution eller anden økonomisk garanti

Ejendomsdispositioner

ejendomme for kommunen. Indenrigsministeren kan dog fastsætte bestemmelser om, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

E. Kommunale fællesskaber.

Selv om de ændringer i den kommunale inddeling og struktur, der er gennemført ved kommunalreformen har formindsket behovet for, at en række kommunale opgaver løses af flere kommuner i fællesskab, er der dog også fremtidig et vist behov for samarbejde mellem flere kommuner.

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

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

Endvidere vil der i en række tilfælde kunne opnås betydelige besparelser både anlægs- og driftsmæssigt ved et samarbejde mellem flere kommuner om en opgaves løsning, f. eks. rensningsanlæg, forbrændingsanstalter og lignende.

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*

Samarbejdsaftaler skal godkendes

begrænses, er det i overensstemmelse med princippet i den tidligere 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 styrelseslovens § 60, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, med mindre andet særligt er fastsat i lovgivningen.

Det fastsættes endvidere, at aftaler af den nævnte karakter kan *ophæves*, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelsen 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.

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 forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f. eks. beslutninger om låneoptagelser, garantiforpligtelser, køb, salg og pantsætninger af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder osv.

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

Også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse *negativt*,

Hvilke aftaler skal godkendes?

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 fornødent 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 ophævelsestidspunktet i fuldt omfang vil være undergivet styrelseslovens regler, idet en eventuel godkendelse af fravigelser herfra bortfalder ved aftalens ophævelse.

F. Statsamtsudvalgets betænkning.

I 1972 nedsatte indenrigsministeren et udvalg, der skulle udarbejde dels en beskrivelse af de arbejdsopgaver, der i dag varetages af *statsamterne (amtmandsembederne)* – *ikke at forveksle med amtskommunerne* –, dels en redegørelse for, til hvilke myndigheder disse opgaver kan henlægges, såfremt statsamterne ønskes ophævet.

Udvalget nedsatte en række underudvalg, herunder et *underudvalg vedrørende tilsynet med kommunerne*. I udvalgets betænkning, der blev afgivet i 1975, (betænkning 731/1975) er redegjort for dette underudvalgs overvejelser.

Underudvalget har taget sit udgangspunkt i en undersøgelse af mulighederne for at *begrænse og forenkle indholdet af det almindelige tilsyn* med kommunerne. Et flertal i underudvalget fandt, at der ikke er grundlag for fortsat at opretholde kravet om tilsynsmyndighedens samtykke til dispositioner over fast

ejendom og til udbetaling af visse diæter og vederlag. Flertallet fandt endvidere, at kravet om samtykke til optagelse af lån skulle indskrænkes til de tilfælde, hvor fastsatte lånebegrænsninger ønskes overskredet, og at kontrollen med lånebegrænsningernes overholdelse skulle foretages efterfølgende for et år ad gangen.

Flertallet var af den opfattelse, at antallet af tilsynssager efter en gennemført forenkling ikke vil være stort nok til, at der på lokalt plan i almindelighed vil kunne erhverves den fornødne administrative erfaring til udøvelse af tilsynet. Man fandt derfor, at den eneste realistiske løsning herefter vil være at nedlægge tilsynsrådene og henlægge de resterende tilsynsopgaver til indenrigsministeriet.

Der foreligger endnu ikke nogen politisk beslutning med hensyn til spørgsmålet om statsamternes eventuelle nedlæggelse og om indretningen af det fremtidige tilsyn med kommunerne.

G. Kommunernes lønningsnævn.

Efter styrelseslovens § 67 skal bestemmelser om *løn- og øvrige ansættelsesforhold* for personale i kommunal tjeneste godkendes af Kommunernes Lønningsnævn. Endvidere skal bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for personale ved havne, for hvilke kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, godkendes af nævnet.

Lønningsnævnets medlemmer beskikkes af indenrigsministeren efter indstilling af de kommunale organisationer samt Københavns kommunalbestyrelse og Frederiksberg kommunalbestyrelse.

De nærmere regler om nævnets sammensætning og virksomhed fastsættes af indenrigsministeren efter forslag af de kommunale organisationer og kommunalbestyrelser, der har indstillingsret til medlemsskab i nævnet. Disse regler er fastsat i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 220 af 4. juni 1969 om Kommunernes Lønningsnævn, jfr. indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 219 af 28. september 1970.

Særlige regler for amtskommunernes styrelse

Under kommunallovskommissionens arbejde med udkastet til styrelsesloven 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 beskedent, at en særskilt lov eller et særskilt kapitel var upåkrævet. Dette synspunkt blev også fulgt i det af indenrigsministeren fremsatte lovforslag og af Folketinget. De særregler, der gælder for amtskommunerne, *findes altså placeret i styrelseslovens forskellige kapitler*, idet de er optaget på det sted, hvor de tilsvarende spørgsmål for de øvrige kommuner behandles.

Placeringen af særregler

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 tidligere sognekommuner og købstæder m.v.

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 efter styrelseslovens § 5 en særregel for *amtsrådets medlemstal*. Dette skal som for de øvrige kommuners vedkommende fastsættes i styrelsesvedtægten, men det foreskri-

ves, at amtsrådets medlemstal skal være mindst 13 og højst 31.

Det er fastsat i styrelseslovens § 6, 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, idet amtsrådet på en række områder er tillagt overordnede planlægningsbeføjelser, dispensationsmyndighed m.v. i forhold til primærkommunerne.

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

Det bestemmes i § 9, at *amtsrådet som regel holder møde mindst 8 gange årlig*. Møde skal afholdes, når amtsborgmesteren eller en trediedel 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 én 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 tidligere bestemmelser i landkommunalloven.

Derimod skal amtsborgmesteren som andre kommunalbestyrelsesformænd forinden møderne i videst muligt omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet.

Det er tidligere omtalt, at *tilsynet med amtskommunerne varetages af indenrigsministeriet*, medens tilsynet med primærkommunerne skal varetages af lokale tilsynsråd.

Sluttelig skal nævnes, at nogle bestemmelser i styrelsesloven *udtrykkelig begrænser deres anvendelsesområde til primærkommuner*. Dette gælder f. eks. bestemmelsen i styrelseslovens § 57 om, at der uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afgives garanti for visse lån til grundejere.

Medlemstal

Møde mindst 8 gange om året

Indenrigsministeriet fører tilsyn med amtskommunerne

Københavns kommunes styrelsesregler

A. Den gældende styrelsesordning

Københavns kommune har hidtil indtaget en særstilling i styrelsmæssig henseende, idet kommunens styrelsesforhold altid har været fastlagt ved en lovgivning, der specielt havde henblik på Københavns kommune.

Selv om Københavns kommune var repræsenteret i kommunallovskommissionen, var Københavns kommunes styrelsesforhold holdt uden for kommissionens arbejdsopgaver, og den styrelsesreform, der fra 1970 blev gennemført for det øvrige land ved loven om kommunernes styrelse, omfattede ikke Københavns kommune.

De gældende regler for Københavns styrelse findes i lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender, således som denne lov er blevet ændret ved en række senere love, navnlig lov nr. 75 af 18. marts 1938.

Reglerne om valgret og valgbarhed findes i den kommunale valglov (lovbekendtgørelse nr. 388 af 25. juni 1973).

De nævnte love suppleres af en *vedtægt* for bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender, der er stadfæstet af indenrigsministeriet, samt en *forretningsorden*, som borgerrepræsentationen har vedtaget.

Københavns kommunes kommunale anliggender varetages efter den gældende ordning af en *borgerrepræsentation* på 55 medlemmer samt en *magistrat* med 6 afdelinger. Borgerrepræsentationen har efter loven den bevilgende og endeligt besluttende myndighed, medens magistraten har den administrative myndighed.

B. Den kommende styrelsesordning for Københavns Kommune.

De gældende styrelsesregler for Københavns kommune er på mange punkter forældede og i kommunen har man da også i mange år haft siddende et udvalg med henblik på ændringer i styrelsesforholdene.

Den 12. februar 1974 blev der i Folketinget fremsat et forslag til folketingsbeslutning, hvorefter Folketinget skulle opfordre regeringen til snarest at fremsætte forslag om Københavns kommunes forfatning, så denne i det væsentlige kunne blive bragt på linie med landets øvrige kommuners. Der var ved forslaget's behandling i Folketinget bred tilslutning til, at Københavns kommunes styrelsesregler blev ændret og tilnærmet principperne i den kommunale styrelseslov, men folketingsbeslutningen nåede ikke at blive vedtaget inden folketingssamlingens slutning.

Arbejdet i Københavns kommunes forfatningsudvalg blev imidlertid fremskyndet, og udvalget afgav den 25. november 1975 en betænkning ledsaget af et udkast til lov om Københavns kommunes styrelse.

I det udkast, som Københavns kommunes forfatningsudvalg har udarbejdet, er der i vid udstrækning optaget bestemmelser, der svarer til dem, som efter loven om kommunernes styrelse gælder for landets øvrige kommuner.

Efter udkastet vil Københavns kommunes *fremtidige styrelsesmæssige stilling stort set svare til den, der er gældende for landets øvrige kommuner med magistratsordning* dvs. Århus, Ålborg og Odense, jfr. herom kapitel 10.

Forslag til styrelseslov for Københavns kommune forventes fremsat i Folketinget i folketingssamlingen 1976-77, således at den nye styrelseslov kan træde i kraft i forbindelse med kommunalvalget i 1978.

AFSNIT III

Opgavefordelingen mellem stat og kommuner

Decentraliseringsproblematikken

Opgavefordelingsreformen

A. Generelt om decentraliseringsproblematikken. Hvilke opgaver er kommunerne egnede til at løse?

En betragtelig del af den samlede forvaltning i samfundet må nødvendigvis varetages lokalt. Dette gælder under såvel demokratiske som ikke-demokratiske statsformer.

Organisationen af de lokale forvaltningsmyndigheder og opbygningen af det lokale forvaltningssystem kan imidlertid ske på forskellig måde. De spørgsmål, der rejser sig i denne forbindelse, er af betydelig interesse set fra en demokratisk synsvinkel.

De lokale forvaltningsmyndigheder kan således være organiseret på den måde, at alle stillinger af blot nogen betydning besættes gennem udnævnelser fra statsmyndigheder. Under en sådan ordning vil den lokale myndighed indgå i den almindelige statslige forvaltningspyramide, således at højere statslige myndigheder i større eller mindre omfang kan meddele den lokale myndighed tjenestebefalinger og instrukser både mere generelt og for så vidt angår enkeltsager. Den lokale myndighed vil endvidere være undergivet et administrativt, disciplinært ansvar ved siden af det almindelige strafferetlige ansvar for forbrydelser i offentlig tjeneste. Henlæggelse af opgaver til forvaltningsorganer af den her skitserede type benævnes undertiden *dekoncentration*. Som eksempel på en sådan ordning kan nævnes de stedlige toldmyndigheders forhold til direktoratet for toldvæsenet og finansministeriet.

Varetagelsen af lokale anliggender kan imidlertid også være overladt til myndigheder, der ikke er udnævnt af centrale el-

Lokale statsorganer

Lokalt valgte organer

ler andre statslige organer, men er valgt af den stedlige befolkning. Hovedeksemplet på sådanne organer er kommunalbestyrelserne, der som tidligere nævnt ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til højere myndigheder og hvis enkelte medlemmer ikke er undergivet noget administrativt, disciplinært ansvar. Henlæggelser af opgaver til organer af denne type benævnes decentralisation eller *decentralisering*.

I ikke-demokratiske statssamfund vil de centrale myndigheder være tilbøjelige til at foretrække lokale myndigheder, hvis personale de selv udnævner og hvis afgørelser de gennem tjenestebefalinger kan påvirke i væsentlig grad. Det må imidlertid understreges, at selv om dette træk er typisk for diktaturstater, behøver en sådan ordning, selv om den gennemføres generelt, *ikke nødvendigvis* være udtryk for en ikke-demokratisk styreform. Fra et demokratisk synspunkt må et krav om henlæggelse af opgaver til kommunerne derfor begrundes ved en påvisning af faktorer, der gør kommunerne *bedre egnede* end lokale statsorganer til løsning af sådanne opgaver.

Her må der først og fremmest peges på det *politiske og økonomiske ansvar*, som i forbindelse med *beskatningsretten* kendetegner det danske kommunale selvstyre.

Denne forening af politisk og økonomisk ansvar er for en stor del årsagen til de bestræbelser for videreudvikling og det initiativ, som har været typisk for det kommunale styre. Endvidere vil en sådan lokal ekspansion aldrig forløbe ukontrolleret, men til stadighed være bestemt af de behov, som borgerne mener, at samfundet bør dække. Muligheden for *afvejning af forskellige behov* mod hinanden og mod de totale ressourcer indebærer, at der, dersom det er påkrævet, hurtigt kan ske en *omfordeling* af midlerne til nye sektorer, ligesom en *smidig tilpasning til lokale forudsætninger* muliggøres. Disse fordele foreligger ikke i samme grad i en lokal statslig forvaltning.

Det må endvidere fremhæves, at *danske kommuners kompetence spænder over mange forvaltningsområder*, medens de lokale statslige organer hver for sig har en væsentlig snævrere kompetenceafgrænsning. I kraft af den bredere kompetence har kommunerne større muligheder for en *samordnet planlægning*. De vil således bedre end lokale statsorganer kunne fore-

Hvad gør kommunerne egnede til løsning af visse opgaver?

tage den afvejning og prioritering som udarbejdelsen af de forskellige planer indebærer. Også med hensyn til *planernes gennemførelse* er kommunere bedre rustet end lokale statsorganer, da de selv vil kunne skaffe sig de fornødne økonomiske midler, der kræves for at realisere planerne.

Til fordel for lokale statsorganer kan anføres, at de i kraft af deres uafhængighed af et lokalt politisk mandat kan være velegnede til gennemførelse af indgreb, der er begrundet i hele samfundets interesse eller dog vedrører en personkreds, der rækker ud over den enkelte kommunes grænser. Endvidere kan sådanne organer i visse henseender frembyde større garantier for borgernes retssikkerhed og for ensartethed i retsudøvelsen end kommunalbestyrelser, der er sammensat efter politiske synspunkter. De fornødne samfundshensyn i disse henseender vil imidlertid kunne tilgodeses gennem et vist statsligt tilsyn med kommunalbestyrelsen på det pågældende sagsområde og gennem borgernes adgang til at indbringe afgørelser for statslige myndigheder, ombudsmanden eller for domstolene.

Endelig må lokale statsorganer nok siges at være funktionsegnede på sådanne forvaltningsområder, hvor en *stor grad af ensartethed* eller overblik over forholdene i landet som helhed er nødvendigt, og hvor en stærk central styring derfor må anses for påkrævet. Som eksempler herpå kan forsvar og postvæsen nævnes.

Konklusionen af, hvilke opgaver eller funktioner det vil være hensigtsmæssigt at decentralisere til kommuner, må herefter være, at opgaver eller beslutninger, som i væsentlig grad er baseret på et skøn over lokale forudsætninger eller forholdene i det enkelte tilfælde, bør overlades til kommunerne. Herved vil sådanne opgaver blive varetaget under direkte politisk indflydelse og ansvar. Decentraliseringen bør ske under sådanne former, at de kommunale organers frihed til at udforme den lokale forvaltnings detaljer begrænses mindst muligt.

Visse opgaver løses bedst af lokale statsorganer

B. Opgaveoverførsler til kommunerne og amtskommunerne. Hovedprincipper for opgaveomlægningerne og eksempler på disse.

En af de bærende ideer i den danske kommunalreform var gennem en dybtgående inddelingsændring og en modernisering af styrelseslovgivningen at skabe befolkningsmæssigt og administrativt bæredygtige kommunale enheder, der kunne danne grundlag for en ændret opgavefordeling mellem staten, amtskommunerne og kommunerne.

Ved inddelingsreformen reducerede man kommunetallet fra ca. 1300 sognekommuner og 86 købstadskommuner til i alt 277 kommuner i 1970, medens antallet af amtskommuner blev reduceret fra 25 til 14.

Det videre arbejde med en ændret opgavefordeling har ved flere lejligheder været genstand for politiske drøftelser. På baggrund af disse drøftelser må hovedprincipperne for opgavefordelingsreformen siges at være, at lovgivning og andre beslutninger om opgavefordeling må tage sigte på *størst mulig decentralisering til primærkommunerne samtidig med en styrkelse af amtsrådenes funktion som koordinerende planlægningsorganer og – i begrænset omfang – organer for visse udførende opgaver, især sådanne der kræver et meget betydeligt befolkningsunderlag.*

En sådan omlægning af opgavefordelingen, der blev påbegyndt i 1970, må naturligvis være en langvarig proces, der først kan forventes afsluttet i 1970'erne.

De ændringer af kommunernes og amtskommunernes opgaver, der har fundet sted siden april 1970, kan groft inddeles i 3 kategorier.

For det første er der sket overførsler af hele opgaveområder fra staten til amtskommuner og kommuner. Dernæst har amtskommuner og kommuner ved lovgivningen fået pålagt helt nye opgaver, der ikke hidtil har været løst af det offentlige. Endelig er der gennemført en række ændringer inden for de opgaveområder, der også før kommunalreformens gennemførelse har været varetaget af kommuner og amtskommuner. Disse ændringer har haft karakter af udvidelse af den kommunale beslutningskompetence, og der er ved ændrin-

gerne blandt andet tilsigtet et højere serviceniveau over for borgerne.

Til illustration skal anføres nogle eksempler på væsentlige opgaveomlægninger inden for de tre kategorier.

1. Opgaver, der er overført fra staten til kommuner og amtskommuner.

Inden for *sundhedssektoren* kan nævnes, at sindsygevæsenet, der hidtil har været drevet statsligt (statshospitalerne), er overført til amtskommunerne ligesom Landshospitalet i Sønderborg er overført til Sønderjyllands amtskommune og Fødselsanstalten i Jylland er overført til Århus amtskommune.

Inden for *det sociale område* er der ved bistandslovens ikrafttræden sket en decentralisering af ansvaret for oprettelse og drift af socialinstitutioner, således at kun helt specielle institutioner fremtidig drives af staten.

2. Helt nye opgaver, der ved lovgivningen er pålagt kommuner og amtskommuner.

Der er pålagt kommunerne helt nye opgaver i forbindelse med etableringen af *sygesikringsordningen* efter nedlæggelsen af sygekasserne. Endvidere har kommunerne fået pålagt nye opgaver i henhold til lovgivningen om *dagpenge* ved sygdom og fødsel. Også bistandslovens udbygning af de former for *bistand, der ydes den enkelte*, indebærer nye opgaver for kommunerne.

Inden for boligområdet har kommunerne fået pålagt nye opgaver ved gennemførelsen af *boligsikringsordningen*.

Gennemførelsen af lovgivningen om *miljøbeskyttelse* har endvidere medført, at kommunerne og amtskommunerne er blevet pålagt en lang række opgaver med hensyn til blandt andet forureningsbekæmpelse.

På *det amtskommunale plan* er en væsentlig nydannelse etableringen af *socialcentre* under amtskommunernes socialforvaltninger. Socialcentrene får til opgave at rådgive primærkommunernes socialudvalg. Herudover skal socialcentrene varetage sekretariatsforretningerne (det sagsforberedende arbejde) for de ligeledes nyoprettede amtslige revaliderings- og

pensionsnævn, der får kompetence i spørgsmål, som hidtil har henhørt under den centrale invalideret og de regionale statslige revalideringsinstitutioner. Socialcentre skal også varetage sekretariatsforretningerne for de nye amtsankenævn, der fungerer som 1. klageinstans i forhold til kommunernes socialudvalg.

3. *Øgede indholdsmæssige krav på områder, hvor opgaverne også tidligere har ligget hos kommuner og amtskommuner.*

Her kan nævnes, at lovgivningen om obligatorisk *børnetandpleje* og obligatoriske *hjemmesygeplejerske- og sundhedsplejerskeordninger* har betydet væsentlige arbejdsforøgelser for en del kommuner.

Inden for *trafikområdet* er der ved lov om offentlige veje gennemført en ændret kompetencefordeling med hensyn til administrationen af vejvæsenet, der stiller øgede krav til den kommunale administration.

Også *levnedsmiddelloven* har pålagt primærkommunerne øgede opgaver blandt andet som følge af sundhedskommissionernes nedlæggelse.

Endelig er der ved loven om kommuneplanlægning sket en betydelig udvidelse af kommunalbestyrelsernes opgaver i forbindelse med *byplanlægning* og *den lokale planlægning* i det hele taget.

Inden for *undervisningsområdet* er den kommunale beslutningskompetence udvidet. Således ligger kompetencen til at ansætte og afskedige folkeskolens lærere m. fl. i dag hos kommunerne. Ligeledes er der sket en vis decentralisering for så vidt angår skolebyggeri.

Omlægningen af opgaver mellem staten og kommunerne har naturligvis rejst en lang række *praktiske problemer*. Ikke mindst i forbindelse med overførelsen af institutioner fra staten til kommunerne har der været problemer. De statslige institutioner har været uensartet fordelt i relation til modtagerkommunerne eller været af uensartet standard, hvilket har rejst spørgsmålet om kompensationsordninger.

Endvidere har selve overførelsen af personale fra statslig til

kommunal ansættelse rejst såvel principielle som mere praktiske problemer.

C. Byrdefordelingen i forbindelse med opgaveomlægningerne.

I det omfang der er sket *overførsler* af opgaver fra staten til kommunerne eller amtskommunerne, har man i det store og hele fulgt et princip om opretholdelse af en *uændret totalbalance* ved at overføre statens besparelser til det kommunale område i form af generelle tilskud. Dette princip er bl. a. lagt til grund ved det økonomiske opgør i forbindelse med den sociale bistandslovs opgaveoverførsler og overførslen af stats-spitalerne.

På de områder, hvor der ved lovgivningen er pålagt kommunerne helt *nye opgaver* eller stillet øgede indholdsmæssige krav på områder, der også hidtil har været kommunale eller amtskommunale, er det normalt kommunerne og amtskommunerne, der har måttet bære udgiftsforøgelsen. Dette gælder f. eks. en række opgaver i forbindelse med forureningsbekæmpelsen.

Uændret totalbalance ved opgaveoverførsler

Helt nye opgaver finansieres af kommunerne selv

D. De statslige styringsmidler over for kommunerne.

1. Generelt om styringsproblemet.

Den omstændighed, at en opgave decentraliseres til kommunen, betyder ikke, at staten fraskriver sig enhver indflydelse på, hvorledes opgaven løses.

Der kan således i den lovgivning, der angår det pågældende sagsområde, være fastsat mere eller mindre detaljerede *forskrifter* for, hvorledes kommunen skal gå frem ved opgavens løsning. Der kan endvidere være forbeholdt statslige eller andre myndigheder indflydelse gennem *godkendelsesbeføjelser* og instruktionsbeføjelser af forskellig art.

Spørgsmålet om, hvorledes staten således over for kommunerne varetager sine interesser med hensyn til at tilgodese hensyn til samfundet som helhed, den overordnede planlægning og koordineringen af kommunernes indsats, dels indbyrdes, dels i forhold til andre myndigheder, benævnes *styringsproblemet*.

Der er næppe tvivl om, at styringsproblemet er et af de mest brændende spørgsmål i forbindelse med decentraliseringsprocessen.

Dette hænger sammen med, at der består en stærk statslig interesse i at have indseende med og mulighed for at påvirke hele den offentlige sektors, herunder kommunernes, aktiviteter, idet dette er en nødvendig forudsætning for at kunne føre en *rational økonomisk politik*, hvorved hensyn til f. eks. beskæftigelse og betalingsbalance kan tilgodeses. Der består endvidere en stærk statslig interesse i, at der på en række områder opretholdes et passende højt og nogenlunde ensartet *serviceniveau*, f. eks. på områder som socialvæsen, sundhedsvæsen og folkeskole, og at kommunernes aktiviteter koordineres og udføres på en sådan måde, at der også ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning sker den bedst mulige udnyttelse af de for hånden værende *ressourcer*.

Heroverfor står den enkelte kommunes interesse i selv at kunne udøve en afgørende indflydelse på *prioriteringen* af de forskellige opgaver og på den måde de *udføres* på.

Det er naturligvis klart, at i samme omfang, som den statslige styring af kommunerne øges, formindskes den kommunale og lokale selvbestemmelsesret. Det er derfor ud fra en decentraliseringsmålsætning meget vigtigt, at den statslige styring alene sker på sådanne områder, hvor der er væsentlige hensyn til det samlede samfunds interesser at varetage. Der har da også i de senere år været en betydelig tendens til at gøre den statslige styring til en *rammestyring*, således at styringen søges indskrænket til, at der fra statslig side udstikkes visse økonomiske og fysiske rammer for de kommunale aktiviteter, samt at der tillige på en række områder stilles visse minimumskrav til kommunernes service over for borgerne.

Inden for de således afstukne rammer og under iagttagelse af de opstillede minimumskrav er det derimod den enkelte kommune selv, der prioriterer og bestemmer det nærmere indhold af de kommunale foranstaltninger.

Statens interesse i økonomisk politik, serviceniveau og resourceudnyttelse

Kommunernes interesse i opgavernes prioritering og udførelsesmåde

Rammestyring

2. Låne- og investeringsrammer for kommunerne. Budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner.

a. Lånerammer.

Som nævnt i kapitel 10 kræves der efter den kommunale styrelseslovs § 55 samtykke fra den almindelige kommunale tilsynsmyndighed for at en kommune kan optage lån. Indenrigsministeriet har derfor direkte kunnet påvirke den kommunale låntagning i de kommuner, for hvilke ministeriet selv er tilsynsmyndighed, d.v.s. samtlige amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner. Men også over for landets øvrige kommuner, der har det for hver amtsrådskreds oprettede tilsynsråd som tilsynsmyndighed, har indenrigsministeriet kunne påvirke låntagningen, nemlig ved at udnytte den ligeledes i kapitel 10 omtalte adgang i styrelselovens § 47 til at fastsætte *forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser*. Dette blev tidligere praktiseret på den måde, at det enkelte tilsynsråd modtog meddelelse fra indenrigsministeriet om, hvor stort et beløb tilsynsrådet maksimalt måtte tillade hver enkelt kommune inden for amtsrådskredsen at låne. Fra regnskabsåret 1974-75 er indenrigsministeriet imidlertid gået over til at foreskrive en mere automatisk virkende form for lånerationering, idet den låneramme, der tillades den enkelte kommune efter nærmere angivne regler, udregnes på grundlag af forholdet mellem den enkelte kommunes anlægsudgifter og dens beskatningsgrundlag.

Automatisk virkende lånerationering

b. Investeringsrammer.

Selv om den gennemførte lånerationering generelt vil virke afdæmpende på de kommunale anlægsaktiviteter, er der dog ikke herved sat nogen egentlig ramme for de kommunale investeringer, idet nogle kommuner vil have kommunalpolitisk mulighed for at forøge deres skatteudskrivning og herved skaffe de midler, der ikke må lånes.

Fra statslig side er det imidlertid i de senere år anset for *ønskeligt, at der tilvejebringes bestemte årlige rammer for de kommunale investeringer*. Der findes imidlertid ikke i den kommunale styrelseslov eller i lovgivningen i øvrigt hjemmel til at fo-

reskrive hverken den enkelte kommune eller kommunerne som helhed en sådan investeringsramme. En sådan hjemmel kunne naturligvis tilvejebringes ved en lovændring, men hidtil er forholdet blevet ordnet derved, at der mellem indenrigsministeriet på den ene side og Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen på den anden side er indgået *aftaler* om årlige investeringsrammer for kommunerne og amtskommunerne. Den aftalte investeringsramme udgjorde for 1975-76 3500 mio. kr., hvortil kom et beløb på 700 mio. kr., inden for hvilket indenrigsministeren kunne meddele dispensation til kommuner, der kunne dokumentere et særligt behov. Rammerne blev dog senere af beskæftigelsesmæssige grunde lempet noget.

De aftaler om investeringsrammer, der indgås mellem indenrigsministeriet og de kommunale organisationer, er ikke juridisk bindende for den enkelte kommune, idet organisationerne ikke har nogen retlig beføjelse til at binde kommunalbestyrelsen. Hidtil har kommunerne imidlertid overholdt de aftaler, deres organisationer har indgået. I modsat fald ville risikoen for en lovændring, der gav indenrigsministeriet mulighed for at fastsætte investeringsrammer, nok også være betydelig.

c. Budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne.

Man har i de senere år gentagne gange fra både statslig og kommunal side givet udtryk for ønskeligheden af et nærmere budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Som berørt i kapitel 7 er den *kommunale budget- og regnskabsreform*, der gennemføres fra 1. januar 1977, og som bl.a. indebærer en pligt for kommunerne til at lade årsbudgettet ledsage af flerårige budgetoverslag, et skridt på vejen mod et sådant budgetsamarbejde. Det samme gælder de nedenfor under 4 omtalte udbygningsplanordninger.

3. Lands-, region- og kommuneplanlægning som statsligt styringsmiddel.

Ved siden af den generelle økonomiske planlægning foregår der også en *generel fysisk planlægning*. Også denne planlæg-

Investeringsrammerne hviler på aftaler mellem staten og den kommunale organisationer

Fælles ønske om budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne

ning er baseret på *rammeplanlægningsprincippet*, således at den statslige styring først og fremmest består i at afstikke visse rammer for den fysiske planlægning og udvikling, medens udfyldelsen af rammerne er overladt til kommuner og amtskommuner.

Den fysiske planlægnings lovgivningsgrundlag er *loven om lands- og regionsplanlægning* (lov nr. 375 af 13. juni 1973) og *lov om kommuneplanlægning* (lov nr. 287 af 26. juni 1975).

a. Landsplanlægning.

Efter loven om lands- og regionplanlægning skal boligministeren (nu miljøministeren) drage omsorg for udførelsen af en sammenfattende fysisk landsplanlægning og for, at der foretages de undersøgelser, som er nødvendige herfor. Det bestemmes videre i loven, at ministeren efter forhandling med de ministre, hvis sagsområde særligt berøres, som et led i landsplanlægningen kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen, jfr. om denne straks nedenfor. Sådanne såkaldte *landsplandirektiver* kan være konkretiseringer af generelle målsætningsbeslutninger, der er truffet af Folketinget, f. eks. vedrørende egnsudvikling, trafikpolitik o.s.v. Landsplandirektiver vil imidlertid også kunne være af konkret karakter, f.eks. gå ud på, at det ved regionsplanlægningen i et bestemt amt skal lægges til grund, at et nærmere angivet område, der på grundlag af landskabsanalyser er udset til naturpark, skal friholdes for byudvikling.

Landsplandirektiver

Der er dog endnu ikke efter lovens ikrafttræden den 1. april 1974 udsendt egentlige landsplandirektiver.

b. Regionplanlægning.

Efter loven om lands- og regionplanlægning skal der for hver amtskommune tilvejebringes en *regionplan*, der skal udformes under overholdelse af eventuelle landsplandirektiver.

Regionplanens indhold

Regionplanen skal indeholde retningslinier for:

- 1) fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder for afgrænsningen af byzonerne,
- 2) omfanget og beliggenheden af overordnede centre,

større trafik anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner,

3) beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,

4) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden, og

5) størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål.

Regionplanen kan endvidere indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m.v. i amtskommunen.

Udarbejdelsen af et forslag til regionplan starter med, at kommunerne i amtsråds kredsen sender amtsrådet et oplæg til de retningslinier for arealanvendelsen i kommunen, som regionplanen efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indeholde. Der skal herefter efter forhandling med kommunalbestyrelserne i amtsråds kredsen udarbejdes alternative skitser til et regionsplanforslag. Disse skitser skal offentliggøres, og amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal forestå en *oplysningsvirksomhed* med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold.

Efter forløbet af 6 måneder fra skitsernes offentliggørelse skal amtsrådet optage forhandling med kommunalbestyrelserne med henblik på udarbejdelse af et forslag til regionplan.

Når amtsrådet har vedtaget et forslag til regionplan, offentliggør amtsrådet forslaget med ledsagende redegørelse og et uddrag af modtagne bemærkninger til tidligere offentliggjorte skitser.

Forslaget til regionplan skal *godkendes af miljøministeren*, der skal gennemgå forslaget i samarbejde med de ministre, hvis område i øvrigt berøres af planlægningsarbejdet.

Amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner må ikke stride mod den godkendte regionplan.

Hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan giver

Udarbejdelsen af planen

Oplysningsvirksomhed som grundlag for debat

amtsrådet miljøministeriet en redegørelse for den stedfundne udvikling, herunder for den planlægning, der er udført for amtskommunens område eller dele deraf. Redegørelsen skal indeholde amtsrådets vurdering af udviklingens og den omhandlede planlægnings overensstemmelse med eller indflydelse på regionplanlægningen.

Regionsplanlægningen i *hovedstadsområdet* (d.v.s. i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner) påhviler hovedstadsrådet i henhold til en speciel lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet (lov nr. 376 af 13. juni 1973). Regionplanen, der skal godkendes af miljøministeren, tilvejebringes på lignende måde som i det øvrige land, men der tilkommer efter loven hovedstadsrådet en række beføjelser med hensyn til planlægningens realisation m.v., som ikke er tillagt amtsrådene i det øvrige land.

Særlige regler for regionplanlægningen i hovedstadsområdet

c. Kommuneplanlægning.

Efter kommuneplanlægningsloven, der træder i kraft den 1. februar 1977 og afløser bl.a. byplanloven, skal der i hver kommune udarbejdes dels en oversigtlig plan, der benævnes kommuneplan, dels såkaldte lokalplaner.

Kommuneplanen falder i 2 afsnit:

a. En *strukturplan for hele kommunen*, der skal indeholde de væsentligste arealdispositioner såsom udbygningen af kommunens bysamfund, trafik anlæg, offentlige forsyningsanlæg, institutioner og

b. *for de enkelte dele af kommunen en noget mere udførlig plan*, som kan udgøre rammer for den supplerende lokalplanlægning.

Kommuneplanerne vedtages af kommunalbestyrelserne og skal ikke godkendes af nogen anden myndighed, men amtsrådet/hovedstadsrådet har *vetoret* af hensyn til navnlig regionplanlægningen. I særlige tilfælde kan miljøministeren forlange, at kommuneplanen skal godkendes af ministeren.

Kommuneplanen

For ikke at foregribe regionplanlægningen skal der først

tilvejebringes kommuneplaner, efterhånden som regionplaner foreligger.

Kommunen *kan* altid udarbejde en *lokalplan*, men en sådan *skal* udarbejdes, før en større udstykning eller et større bygge- eller anlægsarbejde iværksættes. Lokalplanerne, der fremtidig erstatter de tidligere partielle byplaner, skal ligge inden for kommuneplanernes rammer. De vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, men amtsrådet/hovedstadsrådet og statslige myndigheder har under visse betingelser vetoret. Endvidere kan miljøministeren forlange, at en lokalplan skal godkendes af ministeren, eller i undtagelsestilfælde selv udarbejde en lokalplan.

Om proceduren og den hermed forbundne offentlighed med hensyn til kommuneplaners og lokalplaners tilvejebringelse henvises til kapitel 19.

4. Sektorplanlægning og udbygningsplaner.

a. Samspillet mellem den generelle planlægning og sektorplanlægningen.

Ved siden af den generelle – eller som den også undertiden benævnes: oversigtlige – planlægning, der sker gennem fastlæggelsen af økonomiske rammer og gennem lands-, region- og kommuneplanlægning, sker der også en planlægning inden for de enkelte områder af det offentliges aktiviteter, f.eks. på socialvæsenets og sundhedsvæsenets område. Denne form for planlægning benævnes *sektorplanlægning*.

Der består et tæt *samspil mellem den generelle (oversigtlige) planlægning og sektorplanlægningen*. På den ene side angiver den generelle planlægning en række forudsætninger, som sektorplanlægningen må ske ud fra, men omvendt er sektorplanlægningen i høj grad med til at tilvejebringe det beslutningsgrundlag, der er nødvendigt for en rationel generel planlægning. Der er her som i andre former for samfundsplanlægning tale om en *løbende proces*, hvor både den overordnede generelle planlægning og planlægningen inden for de enkelte sektorer til stadighed må tilpasses nye ydre forhold og nye politiske målsætninger.

Lokalplaner

Planlægningen er en løbende proces

b. Udbygningsplaner.

Et af de senere års vigtigste skridt med hensyn til forbedrede planlægningsmetoder inden for det offentlige er etableringen af de såkaldte udbygningsplanordninger. Formålet med disse ordninger er ikke mindst på en systematisk måde at tilvejebringe en række oplysninger af betydning for planlægningen samt at sikre, at der sker en *udveksling af informationer mellem alle planlæggende led*, altså i første række staten, amtskommunerne og kommunerne.

Som et eksempel på en udbygningsplanordning skal nævnes bestemmelserne om udbygningsplaner i *skolestyrelsesloven* (lovbekendtgørelse nr. 462 af 3. september 1974).

Det bestemmes i skolestyrelseslovens § 35, at der for hver amtsrådskreds skal udarbejdes en samlet plan for udbygningen af folkeskolevæsenet, ungdomsskolevirksomheden og anden offentlig skoleundervisning.

Udbygningsplanen skal udarbejdes efter retningslinier, der opstilles af amtsrådet efter forhandling med amtsrådskredsens kommunalbestyrelser, og som godkendes af undervisningsministeren.

Den nærmere *fremgangsmåde* for tilvejebringelse af planer er, at de enkelte kommuner i amtsrådskredsen udarbejder forslag til planen for udbygningen af den enkelte kommunes skolevæsen og indsender dette til amtsrådet, der påser, at de for planlægningen godkendte retningslinier er fulgt. Samtidig foretager amtsrådet ved forhandling med kommunalbestyrelserne den fornødne *koordinering* af kommunernes forslag indbyrdes og med det af amtsrådet udarbejdede forslag til udbygningsplan for det amtskommunale skole- og undervisningsvæsen. Den samlede udbygningsplan forelægges herefter undervisningsministeren til godkendelse.

De enkelte kommuners skolebyggerier m.v. skal udføres i overensstemmelse med den godkendte udbygningsplan for amtsrådskredsen.

Udbygningsplanen og de retningslinier, der ligger til grund for den, skal optages til revision højst med 5 års mellemrum.

En lignende udbygningsplanordning er for det sociale område fastsat i *socialstyrelsesloven* (lovbekendtgørelse nr. 392 af

Udbygningsplaner på skoleområdet

Udbygningsplaner på det sociale område

22. juli 1975). Udbygningsplanen skal her dække en periode på mindst 5 år, men *optages til revision en gang om året*, således at der altså i høj grad bliver tale om en »rullende« planlægning. Den samlede udbygningsplan tilvejebringes efter en tilsvarende procedure som for skoleudbygningsplanerne, og planen skal indsendes til socialministeren, der påser, at de for planlægningen fastsatte regler er fulgt, og at kommunernes og amtskommunernes pligt efter lovgivningen til at tilvejebringe social- og sundhedsmæssig service kan anses for opfyldt samt at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset. Med henblik herpå kan socialministeren bestemme, at en udbygningsplan efter førstkomende revision helt eller delvis skal godkendes af socialministeren, men hvis sådan bestemmelse ikke er truffet, kræver udbygningsplanen ikke ministerens godkendelse. På dette punkt adskiller ordningen sig altså fra skoleudbygningsplanerne.

Der findes også på andre sektorområder udbygningsplaner, der med større eller mindre afvigelser er beslægtet med de foran nævnte, f.eks. på miljølovgivningens og sygehusvæsenets område.

**Også udbygningsplanordninger
på andre områder**

E. Det permanente kontaktudvalg vedrørende opgavefordeling og dobbeltadministration.

Efter drøftelse med de kommunale organisationer besluttede indenrigsministeren i 1974 at nedsætte et permanent kontaktudvalg vedrørende opgavefordeling og dobbeltadministration.

Udvalget består af en embedsmand fra Kommunernes Landsforening, en embedsmand fra Amtsrådsforeningen i Danmark, en embedsmand fra Københavns kommune, en embedsmand fra Frederiksberg kommune, en repræsentant for budgetdepartementet, en repræsentant for administrationsdepartementet og to repræsentanter for indenrigsministeriet. Kontaktudvalget vil ved drøftelser af konkrete spørgsmål kunne inddrage sagkyndige fra såvel centraladministrationen som de kommunale organisationer og kommuner og amtskommuner.

Kontaktudvalget har ifølge sit *kommissorium* til opgave løbende at foretage en teknisk gennemgang af love og andre bestemmelser, der retter sig til kommuner og amtskommuner, og stille forslag til forenkling, effektivisering og billiggørelse af administrative arbejdsgange mellem kommuner, amtskommuner og staten. Udvalget bør navnlig undersøge regler om fordeling af kompetencer mellem kommuner, amtskommuner og staten, herunder bestemmelser om tilsyn, godkendelse og anke. Udvalget skal herudover være opmærksom på, hvorvidt der ved ændring eller lempelse af centralt fastsatte normer og standarder kan opnås besparelser. Endelig skal udvalget undersøge mulighederne for en forenkling af den enkelte borgers forhold til kommunal og amtskommunal forvaltning m.v.

Byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, udligningsordninger og bloktilskud

Byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, udligningsordninger og bloktilskud

A. Generelt om byrdefordelingsproblematikken.

Ved siden af de styringsmæssige indgreb over for kommunerne, der er omtalt i kapitel 14, påvirker staten også den enkelte kommunes aktivitet gennem *tilskuds- og udligningsordninger*. Ved sådanne ordninger sker der en omfordeling af midler enten derved, at midler tilvejebragt ved den statslige beskatning tildeles kommuner efter nærmere fastlagte kriterier eller derved, at mere velstående kommuner afgiver midler til mindre velstående kommuner.

Tanken bag sådanne tilskuds- og udligningsordninger er at *modvirke, at borgerne i de forskellige egne af landet i for høj grad stilles ulige med hensyn til på den ene side skattetryk og på den anden side omfanget af de kommunale serviceydelser.*

Der er næppe tvivl om, at samtidig med at så mange opgaver som muligt ønskes decentraliseret til kommunerne, er der en voksende modvilje med alt for store udsving i skattetrykket og serviceniveauet i de forskellige kommuner.

De tanker, der ligger bag de reformer af udlignings- og tilskudsordninger, der er gennemført siden 1970, går ikke ud på at afskaffe kommunernes budgetterings- og beskatningsret, men tilstræber at stille kommunerne mere lige med hensyn til de økonomiske betingelser, som den kommunale virksomhed skal udfolde sig på. Forholdet er jo det, at nogle kommuner har et langt bedre *beskatningsgrundlag*, d.v.s. indbyggerindkomster, end andre kommuner. Nogle kommuner har også langt større udgifter, som kommunalstyrelsen ikke eller i hvert fald ikke fuldt ud er herre over, end andre kommuner,

f.eks. udgifter til socialvæsen, skolebyggeri og plejehjem. Forholdet vil endda ofte være det, at kommuner med et godt beskatningsgrundlag samtidig har forholdsvis små udgifter på visse områder, ikke mindst med hensyn til socialvæsen.

De gennemførte udlignings- og tilskudsreformer har altså til formål at udjævne forskellene i økonomisk bevægelsesfrihed i landets kommuner. Dette er blandt andet sket ved gennemførelse af skattegrundlagstilskud og ved at bestemte procentvise statslige refusioner af en række nærmere bestemte kommunale udgifter er blevet erstattet af tilskud efter udgiftsbehovstal, de såkaldte bloktilskud.

Der har fra tid til anden rejst sig røster for indførelse af en endnu videregående udligningsordning nemlig en såkaldt *enhedsbeskatning*. Efter en enhedsbeskatning skal der ikke længere opkræves kommunale skatter, men kommunerne får de fornødne midler til dækning af deres udgifter ved at staten udbetaler de enkelte kommuner beløb efter nærmere fastsatte kriterier.

Tanken om en sådan ordning har dog hidtil ikke vundet større tilslutning.

Enhedsbeskatning?

B. Refusionssystemet.

Tidligere skete statens økonomiske støtte til kommunerne næsten udelukkende gennem procentvise refusioner af bestemte kommunale udgifter, navnlig på socialvæsenets, sundhedsvæsenets, folkeskolens og vejvæsenets områder.

Under et sådant procentrefusionssystem varierer den enkelte kommunes samlede tilskud fra staten derfor stort set proportionalt med kommunens udgifter på de refusionsberettigende områder, og da den egenudgift, som en kommune i alle tilfælde må afholde for at udløse procentrefusionen, vil medføre en forholdsvis større økonomisk belastning for de mindre velstillede end for de mere velstillede kommuner, har procentrefusionssystemet bidraget til en *yderligere uddybning* af de forskelle i serviceniveauet, der er forekommet mellem velstillede og mindre velstillede kommuner.

Man har derfor som nævnt ved de senere års lovgivning i vid udstrækning bevæget sig bort fra procentrefusionssyste-

Procentrefusioner øger uligheden

mer og erstattet disse med skattegrundlagstilskud og bloktilskud. Procentrefusionssystemet er dog ikke ganske afskaffet. F.eks. kan nævnes, at staten på et så vigtigt område som bistandslovens yder kommunerne 50 pct. refusion af deres udgifter efter loven.

C. Skattegrundlagstilskud.

Skattegrundlagstilskuddene var den del af tilskuds- og udligningsreformen, der først blev gennemført. Dette skyldes, at hovedvægten under de første etaper af reformen blev lagt på at udligne de forskelle i skattetrykkene, der var afledt af *forskellene i beskatningsgrundlag. Skattegrundlagstilskuddene tager specielt sigte på at udligne netop sådanne forskelle.*

Sammenlignet med bloktilskudene har skattegrundlagstilskuddene beløbsmæssigt dog efterhånden fået mindre betydning, jfr. oversigten over udviklingen i de generelle tilskud til kommunerne, nedenfor under E.

D. Bloktilskud.

I modsætning til skattegrundlagstilskuddene har bloktilskuddene til formål at udligne de udgiftsforskelle, der beror på forskelligheder i *udgiftsbehovet.*

Tilskuddet er baseret på, at de samlede kommunale nettoudgifter på hvert enkelt udgiftsområde henføres til et af følgende syv kriterier: »Folketal«, »antal 0-6 årige«, »antal 7-16 årige«, »antal 65 årige og derover«, et »beregnet antal lejligheder«, »vejlængde« og »areal«.

F.eks. er de 7-16 årige bestemmende for kommunernes folkeskoleudgifter, hvorfor disse udgifter henføres til kriteriet »antal 7-16 årige«. På samme måde henføres udgifterne vedrørende børnehaver og vuggestuer m.v. til kriteriet »antal 0-6 årige«, udgifterne vedrørende alderdomshjem og plejehjem til kriteriet »antal 65 årige og derover« o.s.v. De udgifter, som ikke kan henføres til andre kriterier, henføres til folketallet. Dette gælder f.eks. administrationsudgifter og udgifter til biblioteksvæsen og spildevandsafledning.

Fordelingen af de *primærkommunale* nettoudgifter på de anvendte udgiftsbehovskriterier kan illustreres som følger:

Bloktilskud efter udgiftsbehovet

Kriterier for primærkommunernes udgiftsbehov

Kriterium:	Vægt
Folketal	38 pct.
Antal 0-6 årige	7 pct.
Antal 7-16 årige	36 pct.
Antal 65 årige og derover	10 pct.
Standardiseret antal lejligheder	2 pct.
Vejlængde	3 pct.
Areal	4 pct.
I alt	100 pct.

Med anvendelse af de kriterier og vægte, der fremgår af oversigten, beregnes der for hver enkelt kommune et *udgiftsbehovstal*, der er udtryk for den enkelte kommunes andel af det samlede kommunale udgiftsbehov for hele landet og dermed angiver kommunens andel af det samlede tilskud.

Da udgiftssammensætningen i *amtskommunerne* afviger temmelig meget fra udgiftssammensætningen i kommunerne, er de kriterier og vægte, der anvendes ved beregningen af de amtskommunale tilskud, forskellige fra dem, der anvendes for primærkommunernes vedkommende. De amtskommunale kriterier og vægte fremgår af denne oversigt:

Kriterier for amtskommunernes udgiftsbehov

Kriterium:	Vægt
Folketal	27 pct.
Antal 15-19 årige	11 pct.
Beregnet antal sengedage	60 pct.
Vejlængde	1 pct.
Areal	1 pct.
I alt	100 pct.

Bortset fra forskellene med hensyn til kriterier og vægte, er princippet for beregning af amtskommunernes tilskud det samme som for primærkommunerne.

E. Oversigt over den hidtidige udvikling.

Som det ses af følgende oversigt over udviklingen i de generelle statstilskud til kommunerne og amtskommunerne siden 1970/71 har tilskudsbeløbene i de senere år været stærkt sti-

gende. Dette hænger sammen med det såkaldte *totalbalance-princip*, hvorefter statens besparelser som følge af de forskellige refusionsbortfald kompenseres kommunerne og amtskommunerne ved tilsvarende forhøjelser af de generelle tilskud.

Oversigt over udviklingen siden 1970/71 i de generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (mio. kr.).

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
Skattegrundlagstilskud: Skattegrundlagstilskud til amtskommunerne	232,4	266,3	408,5	647,9	736,2	752,8	810,2
Statens udgifter vedrørende den kommunale udligningsordning	-	93,3	109,8	226,8	222,1	457,1	478,9
Skattegrundlagstilskud i alt	232,4	359,6	518,3	874,7	958,3	1.209,9	1.289,1
Tilskud efter udgifts- behovstal (bloktilskud):							
Tilskud til amtskommunerne	-	-	-	-	-	2.943,4	4.660,9
Tilskud til kommunerne	-	-	-	438,2	391,2	3.131,9	5.916,2
Bloktilskud i alt				438,2	391,2	6.075,3	10.577,1
Andre generelle tilskud: Arealtilskud til kommunerne	135,2	-	-	-	-	-	-
Generelle tilskud i alt	367,6	359,6	518,3	1.312,9	1.349,5	7.285,2	11.866,2

Beløbene for 1976/77 er foreløbige.

AFSNIT V

Hovedstadsrådet og dets virksomhed

Hovedstadsrådet og dets virksomhed

A. Almindeligt om hovedstadsområdet problemer og om hovedstadsreformen.

Ved den almindelige inddelingsreform, der blev gennemført pr. 1. april 1970 som et led i kommunalreformen, blev samtlige kommuneopdelte bysamfund uden for hovedstaden sammenlagt (én by – én kommune), og der blev for disse bysamfund tilvejebragt et mere hensigtsmæssigt grundlag for varetagelsen af de kommunale opgaver. Samtidig blev der skabt grundlag for, at planlægningen og tilrettelæggelsen af den fremtidige byudvikling kunne ske efter en samlet vurdering af den ønskelige befolknings- og erhvervsudvikling i byområdet under ét. Ved sammenlægningen af de administrativt opdelte bysamfund opnåede man endvidere, at de indbyrdes meget forskellige kommunale skattetryk inden for byområdernes enkelte dele blev fuldstændig udjævnet.

Et tilsvarende fælles grundlag for varetagelsen af de kommunale opgaver og for udskrivningen af de fornødne skatter hertil blev ikke pr. 1. april 1970 tilvejebragt for det københavnske bysamfund, idet Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amtsrådskreds blev holdt uden for den almindelige inddelingsreform. Når disse områder ikke blev inddraget under inddelingsreformen, var det imidlertid ikke, fordi den eksisterende opdeling i kommuner og amtskommuner var uden problemer. Tværtimod indebar den kommunale inddeling i hovedstadsområdet koordinationsvanskeligheder m.m., der endog var af en særlig størrelsesorden som følge af bysamfundets udstrækning og stærke befolkningskoncentra-

tion. Det var da' også i adskillige år før kommunalreformen flere gange blevet forsøgt at etablere særlige administrative ordninger for området. Ingen af disse forsøg var imidlertid lykkedes.

Man fandt det imidlertid ikke i forbindelse med inddelingsreformen på forhånd givet, at princippet om én by – én kommune umiddelbart burde finde anvendelse, og derfor blev de nævnte områder i første omgang undtaget fra inddelingsreformen.

Regeringen nedsatte derfor i 1970 et hovedstadsreformudvalg med den opgave at tilvejebringe et grundlag for en reform for hovedstadsområdet.

Udvalget afgav betænkning i april 1971 og fremkom heri med et forslag til en administrativ reform for hovedstadsområdet. På grundlag af en omfattende undersøgelse af de kommunale forhold m.v., hvorom der er redegjort i en betænkning »Hovedstadsområdet. Befolkning, opgaver, økonomi«, fastslog udvalget, at en reform geografisk burde omfatte Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Udvalgets undersøgelser havde vist, at der inden for et således afgrænset område i det store og hele eksisterede de samme problemer, som havde foreligget for landets øvrige bysamfund, der administrativt havde været delt mellem flere kommuner. Dette gjaldt især behovet for en *fælles planlægning* for hele bysamfundet, der under hensyntagen til områdets fremtidige udvikling nødvendigvis måtte omfatte de nævnte kommuner og amtskommuner. Udvalget tog dog klart afstand fra at anvende kommunalreformens princip om én by – én kommune, der ville føre til dannelse af én hele området omfattende kommune og betyde en næsten total prisgivelse af det lokale selvstyre.

Ud fra disse forudsætninger, hvorom der var enighed i udvalget, foreslog et flertal af udvalgets medlemmer, at der som en overbygning over de eksisterende amtskommuner og kommuner etableredes et indirekte valgt fællesorgan, et hovedstadsråd.

I folketingsårene 1971/72 og 1972/73 fremsatte regeringen imidlertid forslag til lov om en amtskommune for hovedstads-

Hovedstadsreformudvalgets betænkning

området (den såkaldte »storamtsløsning«), men der kunne ikke samles flertal for en sådan ordning. For at opnå en bred tilslutning til en hovedstadsreform fremsatte regeringen derfor i 1972/73 forslag til lov om et hovedstadsråd. Forslaget byggede i det væsentlige på hovedstadsreformudvalgets forslag, men indeholdt dog visse afvigelser herfra med hensyn til afgrænsningen af hovedstadsrådets opgaver og den måde opgavernes løsning skulle finansieres på. Forslaget blev vedtaget som *lov nr. 331 af 13. juni 1973 om et hovedstadsråd*.

Med etableringen af et hovedstadsråd ovenover kommunalbestyrelser og amtsråd i hovedstadsområdet blev der skabt en nydannelse i dansk lokaladministration, idet der både med hensyn til valgbestemmelser og kompetence- og funktionsdeling blev betrådt nye veje. Der er på denne baggrund optaget en bestemmelse i loven om, at den skal forelægges Folketinget til revision i folketingsåret 1976-77, således at Folketinget kan få mulighed for en bedømmelse af ordningen, når den har virket i praksis i nogen tid.

Loven om hovedstadsrådet

B. Hovedstadsrådets geografiske område.

Hovedstadsordningen omfatter efter loven *København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtsråds kredse*. Det drejer sig med andre ord om tre amtskommuner som sekundærkommuner for ca. 50 primærkommuner, samt Københavns og Frederiksberg kommuner, der på én gang varetager de primærkommunale og de amtskommunale opgaver. Ordningen berører ca. 1/3 af landets befolkning, og henimod halvdelen af landets indkomster indtjenes i området. Hovedstadsordningen kan således ikke blot betegnes som en mindre undtagelse i forhold til det almindelige kommunale system for det øvrige land.

C. Valg til hovedstadsrådet.

Det nye organ hovedstadsrådet, der er oprettet ved siden af kommunalbestyrelserne og amtsrådene i området, skal efter loven have *37 medlemmer*. Disse vælges ved *indirekte valg*, nemlig blandt medlemmerne af kommunalbestyrelserne og amtsrådene i hovedstadsområdet. Udpægelsen til pladserne i

Hovedstadsrådet vælges ved
indirekte valg

hovedstadsrådet sker af de forskellige partiers grupper i Københavns borgerrepræsentation, Frederiksberg kommunalbestyrelse samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtsråd. Fordelingen af pladserne på partigrupperne sker på den måde, at pladserne geografisk fordeles på partierne i forhold til de samlede kommunale valgtal, dvs. første gang på grundlag af de kommunale valg i 1974. Denne »dobbelte«, samtidige fordeling af mandaterne har krævet et omfattende og indviklet regelsæt, som findes i kapitel 2 i loven om et hovedstadsråd.

I det hovedstadsråd, der blev valgt i 1974, har Københavns kommune 11 repræsentanter, Frederiksberg 2, Københavns amtskommune 13, Frederiksborg amtskommune 7 og Roskilde amtskommune 4.

D. Hovedstadsrådets styrelsesregler.

Reglerne for styrelsen af hovedstadsrådets anliggender er opstillet med *udgangspunkt i loven om kommunernes styrelse*. Baggrunden herfor er, at hovedstadsrådet i det væsentlige skal varetage opgaver, som i det øvrige land er henlagt til kommuner og amtskommuner. Der skal herefter blandt andet under hovedstadsrådet oprettes et *udvalgsstyre med økonomiudvalg og stående udvalg*, f. eks. udvalg for sygehusplanlægning, miljøbeskyttelse m.v. Endvidere er rådets virksomhed på samme måde som amtsrådene undergivet *indenrigsministerens tilsyn*.

Efter loven er der åbnet *mulighed for i styrelsesvedtægten for hovedstadsrådet at fravige bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse*. Dette skyldes, at hovedstadsrådet er en nydannelse, og at der derfor kan vise sig behov for at tillemppe nogle af den kommunale styrelseslovs bestemmelser. Forslag herom må fremsættes af hovedstadsrådet, men kan kun gennemføres i det omfang, indenrigsministeren finder det rigtigt at stadfæste de pågældende bestemmelser i styrelsesvedtægten.

E. Hovedstadsrådets opgaver.

Loven om hovedstadsrådet er ligesom loven om kommu-

nernes styrelse en *styrelseslov*, der ikke udtaler sig om, på hvilken måde rådets opgaver nærmere skal løses.

Der er dog i loven optaget en »*programbestemmelse*«, idet det i § 14 udtales, at hovedstadsrådet i overensstemmelse med den herom gældende lovgivning skal:

- 1) varetage regionplanlægning,
- 2) varetage samordning, udbygning og drift af kollektiv lokaltrafik og medvirke til en samlet trafikplanlægning,
- 3) medvirke ved planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse,
- 4) varetage planlægning af vandforsyning samt efter bemyndigelse fra ministeren for forureningsbekæmpelse (nu miljøministeren) varetage vandfordeling og forestå udbygning og drift af vandforsyning og
- 5) forestå en overordnet sygehusplanlægning.

Når bestemmelsen kan karakteriseres som en »programbestemmelse« hænger det sammen med, at det i loven videre er fastsat, at vedkommende ministre fremsætter forslag til ændringer i lovgivningen som følge af, at hovedstadsrådet skal varetage de nævnte opgaver.

Sådanne ændringer i lovgivningen er gennemført dels ved vedtagelse af selvstændige love som lov nr. 376 af 13. juni 1973 om *regionsplanlægning* i hovedstadsområdet og lov nr. 303 af 13. juni 1973 om hovedstadsområdets *kollektive personbefordring*, dels ved ændringer i allerede bestående love f.eks. inden for *miljøområdet*, *vandforsyningsområdet* og *sygehusplanlægningen*.

Generelt kan det altså siges, at vil man finde de nærmere bestemmelser om hovedstadsrådets opgaver, må man søge enten i særskilte opgavelove for hovedstadsrådet eller i særlige bestemmelser i love, der i øvrigt fastsætter regler, der gælder også for det øvrige land.

Hovedstadsrådet kan *ikke* af egen drift påtage sig opgaver, der ikke er tillagt hovedstadsrådet i lovgivningen. Der er dog i loven om hovedstadsrådet indsat en bestemmelse om, at rådet med indenrigsministerens samtykke kan beslutte at varetage andre opgaver, men det skal i så fald dreje sig om opgaver, som ikke ved lovgivningen er henlagt til kommunerne, amts-

Ikke påtage sig opgaver af egen drift

kommunerne, staten eller andre. Som eksempel på sådanne opgaver kan nævnes tilskud til Zoologisk Have og Teknisk Museum.

F. Hovedstadsfonden.

Med henblik på i praksis at sikre den foreslåede kompetencefordeling efterlevet understregede hovedstadsreformudvalget betydningen af, at hovedstadsrådet fik de fornødne magtmidler til at gennemføre den centrale koordination og styring af fællesopgaverne.

Det vigtigste styringsmiddel, som er optaget i loven om hovedstadsrådet, er oprettelsen af en central økonomisk *støtteordning for kommuner og amtskommuner*, »hovedstadsfonden«, som administreres af rådet.

Det er således i lovens § 15 fastsat, at hovedstadsrådet til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse *yder lån eller tilskud* af en hovedstadsfond til hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner til følgende formål:

- 1) erhvervelse af arealer samt bygge- og bymodning,
- 2) projektering og anlæg af veje og andre trafik anlæg af regional betydning,
- 3) etablering af hovedkloakker, afskærende ledninger og rensningsanlæg samt anlæg for affaldsbehandling,
- 4) etablering af vandforsyningsanlæg og hovedvandedninger,
- 5) sanerings- og andre byfornyelsesforanstaltninger og
- 6) foranstaltninger af betydning for befolkningens fritidsliv.

For 1974/75 var fonden på 40 mill. kr., i 1975/76 55 mill. kr. Det er dog sandsynligt, at der på længere sigt bliver tale om væsentligt større beløb.

Gennem den økonomiske støtte, som hovedstadsrådet således kan yde kommuner og amtskommuner til virkeliggørelse af regionplanlægningens målsætning, er der skabt et middel til at få også den politiske vilje hos kommunalbestyrelserne og amtsrådene samstemt med den overordnede koordination og styring, som hovedstadsrådet skal varetage.

G. Finansieringen af hovedstadsrådets virksomhed.

De udgifter, der efter hovedstadsrådets årsbudget er forbundet med rådets virksomhed, herunder støtten fra hovedstadsfonden, tilvejebringes ved ligning på Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt på Københavns og Frederiksberg kommuner.

Påligningen sker i forhold til de indkomster, hvoraf de nævnte amtskommuner og kommuner får indkomstskat for regnskabsåret forud for beregningen af bidragene.

H. Hovedstadsudligning.

Som nævnt er det en vigtig del af hovedstadsreformens målsætning at mindske ulighederne i de kommunale skattetryk i området. Den fælles finansiering af en række investeringer gennem hovedstadsfonden vil naturligvis bidrage hertil, da støtten i høj grad vil gå til udviklingskommuner. Også den øvrige fælles finansiering af kollektiv trafik m.v. har en udlignende effekt.

I første række imødegås ulighederne dog ved *lov nr. 377 af 13. juni 1973 om udligning i hovedstadsområdet*. Loven indfører en mellemkommunal udligning, en inter-amtskommunal udligning og en udligning for væstkommuner.

AFSNIT VI

De kommunale organisationer og deres virksomhed

De kommunale organisationer og deres virksomhed

Kommunerne har naturligvis på mange områder en interesse i at kunne optræde samlet over for lovgivningsmagten, regeringen og statslige myndigheder med henblik på at øve indflydelse i spørgsmål af almindelig kommunal interesse.

Både primærkommuner og amtskommuner har da også dannet deres egne organisationer, nemlig henholdsvis Kommunernes Landsforening, hvorunder der igen er oprettet kommuneforeninger i de enkelte amter, og Amtsrådsforeningen i Danmark.

A. Kommunernes Landsforening og kommuneforeningerne.

1. Kommunernes Landsforening.

Kommunernes Landsforening er oprettet i 1970 ved en sammenslutning af de 3 tidligere primærkommunale organisationer: Den danske Købstadsforening, De samvirkende Kommunalforeninger i Danmark og Foreningen Bymæssige Kommuner.

Efter foreningens love har Kommunernes Landsforening til formål at varetage de danske primærkommuners fælles og almindelige interesser, at fremme samvirket imellem kommunerne samt at bistå kommunerne i deres virksomhed.

Landsforeningens *højeste myndighed er delegeretmødet*, og ordinært delegeretmøde afholdes hvert år. Hver af landsforeningens medlemskommuner vælger 1 stemmeberettiget delegeret for hver påbegyndt 8.000 indbyggere i kommunen. Der kan dog ikke fra nogen kommune vælges et større antal stem-

Formål

Delegeretmødet

meberettigede delegerede end antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i den pågældende kommune. Kommunalbestyrelsen vælger de stemmeberettigede delegerede efter forholdstalsvalgmåden.

Landsforeningens *bestyrelse* vælges af de stemmeberettigede delegerede på det ordinære delegeretmøde, der følger umiddelbart efter et almindeligt kommunevalg, dog således at pladserne i bestyrelsen vil være at fordele på politiske partier efter forholdstalsvalgmåden på grundlag af de samlede stemmetal i det seneste amtsrådsvalg i de kommuner, der er tilsluttet landsforeningen. Som medlemmer og stedfortrædere kan alene vælges kommunalbestyrelsesmedlemmer fra medlemskommunerne.

Bestyrelsen varetager landsforeningens ledelse og forbereder de sager, der skal behandles på delegeretmøder, afgiver på disse beretning om virksomheden i den siden sidste møde forløbne tid og giver i øvrigt landsforeningens medlemmer meddelelse om fællesanliggender samt fremsætter forslag til drøftelse.

Til bestridelse af landsforeningens udgifter udreder hver kommune, der er medlem af landsforeningen, et kontingent, der fastsættes på et delegeretmøde.

Landsforeningens bestyrelse skal efter foreningens love nedsætte et *lønudvalg*, der i samråd med landsforeningens bestyrelse skal varetage medlemskommunernes interesser vedrørende de kommunalt ansattes løn- og ansættelsesforhold samt føre de fornødne forhandlinger med de faglige organisationer m.v.

Det påhviler endvidere lønudvalget i samråd med bestyrelsen at varetage landsforeningens opgaver i forhold til Kommunernes Lønningsnævn, herunder at foretage fornøden forelæggelse for nævnet af sager fra medlemskommunerne.

Kommunalbestyrelserne kan bemyndige lønudvalget til inden for de af Kommunernes Lønningsnævn fastsatte retningslinier med bindende virkning for vedkommende kommune at indgå overenskomster og andre aftaler eller at fastsætte generelle bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for kommunalt ansat personale.

Bestyrelsen

Lønudvalget

2. *Kommuneforeningerne under Kommunernes Landsforening.*

Kommunernes Landsforenings medlemskommuner udgør inden for hvert amt en forening under landsforeningen med betegnelsen »Kommuneforeningen i amt«.

Kommuneforeningerne varetager lokale opgaver, såsom valg af fælles repræsentanter for primærkommunerne inden for amtet til lokale eller regionale kommissioner, nævn, udvalg m.v. i de tilfælde, hvor kompetencen hertil ikke er henlagt til landsforeningens bestyrelse. Efter godkendelse af landsforeningens bestyrelse varetager kommuneforeningerne endvidere drift af lokale fællesvirksomheder og kontaktsvirksomhed for kommunerne i amtet.

Den enkelte kommuneforening afholder *ordinær generalforsamling* hvert år og ved den første ordinære generalforsamling i en kommuneforening efter et kommunevalg vælges en bestyrelse, der leder kommuneforeningens virksomhed.

Kommuneforeningerne varetager lokale opgaver

B. Amtsrådsforeningen i Danmark.

Efter Amtsrådsforeningens love er foreningens *formål*:

- at udbrede oplysning om amtskommunale anliggender,
- at fremme amtsrådenes forståelse af lovgivningen om kommunale spørgsmål, samt tillige fremkomme med forslag til forandring i den kommunale lovgivning.
- at arbejde hen til, at det, der ligger under amtsrådenes ledelse, bliver så ensartet, som forholdene i de forskellige landsdele tillader,
- at varetage amtskommunernes interesser vedrørende de amtskommunalt ansattes løn- og ansættelsesforhold,
- alene eller i samarbejde med andre at oprette og drive virksomheder, der kan bistå amtskommunerne ved løsningen af disse opgaver.

Formål

Amtsrådsforeningens *højeste myndighed er generalforsamlingen*, der består af samtlige amtsrådsmedlemmer, således at alle amtsrådsmedlemmer er berettiget til at møde og afgive stemme.

Generalforsamlingen

Generalforsamlingen vælger Amtsrådsforeningens *bestyrelse* på den måde, at der efter hvert amtsrådsvalg fra amtsrådene indhentes oplysninger om partistillingen (mandatforde-

Bestyrelsen

lingen) inden for rådene. På grundlag heraf fordeles bestyrelsesmandaterne blandt partierne efter forholdstalsmetoden.

Også Amtsrådsforeningen skal efter sine love nedsætte et *lønudvalg*, der har lignende opgaver som Kommunernes Landsforenings lønudvalg, der er omtalt foran under A.

Lønudvalget

C. De kommunale organisationers indflydelse.

De kommunale organisationer udøver deres indflydelse på flere forskellige måder.

Det er således mange steder i lovgivningen fastsat, at et eller flere medlemmer af nærmere angivne kommissioner, nævn og udvalg skal *udpeges af eller efter indstilling fra organisationerne*. F. eks. indstiller Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen medlemmer til Kommunernes Lønningsnævn, jfr. den kommunale styrelseslovs § 67, og medlemmer til det inddelingsnævn, der er omtalt i loven om fremgangsmåden ved ændring af landets inddeling i kommuner og amtskommuner. En sådan indstillings- eller udpegelsesret kan også tilkomme de enkelte kommuneforeninger under Kommunernes Landsforening, jfr. f.eks. den sociale styrelseslovs § 18, hvorefter vedkommende kommuneforening udpeger 2 medlemmer til det revaliderings- og pensionsnævn, der skal nedsættes i hvert amt.

Udpeger medlemmer til kommissioner og udvalg

Hvor der som et led i den *lovforberedende virksomhed* nedsættes kommissioner og udvalg, er det også sædvanligt, at de kommunale organisationer anmodes om at udpege medlemmer, dersom den påtænkte lovgivning vil berøre kommunale forhold.

Det er endvidere mange steder i lovgivningen fastsat, at de kommunale organisationer skal have *lejlighed til at udtale sig*, forinden visse nærmere regler fastsættes eller visse foranstaltninger bringes til udførelse. F. eks. skal efter den kommunale styrelseslovs § 67 de nærmere regler om Kommunernes Lønningsnævns virksomhed fastsættes af indenrigsministeren efter forslag fra blandt andet de kommunale organisationer.

Udtaleret

Selv om det ikke er foreskrevet i lovgivningen, er det almindeligt, at de enkelte ministerier udbeder sig de kommunale organisationers udtalelser over påtænkte foranstaltninger, der

berører kommunerne, og over udkast til love og andre forskrifter der regulerer kommunale forhold.

Der tages også fra de kommunale organisationers side i vidt omfang *selvstændige initiativer* over for folketing og statsmyndigheder. Der rettes således ofte fra organisationernes side henvendelse til folketingsudvalg om ønskede ændringer i lovforslag, der er under behandling. Også ministerier og andre statslige forvaltningsmyndigheder modtager ofte forslag fra de kommunale organisationer, undertiden således at organisationerne beder om en nærmere forhandling.

Den *indflydelse*, som de kommunale organisationer udøver gennem udpegelse af repræsentanter til nævn, kommissioner og udvalg og gennem udtalelser og forhandlinger med statslige myndigheder har i de senere år været klart *voksende* og må i dag betegnes som betydelig.

Selvstændige initiativer

Voksende indflydelse for de kommunale organisationer

AFSNIT VII

Demokrati i kommunerne. Nærdemokrati.

Generelt om nærdemokrati.

Undersøgelser vedrørende kommunalt nærdemokrati

A. Generelt om nærdemokratiproblematikken.

Begrebet »nærdemokrati« er *langt fra veldefineret*. Ordet bruges således om forskellige former for medindflydelse, som vel nok har visse fælles træk, men også afgørende forskelligheder, f. eks. ØD, arbejdspladsdemokrati (samarbejdsudvalg) og medbestemmelse i kommunale anliggender.

Selv om man holder sig til den sidstnævnte form, altså til *kommunalt* nærdemokrati, er begrebet ikke entydigt eller klart defineret. Dette hænger utvivlsomt i nogen grad sammen med, at begrebets første led »nær« er overordentligt relativt. Sammenlignet med folketinget eller et amtsråd er kommunalbestyrelsen vel således »nær«, men mange af de mere eller mindre klart formulerede krav om mere nærdemokrati synes på den anden side at indebære en forudsætning om, at det nære i hvert fald må være nærmere end kommunalbestyrelsen, hvad enten dette så ønskes manifesteret i oprettelse af en eller anden form for lokalråd eller en form for udvidet indflydelse for brugerne af en kommunal institution.

Det lønner sig næppe at ville forsøge at opstille en definition omfattende enhver form for det, der i daglig tale benævnes kommunalt »nærdemokrati«. Der kan sikkert ud fra forskellige ønsker og mål opstilles en række definitioner, der hver for sig kan være lige gode. Derimod vil det nok være en forudsætning for en meningsfyldt drøftelse af enhver form for kommunalt nærdemokrati, at man gør sig *visse grundlæggende forhold* klart. I det følgende vil nogle af disse blive nærmere omtalt.

Kommunalt nærdemokrati er ikke klart defineret

Kompetencens – eller om man vil magtens – sum er konstant. Der kan således *ikke* samtidig med at de bestående kommunale organers kompetence bevares uændret, etableres nye organer med kompetence i kommunale anliggender. Nye demokratiske organers kompetence må hentes et sted fra, d.v.s. tages fra bestående demokratiske organer.

Det er formentlig ubestrideligt, at der hos den største del af befolkningen næres et ønske om et højt *serviceniveau* fra det offentlige på en lang række områder, eksempelvis sundhedsområdet, socialområdet, skoleområdet og vejområdet. Det er imidlertid lige så ubestrideligt, at opretholdelsen af et højt materielt serviceniveau – i hvert fald hvis det skal ske uden betydeligt ressourcespild – forudsætter en betydelig grad af *styring og koordinering*, herunder mere eller mindre bindende planlægning.

Da enhver form for bindende styring begrænser området for selvbestemmelse, er et krav om et højt materielt serviceniveau ikke foreneligt med ethvert krav om selvbestemmelse og medindflydelse i grupper af en hvilken som helst mindstestørrelse.

Det må formentlig siges at være en almindeligt anerkendt grundsætning i alt repræsentativt demokrati, at kompetence til at træffe beslutninger, der er bindende for andre borgere eller indebærer en disposition over offentlige midler, skal modsvares af et *politisk og/eller juridisk ansvar*. Beslutningsformer, der ikke opfylder dette krav, kan altså ikke betegnes som demokratiske.

Den samlede kompetences sum er konstant.

Højt serviceniveau kræver styring

Kompetence skal modsvares af ansvar

B. Undersøgelser vedrørende kommunalt nærdemokrati.

Det er endnu ret begrænset, hvad der findes af systematiske undersøgelser over kommunalt nærdemokrati i Danmark. I udlandet – ikke mindst i Sverige – er foretaget en række ret omfattende undersøgelser, men disses resultater lader sig kun i begrænset omfang uden videre overføre på danske forhold.

1. Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1973.

Som led i et debatoplæg til sit delegeretmøde i 1973 foretog Kommunernes Landsforening en undersøgelse af nærdemo-

kratiet i de danske kommuner. Undersøgelsen blev gennemført ved udsendelse af et spørgeskema fra landsforeningen til samtlige 275 medlemskommuner, hvoraf 245 kommuner besvarede skemaet.

Spørgeskemaet var formuleret bredt og med ret åbne spørgsmål. Denne formulering havde blandt andet til formål at fremkalde en bred og detaljeret beskrivelse fra de kommuner, der havde gennemført en eller flere former for nærdemokrati. Den ønskede detaljerede beskrivelse blev også opnået, men den anvendte form medførte, at det ikke var muligt at foretage en statistisk bearbejdelse af samtlige de oplysninger, som blev tilvejebragt gennem undersøgelsen.

Undersøgelsen og dens resultater er nærmere beskrevet i Kommunernes Landsforenings publikation fra 1973 »Miljø og Demokrati. Et debatoplæg om sammenhængen mellem miljøspørgsmål og folkestyre i kommunerne«.

Landsforeningen vil i 1976 gennemføre en *yderligere undersøgelse* af nærdemokratiet i de danske kommuner i forbindelse med landsforeningens repræsentation i indenrigsministeriets arbejdsgruppe om kommunalt nærdemokrati, jfr. herom nedenfor under 3.

2. Byggeforskningsinstituttets undersøgelser.

Statens byggeforskningsinstitut og dets medarbejdere har gennemført en række undersøgelser og analyser, navnlig af spørgsmålet om borgernes medindflydelse på den fysiske planlægning. Undersøgelserne er offentliggjort i instituttets løbende skriftrække (SBI-rapporter).

3. Indenrigsministeriets arbejdsgruppe om kommunalt nærdemokrati.

Indenrigsministeren har i 1975 nedsat en arbejdsgruppe vedrørende kommunalt nærdemokrati. Arbejdsgruppen skal blandt andet undersøge problemerne omkring borgernes deltagelse i de kommunale beslutninger, f. eks. gennem borgermøder og nævn og udvalg for lokale interesseområder, dog således at hensynet til, at kommunen også skal være en helhed for planlægning og styring ikke må tilsidesættes.

I arbejdsgruppens overvejelser skal også indgå spørgsmålet om offentlighed i det kommunale arbejde og orienteringsvirksomhed over for borgerne.

Arbejdsgruppen skal endelig redegøre for de områder, hvor borgerne allerede i dag har mulighed for at deltage i det kommunale arbejde.

Arbejdsgruppens redegørelse skal udformes således, at den kan danne *grundlag for offentlig debat*.

Som *medlemmer* af arbejdsgruppen er udpeget repræsentanter for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Kommunaldirektørforeningen, indenrigsministeriet og miljøministeriet samt en række personlige medlemmer, d.v.s. medlemmer der ikke repræsenterer en bestemt institution eller interessegruppe.

Arbejdsgruppen skal arbejde hurtigt med henblik på , at eventuelle lovændringer, der måtte være nødvendige som følge af arbejdsgruppens debatoplæg, kan gennemføres inden kommunalvalget i 1978.

Informationsudveksling mellem kommunalbestyrelse og borgerne

A. Information fra kommunalbestyrelsen til borgerne.

1. Offentlighedsprincippet.

a. Offentlighed som led i demokratiet.

Den offentlige forvaltning er en funktion, der angår alle samfundets medlemmer. Da det i et demokratisk system er befolkningen, som har den afgørende magt i statens og kommunernes styre, bør borgerne i størst mulig udstrækning have lejlighed til at gøre sig bekendt med, hvad der foregår inden for dette styre. Offentlighed er på samme måde som trykkefrihed og anden ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og foreningsfrihed en afgørende forudsætning for demokratiet.

Forudsætning for demokratiet

Offentlighed i forvaltningen må antages at være med til at *skabe og vedligeholde interessen for offentlige anliggender*, hvilket ikke mindst er ønskeligt i en tid, hvor man kan nære frygt for, at politisk ligegyldighed skal brede sig. Offentlighed giver mulighed for, at borgerne kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis.

Det siger sig selv, at et offentlighedsprincip må undergives visse *begrænsninger*. F. eks. vil hensynet til statens sikkerhed og til beskyttelse af borgernes privatliv nødvendiggøre, at visse oplysninger unddrages offentligheden. Hvor omfattende begrænsningerne i øvrigt bør være har givet anledning til nogen uenighed og dette spørgsmål er i virkeligheden nok kernen i hele spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen.

Begrænsninger i offentlighedsprincippet

Offentlighedsprincippet fremtræder i *to hovedformer*, nem-

lig dels som en adgang til at overvære offentlige myndigheders *mundtlige forhandlinger* og rådslagninger, dels som en adgang til den offentlige forvaltnings *dokumenter*. Disse hovedformer skal behandles nærmere i det følgende.

b. Kommunalbestyrelsens møder.

Det er foran i kapitel 6 C nævnt, at der i styrelseslovens § 10 findes en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, dog således at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når det findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Dette er i overensstemmelse med ordningen efter den tidligere lovgivning.

Styrelseslovens bestemmelse om kommunalbestyrelsens adgang til at lukke dørene blev under Folketingets behandling af lovforslaget mødet med kritik fra flere sider.

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

Videst gik Dansk Journalistforbund, der principielt gik ind for, at ingen sag skulle kunne behandles af kommunalbestyrelsen for lukkede døre. Man henviste herved til, at synspunktet om, at personlige anliggender ikke kan behandles på offentlige møder, ikke gøres gældende, når det drejer sig om domstolene, hvor offentlighedsprincippet gælder ikke alene straffesager, men også civile sager, således at der kun under ekstraordinære forhold behandles retssager for lukkede døre. Denne argumentation forekommer imidlertid besynderlig, idet retsplejelovens bestemmelser om dørlukning netop i vidt omfang tilsigter at skabe beskyttelse mod, at rent personlige forhold gøres til genstand for offentlig behandling eller omtale. Retsplejeloven indeholder således bl.a. udtrykkelige bestemmelser om adgang til dørlukning i ægteskabssager, fader-skabssager og umyndiggørelsessager.

Journalistforbundet tilføjer i sin henvendelse, at dersom

Styrelseslovens bestemmelser

Pressens reaktioner

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

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

Overfor pressens henvendelser udtalte folketingsudvalget i sin betænkning over forslaget til styrelsesloven, at man var *enig i værdien af den størst mulige offentlighed omkring varetagelsen af de kommunale anliggender*. Man måtte imidlertid i denne forbindelse pege på, at der over for ønsket om offentlighed kan gøre sig en række *modstående hensyn* gældende, som f. eks. hensynet til den enkelte borgers berettigede krav om, at hans rent personlige forhold ikke i forbindelse med sagsbehandlingen gøres til genstand for offentlig drøftelse, samt hensynet til kommunalbestyrelsens forhandlingsposition ved køb og salg af fast ejendom og ved andre retshandler. Udvalget udtalte videre, at afvejelserne af disse hensyn ifølge sagens natur ofte må bero på et skøn. Man havde derfor ikke fundet det rigtigt i selve loven at angive bestemte kategorier af sager, der kan eller skal behandles for lukkede døre, men mente at burde overlade til de enkelte kommunalbestyrelser at træffe afgørelse i så henseende. Udvalget udtalte imidlertid udtrykkeligt, at man ønskede at understrege, at det af § 10 klart fremgår, at dørlukning må opfattes som undtagelsen fra et *almindeligt princip om offentlighed* omkring kommunalbestyrelsens virksomhed.

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

Man kan på denne baggrund spørge, om styrelseslovens be-

Folketingsudvalgets udtalelser

stemmelser om dørlukning burde have et andet indhold og i bekræftende fald hvilket.

Journalistforbundets forslag om, at *alle* sager skal behandles offentligt er ikke akseptabelt. At behandle f. eks. sociale sager med tilhørende personlige detaljer for åbent tæppe ville med den hidtil herskende indstilling til sygdom og sociale vanskeligheder simpelthen være inhumant. Endvidere ville en regel om ubetinget offentlighed som påpeget af folketingsudvalget umuliggøre en rimelig forhandlingsposition for kommunalbestyrelsen ved f. eks. køb og salg af fast ejendom, idet den anden part på forhånd ville kende det yderste, kommunalbestyrelsen mente det forsvarligt at strække sig til.

Forslaget om, at der i loven skulle gives *fastere regler* for, hvornår dørlukning kan ske, har krav på større opmærksomhed.

Når man nok alligevel må stille sig skeptisk over for forslaget, hænger det sammen med, at det næppe er muligt at foretage en nøjagtig og udtømmende angivelse af dørlukningsgrunde i lovteksten. Dertil er de forhold, en kommunalbestyrelse kan komme til at behandle, for mangeartede. Man ville blive nødt til at slutte opregningen af dørlukningsgrundene med en *reserve- eller opsamlingsbestemmelse* om, at »kommunalbestyrelsen i øvrigt i ganske særlige tilfælde kan beslutte at lukke dørene« eller lignende. Herved ville muligheden for misbrug atter foreligge. Hertil kommer, at resultatet kunne blive, at nogle kommunalbestyrelser uden videre ville lukke dørene i de tilfælde, hvor loven angav, at det kunne ske, selv om der i den konkrete situation ikke var fornøden grund til dørlukningen.

Der kan i denne sammenhæng være grund til at nævne loven om offentlighed i forvaltningen. Denne indeholder en bestemmelse, hvorefter adgangen til dokumenter ikke skal gælde hvis dette ville komme i strid med væsentlige hensyn til bl.a. enkeltpersoners personlige anliggender eller til det offentliges og privates erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser. Opregningen afsluttes netop med en opsamlingsbestemmelse om »beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Bør styrelseslovens dørlukningsbestemmelser ændres?

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

Der er imidlertid andre aspekter i problematikken vedrørende offentlighedsprincippet, som det nok kan lønne sig at være opmærksom på, nemlig forholdet mellem dørlukning og tavshedspligt.

I den hidtidige diskussion synes man ofte at have forudsat, at en beslutning om dørlukning *uden videre* er ensbetydende med, at mødedeltagerne får tavshedspligt med hensyn til, hvad der herefter sker på mødet.

Spørgsmålet om sagens behandling for lukkede døre er imidlertid ikke ganske sammenfaldende med spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt. Dette forhold er nærmere behandlet foran i kapitel 6 C.

Efter styrelsesloven skal *sager, der behandles for lukkede døre, så vidt muligt foretages sidst*. Begrundelsen for denne regel er naturligvis, at tilhørerne fra et bestemt tidspunkt og i sammenhæng kan overvære den del af forhandlingerne, som offentligheden har adgang til.

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

Mod en ordning som den nævnte kan indvendes, at den opererer med begrebet »lukket møde«. Den gældende lovgivning anerkender ikke begrebet »lukket møde«, men hjemler

Mulige konsekvenser af for snæver adgang til dørlukning

Dørlukning skaber ikke automatisk tavshedspligt

Lukket møde forud for det åbne?

alene adgang til at lukke dørene for behandlingen af enkelte *sager*, hvis beskaffenhed gør dette nødvendigt eller ønskeligt. I konsekvens heraf skal en beslutning om at lukke dørene meddeles for åbne døre. Fastholdelsen af disse synspunkter kan vel have en vis værdi, men indvendingen må dog nok siges at være af mere formel karakter, i hvert fald hvis man iagttaget, at de lukkede møder kun holdes i tilknytning til de offentlige møder, og at det tidspunkt, hvor offentligheden har adgang til mødet, bekendtgøres forud.

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

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

Ligeledes skal efter den gældende ordning *beslutninger, der træffes for lukkede døre, så vidt muligt meddeles offentligheden*, dog med udeladelse af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt. Fordelen ved at holde lukket møde forud for det åbne kan i denne henseende altså kun blive et spørgsmål om tidspunktet for meddelelsen. Der kan i øvrigt være grund til at pege på, at netop bortset fra meddelelsen af egentlige beslutninger kan værdien af såkaldte pressemeddelelser og lignende forhåndsredigerede meddelelser til offentligheden være problematisk. Indeholdet bliver let betinget af en skønhedsmæssig bedømmelse af, hvad man finder ønskeligt at bringe til offentlighedens kendskab. Dansk Journalistforbund fremhævede med rette dette forhold i forbindelse med forbundets henvendelse til folketingsudvalget.

Pressemeddelelsers værdi kan være problematisk

c. Bør udvalgs møder være offentlige?

Både efter den tidligere ordning og efter styrelsesloven gæl-

der, at møder i kommunalbestyrelsens udvalg ikke er offentlige.

Der er i styrelsesloven optaget visse bestemmelser, der skal bidrage til at sikre en betryggende sagsbehandling i udvalgmøderne. Det bestemmes således i lovens § 22, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, den forlanger. Det bestemmes endvidere i lovens § 23, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Man kan rejse det spørgsmål, om man ikke ud over de nævnte bestemmelser burde tilvejebringe hjemmel for, at udvalgmøder skulle være offentlige ligesom kommunalbestyrelsens møder. Udvalgene skulle naturligvis i så fald på samme måde som kommunalbestyrelsen kunne lukke dørene, når en sags behandling gjorde dette nødvendigt eller ønskeligt. Dørlukning ville ikke mindst kunne blive aktuel, når det drejer sig om sager, et udvalg forbereder til kommunalbestyrelsens senere behandling, bl.a. fordi udvalget ikke bør foregribe kommunalbestyrelsens skøn over, hvorvidt sagen er af en sådan beskaffenhed, at den bør behandles for lukkede døre.

Det må erkendes, at der kan fremføres adskillige indvendinger mod offentlige udvalgmøder. Det kan således anføres, at de også for et kommunestyre nødvendige politiske kompromisser indgår i udvalgene, og at en bestemmelse om offentlighed vil medvirke til en uheldig forskydning af de politiske forhandlinger til møder af mere privat karakter.

Det kan også anføres, at udvalgenes virksomhed i højere grad end kommunalbestyrelsens er af rent administrerende og teknisk karakter, og at arbejdet derfor kan afvikles mest sagligt og effektivt uden publikum. Det kan tillige være uensigtsmæssigt, at halvfærdige udkast og forslag gøres til genstand for offentlig omtale og drøftelse. Noget sådant vil bl.a. kunne skabe risiko for, at de kommunale tjenestemænd viger tilbage for, at fremsende materiale til udvalget på det tidligst mulige stadium.

Argumenter mod offentlige udvalgmøder

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

Der kan imidlertid også anføres en række argumenter for åbne udvalgmøder.

Vanskeligheden ved at finde kompromisserne opvejes måske af den større tillid, som borgerne vil få til beslutningsprocessen, og det er jo i øvrigt forudsat, at udvalget kan lukke dørene, hvis dette findes påkrævet.

Med hensyn til udvalgsarbejdets teknisk-administrative karakter og for tidlig offentliggørelse af udkast m.v. kan anføres, at et udvalgs fornemste opgave må være at træffe beslutninger, medens sagsforberedelsen og de hertil hørende tekniske overvejelser hovedsagelig vil ligge hos den kommunale administration.

Overfor argumentet om, at det hovedsagelig vil blive pressen, der overværer udvalgmøderne, kan henvises til, at dette også hidtil i stort omfang har været tilfældet for så vidt angår kommunalbestyrelsesmøderne, og at presseinformation er et værdifuldt led i demokratiet.

Hvad angår argumentet om udvalgets adgang til at informere om det, der er passeret i mødet, kan der som tidligere nævnt peges på, at værdien af såkaldte pressemeddelelser og lignende forhåndsredigerede meddelelser til offentligheden ofte er noget problematisk.

Der vil nok i dag være delte meninger om ønskværdigheden af åbne udvalgmøder. Under alle omstændigheder må man imidlertid gøre sig klart, at en ordning, hvorefter udvalgmøder gøres tilgængelige for borgerne og for pressen, vil betyde en væsentligt forøget *politisering* af arbejdet i udvalgene. Det arbejde af sagsforberedende og sagsbehandlende karakter, der hidtil har præget udvalgenes virksomhed, vil under en

Argumenter for offentlige udvalgmøder

Åbne udvalgmøder betyder øget politisering

sådan ordning i videre omfang overgå til den kommunale administration.

Nogle vil nok beklage, hvis det folkevalgte element i sagsbehandlingen således skulle få ringere vægt. Andre ville lægge hovedvægten på en betragtning om, at kommunalpolitikere bør bruge deres tid og kræfter på kommunalpolitik og ikke på behandling af konkrete sager, hvor deres indflydelse alligevel vil være illusorisk allerede som følge af, at antallet af sager er så stort, at kommunalpolitikerne ikke har mulighed for reelt at sætte sig ind i den enkelte sag og derfor alligevel må forlade sig på den kommunale administration.

Det er i diskussionen om åbne eller lukkede udvalgsmøder blevet fremhævet, at den kommunale information efter den gældende ordning normalt først finder sted *på et tidspunkt, hvor kommunalpolitikerne i realiteten har bundet sig*. Det er i denne forbindelse blevet foreslået, at der i vigtigere sager straks efter fremkomsten af forslag og redegørelser fra f. eks. den kommunale administration skulle gives offentligheden lejlighed til at studere det foreliggende materiale i videst muligt omfang. Der skulle så indbydes til et møde med det pågældende udvalg, hvor interesserede borgere kunne fremkomme med bemærkninger og egne forslag. Først derefter skulle den sædvanlige udvalgsbehandling finde sted.

En sådan ordning kan vel i nogen grad betegnes som et kompromis i spørgsmålet om åbne eller lukkede udvalgsmøder.

d. Loven om offentlighed i forvaltningen.

Lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 280 af 10. juni 1970) trådte i kraft den 1. januar 1971, men finder ikke anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før denne dato.

Efter loven kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Begæringen skal dog angive den sag, den pågældende ønsker at se.

Adgangen til at få oplysninger omfatter alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de

Loven om offentlighed i forvaltningen

Hvilke dokumenter omfattes af loven?

skrivelser, der er udgået fra myndigheden, samt indførelse i journaler, registre og andre fortegnelser.

Såfremt der *mundtligt* meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal myndigheden gøre *notat* herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i loven.

Adgangen til at få oplysninger omfatter dog ikke en myndigheds *interne arbejdsmateriale*, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer, lige så lidt som korrespondance mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Endvidere er gjort *visse andre nærmere angivne undtagelser*.

Adgangen til at få oplysninger omfatter således ikke dokumenter, der indeholder

1. oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,
2. oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Adgangen til at få oplysninger omfatter heller ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Herudover bestemmes i loven, at oplysninger ikke kan kræves, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

1. statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
2. gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
3. det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
4. beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Begrænsninger i adgangen til oplysninger

Loven indeholder herudover enkelte andre undtagelser.

De tidligere lovbestemmelser om *partsoffentlighed* opretholdes efter offentlighedsloven stort set uændret, idet de er indarbejdet som et særligt kapitel i loven. Disse bestemmelser adskiller sig fra lovens almindelige bestemmelser om offentlighed ved, at den, der er part i en sag, har en noget *udvidet adgang til at få oplysninger* i sagen. F. eks. kan oplysninger, der vedrører hans personlige forhold, normalt ikke forholdes ham. Endvidere gælder efter disse regler, at hvis en part under sagens behandling fremsætter ønske om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, *udsættes sagens afgørelse*, indtil der er givet parten adgang til at se dokumenterne.

Udvidet oplysningsadgang for den, der er part

Endelig kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en *udtalelse om sagen*.

En part har udtaleret

Det er efter offentlighedsloven den pågældende myndighed, der under fornødent hensyn til sagens ekspedition afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes straks eller senere. Ligeledes afgør myndigheden, om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til offentlighedsloven, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første påbegyndte side og 5 kr. for hver påbegyndt følgende side. Der opkræves dog ikke betaling for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en *part* i den pågældende sag. Ej heller opkræves betaling, hvor myndigheden har truffet bestemmelse om, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes ved, at der gives den pågældende adgang til at gennemse dokumenterne på stedet, men kun ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Fotokopier

2. Spørgetid.

Adskillige kommuner har efterhånden indført en eller anden form for spørgetid, således at kommunens beboere kan stille kommunalbestyrelsens medlemmer spørgsmål om for-

hold af kommunal interesse. Der opstår imidlertid en række problemer i forbindelse med sådanne arrangementer.

Det må for det første bemærkes, at efter den gældende styrelseslovgivning er sådanne »spørgetimer« ikke kommunalbestyrelsesmøder i juridisk forstand. Kommunalbestyrelsen har *ikke pligt til at afholde* sådanne arrangementer, og omvendt kan afholdelse af spørgetid ikke erstatte det kommunalbestyrelsesmøde, som efter styrelsesloven som regel skal afholdes én gang om måneden som minimum. Styrelseslovens bestemmelser om *bekendtgørelse* af møder m.v. finder heller ikke anvendelse på sådanne arrangementer. I modsætning til, hvad der gælder for deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder, er det endelig en ganske *frivillig sag for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem*, om han ønsker at deltage i spørgetimen.

På den anden side må det understreges, at selv om spørgetimen ikke er et egentligt kommunalbestyrelsesmøde, er der dog tale om et offentligt møde, som afholdes ved kommunalbestyrelsens foranstaltning. Heraf må følge, at spørgetimen *ikke kan gøres til forum for drøftelser af en hvilken som helst karakter*, men må dreje sig om emner af kommunalt indhold, omend dette begreb nok kan fortolkes ret vidt. Det må for eksempel være udelukket at drøfte spørgsmål, der rummer sigtelser eller angreb på borgere eller fraværende kommunalbestyrelsesmedlemmer.

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

De hidtil gennemførte spørgetidsordninger falder i 2 hovedgrupper.

Den ene gruppe omfatter ordninger, hvor borgerne har adgang til at stille *mundtlige spørgsmål* direkte til ethvert af de tilstedeværende kommunalbestyrelsesmedlemmer, således at spørgsmålet besvares straks.

Den anden gruppe omfatter ordninger, hvorefter der er adgang til at stille *skriftlige spørgsmål*, som derefter besvares i et senere møde. Spørgsmål skal i reglen være indleveret inden et nærmere angivet tidspunkt forud for mødet.

De ordninger, hvor borgerne har adgang til at stille *mundt-*

Spørgetimer er ikke kommunalbestyrelsesmøder

Spørgetimer skal have kommunalt indhold

Formen for spørgsmål og svar

Mundtlige spørgsmål

lige spørgsmål til de tilstedeværende kommunalbestyrelsesmedlemmer giver ikke anledning til særlige problemer med hensyn til, hvorledes spørgsmålene stilles og besvares. Borgerne kan spørge, hvem de vil, og det adspurgte kommunalbestyrelsesmedlem kan alene give udtryk for sin egen eller måske – på eget ansvar – for sin gruppes stilling til det rejste spørgsmål. Ethvert af de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ønsker det, bør formentlig have adgang til at knytte bemærkninger til den givne besvarelse af et spørgsmål.

Det kan være praktisk, at der fastsættes en tidsramme for det enkelte spørgsmål og for medlemmernes besvarelse.

De ordninger, hvor *skriftlige spørgsmål* skal indgives en vis tid inden spørgetimen, rejser derimod en række problemer.

Det må således afklares, *hvem der svarer* på det stillede spørgsmål. Der kan f. eks. være tale om borgmesteren eller vedkommende udvalgsformand. Spørgsmålet om, hvem der skal svare, hænger imidlertid nøje sammen med spørgsmålet om, *på hvis vegne* svaret afgives.

Borgerne vil i reglen blot adressere deres skriftlige spørgsmål til kommunalbestyrelsen eller »kommunen«, og det kan derfor synes nærliggende at antage, at besvarelsen må ske på kommunalbestyrelsens vegne. *Et svar på kommunalbestyrelsens vegne kan imidlertid kun afgives efter en beslutning, der er truffet i overensstemmelse med de almindelige procedureregler for kommunale beslutninger.* Dette vil nærmere sige, at den normalt skal være truffet på et kommunalbestyrelsesmøde, af et udvalg eller af borgmesteren.

For så vidt angår beslutninger om besvarelsen af spørgsmål, der træffes af *kommunalbestyrelsen* selv, må styrelseslovens regler om dagsorden, forhandlingsgang og afstemninger iagttages, ligesom medlemmer, der har en afvigende mening, må have adgang til at få denne indført i beslutningsprotokollen. Det må nok endvidere antages, at der må redegøres for en sådan afvigende mening i forbindelse med spørgsmålets besvarelse, uanset om det pågældende medlem er til stede under spørgetimen.

For så vidt angår *udvalgs beslutninger* om besvarelse må disse være truffet i overensstemmelse med styrelseslovens og

Skriftlige spørgsmål

På hvis vegne svares der?

styrelsesvedtægtens regler om udvalgenes virksomhed, herunder bestemmelsen om ethvert udvalgsmedlems ret til at forlange enhver sag indbragt til kommunalbestyrelsens afgørelse.

Hvad endelig angår *borgmesterens* adgang til at træffe beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne, indskrænker denne sig hovedsagelig til at afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Borgmesterens beslutningskompetence vil altså normalt være uden større praktisk betydning i forbindelse med besvarelser til spørgetimen.

Visse skriftlige spørgsmål af upolitisk karakter vil nok kunne besvares af borgmesteren i hans egenskab af forvaltningsleder. Sådanne spørgsmål vil borgeren imidlertid som oftest lige så godt kunne få besvaret ved henvendelse til den kommunale administration.

Det er åbenbart, at besvarelser, der skal ske på kommunalbestyrelsens vegne, kan give anledning til *proceduremæssigt besvær*. Der vil endvidere kunne hengå ret lang tid mellem spørgsmålets indlevering og dets besvarelse.

Der er imidlertid også *andre ulemper* knyttet til denne besvarelsesform.

Borgernes spørgsmål vil således ofte angå sager, der i forvejen er til behandling i den kommunale administration eller i et udvalg. Det kan nok i visse tilfælde være uheldigt, at sådanne sagers behandling forceres af hensyn til besvarelsen af et spørgsmål, og i hvert fald vil udvalgene i de tilfælde, hvor den endelige afgørelse skal træffes af kommunalbestyrelsen, vanskeligt kunne give udtryk for nogen mening på kommunalbestyrelsens vegne, så længe udvalgets indstilling end ikke har været forelagt kommunalbestyrelsen.

Hertil kommer, at spørgeren i reglen vil nære noget større forventning med hensyn til en udførlig besvarelse af et forud stillet spørgsmål end til den umiddelbare besvarelse af et mundtligt spørgsmål. Disse – i og for sig forståelige – forventninger vil det af de foran berørte grunde ofte være umuligt at indfri.

Man kunne måske forestille sig en form for spørgetimer, hvor forudgående skriftlige spørgsmål blev forelagt samtlige

Ulemper ved officielle besvarelser

kommunalbestyrelsens grupper, således at en repræsentant for gruppen i spørgetimen redegjorde for dennes stilling til det rejste spørgsmål. Formen vil dog næppe være hensigtsmæssig. Gruppens stilling til sagens senere behandling i kommunalbestyrelsen vil let blive fastlåst på forhånd, ligesom der kan opstå vanskeligheder med hensyn til gruppemedlemmernes frie stillingtagen under sagens behandling i udvalg.

Der synes på baggrund af det foranstående at være en del, der taler for, at den mere formløse kontakt mellem borgerne og kommunalbestyrelsens medlemmer, der etableres gennem direkte mundtlige spørgsmål og svar, er at foretrække. Det er sandsynligt, at denne form i praksis vil udvikle sig derhen, at der snarere bliver tale om en egentlig meningsudveksling mellem borgere og kommunalbestyrelsesmedlemmer end den blotte besvarelse af stillede spørgsmål. Herved nærmer spørgetimen sig i nogen grad de borgermøder, som mange kommuner har afholdt, jfr. nedenfor under 3.

De hidtidige praktiske erfaringer viser da også, at borgermøderne i højere grad end spørgetid har haft borgernes interesse.

Ifølge Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1973 angav således 109 kommuner at have indført en eller anden form for spørgetid, men kun 15 af disse kommuner svarede bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt spørgetiden var godt eller dog pænt besøgt.

3. Borgermøder m.v.

Efter Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1973 angav 203 kommuner at have afholdt borgermøder, og af disse kommuner oplyste 144, at møderne havde været godt eller pænt besøgt. Det anførte må dog ses i lyset af, at det er sjældent at antallet af deltagere i borgermøderne overstiger 10 pct. af kommunens voksne befolkning.

I flertallet af de kommuner, der har afholdt borgermøder, er der gennemsnitligt afholdt et møde eller derunder om året i tiden fra kommunalreformen til Kommunernes Landsforenings undersøgelse i 1973. Dette gælder således 104 kommuner. 45 kommuner har i det nævnte tidsrum afholdt mellem 4 og 6

Spørgetime eller meningsudveksling?

Ringe interesse for spørgetid

Borgermøder

borgermøder, mens 31 kommuner har afholdt mere end 7 borgermøder.

De emner der er taget op på møderne er især almene kommunale forhold (122 kommuner) og planlægning (97 kommuner), men også emner som skoleforhold, kultur og fritid og tekniske forhold har været taget op i adskillige kommuner. Der imod angav kun 18 af de 203 kommuner, der havde afholdt borgermøder, at have holdt møder vedrørende budgetlægningen.

Borgermøderne er ikke altid arrangeret af kommunalbestyrelsen, idet det ikke sjældent er politiske partier, evt. i samarbejde med borgerforeninger og lign., der arrangerer mødet.

Også andre foranstaltninger til borgernes orientering end spørgetimer og borgermøder er praktiseret. F. eks. kan nævnes udsendelse af et *kommunalt orienteringsblad*. Udsendelsen af et sådant blad rejser imidlertid en række problemer, der er beslægtet med de foran nævnte vedrørende besvarelser af skriftlige spørgsmål til spørgetimer. Det drejer sig her navnlig om, hvem der skal have adgang til at ytre sig i bladet og på hvis vegne, man ytrer sig.

Endvidere kan nævnes adgang til *besøg på kommunale institutioner*, samt at nogle kommuner lader skattebilletten ledsages af en *redegørelse* for, hvorledes de kommunale skatter anvendes. Ligeledes bliver *skriftlige vejledninger om rettigheder og pligter* og om fremgangsmåden ved ansøgninger m.v. mere og mere almindelige. Endelig er set eksempler på rent informativ *annoncering, udstillinger m.v.*

Også en udvidet anvendelse af *begrundelse af afgørelser* vil kunne bidrage til opfyldelse af borgernes informationsbehov.

4. Fremlæggelse af planer m.v.

I en række gældende love er fastsat, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger skal fremlægges for kommunens beboere, forinden de fremsendes til stadfæstelse ved højere myndigheder.

Det bestemmes således i *byplanloven*, at før kommunalbestyrelsens forslag til en byplan indsendes til ministeriets god-

Emner for borgermøder

Andre foranstaltninger til borgernes orientering

kendelse, skal det fremlægges til offentlig eftersyn på et for beboerne bekvemt sted i mindst 3 uger. Fremlæggelsen skal offentligt bekendtgøres og bekendtgørelsen skal angive forslagens område og fastsætte en frist på mindst 6 uger for adgang til at fremkomme med indsigelser mod og ændringsforslag til forslaget. Dersom der fremkommer indsigelser eller ændringsforslag, som ikke bliver taget til følge af kommunalbestyrelsen, skal de følge med forslaget, når dette indsendes til ministeriet.

Efter *byggeloven* kan der i bygningsvedtægten fastlægges en inddeling af kommunen i grundkredse med henblik på bebyggelsens regulering med hensyn til udnyttelsesgrad m.v. I vedtægterne kan der endvidere fastlægges en inddeling i byggeområder med henblik på bebyggelsens regulering med hensyn til anvendelsesformål.

Vedtægtsforslag om grundkredse eller byggeområder skal fremlægges til offentligt eftersyn i mindst 3 uger og fremlæggelsen skal offentligt bekendtgøres. Også her skal fastsættes en frist på mindst 6 uger til fremsættelse af indsigelser og ændringsforslag, der i givet fald skal følge med forslaget, når dette indsendes til ministeriets godkendelse.

Når den nye *lov om kommuneplanlægning* træder i kraft den 1. februar 1977 afløses de forannævnte bestemmelser imidlertid af en række bestemmelser om fremgangsmåden ved tilvejebringelse af kommuneplaner og lokalplaner, jfr. kapitel 14 D 3. De nye bestemmelser åbner mulighed for en større indflydelse for borgerne i forbindelse med planernes udarbejdelse.

For *kommuneplanernes* vedkommende skal kommunalbestyrelsen inden udarbejdelsen af forslag til kommuneplan offentliggøre en kort redegørelse for hovedspørgsmål og muligheder i planlægningsarbejdet og derefter forestå en oplysningsvirksomhed herom med det formål at fremkalde en *offentlig debat*. Borgerne får derved en mulighed for at udtale sig, allerede inden planforslagets udarbejdes og offentliggøres til kritik med henblik på kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse.

Om *lokalplaner* er det bestemt, at forslaget efter kommunal-

Loven om kommuneplanlægning

Kommuneplaner

Lokalplaner

bestyrelsens foreløbige vedtagelse skal offentliggøres tillige med en kortfattet beskrivelse af dets indhold og af planens retsvirkninger. Kommunalbestyrelsen kan, men skal ikke, offentliggøre alternative forslag. Ved offentliggørelsen skal der endvidere ske individuel underretning ikke alene til de ejere, lejere og brugere af ejendomme, der er omfattet af planen, men i visse tilfælde også af ejendomme uden for planens område, nemlig hvis kommunalbestyrelsen skønner, at planen har betydning for dem. Endvidere skal foreninger med lokalt tilhørsforhold, som har anmodet herom, have individuel underretning.

Indsigelser mod og ændringsforslag til et forslag til lokalplan skal indsendes til kommunalbestyrelsen inden en frist, der skal være mindst 2 måneder. Efter udløbet af fristen kan kommunalbestyrelsen ved en fornyet behandling endeligt vedtage forslaget til lokalplan, men hvis der rettidigt er fremsat indsigelser eller ændringsforslag, kan vedtagelsen tidligst ske en måned efter udløbet af indsigelsesfristen. Ved den endelige vedtagelse kan kommunalbestyrelsen foretage ændringer som følge af fremkomne indsigelser eller ændringsforslag.

For både kommuneplan og lokalplan gælder det, at ved offentliggørelsen af et forslag kan ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, som har afgivet mindretalsudtalelse, forlange denne offentliggjort sammen med en kort begrundelse herfor.

Også for så vidt angår tilvejebringelsen af *regionplaner* er der efter loven om lands- og regionplanlægning og efter loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet sikret borgerne mulighed for indsigt i forslag til planerne og kritik af disse forslag. Om den nærmere procedure herfor henvises til kapitel 14 D 3.

Regionplaner

B. Informationer fra borgerne til kommunalbestyrelsen.

1. Behovsundersøgelser gennem spørgeskemaer og interviews.

En del af de under A omtalte aktiviteter, hvormed kommunalbestyrelsen forsøger at formidle information til borgerne, vil samtidig indebære en kilde til information for kommunalbestyrelsen med hensyn til, hvilke ønsker og behov den lokale

befolkning har. Dette gælder f. eks. borgermøder og reaktioner på fremlagte planer.

Det er imidlertid klart, at de informationer, der kan opnås på denne måde, langt fra er tilstrækkelige eller repræsentative med hensyn til at udtrykke de ønsker og behov, der næres af kommunens befolkning som helhed. Oplysning herom må være af stor interesse for kommunalbestyrelsen, og undersøgelser, der kan bidrage til at kaste lys over i hvert fald visse behov og ønsker, lader sig i og for sig gennemføre uden afgørende tekniske vanskeligheder gennem de metoder, der er udviklet med hensyn til anvendelse af spørgeskemaer, interviews m.v., jfr. herved det forhold, at adskillige private firmaer gennemfører behovsanalyser med henblik på tilrettelæggelse af deres fremtidige produktion.

Sådanne mere systematiske behovsundersøgelser er imidlertid sjældent anvendt i kommunerne eller i den offentlige sektor iøvrigt. Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1973 viste således, at kun ganske få kommunalbestyrelser har forsøgt at anvende sådanne metoder som et led i tilvejebringelsen af grundlaget for sine beslutninger.

**Spørgeskemaer og interviews
anvendes sjældent**

2. Selvstændige initiativer fra borgerne.

Det står i princippet enhver borger eller gruppe af borgere frit for at indsende forslag eller ønsker til kommunalbestyrelsen, men borgeren har ikke noget retligt krav på at få sine forslag sat på dagsordenen for et udvalgsmøde eller et kommunalbestyrelsesmøde. Der er dog næppe tvivl om, at forslag af mere almindelig interesse eller fra større borgergrupper sædvanligvis vil blive gjort til genstand for behandling på politisk plan enten i udvalg eller i selve kommunalbestyrelsen. Problemet ved sådanne henvendelser vil imidlertid ofte være, at det kan være svært at afgøre, *i hvilket omfang den pågældende borger eller gruppe af borgere afspejler holdninger hos større dele af kommunens beboere.* Problemet er til en vis grad beslægtet med de problemer, der opstår omkring den virksomhed, der udøves af lokalråd, der ikke er fremgået af almindelige valg, jfr. herom nedenfor under kapitel 20 B 2.

3. Borgernes adgang til indlæg på kommunalbestyrelsesmøder

Det har været på tale, at tilhørerne på kommunalbestyrelsens møder burde have adgang til – når kommunalbestyrelsens forhandling om et punkt er afsluttet – at komme med indlæg, forinden afstemning finder sted. Der skal i denne forbindelse bortses fra, at en sådan ordning efter den gældende styrelsesordning næppe er lovlig. Herpå kunne der rådes bod ved en lovændring. Derimod skal det fremhæves, at ordningen formentlig er *utilfredsstillende fra et demokratisk synspunkt*.

Det er i denne forbindelse af væsentlig betydning at understrege kommunalbestyrelsens karakter af administrativt organ. Vedtager en kommunalbestyrelse f. eks. en udbygning af kommunens skolevæsen, opførelse af et plejehjem eller byggeordning af et område, kommer også det fulde ansvar for gennemførelsen af beslutningen til at påhvile kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det kan næppe anses for videre demokratisk og stemmende med de ansvarssynspunkter, demokratiet bygger på, at en tilhører deltager i en sådan beslutning, for hvis udførelse han ikke får det ringeste ansvar, idet dette udelukkende påhviler de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det kan naturligvis heroverfor gøres gældende, at den pågældende ikke har stemmeret, men det vil dog vist være urealistisk at tro, at dette i alle tilfælde skulle udelukke enhver væsentlig indflydelse på beslutningens indhold. I så fald ville ordningen jo også stort set være meningsløs. Der kan naturligvis gennem en tilhørers indlæg komme oplysninger eller argumenter frem, som kommunalbestyrelsen ikke har været opmærksom på, men det må trods alt fastholdes, at en sags forsvarlige oplysning ikke kan være afhængig af den tilfældighed, der ligger i, om en tilhører griber ind i beslutningsprocessen.

Ansvarssynspunkter, der til en vis grad bygger på samme betragtninger som de foran anførte, var i øvrigt genstand for overvejelser i forbindelse med folketingsbehandlingen af styrelsesloven, nemlig i forbindelse med spørgsmålet om *adgangen til at indkalde et kommunalbestyrelsesmedlems stedfortræder til møder i kommunalbestyrelsen*.

Mod en ubegrænset adgang til indkaldelse af stedfortræder

Ansvaret for beslutninger

Overvejelser vedrørende stedfortræderindkaldelse

blev det fra indenrigsministeriets side gjort gældende, at noget sådant ville kunne påvirke karakteren af medlemsskabet i kommunale råd. Man påpegede, at stillingen som kommunalbestyrelsesmedlem ikke er begrænset til deltagelse i kommunalbestyrelsens møder, men indebærer et *almindeligt medansvar for styrelsen af kommunernes anliggender*, der giver sig udslag i ret og pligt til at følge med i den daglige administration og i udvalgenes forvaltning. De valgte medlemmer er altså egentlige *deltagere i kommunens forvaltning* og ikke blot interesserepræsentanter ved møderne. En bestemmelse om, at stedfortrædere altid uden videre skulle kunne indkaldes for fraværende medlemmer, ville ikke harmonere med denne placering af kommunalbestyrelsesmedlemmerne i kommunalforvaltningen, og bl.a. af denne grund udtrykte indenrigsministeriet betænkelighed ved at indføre regler om stedfortræderes indtræden ved et medlems rent midlertidige forfald.

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

Det endelige resultat af folketingsbehandlingen blev, at ethvert lovligt forfald af en forventet varighed af mindst 2 måneder begrunder indkaldelse af stedfortræder.

På baggrund af det foranstående må man vist konkludere, at en tilhørers direkte deltagelse i kommunalbestyrelsesforhandlinger snarere må betegnes som en primitivisering end en demokratisering af beslutningsprocessen.

Institutionsdemokrati.

Repræsentation i særlige organer

A. Almindeligt om institutionsdemokrati.

Hverken almindelige demokratiske valg- eller ansvarsprincipper eller planlægnings- og styringshensyn kan være til hinder for, at der i et vist omfang tillægges brugerne af kommunale institutioner indflydelse på den daglige drift af institutionen.

En forudsætning for et sådant kommunalt »forbrugernær-demokrati« må dog være, at forbrugerkredsen har en *vis fastere struktur* som f. eks. kredsen af forældre, der har børn i en skole eller en børnehave, idrætsforeninger eller grundejerforeninger. Derimod vil f.eks. benytterne af kommunale busser eller kommunale badeanstalter ikke udgøre en tilstrækkelig fast afgrænset kreds til, at det vil være hensigtsmæssigt at oprette egentlige nærdemokratiske organer. Den enkelte bruger eller grupper af brugere må her henvises til at fremføre deres ønsker og klager for de almindelige kommunale administrative og kommunale instanser.

Det vil være en forudsætning for, at nærdemokratiske forbrugerordninger kan blive en farbar vej til større medindflydelse i kommunale anliggender, at borgerne viser den fornødne interesse for ordningerne, herunder at de er villige til at påtage sig den arbejdsbyrde, der er forbundet med at skaffe sig en rimelig indsigt i de områder, man kræver deltagelse i administrationen af.

Der er dog i denne forbindelse med rette blevet peget på, at det også er en selvstændig opgave at medvirke til at *skabe* interesse for de forskellige nærdemokratiske ordninger.

**En vis fastere struktur
er nødvendig**

B. Skolenævn og elevråd.

Man har længe på undervisningsområdet været opmærksom på ønskeligheden af at udnytte den sagkundskab og interesse, der findes blandt forældre, lærere og andre interesserede kredse.

Dette er sket ved ordninger, der skaber forbindelse mellem disse persongrupper og kommunalbestyrelsen, nemlig ved etablering af f. eks. skolenævn, lærerråd, voksenundervisningsnævn, fritidsnævn og ungdomsskolenævn.

Det bestemmes således i skolestyrelsesloven (lovbek. nr. 462 af 3. september 1974), at der ved hver folkeskole under kommunens skolevæsen skal oprettes et *skolenævn* på 3 eller 5 medlemmer, idet kommunalbestyrelsen fastsætter medlems-tallet under hensyntagen til skolens størrelse. Et medlem vælges af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. De øvrige medlemmer vælges af og blandt de personer, der har forældremyndigheden over børn, der er indskrevet i skolen.

Skolenævnet skal bl.a. føre *tilsyn* med skolen og påse, at de i skolen optagne børn følger undervisningen på tilfredsstillende måde. Nævnet skal efter indstilling fra lærerrådet *godkende arbejdets fordeling* mellem lærerne og den ugentlige *arbejdsplan*, samt hvilke *undervisningsmidler skolen må benytte*.

Endvidere kan nævnet gennem skolekommissionen stille forslag til kommunalbestyrelsen om *tilvejebringelse og forbedring af skolelokaler* samt om disses forsyning med inventar og materiel, ligesom nævnet efter nærmere fastsatte regler *medvirker ved skolebyggesagers behandling*. Også *ordensregler* for skolen udfærdiges af skolenævnet.

Endelig medvirker skolenævnet ved løsningen af *sociale opgaver*, der er knyttet til skolen og formidler sammen med lærerrådet et samarbejde mellem skole og hjem og et *oplysningsarbejde* blandt skolens forældre, der tager sigte på en forståelse af barnets situation i skolen.

Skolenævnet kan iøvrigt afgive udtalelser og stille forslag til skolekommissionen og kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål, der vedrører skolen. Omvendt er skolenævnet forpligtet til at afgive erklæring i alle sager vedrørende skolen, der forelægges det af skolekommissionen eller kommunalbestyrelsen.

Oprettelse af skolenævn obligatorisk

Skolenævnets opgaver

Der er ved en lovændring i 1974 sket en betydningsfuld udvidelse af skolenævnenes funktioner, idet skolenævnene ved de enkelte skoler kan *fremsætte forslag til den del af kommunens budget, der vedrører den pågældende skole*. Efter anmodning fra skolenævnet skal kommunalbestyrelsen lade dette *administrere dele af budgettet*, der vedrører skolen, efter nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinjer. Skolenævnet afgiver i forbindelse med den årlige budgetbehandling indstilling om størrelsen af bevillinger, der er omfattet af en sådan ordning. Ordningen vil eksempelvis kunne omfatte afgørelse om indkøb af undervisningsmidler, anskaffelse af inventar, bygningsvedligeholdelse, indretning af legeplads samt fordeling af midler til lejrskoleophold, ekskursioner, teater- og museumsbesøg o. lign.

I de retningslinier, som kommunalbestyrelsen fastsætter, vil det f. eks. kunne bestemmes, at indkøb af undervisningsmaterialer, inventar m.v. skal foretages inden for rammerne af en fælles indkøbsordning.

Den praktiske udførelse af skolenævnenes beslutninger om anvendelse af de nævnte bevillinger vil naturligvis ske gennem skolens leder.

Det er endvidere i en bestemmelse i skolestyrelsesloven, således som loven er ændret i 1974, fastsat, at eleverne har ret til at danne *elevråd eller andre lignende elevsammenslutninger*, der kan varetage elevernes interesser over for skolens ledelse og lærerråd, og som gennem dertil udpegede repræsentanter kan udøve elevrådets (elevsammenslutningens) lovhjemlede repræsentationsret i skolenævnets møder efter nærmere fastsatte regler. Et elevråd vil endvidere sammen med elevråd ved andre skoler i kommunen kunne varetage elevernes interesser over for skolekommissionen og kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor dette måtte være aktuelt.

Det må følge af bestemmelsen, at der skal stilles et *egnet lokale og andre nødvendige faciliteter til rådighed for elevrådets virksomhed* på skolen.

Bestemmelsen fastsætter ikke, hvorledes elevråd vælges og sammensættes, og det er således i overensstemmelse med hidtidig praksis *eleverne selv*, dvs. elevforsamlingen på den en-

Vigtig udvidelse af skolenævnenes funktioner i 1974

Elevråd m.v.

Lokaler m.v. skal stilles til rådighed

Eleverne bestemmer selv valg måde m.v.

kelte skole, der må træffe bestemmelse om valgmåde, organisationsform, vedtægter o. lign.

Bestemmelsen omfatter såvel folkeskoler som kommunale og amtskommunale gymnasieskoler.

Som det vil ses, kan der gennem en skolenævnssordning og elevrådsordning åbnes mulighed for, at repræsentanter, der er valgt af direkte implicerede, får en særlig medindflydelse på den pågældende skoles forhold. Dette sker vel at mærke uden at undergrave kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar med hensyn til bevillinger og planlægning af kommunens skoleforhold som helhed.

C. Daginstitutioner.

Også på daginstitutionsområdet har man de senere år søgt at styrke forældrenes indflydelse på den institution, som de overlader deres børn til.

Efter socialministeriets cirkulære nr. 44 af 20. marts 1970 om forældreindflydelse ved anerkendte daginstitutioner under børne- og ungdomsforsorgen skal der således ved anerkendte *kommunale daginstitutioner* vælges et *forældreråd* af og blandt forældrene til børnene i den pågældende institution. Ved anerkendte, *ikke kommunale institutioner* skal *mindst to af medlemmerne af bestyrelsen* vælges af og blandt forældrene til børnene på institutionen.

Forældreråd

D. Idrætsanlæg m.v.

I en række kommuner har kommunalbestyrelsen i større eller mindre omfang overladt den daglige administration af f. eks. kommunale klubhuse til de pågældende idrætsforeninger, altså til anlæggenes daglige brugere.

Da der er tale om anlæg, der tilhører kommunen, må det i forbindelse med sådanne ordninger påhvile de kommunale myndigheder at føre et vist *tilsyn* med benyttelsen og vedligeholdelsen, men et sådant tilsyn udelukker ikke, at anlæggenes daglige benyttelse i meget vid udstrækning sker i overensstemmelse med de enkelte brugergrupperes ønsker.

Kommunen skal føre et vist tilsyn

E. Grundejerforeninger m.v.

Efter den *lov om kommuneplanlægning*, der blev vedtaget i 1975 (lov nr. 287 af 13. juni 1975), og som træder i kraft 1. februar 1977, kan kommunalbestyrelsen meddele mindre betydende *dispensationer* fra bestemmelser i en lokalplan, som ikke vil ændre den særlige karakter af det område, som planen søger at skabe eller fastholde. Det fastsættes imidlertid videre i loven, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige en grundejerforening eller med pågældende grundejeres samtykke en beboerforening til at tillade sådanne lempelser. De afgørelser, sådanne foreninger træffer, kan inden 4 uger indklages for kommunalbestyrelsen.

Ordninger, hvorved det overlades private grundejer- og beboerforeninger at administrere sådanne dispensationsordninger, rejser en række problemer med hensyn til, i hvilket omfang sådanne foreninger vil være undergivet loven om offentlighed i forvaltningen, ombudsmandsloven o.s.v. Nærmere regler herom findes endnu ikke.

Dispensationsadgang fra 1977

Lokalråd m.v.

A. Almindeligt om lokalråd.

Kravet om sådanne råd må naturligvis ses i forbindelse med den almindelige kulturelle og politiske udvikling. Det lader sig næppe afvise, at interessen for *små enheder* på mange områder er stigende, hvilket vel igen hænger sammen med ønsket om solidaritet og personlig medleven i fælles anliggender. Ønsket om små enheder er ikke foreneligt med ønsket om den størst mulige effektivitet, og konfrontationen af de modstridende hensyn kan utvivlsomt i mange tilfælde give anledning til en dybtgående uenighed.

Spørgsmålet om oprettelse af lokalråd eller andre former for råd, der dækker et mindre geografisk område af kommunen, må dog først og fremmest karakteriseres som et *storbyfænomen*. Spørgsmålet har været berørt i forbindelse med behandlingen af loven om revision af den kommunale inddeling i Århus, Odense og Ålborg byområder i 1968, jfr. nedenfor under B 1., og i forbindelse med Københavns kommunes forfatningsudvalgs arbejde, jfr. nedenfor under B. 3.

I Københavns Kommune har der i en årrække eksisteret en række ikke-folkevalgte lokalråd uden officiel status. I Kommunernes Landsforenings undersøgelse fra 1973 har ingen kommunalstyrelse svaret, at den har søgt oprettet lokalråd.

Desværre har den hidtidige diskussion om lokalråd i en vis udstrækning været præget af uklarhed på fundamentale punkter. Det har således langt fra altid været præciseret, om sådanne råd tænkes tillagt egentlig forvaingskompetence eller kun rådgivende funktioner. Endvidere er betegnelsen lokal-

**Effektivitet contra
øget humanisering**

**Lokalråd er et
storbyfænomen**

råd anvendt uden angivelse af, hvorledes et sådant organ tænkes sammensat.

B. Forskellige former for lokalråd.

1. Lokalråd med selvstændig forvaltningskompetence.

Organer, der skal kunne udøve offentligretlige beføjelser over for borgerne eller disponere over offentlige midler, kan ikke sammensættes ved, at en mere eller mindre tilfældig kreds af borgere eller foreninger og sammenslutninger udpeger et mere eller mindre vilkårligt antal medlemmer. Organer, der skal udøve sådanne funktioner, må enten indgå i et almindeligt statsligt forvaltningshierarki eller udpeges gennem lokale valg, der afholdes med *respekt af princippet om almindelig og lige valgret*.

Skal der oprettes lokalråd med selvstændig forvaltningskompetence, må dette følges ske gennem *valg* af det pågældende områdes beboere. Noget sådant vil kræve lovhjemmel bl. a. med hensyn til, efter hvilke regler man skal fastsætte valgområderne og afvikle valget.

Spørgsmålet om oprettelse af lokalråd med selvstændig kompetence var fremme i forbindelse med behandlingen af loven om revision af den kommunale inddeling i Århus, Odense og Aalborg byområder i 1969.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlem) i det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, udtalte, at man var enig i, at der burde foretages omfattende kommunesammenlægninger i de tre storbyområder, så der kunne sikres fælles planlægning og fuld økonomisk udligning i hvert af de tre områder. Mindretallet var imidlertid af den opfattelse, at oprettelsen af så store kommuner ville medføre uhåndterlige administrationsapparater og manglende kontakt mellem borgere og politikere. Mindretallet foreslog derfor, at hver af de 3 nye storkommuner blev opdelt i et antal *distriktskommuner*, der hver især skulle tillægges myndighed over lokale opgaver, mens de store fællesopgaver for hele området skulle henlægges under et *storbyråd*.

Man forestillede sig, at hver distriktskommune skulle have

Princippet om almindelig og lige valgret må respekteres

Folketingsudvalgets overvejelser

Mindretalsindstillingen

et indbyggertal på 50.000-60.000, men størrelsen af distriktskommunerne måtte iøvrigt fastlægges efter de lokale forhold og den opgavefordeling, der blev fastsat mellem storkommunen og distriktskommunerne. Såvel storbyråd som distriktsråd skulle vælges ved *direkte valg*.

Finansieringen af såvel storbyrådets som distriktsrådenes opgaver skulle ske ved, at storbyrådet fastsatte en fælles beskatningsprocent for hele området, men en del af det samlede skattebeløb skulle fordeles mellem distriktskommunerne efter visse kriterier, herunder befolkningstal, aldersfordeling og befolkningstilvækst.

De øvrige medlemmer af folketingsudvalget udtalte imidlertid om lokalråd, »at sådanne organer, hvis de skal have tillagt særlige beføjelser og kunne disponere over offentlige midler, rejser særlige problemer, idet lokalrådene i så fald vil kunne komme til at virke som et tredje folkevalgt organ på lokalplanet og kunne hæmme kommunestyrets effektivitet. Spørgsmålet om oprettelse af lokalorganer med rent rådgivende eller henstillende funktioner må imidlertid kunne tages op på et senere tidspunkt«.

Overfor det fremsatte forslag om distriktsråd må man nok anføre, at dersom man vil operere med indbyggertal på helt op til 50-60.000 for den enkelte distriktskommune, må det forekomme meget tvivlsomt, om man ad denne vej kan fremme den erklærede målsætning om nærmere kontakt med borgerne m.v. Der ville jo i så fald blive tale om enheder af en størrelsesorden, der svarer til de største købstæders.

Det må iøvrigt erkendes, at der i hvert fald ud fra kommunalreformens forudsætninger kan anføres en række grunde for folketingsudvalgets afvisning af lokalråd med særlige beføjelser og dispositionsret over offentlige midler. Det ville således næppe være hensigtsmæssigt at overlade administrationen af mere eller mindre *lovbundne sagsområder* til lokalråd. En sådan administration vil formentlig bedre og mere betryggende kunne udføres af den almindelige kommunale administration, som eventuelt vil kunne udbygges med lokale filialkontorer. At tillægge lokalråd *dispensationsbeføjelser* ville næppe heller være ganske betryggende og ville i hvert fald

Flertalsindstillingen

Nærmere analyse af mindretallets forslag

kunne medføre en uensartet retstilstand indenfor kommunens område.

Med hensyn til andre opgaver, hvilket i praksis vil sige *planlægning*, *anlægsvirksomhed m.v.*, synes det også tvivlsomt, om det vil være hensigtsmæssigt at henlægge egentlig kompetence til lokalråd. Meningen med kommunalreformen er jo netop, at der gennem en passende kommuneinddeling, etableringen af økonomiudvalg osv. skal skabes mulighed for en planlægning og opgaveprioritering ud fra helhedssynspunkter.

Det er da også i debatten om lokalråd blevet fremhævet, at alle kommunale foranstaltninger af væsentlig betydning formentlig i første række er et spørgsmål om *bevillinger*, og at dette ikke mindst gælder de miljøforbedrende foranstaltninger, som vel måtte være et af lokalrådenes vigtigste virkefelter. I denne forbindelse er der imidlertid blevet peget på, at egentlig kompetence med hensyn til adgang til at træffe beslutninger af væsentlig betydning kun kan findes hos organer med *generel bevillingsret*, og at det er urealistisk at forestille sig, at en sådan bevillingsret kan tillægges organer, der er den enkelte borger nærmere end kommunalbestyrelsen.

Bevillingsspørgsmålets betydning

2. Lokalråd med rådgivende og henstillende funktioner.

Det følger af de demokratiske frihedsrettigheder, at borgerne frit kan slutte sig sammen i foreninger og grupper med henblik på varetagelse af deres interesser. Dette kan ske i såvel politiske som upolitiske former. Fælles for alle sådanne sammenslutninger er imidlertid, at der normalt ikke kan etableres noget monopol på varetagelse af bestemte interesser. Konkurrerende foretagender kan i reglen frit etableres.

Den hidtidige diskussion om lokalråd synes imidlertid at have bygget på en forestilling om en eller anden form for monopolstilling for sådanne råd, selvom de kun tænkes tillagt rådgivende og henstillende myndighed. I hvert fald har der vist nok ikke været tanker fremme om, at der inden for samme geografiske område skulle kunne etableres flere konkurrerende lokalråd.

Et lokalråd af den her omtalte type er imidlertid en pressionsgruppe i den forstand, at rådet i konkurrence med mange

Kan et rådgivende lokalråd have monopol som pressionsgruppe?

andre interesser forsøger at få bestemte hensyn tilgodeset og prioriteret bedst muligt indenfor kommunens samlede muligheder. Heri er der intet forkert eller suspekt – tværtimod – men det vil næppe være muligt på rimelig vis at begrunde, hvorfor ét lokalråd skulle have monopol fremfor andre tilsvarende eller lignende organer. Et sådant monopol ville i hvert fald kræve lovhjemmel. Dette gælder også, dersom man ville etablere et monopol på den måde, at kommunalbestyrelsen skulle være forpligtet til at indhente *udtalelser* fra det pågældende lokalråd. En sådan høringspligt ville i sig selv nødvendiggøre retsregler om rådets sammensætning og virksomhed.

3. De foreslåede bydelsråd i København.

I forbindelse med Københavns kommunes forfatningsudvalgs arbejde med kommunens forslag til ny styrelseslov for København og den deraf følgende politiske diskussion er der fra borgerrepræsentationens politiske grupper fremkommet en række forslag om etablering af nye organer inden for kommunens hidtidige område.

Det forslag, der har opnået størst tilslutning i borgerrepræsentationen, er et forslag om at oprette et antal *direkte valgte bydelsråd*, således at distriktet for det enkelte bydelsråd skal kunne omfatte en eller flere folketingsvalgs- og opstillingskredse/afstemningsområder med rimeligt hensyn til andre forvaltningsmæssige og naturlige kvarterinddelinger. Der skal tillægges bydelsrådene *forslagsret*, idet den endelige beslutnings- og bevillingsmyndighed fortsat skal ligge hos borgerrepræsentationen. Det er endvidere efter forslaget tanken, at borgerrepræsentationen skal kunne overlade bydelsrådene nærmere angivne funktioner af tilsynsmæssig eller administrativ karakter.

C. Kommunale filialkontorer.

Spørgsmålet om oprettelse af lokalråd vil hovedsagelig opstå i de største bysamfund. En del af de behov, som søges opfyldt gennem lokalrådene, vil imidlertid også eksistere uden for de helt store byområder. Dette gælder således borgerens

behov for at kunne henvende sig med administrative problemer og klager til personer, han kender, borgerens behov for at modtage rådgivning fra personer med det fornødne lokalkendskab i snævrere forstand og endelig borgerens behov for at modtage information om kommunale dispositioner eller planer, der vedrører netop hans del af kommunen.

I større bysamfund vil oprettelse af kommunale filialkontorer – foruden at betyde en rent praktisk lettelse for borgeren – nok i nogen grad kunne bidrage til et mere fortroligt forhold mellem borgeren og den kommunale administration, især hvis disse kontorer udstyres med det fornødne personale, både antals- og kvalifikationsmæssigt.

Der kan måske i denne forbindelse være grund til at understrege, at skrankeekspedition og anden direkte ekspedition af borgerne under alle omstændigheder *kræver betydelige personlige kvaliteter*. Der tages næppe altid tilstrækkeligt hensyn her til ved personaleplaceringer.

Borgernes klageadgang

Det er kommunalbestyrelsens og den kommunale forvaltnings opgave at varetage offentlige interesser, og det er ikke altid, at disse interesser er sammenfaldende med den enkelte borgers. Bygnings- og byplanlovgivningen, lovgivningen om sociale ydelser og skattelovgivningen er blot eksempler på områder, hvor konflikter kan opstå mellem de kommunale myndigheder og borgeren. Spørgsmålet om, hvorledes sådanne konflikter løses, er derfor af betydelig interesse.

Konflikter mellem borgerne og kommunale myndigheder kan imidlertid være af meget forskellig karakter, og dette forhold er af væsentlig betydning for, i hvilket omfang og til hvem en afgørelse skal kunne påklages.

A. Klager over tjenestemænds afgørelser.

Den omstændighed, at der ved kommunalreformen er skabt væsentlig større kommuner, vil medføre, at der fremtidig vil blive afgjort flere sager på tjenestemandspan. Efter klage fra borgeren *vil kommunalbestyrelsen eller dens udvalg imidlertid kunne tage sådanne sager op* til behandling og normalt vil det være muligt for kommunalbestyrelsen eller udvalget at omgøre den af forvaltningen truffe afgørelse, dersom man finder behov derfor. Hvilken værdi, denne klageadgang skal have, afhænger imidlertid ganske af, i hvilken udstrækning formanden og de øvrige medlemmer i kommunalbestyrelse og udvalg er indstillet på at sætte sådanne sager på dagsordenen og underkaste dem realitetsbehandling.

Drejer det sig om uoverensstemmelser vedrørende selve

sagsbehandlingen vil borgeren endvidere kunne henvende sig til *borgmesteren* i hans egenskab af øverste leder af kommunens administration.

B. Klager over udvalgs afgørelser.

Som tidligere nævnt er kommunalbestyrelsens stående udvalg i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, dog med de begrænsninger der er fastsat i lovgivningen. Sådanne begrænsninger gælder imidlertid alene med hensyn til det *sociale udvalg*, der på visse områder har en selvstændig, altså af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence. De fleste af de afgørelser, det sociale udvalg således kan træffe, uden at kommunalbestyrelsen kan gribe ind, kan imidlertid ifølge udtrykkelig lovhjemmel indbringes for højere myndigheder, navnlig amtsankenævnet og den sociale ankestyrelse.

De øvrige udvalgs afgørelser kan borgeren klage over til kommunalbestyrelsen, der kan ændre udvalgets afgørelse. Værdien af denne klageadgang er imidlertid også her afhængig af kommunalbestyrelsens indstilling med hensyn til realitetsbehandling af klager. Det spiller i denne forbindelse en rolle, at de enkelte udvalgs medlemmer ofte har opnået en betydelig sagkundskab med hensyn til netop de anliggender, det pågældende udvalg beskæftiger sig med. Kommunalbestyrelsen vil derfor ofte være tilbageholdende med at ændre et udvalgs afgørelse, medmindre denne er åbenbart urigtig eller urimelig.

C. Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser.

Drejer det sig om tvister angående *lovfortolkning eller andre rene retsspørgsmål*, er der i og for sig ingen afgørende hensyn, der taler mod, at der tillægges borgeren ret til at indbringe sagen for en statslig eller på anden måde neutral instans. En sådan klageadgang er da også i vidt omfang hjemlet efter den gældende lovgivning. Vanskelighederne i denne type klagesager består hovedsagelig i, at det undertiden kan være svært at skille sagens juridiske omstændigheder fra dens faktiske, f. eks. at finde ud af, om grundlaget for at anvende en bestemt

**Uoverensstemmelser
vedrørende retsspørgsmål**

retsregel overhovedet er til stede. Ud over adgangen til at klage til en anden administrativ instans er der efter den gældende ordning normalt adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Adgangen til at indbringe uoverensstemmelser med kommunen for domstolene må dog ikke overvurderes, idet borgeren – medmindre han kan få f. eks. en faglig organisation til at føre sagen for sig – vil være uforholdsmæssigt svagt stillet over for kommunen både af omkostningsmæssige og tidsmæssige grunde.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang borgeren bør have adgang til at påklage *afgørelser, som kommunale myndigheder har truffet på et skønsmæssigt grundlag*, er vanskeligt, fordi to *indbyrdes modstridende hensyn* gør sig gældende. Det ene er hensynet til borgerens ønske om efterprøvelse af skønnet hos en neutral instans. Det andet er hensynet til gennemførelsen af en virkelig decentralisering af afgørelsesmyndighed, således at kommunalbestyrelsen i videst mulig udstrækning kan blive et *generelt kompetent* organ på det lokale plan med den heraf følgende mulighed for at samordne og samstemme administration og planlægning. En ordning, hvorefter en kommunalbestyrelses skøn i almindelighed skulle kunne underkendes af centrale organer, ville i hvert fald stemme dårligt med kommunalreformens målsætninger.

Dersom det drejer sig om uoverensstemmelser vedrørende selve sagsbehandlingen er det en ret almindelig fremgangsmåde, at borgeren klager til vedkommende *fagministerium* eller den almindelige *kommunale tilsynsmyndighed*. Disse instanser vil ganske vist meget ofte savne hjemmel til at træffe afgørelser med hensyn til sagsbehandlingen eller til at meddele kommunalbestyrelsen pålæg i så henseende, men efter hidtidig praksis har man i et vist omfang afgivet *vejledende udtalelser*. Sådanne udtalelser afgives naturligvis normalt ikke før kommunalbestyrelsen har haft lejlighed til at udtale sig i sagen. Til gengæld accepteres eller efterleves udtalelserne i reglen af kommunalbestyrelserne.

Også fejl i forbindelse med selve sagsbehandlingen kan naturligvis være af en sådan karakter, at spørgsmålet kan ind-

**Uoverensstemmelser
vedrørende skønsspørgsmål**

Modstridende hensyn

**Uoverensstemmelser
vedrørende sagsbehandlingen**

bringes for domstolene, eventuelt med den følge, at den trufne afgørelse erklæres for ugyldig.

D. Ombudsmanden og kommunerne.

Klager kan i et vist omfang indbringes for *folketingets ombudsmand*. Ombudsmandens kompetence er dog på forskellig måde begrænset over for kommunale myndigheder. For det første kan ombudsmanden kun behandle sager inden for områder, hvor der er hjemmel for rekurs – dvs. mulighed for at indklage sagen til en statsmyndighed. For det andet gælder, at den samlede kommunalbestyrelses virksomhed ikke er undergivet ombudsmanden. Endelig er der i ombudsmandsloven optaget en noget kryptisk bestemmelse om, at ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Det er et spørgsmål, om ikke kommunalreformen og den forøgelse af kommunernes sagområder, som følger heraf, må gøre det naturligt, at ombudsmandens kompetence udvides på det kommunale område. Det må herved erindres, at ombudsmanden ikke kan ændre eller omstøde trufne afgørelser, men normalt alene kan tage stilling til og eventuelt rette kritik mod sagsbehandlingen. Nogen indskrænkning i det kommunale selvstyre vil der altså ikke blive tale om.

Spørgsmålet om en udvidelse af ombudsmandens kompetence over for kommunerne har bl.a. været berørt i en betænkning fra 1971 fra en arbejdsgruppe vedrørende centraladministrationens organisation.

Til slut skal nævnes, at en udvidet anvendelse af *begrundelse af afgørelser* over for borgerne sandsynligvis vil kunne reducere antallet af klagesager. Spørgsmålet om offentlige myndigheders pligt til at begrunde afgørelser er i øjeblikket genstand for overvejelser.

Begrænsninger i ombudsmandens kompetence

Bør ombudsmandens kompetence udvides?

Lov nr. 223 af 31.maj 1968 om kommunernes styrelse

som ændret ved lov nr. 219 af 4. juni 1968, lov nr. 125 af 25. marts 1970, lov nr. 283 af 9. juni 1971, lov nr. 229 af 30. april 1973, lov nr. 372 af 13. juni 1973, lov nr. 204 af 28. maj 1975, lov nr. 329 af 26. juni 1975, lov nr. 154 af 31. marts 1976 og lov nr. 239 af 12. maj 1976.

I. Almindelige bestemmelser

§ 1

Loven gælder for amtskommuner og samtlige øvrige kommuner (primærkommuner) med undtagelse af Københavns kommune, jfr. dog § 36, § 37, stk. 2, § 38, stk. 2, 1. pkt., § 45, stk. 1, § 67 og § 70, stk. 4 og 5.

Stk. 2. Lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, med mindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

§ 2

Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov.

Stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren. Vedtægten skal være tilgængelig for kommunens beboere.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen vedtager selv sin forretningsorden.

§ 3

Kommunalbestyrelsen i amtskommuner benævnes amtsrådet, hvis formand betegnes amtsborgmester. For primærkommunerne fastsættes kommunalbestyrelsens benævnelse i styrelsesvedtægten. Kommunalbestyrelsens formand betegnes borgmester.

§ 4

Ændring af en kommunes navn kan kun ske med indenrigsministerens samtykke.

Stk. 2. Kommunevåben og -segl, der er godkendt af indenrigsministeren og er anmeldt for direktoratet for patent- og varemærkevæsenet i henhold til regler, der fastsættes af handelsministeren, er forbeholdt de pågældende kommunale myndigheder.

II. Kommunalbestyrelsen

§ 5

Kommunalbestyrelsens medlemstal, der skal være ulige, fastsættes i styrelsesvedtægten. Medlemstallet skal i amtskommuner samt i Odense, Ålborg og Århus kommuner være mindst 13 og højst 31, i de øvrige kommuner mindst 5 og højst 25.

§ 6

Den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder et konstituerende møde, umiddelbart før dens funktionsperiode begynder. Indkaldelse til mødet foretages af det medlem, der længst har været medlem af kommunalbestyrelsen, eller, hvis flere har været medlem lige længe, af den ældste af disse.

Stk. 2. På det konstituerende møde vælger kommunalbestyrelsen sin formand blandt sine medlemmer. Valget har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Valget ledes af det medlem, der har indkaldt til mødet.

Stk. 3. Til valg af formand kræves ved første afstemning absolut stemmeflertal af kommunalbestyrelsens tilstedeværende medlemmer, jfr. § 11, stk. 1. Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat absolut flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på én kandidat, er

den pågældende valgt. Bringer anden afstemning heller ikke nogen afgørelse, foretages bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning.

Stk. 4. Amdsrådets formand kan ikke samtidig være formand for kommunalbestyrelsen i en primærkommune.

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

Stk. 6. Det kan i styrelsesvedtægten bestemmes, at kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer vælger en første og en anden næstformand til i den nævnte rækkefølge at fungere i formandens forfald. Valget ledes som angivet i stk. 5 og foretages under ét efter forholdstalsvalgmåden, jfr. § 24, stk. 3.

§ 7

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen er pligtig at modtage valg til formand eller næstformand.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan efter anmodning fritage formand og næstformand for deres hverv for resten af funktionstiden. Formanden har krav på fritagelse, dersom han vælges til formand for en anden kommunalbestyrelse, jfr. § 6, stk. 4.

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

§ 8

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

Stk. 2. Ekstraordinære møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne for-

langer det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for de ekstraordinære møders afholdelse, og møderne bekendtgøres så vidt muligt forud for kommunens beboere.

Stk. 3. Borgmesteren giver inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet, og sørger så vidt muligt for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

§ 9

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

Stk. 2. Amtsborgmesteren giver forinden møderne i videst muligt omfang medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet.

§ 10

Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden. Sager, der behandles for lukkede døre, foretages så vidt muligt sidst.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære behandlingen af sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan tilkalde andre personer til at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

§ 11

Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdel af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt.

§ 12

En sags vedtagelse kræver kun én behandling i kommunalbestyrelsen, medmindre andet særligt er bestemt.

§ 13

Kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

§ 14

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.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

§ 15

Når et medlem er forhindret i at deltage i det konstituerende møde, jfr. § 6, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet.

Stk. 2. Når et medlem har forfald i mindst 2 måneder, indkalder kommunalbestyrelsen stedfortræderen til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede.

Stk. 4. Når stedfortræderen for kommunalbestyrelsens formand eller næstformand er indtrådt i henhold til stk. 2, udpeger kommunalbestyrelsen efter reglerne i § 6 den, der under fraværet skal varetage funktionerne som henholdsvis formand eller næstformand.

§ 16

For deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og i udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, ydes der medlemmerne diæter.

Stk. 2. *Efter samme regler som i stk. 1 kan der med tilsynsmyndighedens samtykke ydes diæter for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere. Ligeledes kan der med tilsynsmyndighedens samtykke ydes diæter til et medlem af kommunalbestyrelsen, der dokumenterer tabt arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i kursus m.v., der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.*

Stk. 3. *Er der tillagt nogen særligt honorar for bestridelse af et kommunalt hverv, kan der dog ikke ydes den pågældende diæter for møder m.v. i forbindelse med hvervets varetagelse.*

Stk. 4. *Indenrigsministeren fastsætter regler om størrelsen af diæterne. Disse fastsættes til et bestemt beløb pr. dag, og således at der for dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer, ydes det dobbelte beløb. Hvor et medlem dokumenterer mistet arbejdsfortjeneste ud over det fastsatte diætbeløb, ydes der erstatning for tabet, dog således at der i alt pr. dag højst kan udbetales det tredobbelte af det diætbeløb, der af indenrigsministeren er fastsat for møder af ikke over 4 timers varighed.*

Stk. 5. *Når ganske særlige hensyn taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke tillægge formanden for et udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen, et årligt honorar.*

Stk. 6. *Kommunalbestyrelsen kan 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.*

III. Udvalg m.v.

§ 17

Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens

anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen vælger medlemmer af de udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen eller kommunen i henhold til andre bestemmelser skal være repræsenteret.

Stk. 3. Valg af medlemmer til de i stk. 1 og 2 nævnte udvalg m.v. finder sted umiddelbart efter valg af kommunalbestyrelsens formand og næstformand (næstformænd). Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Stk. 4. I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan pålægge et eller flere af sine medlemmer at udføre særlige kommunale hverv. Sådanne hverv kan også tildeles andre af kommunens beboere, som er villige dertil.

§ 18

Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Stk. 2. Økonomiudvalget forestår i overensstemmelse med styrelsesvedtægten bestemmelser kommunens kasse- og regnskabsvæsen og har indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

§ 19

Medlemmerne af de stående udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, jfr. dog stk. 3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i primærkommuner nedsætter et

udvalg, det sociale udvalg, til forvaltning af sociale anliggender i kommunen.

Stk. 3. I kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, nedsættes et havneudvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af havnens anliggender. I styrelsesvedtægten kan det bestemmes, at personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan vælges til medlem af havneudvalget, hvis de er villige dertil. Flertallet af pladserne i udvalget skal dog altid beklædes af medlemmer af kommunalbestyrelsen.

§ 20

Udvalgene vælger selv deres formand, jfr. dog § 18, stk. 1.

Stk. 2. Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. De er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Alle beslutninger træffes ved stemmeflertal.

Stk. 3. Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden. For hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres. Protokollen autoriseres af kommunalbestyrelsens formand.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsens formand har ret til at overvære forhandlingerne i udvalg, selv om han ikke er medlem. Han underrettes om tidspunktet for udvalgsmøderne og modtager dagsorden, hvis en sådan udsendes til medlemmerne.

§ 21

Udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de regler m.v., der er udstedt af kommunalbestyrelsen. De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

Stk. 2. Udvalgene skal efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til flerårige budgetoverslag, jfr. § 37, stk. 2.

§ 22

Et medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe

ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger. Udvalgene er – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

§ 23

Ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

§ 24

Ved flertalsvalg er den kandidat valgt, der opnår absolut flertal af de afgivne stemmer. Opnås sådant flertal ikke ved første afstemning, foretages ny afstemning. Opnår en kandidat ej heller ved denne afstemning absolut flertal af de afgivne stemmer, foretages bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer, således at det ved stemmelighed afgøres ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, træffes afgørelsen ved lodtrækning.

Stk. 2. Ved ansættelse i kommunens tjeneste foretages valget mellem flere ansøgere på den i stk. 1 angivne måde.

Stk. 3. Forholdstalsvalg i henhold til denne lov foretages på grundlag af d'Hondts metode efter følgende regler: kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Hver gruppes medlemstal deles med 1, 2, 3 osv. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter. 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 dem tilfaldne pladser. Giver en gruppe afkald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper på den foran angivne måde.

§ 25

Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages som forholdstalsvalg.

Stk. 2. Ved kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsens formand skal have sæde, regnes formandens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken formanden hører.

§ 26

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

§ 27

Har en gruppe ikke ved forholdstalsvalg i henhold til § 24 fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en fordeling under ét af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra den eller de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange. Den gruppe, der har krav på yderligere udvalgspladser, kan kræve, at der ikke efter foranstående anvises den mere end én plads i hvert udvalg.

Stk. 2. Uoverensstemmelser mellem grupper, der skal afgive udvalgspladser efter foranstående bestemmelser, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. Såfremt en gruppe ved anvendelsen af den i stk. 1 og 2 angivne fremgangsmåde mister flertallet i et udvalg, kan gruppen udpege et så stort antal overtallige medlemmer af vedkommende udvalg, som er nødvendigt for at bevare flertal i dette.

§ 28

Udtræder et medlem i valgperiodens løb af et udvalg, en kom-

mission, en bestyrelse eller lignende, hvori han er indvalgt af en bestemt gruppe inden for kommunalbestyrelsen, besættes den ledigblevne plads af den samme gruppe.

Stk. 2. Når et udvalgsmedlem har forfald i mindst 2 måneder, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe hindringen varer.

§ 29

Et udvalgsmedlem må ikke mod betaling yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgået offentlig licitation eller, hvor forholdene særlig taler derfor, i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.

Stk. 2. Ingen, der er ansat i kommunens tjeneste, kan være medlem af udvalg, hvorunder spørgsmål vedrørende hans tjenesteforhold hører.

IV. Kommunalbestyrelsens formand

§ 30

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

§ 31

Formanden drager omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Han kan på kommunalbestyrelsens vegne afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formanden har den daglige ledelse af kommunens administration. Han fordeler sagerne til de pågældende udvalg og udfærdiger om fornødent forskrifter for sagernes ekspedition. Han drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer, jfr. § 18, stk. 2. Formanden har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v.

Stk. 3. De nærmere regler om formandens forretninger fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 32

Dokumenter vedrørende køb, salg og andre dispositioner over fast ejendom, optagelse af lån og afgivelse af garanti skal underskrives af kommunalbestyrelsens formand og en person, der er bemyndiget dertil af kommunalbestyrelsen. Samme regel gælder ved ophævelse af forbudspåtegninger og lignende, når det af påtegningen fremgår, at der kun kan disponeres over dokumentet med kommunalbestyrelsens samtykke.

§ 33

Når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved denne lov og kommunens styrelsesvedtægt.

§ 34

Der ydes kommunalbestyrelsens formand et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. Hvor forholdene taler derfor, kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke vedtage at yde næstformanden et vederlag for udførelse af de ham i henhold til § 33 påhvillende opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag. Dette vederlags størrelse fastsættes under hensyn til navnlig arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 2 finder tilsvarende anvendelse, hvor et medlem i henhold til § 15, stk. 4, udpeges til at fungere som formand eller næstformand.

§ 35

I styrelsesvedtægten kan fastsættes bestemmelser om ydelse af efterløn og pension til afgåede formænd.

V. Kommunens økonomiske forvaltning

§ 36

Kommunens regnskabsår løber fra den 1. januar til den 31. december.

§ 37

Inden den 1. september udarbejder økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår.

Stk. 2. Forslaget ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde fastsættes af indenrigsministeren.

§ 38

Økonomiudvalgets forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum.

Stk. 2. Ved 2. behandling, som foretages senest den 1. oktober, undergives forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

§ 39

Det endeligt vedtagne årsbudget og de flerårige budgetoverslag skal være tilgængelig for kommunens beboere.

§ 40

Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jfr. § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt.

Stk. 3. *Enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes.*

§ 41

Beslutning om optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelser og pantsætning af kommunale aktiver træffes af kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalget kan dog bemyndiges til at træffe beslutning om garanti for lån som de i § 57, stk. 2 og 3, omhandlede inden for betingelser og grænser, der fastsættes af kommunalbestyrelsen.*

§ 42

Enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Stk. 2. *Kommunalbestyrelsen skal meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed.*

Stk. 3. *Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.*

§ 43

Kommunens bogføring skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

§ 44

Midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i bank, sparekasse, på postkonto eller anbringes i sådanne obligationer, i hvilke umyndiges midler kan anbringes.

* I. punktum som gældende fra 1. januar 1977.

Stk. 2. *Kommunens omsætningspapirer skal, for så vidt de ikke sikres på anden lige så betryggende måde, forsynes med påtegning om, at de tilhører kommunen, og at der kun må rådes over papiret med kommunalbestyrelsens samtykke. Påtegningen skal så vidt muligt noteres i vedkommende institutions bøger.*

§ 45

Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist. 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.

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

Stk. 3. *Ingen kan deltage i afgørelsen af en regnskabsbemærkning, som vedkommer den forvaltning, hvori han som medlem af økonomiudvalget, et stående udvalg eller ifølge et særligt kommunalt hverv direkte har deltaget.*

Stk. 4. *Det endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.*

§ 46

De nærmere regler om affattelsen af årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag, om behandlingen af tillægsbevillingssager og om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, herunder bestemmelser om anvisning og om økonomiudvalgets kontrol med ind- og udbetalinger, fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 2. *I styrelsesvedtægten fastsættes endvidere nærmere regler om aflæggelsen af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger.*

VI. Tilsynsmyndighederne

§ 47

Tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune varetages af indenrigsministeren.

Stk. 2. Tilsynet med de øvrige primærkommuner varetages af tilsynsrådene, jfr. § 48. Indenrigsministeren kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Stk. 3. Tilsynsrådernes afgørelser kan af vedkommende kommunalbestyrelse indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse.

§ 48

For hver amtsrådsreds oprettes et tilsynsråd bestående af amtmanden, der er rådets formand, samt 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Stk. 2. Amtsrådet kan ikke vælge mere end ét medlem fra en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse til tilsynsrådet.

Stk. 3. Amtsrådets valg af medlemmer til tilsynsrådet foretages på det konstituerende møde. Valget foregår som forholdstalsvalg i overensstemmelse med reglerne i § 24 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.

§ 49

Tilsynsrådet afholder møde, så ofte formanden eller 3 medlemmer finder det fornødent.

Stk. 2. Formanden bestemmer tid og sted for møderne og indkalder medlemmerne.

Stk. 3. Formanden giver forinden møderne i videst muligt omfang medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet.

Stk. 4. Formanden leder rådets forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at beslutningerne indføres i en beslutningsprotokol. Efter hvert møde underskrives protokollen af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer er

berettiget til kort at få sin afvigende mening indført i beslutningsprotokollen.

§ 50

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

Stk. 2. Beslutninger træffes ved stemmeflertal. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende. Ethvert af rådets medlemmer kan dog på mødet ved erklæring til beslutningsprotokollen begære sagen indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

Stk. 3. Et medlem er udelukket fra at deltage i rådets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en primærkommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

§ 51

Formanden drager omsorg for udførelsen af rådets beslutninger. Han kan på rådets vegne afgøre sager, der ikke tåler udsættelse, samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formandens afgørelser forelægges rådet til efterretning i næste møde.

§ 52

For deltagelse i tilsynsrådets møder ydes diæter og befordringsgodtgørelse i overensstemmelse med reglerne i § 16.

§ 53

Udgifterne ved tilsynsrådenes virksomhed afholdes af statskassen.

VII. Tilsynet

§ 54

Indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab.

Stk. 2. Umiddelbart efter årsbudgettets endelige vedtagelse i

kommunalbestyrelsen indsendes dette tillige med de flerårige budgetoverslag til tilsynsmyndigheden.

Stk. 3. Kommunens årlige regnskab indsendes med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed trufne afgørelser til tilsynsmyndigheden. Fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 55

Kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke, jfr. dog § 56.

Stk. 2. Foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, må ikke påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån.

§ 56

Kommunalbestyrelsen kan uden tilsynsmyndighedens samtykke disponere over en kassekredit inden for et beløb, der fastsættes af indenrigsministeren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner til et bestemt beløb pr. indbygger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan uden tilsynsmyndighedens samtykke optage lån, som afdrages med mindst 1/3 årligt.*

§ 57

Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke 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 o. lign., som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

Stk. 2. Kommunalbestyrelser i primærkommuner kan dog 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

* Stk. 2 som gældende fra 1. januar 1977.

eller omfattende istandsættelse af gader, veje og kloakker, når lånene afdrages over højst 20 år.

Stk. 3. Samtykke er heller ikke nødvendigt til primærkommuners garanti for lån, der ydes grundejere til dækning af udgifter ved tilslutning til fjernvarmeanlæg af ejendomme, der er beliggende i kommunen, eller for lån, der ydes kommunens indbyggere til dækning af udgifter, der er påført dem ved omlægning af elforsyningen for et større område, når lånene afdrages over højst 10 år.

§ 58*

I hver kommune oprettes en jordfond, hvori indgår midler, der i henhold til den hidtidige lovgivning har været henført under kommunens kapitalformue, med undtagelse af driftskapitalen.

Stk. 2. Kommunens jordfond og driftskapital må ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindskes, jfr. dog § 59, stk. 2.

Stk. 3. Anlægsudgifter, der ikke afholdes over årets driftsregnskab eller dækkes endeligt gennem optagelse af lån eller ved forbrug af fonds, skal – medmindre tilsynsmyndigheden godkender andet – afvikles over driftsregnskabet med mindst 1/5 årligt. Dette gælder dog ikke forskudsvis afholdte anlægsudgifter, der afvikles gennem bidrag, der er pålagt grundejere.

§ 59

Kommunalbestyrelsen kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen. Indenrigsministeren kan dog bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke.

Stk. 2.** Ved afhændelse af fast ejendom indgår salgsprovenuet i kommunens jordfond, medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, og ved erhvervelse af fast ejendom kan købesummen afholdes af jordfonden.

* § 58 ophæves fra 1. januar 1977.

** Stk. 2 ophæves fra 1. januar 1977.

§ 60

Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Stk. 2. Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Stk. 3. Vilklarene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenighed mellem deltagerne. Bestemmelsen i stk. 2, 3. punktum, finder tilsvarende anvendelse.

§ 61

Tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen.

Stk. 2. 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 medlemmerne af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.

Stk. 3. Over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser kan indenrigsministeren bringe de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger til anvendelse.

VIII. Særlige bestemmelser

§ 62

Kommunalbestyrelsen drager omsorg for, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler for kassation af kommunernes arkivalier.

§ 63

Kommunalbestyrelsen og tilsynsrådet skal tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold henholdsvis i kommunen og inden for tilsynsrådets virkeområde.

§ 64

I styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Ålborg og Århus kommuner kan der træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat.

Stk. 2. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. Der kan i vedtægten optages bestemmelser om vederlag og pension til borgmestre og rådmænd.

Stk. 4. I vedtægten træffes endvidere bestemmelse om de fravigelser af denne lovs indhold, som magistratsordningen gør ønskelig.

Stk. 5. Med undervisningsministerens godkendelse kan kommunalbestyrelsen i Århus bestemme, at den rådmand, under hvem skolevæsenet er henlagt, skal være formand for skolekommissionen, såfremt han er valgt til medlem af denne.

§ 65

Ligning af skat foretages i primærkommunerne af en ligningskommission. Kommissionens medlemstal fastsættes i styrelsesvedtægten. Det skal være ulige og ikke under 5 og ikke over 15.

Stk. 2. Ligningskommissionens medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen blandt de beboere, der er valgbare til denne. Valget finder sted på kommunalbestyrelsens konstituerende møde og har gyldighed fra 1. juli i det år, i hvilket kommunalbestyrelsen tiltræder, til 30. juni i det år, i hvilket den fratræder. I kommuner, hvor der efter de gældende regler ikke vil forefindes en for hele kommunen fælles ligningskommission, er ligningskommissionens første valgperiode 1. april 1970 til 30. juni 1974.

Stk. 3. De kommunalbestyrelsesmedlemmer, der vælger et ligningskommissionsmedlem, udpeger samtidig en stedfortræder,

der kan indkaldes til at give møde i det pågældende medlems forfald.

Stk. 4. De nærmere regler om ligningskommissionens forretningsgang fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 5. Indenrigsministeren kan fritage en kommune for pligten til at have ligningskommission, således at ligningen foretages af kommunalbestyrelsen.

§ 66

Kommunalbestyrelsen skal inden et år efter lovens ikrafttræden indsende forslag til kommunens styrelsesvedtægt til indenrigsministerens stadfæstelse. Indtil sådan stadfæstelse er meddelt, bevarer de nugældende vedtægter deres gyldighed med de ændringer, der følger af denne lov.

§ 67

Bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste, herunder personale ansat under Københavns kommune, skal godkendes af det i stk. 2 nævnte lønningsnævn. Endvidere skal bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for personale ved havne, for hvilke kommunalbestyrelsen er havnebestyrelse, godkendes af nævnet. Indenrigsministeren kan bestemme, at også løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale ved selvejende institutioner, med hvilke kommuner og amtskommuner indgår overenskomst med henblik på opfyldelsen af dem i lovgivningen pålagte forpligtelser, skal godkendes af nævnet.

Stk. 2. Lønningsnævnets medlemmer beskikkes af indenrigsministeren efter indstilling af Den danske Købstadforening, De samvirkende Kommunalforeninger i Danmark, Foreningen By-mæssige Kommuner, Amtsrådsforeningen i Danmark, Foreningen af Kommuner i Københavns Amt, Københavns kommunalbestyrelse og Frederiksberg kommunalbestyrelse samt i tiden indtil 1. oktober 1970 tillige af Sygehusforeningen i Danmark. Dersom der ved sammenslutning eller på anden måde sker ændringer af de nævnte kommunale sammenslutningers organisation, kan indenrigsministeren fastsætte de ændringer med hensyn til indstillingsret til medlemskab i nævnet, han i den anledning finder fornødne.

Stk. 3. Udgifterne ved nævnets virksomhed afholdes af de i næv-

net repræsenterede kommunale sammenslutninger og kommuner i forhold til antallet af medlemmer udpeget af den kommunale sammenslutning eller kommunalbestyrelsen.

Stk. 4. De nærmere regler om nævnets sammensætning og virksomhed fastsættes af indenrigsministeren efter forslag af de kommunale sammenslutninger og kommunalbestyrelser, der har indstillingsret til medlemskab i nævnet.

§ 68

Ophævet ved lov nr. 372 af 13. juni 1973 § 89.

§ 69*

Styrelsen af havnene i de hidtidige købstæder med undtagelse af statshavnene henhører under kommunalbestyrelsen, jfr. § 19, stk. 3. Havnen i Struer henhører såvel under Struer som under Holstebro kommunalbestyrelse og styres på de nævnte kommunalbestyrelses vegne af et af disse nedsat fællesudvalg.

Stk. 2. Havnen er i forhold til kommunen en selvstændig institution, hvis midler kun kan anvendes til formål, der særlig tjener havnens interesser. Havnens midler skal regnskabsmæssigt være adskilt fra kommunens midler. Ministeren for offentlige arbejder har tilsynet med havnens nyanlæg og vedligeholdelsesarbejder.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen udarbejder på grundlag af et af ministeren for offentlige arbejder affattet normalreglement forslag til reglement for havneforvaltningen samt med benyttelse af et af ministeren for offentlige arbejder udfærdiget skema et takstreglement for havnens benyttelse. Forslagene indsendes til stadfæstelse af ministeren for offentlige arbejder. De således udstedte reglementer har gyldighed i et af ministeren fastsat tidsrum og kan inden for dette kun ændres af kommunalbestyrelsen med ministerens samtykke.

Stk. 4 Inden hvert års 1. februar affatter havneudvalget efter et af ministeren for offentlige arbejder foreskrevet skema forslag til budget over havnens indtægter og udgifter for det næste regn-

* Lov nr. 239 af 12. maj 1976 om trafikhavne ophæver § 69 fra 1. oktober 1976.

skabsår. Forslaget undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen på samme måde som fastsat for det kommunale budget. Budgettet, bilagt en budgetteret status pr. regnskabsårets begyndelse samt en redegørelse for de nyanlæg og væsentlige vedligeholdelsesarbejder, der påtænkes iværksat i budgetåret, indsendes til ministeren for offentlige arbejder senest 15. marts.

Stk. 5. Nyanlæg må ikke påbegyndes, før godkendelse fra ministeren for offentlige arbejder foreligger. Dette gælder ligeledes for vedligeholdelsesarbejder, medmindre udgiften kan afholdes af årets løbende indtægter. Ministeren kan efter forhandling med kommunalbestyrelsen pålægge denne for havnekassens regning at lade udføre sådanne arbejder ved havnen, som efter hans skøn måtte være nødvendige for at sikre indsejlingen til denne og vedligeholdelsen af den fornødne vanddybde i det til havnen hørende farvand, samt arbejder, der i øvrigt efter ministerens skøn er fornødne af hensyn til havnens benyttelse. Det er dog en forudsætning, at udgiften hertil kan afholdes uden særligt tilskud fra kommunen. Ministeren kan, hvor flere havne, i hvilke havneafgifter oppebæres, ligger ved samme fjord, bestemme, i hvilket forhold de skal tage del i de fornævnte arbejder. Budgettet over nyanlæg og sådanne vedligeholdelsesarbejder, som efter foranstående bestemmelser skal godkendes af ministeren, kan ikke overskrides uden efter indstilling af kommunalbestyrelsen og samtykke af ministeren.

Stk. 6. Angående havnens regnskab fastsætter ministeren for offentlige arbejder de nærmere bestemmelser i et efter forhandling med sammenslutningen af danske havne udarbejdet regnskabs- og revisionsreglement. Inden hvert års 31. januar indsendes regnskabet for det foregående regnskabsår med revisionsbemærkninger og de i forbindelse hermed afgivne kendelser til ministeren. Lovens § 61, stk. 2, bringes til anvendelse også på havnene, således at de beføjelser, der er tillagt indenrigsministeren, udøves af ministeren for offentlige arbejder.

Stk. 7. Havnen kan ikke stifte gæld uden forudgående samtykke fra ministeren for offentlige arbejder. Uden samtykke fra ministeren for offentlige arbejder kan faste ejendomme ikke afhændes og havnearealer ikke udlejes på længere åremål end 15 år.

Stk. 8. I sådanne hidtidige købstæder, hvor den almindelige havn tilhører staten, udnævner kommunalbestyrelsen to af byens

indbyggere, af hvilke den ene skal vælges af dens midte, til at have sæde i havnerådet eller havnekommissionen.

§ 70

Loven træder i kraft den 1. april 1970, jfr. dog stk. 4 og 5.

Stk. 2. Loven eller dele heraf kan efter indenrigsministerens bestemmelse sættes i kraft for visse kommuner inden dette tidspunkt.

Stk. 3. Følgende bestemmelser ophæves:

1. Lov om købstadkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965.

2. Lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965, med undtagelse af kapitel III.

3. Lov om kommunale valg, jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 21. december 1965, §§ 32 og 37, stk. 1.

4. Lov nr. 79 af 20. april 1908 om kommunale valg § 22.

5. Lov nr. 85 af 15. maj 1903 om ændringer i og tillæg til de nu-gældende regler for den kommunale beskatning samt om statstilskud til kommunerne § 35.

Stk. 4. Indenrigsministeren bemyndiges til at fastsætte regler for tilvejebringelsen af årsoverslag for overslagsårene 1969-70 og 1970-71 i samtlige kommuner, herunder Københavns kommune. Denne bestemmelse træder i kraft straks.

Stk. 5. Indenrigsministeren kan bestemme, at § 67 træder i kraft på et tidligere tidspunkt end fastsat i stk. 1. Samtidig med at § 67 sættes i kraft, ophæves følgende bestemmelser:

1. §§ 20 og 31, stk. 3, i lov om købstadkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965.

2. § 15, stk. 3, og § 29, stk. 3, i lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 363 af 22. september 1965.

3. § 8, stk. 1, i lov nr. 75 af 18. marts 1938 om forandringer i og tillæg til lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender.

§ 71

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Vejledende normalforretningsorden for primærkommuner

(Udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969)

Kommunalbestyrelsens møder

§ 1

Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at enkelte sager behandles for lukkede døre, jfr. lov om kommunernes styrelse § 10.

Stk. 2. Følgende sager skal – medmindre kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse – behandles for lukkede døre:

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

Stk. 3. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, skal dog forud forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller borgmesteren, jfr. lov om kommunernes styrelse § 10

Stk. 4. Sager, der behandles for lukkede døre, foretages så vidt muligt sidst.

Stk. 5. Enhver har adgang til at overvære kommunalbestyrelsens offentlige møder under iagttagelse af god ro og orden. Såfremt en tilhører forstyrrer forhandlingerne, kan borgmesteren udelukke den pågældende eller i fornødent fald samtlige tilhørere fra mødet. Borgmesteren kan reservere særlige pladser for pressens repræsentanter.

§ 2

Er et medlem forhindret i at deltage i et kommunalbestyrelsesmøde, meddeler han borgmesteren dette inden mødets afholdelse. I beslutningsprotokollen anføres for hvert enkelt møde, hvilke medlemmer der har været fraværende.

Udsendelse af dagsorden og sagernes fremlæggelse

§ 3

Dersom et medlem senest 8 dage forud for et ordinært møde har indgivet skriftlig anmodning om behandling af en sag, sætter borgmesteren denne sag på dagsordenen for førstkommende møde.

Stk. 2. Borgmesteren foranlediger, at der senest 4 hverdage inden et ordinært mødes afholdelse tilsendes hvert af kommunalbestyrelsens medlemmer en dagsorden.

Stk. 3. Når en sag er optaget på dagsordenen for et ordinært møde, skal det fornødne materiale til sagens bedømmelse – medmindre det forinden er tilsendt medlemmerne – være tilgængeligt på kommunekontoret i mindst 3 hverdage inden mødet, heraf mindst 1 dag i tidsrummet kl. 18-20. En fortegnelse over sagerne skal samtidig være fremlagt.

Stk. 4. Ved indkaldelse til ekstraordinært møde giver borgmesteren i videst muligt omfang medlemmerne underretning om de sager, der skal behandles på mødet.

Beslutningsdygtighed mødeledelse og sagernes forelæggelse

§ 4

Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdel af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Borgmesteren og i hans forfald første (anden) næstformand leder kommunalbestyrelsens møder. Han træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Endvidere formulerer han de punkter, om hvilke der skal stemmes.

Stk. 3. Enhver, der ønsker ordet, skal henvende sig til borgme-

steren, der giver ordet til medlemmerne i den orden, hvori de har begæret det. Hvis flere begærer ordet på én gang, bestemmer borgmesteren den orden, hvori de får adgang til at tale. Ingen må tale uden at rejse sig fra sin plads, og talerne må ikke afbrydes af andre end borgmesteren.

Stk. 4. Ethvert medlem skal efterkomme borgmesterens afgørelser angående overholdelsen af den fornødne orden. Når et medlem i samme møde to gange er kaldt til orden, kan kommunalbestyrelsen efter borgmesterens forslag nægte ham ordet i dette møde.

Stk. 5. Ethvert forslag under forhandlingerne rettes til borgmesteren. Når borgmesteren finder anledning dertil, eller når det begæres af 3 medlemmer, skal det sættes under afstemning, om afslutning af en forhandling skal finde sted.

Stk. 6. Borgmesteren kan lade spørgsmål, der henhører under hans afgørelse, afgøre af kommunalbestyrelsen.

§ 5

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

Stk. 2. Ethvert medlem kan ved mødets begyndelse begære ordet til dagsordenen, herunder med henblik på spørgsmålet om sagers overflytning fra behandling for lukkede døre til behandling for åbne døre og omvendt.

§ 6

En sag undergives kun én behandling, medmindre andet er bestemt i lovgivningen eller kommunalbestyrelsen vedtager at undergive den to behandlinger. Årsbudgettet skal undergives 2 behandlinger, jfr. lov om kommunernes styrelse § 38.

Stk. 2. Ved 1. behandling stemmes ikke om sagens realitet, men kun om dens overgang til 2. behandling. Ethvert medlem har ret til at få ordet for at ytre sig over den foreliggende sag, forinden der af kommunalbestyrelsen træffes beslutning om sagens overgang til 2. behandling. Mellem 1. og 2. behandling skal der hengå mindst

24 timer. Mellem 1. og 2. behandling af årsbudgettet skal dog hengå mindst 2 uger, jfr. lov om kommunernes styrelse § 38.*

Stk. 3. Når en sag undergives 2 behandlinger, skal dens dokumenter efter 1. behandling så vidt muligt fremlægges til eftersyn for medlemmerne eller cirkulere blandt disse.

Udvalg

§ 7

Dersom kommunalbestyrelsen finder, at en sag bør overvejes i et særligt udvalg, forinden sagen afgøres af kommunalbestyrelsen, nedsættes et sådant udvalg med det antal medlemmer, som kommunalbestyrelsen fastsætter i det enkelte tilfælde.

Stk. 2. Udvalget, der selv vælger sin formand, skal afgive en skriftlig betænkning, der tilstilles borgmesteren, som bringer den til medlemmernes kundskab i overensstemmelse med bestemmelserne i § 3.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at henvise en sag, der ikke henhører under et bestemt udvalgs forretningsområde, til et af de bestående udvalg.

Medlemmernes deltagelse i forhandlinger og afstemninger

§ 8

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlems interesse i en sag er af en sådan beskaffenhed, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. I bekræftende fald skal den pågældende under forhandling og afstemning om sagen forlade lokalet, hvorimod han ikke er afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om, hvorvidt han skal vige sit sæde under den pågældende sags behandling.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

* Efter ændring i 1975 af lov om kommunernes styrelse § 38 skal der nu hengå mindst 3 uger mellem 1. og 2. behandling.

§ 9

Medlemmerne kan kun deltage i kommunalbestyrelsens afstemning, når de personlig er til stede under disse.

Afstemninger, ændrings- og underændringsforslag.

§ 10

Afstemning sker ved, at medlemmerne rejser sig fra deres pladser eller ved håndsoprækning og kontraprøve foretages.

Stk. 2. Alle beslutninger tages ved stemmeflerhed, for så vidt andet ikke er foreskrevet i lovgivningen.

Stk. 3. Skønner borgmesteren, at en sags udfald er så utvivlsom, at afstemning vil være overflødig, udtaler han dette med angivelse af den opfattelse, han har med hensyn til sagens afgørelse. Dersom intet medlem herefter forlanger afstemning, kan borgmesteren erklære sagen for afgjort i overensstemmelse med den af ham angivne opfattelse.

Stk. 4. Valg foregår ved skriftlig afstemning på stemmesedler, der tilvejebringes og udleveres af borgmesteren. Finder borgmesteren det sandsynligt, at kommunalbestyrelsen vil vælge eller genvælge en bestemt kandidat, kan han stille forslag om, at den pågældende vælges uden skriftlig afstemning. Dersom intet medlem herefter forlanger sådan afstemning, er den foreslåede kandidat valgt.

§ 11

Ændrings- og underændringsforslag kan fremsættes, så længe afstemning ikke er påbegyndt, og behøver ikke at fremsættes eller forbeholdes under 1. behandling af en sag, der skal undergives 2 behandlinger, jfr. dog stk. 2.

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

Stk. 3. Hvis ændrings- og underændringsforslag ikke er bragt til medlemmernes kundskab førend 2. behandling, giver borgme-

steren ved forhandlingens begyndelse meddelelse om forslagene, for så vidt de da foreligger. Borgmesteren bestemmer, i hvilken orden der skal stemmes over ændringsforslagene, men således, at afstemningen om disse altid sker før afstemningen om hovedforslaget.

Stk. 4. Forslag om nedsættelse af udvalg, om en sags henvisning til et tidligere nedsat udvalg eller til fortsat behandling i et udvalg, kan fremsættes, så længe afstemning om sagen ikke er begyndt. Når sådant forslag fremsættes efter at forhandlingerne om sagen er begyndt, standses disse, hvorefter kommunalbestyrelsen afgør spørgsmålet om udvalgsbehandling.

§ 12

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

Stk. 2. Ved ansættelse i kommunens tjeneste foretages valget mellem flere ansøgere på den i stk. 1 angivne måde.

§ 13

Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages som forholdstalsvalg.

Stk. 2. Forholdstalsvalg foretages efter følgende regler: Kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for borgmesteren at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Hver gruppes medlemstal deles med 1, 2, 3 o.s.v. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i

hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning, der foretages af borgmesteren. Når det antal repræsentanter, der tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele borgmesteren, hvilke personer der udpeges til de dem tilfaldne pladser. Giver en gruppe afskald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper på den foran angivne måde.

Stk. 3. Skal valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages både blandt medlemmer og ikke-medlemmer af kommunalbestyrelsen, foretages valget af samtlige de medlemmer, kommunalbestyrelsen skal vælge, under ét. Grupperne kan i den rækkefølge, som mandaterne tilfalder dem, udpege medlemmer eller ikke-medlemmer af kommunalbestyrelsen, indtil den ene eller den anden art af pladserne er besat.

Stk. 4. Ved kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori borgmesteren skal have sæde, regnes borgmesterens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken borgmesteren hører.

Stk. 5. Dersom et medlem af et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende udpeges af kommunalbestyrelsen i enighed eller i øvrigt uden afstemning, skal der samtidig træffes bestemmelse om, hvilken gruppe der ved ledighed skal besætte den pågældende plads, jfr. stk. 6.

Stk. 6. 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.

Beslutningsprotokol m.v.

§ 14

Kommunalbestyrelsens beslutninger indføres under møderne i beslutningsprotokollen af kommunalbestyrelsens sekretær. Borgmesteren tilkendegiver, hvad der skal indføres.

Stk. 2. Ethvert medlem kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til

anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Dersom det pågældende medlem ved sagens fremsendelse ønsker at ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt, skal han meddele dette til borgmesteren, der fastsætter en frist for aflevering af begrundelsen.

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

Spørgsmål vedrørende forretningsordenens forståelse

§ 15

Ethvert medlem er forpligtet til foreløbig at rette sig efter borgmesterens afgørelse med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser, men spørgsmålet kan indbringes for kommunalbestyrelsen i dennes næste møde.

Ændringer i forretningsordenen.

§ 16

Denne forretningsorden træder i kraft

Ændringer i og tillæg til forretningsordenen skal behandles i to ordinære kommunalbestyrelsesmøder.

Litteraturhenvisninger

Bent Christensen: Offentlig administration og folkestyre. København 1968.

Preben Espersen: De kommunale beslutninger I-II. København 1970-73.

Preben Espersen og Erik Harder: Lov om kommunernes styrelse (kommenteret udgave af styrelseslov, normalstyrelsesvedtægt og normalforretningsorden). 3. udgave. København 1974.

Folkestyre uden folk? Fra Askov-møderne om den politiske tillidskrise. Albertslund 1975.

Georg Gottschalk og Jens Chr. Tonboe: Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen. 1. Introduktion og udenlandske forhold.

Ove Hansen: Sådan er fællesskabet. Kommunalkundskab. København 1972.

Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning. 2. udgave. København 1974.

Erik Harder: Dansk kommunestyre i grundtræk. Udgivet af Den kommunale Højskole i Danmark. 1973.

N. Eilshou Holm: Lov om offentlighed i forvaltningen. (Kommenteret lovudgave). København 1970.

Claus Haagen Jensen: Kommunalret. København 1972.

Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard: Administration og borger. København 1973.

Hal Koch: Hvad er demokrati? København 1970.

Kommuner og kommunestyre: Betænkning afgivet af kommunallovskommissionen. Bet. nr. 420/1966.

Ole Krarup og Jørgen Mathiasen: Elementær forvaltningsret. 3. udgave. København 1975.

Miljø og Demokrati. Et debatoplæg om sammenhængen mellem miljøspørgsmål og folkestyre i kommunerne. Kommunernes Landsforening 1973.

Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling. København 1972.

Alf Ross: Hvorfor demokrati? 2. udgave. København 1967.

Erik Ib Schmidt: Offentlig administration og planlægning. København 1968.

J. Chr. Tonboe: Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen. 2. Demokratiets ideal og virkelighed. København 1974.

Sagregister

(Se tillige indholdsfortegnelsen)

Administrationspersonale	70 ff
Afstemningsnederlag	16
Almennytteskriterier	21
Almindelige retsgrundsætninger	29
Amtskommuner, særregler	24, 88 f
Amtsrådsforeningen	128 f
Anke	78
Annulation	80
Ansatte, kommunalt	70 ff
Behovsundersøgelser	153 f
Beslutningsdygtighed	43
Beslutningsprotokol	43
Bestyrelser	37 f
Bevillingsmyndighed	57, 165
Bloktilskud	114 ff
Borgeres indlæg på møder	155 f
Borgerligt ombud	31
Borgermøder	150 f
Borgmester	63 ff
Borgmestervalg	35 f
Brugerdemokrati	157 ff
Budgetoverslag, flerårige	57 f
Budgetsamarbejde	103
Bundet flertalsvalg	36
Bydelsråd, København	166
Byrdefordeling	100, 112 ff
Cirkulation, sagers	60
Daginstitutioner	160
Dagsorden	41 f
Decentralisering	94 ff

Dekoncentration	94
Delegation 67 f,	70 f
Delegationsforbud	68
D'Hondts metode	37
Diæter	50 ff
Dørlukning 43 ff,	139 ff
Ejendomsdispositioner	83 f
Ekstraordinære møder	40
Elevråd	159 f
Enhedsbeskatning	113
Filialkontorer, kommunale	166 f
Flerårige budgetoverslag	57 f
Forhandlingsprotokol	43
Forholdstalsvalg	37 f
Formand, kommunalbestyrelsens	63 ff
Formandsvalg	35 f
Formandsvalg, udvalg	60
Forretningsorden 28 f, 42 f,	49
Forskrifter for tilsynsråd	78
Forældreråd, daginstitutioner	160
Fotokopier	146
Fremlæggelse af planer	151 ff
Fremlæggelse af sager	40 f
Fritagelse 31,	36
Fællesskaber, kommunale	84 ff
Garanti	83
Grundejerforeninger	161
Grundloven	14
Havneudvalg	38
Hensigtsmæssighedstilsyn	81 ff
Honorarer	52
Hovedstadsfonden	123
Hovedstadsreformudvalget	119
Hovedstadsrådet	118 ff

Hovedstadsudligning	124
Idrætsanlæg	160
Inddelingsreform	97, 118
Indenrigsministeriet	77 ff, 89
Informationsudveksling	136 ff
Inhabilitet	48 ff
Institutionsdemokrati	157 ff
Investeringsrammer	102 f
Jordfond	190
Kassekredit	82
Kaution	83
Klageadgang	168 ff
Kommissioner	37 f, 55
Kommunalbestyrelsesmøder	40 ff
Kommunale afgørelser, klage over	168 ff
Kommunale fællesskaber	84 ff
Kommunale opgaver	14, 23
Kommunale organisationer	126 ff
Kommunale selvstyre	14 f
Kommunallovskommissionen	23
Kommunalvalg	30 f
Kommuneforeninger	128
Kommuneplanlægning	106 ff
Kommunernes Landsforening	126 ff
Kommunernes Lønningsnævn	87
Konstituerende møde	35 ff
Konstituering, kommunalbestyrelsens	35
Kontaktudvalg om dobbeltadministration	109 f
København	53, 90 ff, 166
Landsplandirektiver	104
Landsplanlægning	104
Legalitetstilsyn	79 ff
Lokale statsorganer	94, 96
Lokalplaner	107, 152

Lokalråd	162	ff
Lukkede døre	43	ff
Lønningsnævn, kommunernes	87	
Lånoptagelse	81	ff
Lånerammer	102	
Magistratsordninger	73	
Medlemstal, kommunalbestyrelsens	31,	89
Mistillidsvotum	16	
Mødeforberedelse	40	f
Mødeledelse	42	f
Møder	40	ff
Nedlæggelse af mandat	16	
Normalforretningsorden	28,	49
Normalstyrelsesvedtægt	25	
Nærdemokrati	132	ff
Nærdemokrati, undersøgelser	133	f
Næstformand, kommunalbestyrelsens	36,	68 f
Offentlighed	43 ff,	136 ff
Offentlighedsloven	144	ff
Offentlighed, udvalgsmøder	141	ff
Ombud	31	
Ombudsmanden	171	
Opgavefordeling	94	ff
Opgaveoverførsler	97	ff
Oplysningspligt, inhabilitet	49	
Partsoffentlighed	146	
Personale, kommunalt	70	ff
Planer, fremlæggelse	151	ff
Refusioner	113	f
Regionplanlægning	104 ff,	153
Regionplanlægning, hovedstadsområdet	106,	122
Retsgrundsætninger	29	
Revision	58	

Sektorplanlægning	107 ff
Skattegrundlagstilskud	114, 116
Skolenævn	158 ff
Socialudvalg	38, 59 f
Spørgetid	146 ff
Statsamtsudvalget	86 f
Statsorganer, lokale	94, 96
Stedfortræder	35, 39, 50, 155 f
Stemmeflertal	43
Straf, valgbarhedsfortabelse	30 f
Styrelsesvedtægt	24 ff, 31
Styringsmidler	100 ff
Styringsproblemet	100 f
Stående udvalg	36, 38, 58 ff
Særlige hverv	39
Søgsmål	81
Tavshedspligt	43 ff, 140
Tavshedspligt, udvalg	47 f
Tilsyn med kommuner	76 ff
Tilsynsmyndigheder	77 ff
Tilsynsråd	77 ff
Tjenestemænd	70 ff
Tjenestemænd, klager over	168 f
Totalbalanceprincip	100
Tvangsbøder	80 f
Tiltræden af kommunalbestyrelse	31
Udbygningsplaner	107 ff
Udtræden af kommunalbestyrelse	31
Udtræden af udvalg	39
Udvalg	36, 38, 54 ff
Udvalgsmøder, offentlighed	141 ff
Valg	30 f
Valgbarhed	14
Valgbarhedsnævn	30 f
Valgret	14

Vederlag	52	f
Vedtægter	18	f
Økonomiudvalg	36,	55 ff
Øvrighedsbeføjelser	19	f
Åbne udvalgmøder	141	ff
Årsbudget	56	f
Årsregnskab	58	