

Claus Haagen Jensen

KOMMUNALRET

Om afgrænsning af de kommunale opgaver og
statslig styring af kommunernes forvaltning



JURISTFORBUNDETS FORLAG

København 1972

KOMMUNALRET
er sat med Times
og trykt i Winds Bogtrykkeri A/S, Haderslev
Bogbinderarbejdet er udført
af Carl Nielsens Bogbinderi, Odense
ISBN 87 574 2220 6

Forord

Denne korte kommunalretlige fremstilling tilsigter først og fremmest at indgå i grundlaget for universitetsundervisningen i forvaltningsret. De kommunale myndigheder varetager efterhånden så stor en del af den offentlige forvaltning, at det er naturligt i forbindelse med undervisningen i almindelig forvaltningsret at gøre de kommunale organers retsforhold til genstand for en vis selvstændig behandling. Dette gælder så meget mere, som en række kommunalretlige spørgsmål er velegnede til at belyse nogle metode- og grundproblemer i forvaltningsretten.

Bogens hovedformål præger i flere henseender dens karakter. For det første har dette bestemt fremstillingens begrænsning til to kommunalretlige emner: Afgrænsning af de kommunale opgaver og statslig styring af kommunalforvaltningen. Formålet har endvidere bevirket, at indholdet tager udgangspunkt i den almindelige forvaltningsret og er koncentreret om redegørelse for grundprincipper fremfor en indgående behandling af detaljer. Endelig skal fremhæves, at bogens forventede anvendelse har medført den foretagne opdeling i tekst og noter. Noterne indeholder stof, som de studerende ikke behøver at have kendskab til, men skal samtidig give et udgangspunkt for mere intensive studier af de behandlede emner.

Fremstillingen er overvejende baseret på trykt materiale, herunder navnlig love, tilsynsmyndighedsafgørelser, som findes trykt i Ministerialtidende eller i Love og Anordninger, afdeling B, og juridisk litteratur. Kun ganske få steder er anvendt utrykte administrative afgørelser, som jeg gennem velvilje fra indenrigsministeriet og Østjyllands amts tilsynsråd har fået kendskab til.

Arbejdet med bogens udformning er afsluttet i juli 1972 og lovgivning, domme, administrative afgørelser og litteratur, der er offentliggjort efter 15. juli, er ikke taget i betragtning.

I stencileret og indholdsmæssigt nogenlunde samme form har fremstillingen i forårssemestret 1972 været anvendt i 2. årsundervisningen ved Århus Universitet. Erfaringer herfra og kollegers forslag er på en række punkter kommet den nu foreliggende udformning til gode.

Århus, den 25. juli 1972
Claus Haagen Jensen

Indholdsfortegnelse

KAPITEL I – INTRODUKTION	9
A. KOMMUNALFORVALTNING	9
B. KOMMUNALRET	11
KAPITEL II – DE KOMMUNALE OPGAVER	
– PROBLEMSTILLING OG RETSKILDESPØRGSMÅL ..	14
A. PROBLEMSTILLING	14
<i>Sammenfatning ad A</i>	17
B. RETSKILDESPØRGSMÅL	18
1. <i>Speciallovgivningen</i>	20
2. <i>Tilsynsmyndighedens praksis</i>	23
KAPITEL III – DE KOMMUNALE OPGAVER	
– AFGRÆNSNING PÅ GRUNDLAG AF	
LOVGIVNINGEN	27
TYPESITUATIONER:	
A. LOVBESTEMMELSER, SOM UDTRYKKELIGT ANGIVER, AT	
DE ER UDTØMMENDE	29
B. LOVBESTEMMELSER, DER OMTALER FORANSTALT-	
NINGER, KOMMUNALBESTYRELSERNE ER BEFØJEDE TIL	
AT GENNEMFØRE	30
<i>Begrundelser for sådanne lovregler:</i>	
1. <i>Lovhjemmel påkrævet</i>	30
2. <i>Ønske om særlig overordnet kontrol eller speciel lokal</i>	
<i>organisation</i>	33
3. <i>Statstilskud</i>	34
4. <i>Andre specielle begrundelser</i>	35

C. LOVBESTEMMELSER, SOM ANGIVER FORANSTALTNINGER, KOMMUNALBESTYRELSERNE ER FORPLIGTEDE TIL AT GENNEMFØRE	35
D. LOVBESTEMMELSER, SOM TILLÆGGER STATSLIGE MYNDIGHEDER EN ØKONOMISK KOMPETENCE	36
E. LOVBESTEMMELSER, SOM HJEMLER ADGANG TIL UDSTEDELSE AF RETLIGE DIREKTIVER	38
F. GENERELLE FORBUDSREGLER	39
<i>Sammenfatning ad kapitel III</i>	41

KAPITEL IV – DE KOMMUNALE OPGAVER – AFGRÆNSNING PÅ GRUNDLAG AF USKREVNE REGLER	44
UDGANGSPUNKT	44
A. INTENSITETSBETRAGTNINGER	45
1. <i>Problemstilling</i>	45
2. <i>Formulering og begrundelse af en afgrænsningsregel</i>	46
3. <i>Intensitetssynspunktets anvendelsesområde</i>	48
a. <i>Indgreb i den private konkurrence</i>	48
b. <i>Grundsalgsvilkår</i>	51
c. <i>Begunstigelse af enkeltpersoner</i>	53
d. <i>Fastsættelse af takster for ydelser til borgerne</i>	55
B. LOKALITETSPRINCIP	56
1. <i>Begrænsning i forhold til statslige myndigheder</i>	58
2. <i>Begrænsning i forhold til andre kommuner</i>	59
3. <i>Begrænsning i forholdet mellem primær- og amtskommuner</i>	60
C. DEN VARETAGNE INTERESSES ART	61
D. OMFANGET OG ARTEN AF KOMMUNENS ØKONOMISKE ENGAGEMENT	65
<i>Sammenfatning ad kapitel IV</i>	66

KAPITEL V – STATSLIG STYRING AF KOMMUNALFORVALTNINGEN	67
A. PROBLEMSTILLING	67
B. TYPER AF STYRINGSMIDLER	69

C. HJEMMELSKRAV	71
D. DET SPECIELLE TILSYN	73
E. DET ALMINDELIGE TILSYN	74
1. <i>Tilsynets organisation</i>	74
2. <i>Tilsynsbeføjelser</i>	77
a. <i>Approbation</i>	77
b. <i>Sanktionsbeføjelser</i>	79
1) <i>Annulation</i>	81
2) <i>Tvangsbøder</i>	81
3) <i>Søgsmål</i>	82
4) <i>Erstatningsansvar</i>	82
3. <i>Særligt om tilsynsbeføjelser i forhold til Københavns kommune</i>	84
FORKORTELSLISTE	85
DOMSREGISTER	86
SAGREGISTER	87

KAPITEL I

Introduktion

A. Kommunalforvaltning

Ved kommunalforvaltning forstås i denne fremstilling som udgangspunkt den del af den offentlige forvaltning, der varetages af kommunale myndigheder. Til disse kan i første række kommunalbestyrelserne regnes, men også de kommunale udvalg (jfr. lov om kommunernes styrelse (kstl.) §§ 17–18), borgmestrene (jfr. kstl. §§ 30–31) og de kommunalt ansatte udfører forvaltningsvirksomhed på kommunens vegne. I visse sammenhænge kan der eventuelt være grund til at gå videre endnu og som kommunale myndigheder medtage kommissioner og nævn, der ligesom de foran nævnte organer arbejder på grundlag af den kommunale inddeling, og hvis sammensætning kommunalbestyrelsen har den overvejende indflydelse på, eksempelvis boligkommissioner, brandkommissioner, huslejenævn og sundhedskommissioner. Normalt vil det også være karakteristisk for myndigheder af denne art, at kommunen er økonomisk ansvarlig for deres virksomhed [1].

Der er grund til straks at understrege det forbehold, som indeholdes i foranstående definitionsbetragtninger. I retlig henseende er det næppe muligt at afgrænse et kommunalforvaltningsbegreb, som er relevant i forhold til alle problemstillinger. Den hensigtsmæssige fremgangsmåde må derfor være, at undersøgelsens genstand nærmere bestemmes i relation til de enkelte problemer, som tages op. Det vil formentlig vise sig, at begrebet kommunalforvaltning har en kerne, der går igen i forskellige sammenhænge, men at afgrænsningen i øvrigt kan falde forskelligt ud. Således vil det frem-

1. Cfr. Erik Harder, *De kommunale Opgaver*, 1965, p. 4, hvor det gøres gældende, at disse kollegiale organers retsforhold falder helt uden for kommunalrettens emnekreds. – Over for dette kan nævnes, at f. eks. huslejenævnene af ombudsmanden anses for at være kommunale organer i henhold til ombudsmandslovens § 4, stk. 2.

gå af det følgende, at fremstillingens genstand bestemmes forskelligt i overvejelserne om de kommunale opgavers afgrænsning og med hensyn til den statslige kontrol med kommunalforvaltningen.

Når kommunalforvaltning som foran beskrives ved formelle organisatoriske kriterier, vil der – bortset fra spørgsmålet om de særlige kommissioner og nævn – ikke efter dansk lovgivning være tvivl om, hvad udgangspunktdefinitionen dækker. Følgelig er der i og for sig ikke grund til nærmere at undersøge *kommunebegrebet* [2]. For at forstå de særlige problemstillinger, som rejser sig i tilknytning til kommunalforvaltningen, kan der dog være grund til kort at omtale nogle af de træk, som efter gældende ret er karakteristiske for kommunen som retligt begreb.

For det første må det fremhæves, at kommunen er et selvstændigt forvaltningssubjekt [3], dvs. kommunen har sin egen formue forskellig fra navnlig statens og andre kommuners. Dernæst er kommunens virksomhed knyttet til et lokalt begrænset område, der indgår i en kommuneinddeling, som omfatter hele landet. Det fællesskab, der etableres gennem kommunedannelsen, er altså udelukkende af lokal art [4]. For det tredje er det karakteristisk, at kommunen som forvaltningsenhed ledes af repræsentanter, som vælges direkte af befolkningen inden for den lokale enhed. Dette forhold forlener de kommunale organer med et særligt politisk mandat, som ikke forekommer hos andre lokale forvaltningsmyndigheder. Som et fjerde punkt kan kommunernes beskatningsret nævnes, jfr. navnlig bekendtgørelse nr. 162 af 3. maj 1972 af lov om kommunal indkomstskat, lov nr. 70 af 3. marts 1971 om udskrivning af skat til amtskommunen, og bekendtgørelse nr. 84 af 8. marts 1971 af lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme. Kommunernes egenskab af forvaltningssubjekt indebærer ikke som nødvendig konsekvens en beskatningsret, men den selvstændige retssubjektivitet må vel siges at begrunde, at der i hvert fald tillægges kommunen

2. Herom kan navnlig henvises til H. G. F. Sundberg, *Kommunalrätt*, 1964, kap. 1.
3. Jfr. Bent Christensen, *Det offentlige virksomhed*, 1971, (stencileret) p. 189, Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret*, 5. udg., 1965, p. 66 og Harder, p. 158.
4. Jfr. Sundberg, a. st. p. 31 og 456.

væsentlige indtægtskilder, som den selv i betydeligt omfang er herre over. I modsat fald vil retssubjektiviteten savne reelt indhold. Betydningen af kommunernes beskatningsret skal dog ikke overdrives. Efter gældende ret er kommunernes beskatningsbeføjelser lagt i ret stramme rammer, og statslige tilskud spiller en stor rolle for kommunernes praktiske muligheder [5]. Kommunernes selvstændige stilling i forhold til statsmyndighederne kunne fremdrages som et yderligere typisk træk, men dette ligger for så vidt forudsætningsvis i kommunernes retssubjektivitet og organernes politiske mandat [6].

B. Kommunalret

Kort kan kommunalrettens genstand defineres som retsreglerne om kommunalforvaltningen, dvs. den del af den offentlige forvaltning, der udføres af kommunale organer. Hovedelementerne i denne juridiske disciplin er: 1. den kommunale inddeling, 2. kommunernes styrelse, hvorved her forstås reglerne om de kommunale organer og deres beslutningsprocedure, 3. de kommunale opgaver og 4. den statslige kontrol med kommunalforvaltningen.

En nærmere fastlæggelse af begrebet kommunalret skal ikke foretages på dette sted, men to mere almindelige afgrænsningsproblemer skal nævnes [7]. For det første forekommer det hensigtsmæssigt at adskille kommunalretten fra den almindelige forvaltningsret. Dette sker formentlig bedst ved i kommunalretten kun at behandle forvaltningsretlige spørgsmål, som er særegne for kommunalforvaltningen. Eksempelvis er det ikke praktisk at behandle offentlighedsloven i en kommunalretlig fremstilling, selv om denne lov er

5. Jfr. betænkning nr. 471, 1968, Statens refusioner af kommunernes udgifter. I tilknytning til denne betænkning er der sket en ret omfattende ændring af lovgivningen om statslige tilskud til kommunerne, jfr. navnlig lov nr. 234 af 4. juni 1969 om generelle tilskud til kommunerne med senere ændringer.
6. Jfr. Bent Christensen, p. 191, Poul Andersen, p. 67 samt William O. Hart, Introduction to the Law of Local Government and Administration, 8. udg., 1968, p. 7.
7. En nærmere behandling af kommunalretsbegrebet er foretaget af Erik Harder i Juristen 1961, p. 51-64, jfr. også samme forfatter, De kommunale Opgaver, p. 3-5.

IB

af stor betydning for de kommunale organer, da offentlighedsloven gælder al offentlig forvaltning og ikke kun kommunalforvaltning. Derimod har reglerne om mødeoffentlighed en naturlig plads i kommunalretten, idet der på dette område til dels gælder noget særligt om kommunalforvaltningen. Af samme grund kan administrativ rekurs i forhold til kommunale beslutninger i hovedsagen holdes uden for kommunalretlige fremstillinger.

For det andet må kommunalretten adskilles i forhold til andre specielle forvaltningsretlige discipliner som f. eks. bygningsret, skatteret og socialret. Skulle man i behandlingen af de kommunale opgaver medtage alle de materielle regler om de kommunale organers funktioner, ville alle rammer for emnet sprænges. Kommunerne har i dag opgaver på så mange og forskelligartede områder, at en fuldstændig fremstilling af de kommunale funktioner ville indbefatte de fleste dele af den offentlige forvaltnings sektorer og dermed af de øvrige specielle forvaltningsretlige discipliner. For eksempel måtte fremstillingen i så fald behandle reglerne om børneforsorg, biblioteker, byplaner, egnsudvikling, offentlig forsorg, omsorg med ældre og svagelige, skolevæsen, sygehuse og vandløb. Hensynet til en praktisk arbejdsdeling mellem disciplinerne tilsiger derfor, at kommunalretten i forhold til andre specielle forvaltningsretlige discipliner begrænses til at vedrøre de retsregler, som er præget af de kommunale organers særlige karakter. For de kommunale opgavers vedkommende betyder dette, at fremstillingen kun kommer til at vedrøre de generelle afgrænsningsprincipper [8].

Karakteristisk for kommunalretten er med andre ord på den ene side, at denne disciplin er speciel i forhold til den almindelige forvaltningsret, fordi den kun omhandler et udsnit af den offentlige forvaltning, og på den anden side, at den er tværgående i forhold til en række andre forvaltningsretlige specialdiscipliner. Medens eksempelvis en speciel forvaltningsretlig disciplin som socialretten hovedsagelig har sit særpræg fra de materielle regler, den omhand-

8. I større samlede fremstillinger af kommunalretten gøres de kommunale organers funktioner inden for specielle fagområder nogle gange til genstand for omtale, jfr. f. eks. Hart og Sundberg i de forannævnte værker. Dette kan være nyttigt for fremstillingens egnethed som opslagsbog, men kan næppe begrundes i systematiske overvejelser.

ler, udspringer kommunalrettens egenart af de kommunale myndigheders særlige organisation [9].

Dette forhold forlener nok kommunalretten med en større interesse for den almindelige forvaltningsret end andre specialdiscipliner – hvormed ikke være sagt, at dette fag i øvrigt er af større betydning end f. eks. bygningsret og skatteret.

Kommunalrettens særpræg farver i mange henseender de forvaltningsretlige problemer. F. eks. får hensynet til mindretallet i kommunalbestyrelsen vægt som et selvstændigt hensyn ved overvejelser om kommunalbestyrelsens adgang til at delegere sin kompetence [1], og den specielle inhabilitet får både af praktiske og principielle grunde en særlig betydning i kommunalretten [2]. Disse og andre specielle træk ved kommunalretten kan formentlig alle henføres til de grundlæggende organisatoriske træk, som foran er omtalt vedrørende kommunebegrebet.

I det følgende vil kun to af kommunalrettens hovedspørgsmål blive behandlet: Afgrænsning af de kommunale opgaver og den statslige styring af kommunalforvaltningen. Begge disse emner forekommer velegnede til at illustrere dels nogle metode- og grundspørgsmål i den almindelige forvaltningsret og dels de kommunalretlige problemstillinger sammenhæng med kommunernes særlige stilling i den offentlige forvaltningsorganisation [3].

9. Vedrørende kommunalforvaltningens organisatoriske opbygning kan navnlig henvises til Erik Harder, Kommunalbestyrelsen, 1970, og Preben Espersen, De kommunale Beslutninger, 1970. I almindelig forvaltningsretlig sammenhæng er de kommunale myndigheders organisation bl. a. kort omtalt hos Bent Christensen, p. 189 ff. og Claus Haagen Jensen, Forvaltningens Organisation, (stencileret) 1970, p. 35 ff.

1. Jfr. herved Preben Espersen, Danske Kommuner, 1971/72, nr. 5, p. 11.
2. Om inhabilitet i kommunalretten, se navnlig Harder, Kommunalbestyrelsen, 1970, p. 112–23.
3. En samlet fremstilling af dansk kommunalret findes endnu ikke, men væsentlige sider af disciplinen er behandlet i den juridiske litteratur. Af større afhandlinger i dansk kommunalretslitteratur skal fremhæves: Ernst Andersen, Administrativt tilsyn med Kommunerne, 1940, Erik Harder, De kommunale Opgaver, 1965, samme, Kommunalbestyrelsen, 1970, og Preben Espersen, De kommunale Beslutninger, 1970.

KAPITEL II

De kommunale opgaver

Problemstilling og retskildespørgsmål

A. Problemstilling

Som nævnt i indledningen må en kommunalretlig beskrivelse af de kommunale opgaver begrænses til de generelle regler om afgrænsningen af de kommunale organers materielle kompetence [1]. Problemstillingen skal imidlertid yderligere indskrænkes. De kommunale organer varetager som foran nævnt meget forskelligartede funktioner, og for en del af disses vedkommende opstår ingen afgrænsningsproblemer, som er særegne i forhold til dem, der kendes fra statsforvaltningen.

Dette gælder, hvor kommunale myndigheder udsteder *retlige direktiver* til borgerne [2]. Når kommunale organer f. eks. meddeler påbud til sikring af farlige bygninger, træffer beslutning om ekspropriation, gennemfører en brandvedtægt, fastsætter eller administrerer en byplan, udsteder byggetilladelse, eller tildeler eller fratager autorisation som gas- og vandmester, må lovhjemmel foreligge på ganske samme måde, som hvis tilsvarende beslutninger blev taget af statslige instanser.

Kompetencer af denne art er ofte i lovgivningen henlagt til særlige kommunale kommissioner eller nævn – f. eks. boligkommission, huslejenævn, skolekommission og sundhedskommission – hvis sammensætning reguleres nærmere i loven eller i administrative retsforskrifter i henhold til denne. I de senere år kan dog spores en sti-

1. Det bemærkes, at begrebet »kompetence« her betegner adgang til at udøve offentlig forvaltningsvirksomhed – af hvad art denne end måtte være. Sammenhold herved det væsentligt snævrere kompetencebegreb, der benyttes af Poul Andersen, p. 288 ff. vedrørende »kompetencemangler« og Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972, p. 21 ff. vedrørende »kompetence«.
2. Jfr. Bent Christensen, p. 60 ff.

gende tendens til at placere sådan retsnormerende kompetence hos selve kommunalbestyrelsen. Denne vil i så fald typisk lade beføjelsen forvalte på sine vegne af et stående udvalg, jfr. kstl. § 17, stk. 1. Da disse kompetencer imidlertid ikke rejser særlige afgrænsningsproblemer, lades de ude af betragtning i det følgende [3].

Specifikke afgrænsnings spørgsmål opstår hovedsagelig kun med hensyn til kommunernes *økonomiske kompetence*, dvs. hvor kommunale organer råder over kommunens økonomiske midler ved beslutninger om, at penge eller andre ydelser stilles til rådighed for borgerne. Som eksempler kan nævnes beslutninger om tilskud til foreninger eller enkeltpersoner, om etablering af el- eller gasforsyning, om renovation, om trafikbetjening eller om anlæg af parker.

Dispositioner som disse mødes ikke af det samme sikre hjemmelskrav som afgørelser vedrørende udstedelse af retlige direktiver. Nu kunne man sige, at dette gælder, hvad enten der rådes over statslige eller kommunale økonomiske midler. Der er imidlertid den afgørende forskel mellem retsstillingen for statslige forvaltningsmyndigheder og for kommunale organer, at de første med hensyn til økonomiske dispositioner principielt er bundet til et krav om hjemmel på en bevillingslov, jfr. grl. § 46, stk. 2, dvs. at statslige forvaltningsorganer også vedrørende økonomiske beslutninger kun kan disponere i det omfang, hvori lovhjemmel foreligger [4]. Ganske vist udgør kommunens årsbudget »den bindende regel for . . . næste års kommunale forvaltning«, jfr. kstl. § 40, stk. 1, men for kommunernes vedkommende er den disponerende myndighed sammenfaldende med den bevilgende instans, idet kommunalbestyrelsen efter kstl. § 40, stk. 2, selv kan træffe beslutning om tillægsbevilling.

Hvor kommunale organer råder over kommunens økonomi-

3. En tilsvarende begrænsning af problemstillingen er navnlig fremhævet af Harder, jfr. især p. 23 ff. og 163 ff., hvor der dog tales om »konkret retsnormering«. Forudsætningvis ligger en tilsvarende afgrænsning formentlig også til grund for Ernst Andersens fremstilling, jfr. navnlig p. 191 f. Anderledes Poul Andersen, p. 651 ff.
4. Jfr. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 1969, p. 220 ff. Der kan tillige henvises til Harder, p. 141 f. vedrørende Statens Jordlovsudvalgs kompetence til at foretage økonomiske dispositioner.

II A

ske midler, er det fast antaget i dansk ret, at de kommunale organer på den ene side ikke er bundet til kun at disponere i henhold til lovhjemmel og på den anden side heller ikke har frihed til at foretage alle handlinger, som ikke er udelukket ved lovene [5]. Mellem disse to yderpunkter går en grænse, som det er hovedopgaven for den følgende fremstilling at beskrive i generelle vendinger.

Kompetencen til at træffe beslutninger om kommunens økonomiske ressourcer udøves dels af kommunalbestyrelsen og dels af de stående udvalg og borgmesteren, jfr. kstl. §§ 17, stk. 1, og 31. Da udvalgene og borgmesteren imidlertid må holde sig inden for det af kommunalbestyrelsen vedtagne årsbudget og de af kommunalbestyrelsen meddelte tillægsbevillinger, vil der i det følgende kun blive talt om kommunalbestyrelsens kompetence. Det bemærkes herved, at de særlige kommunale kommissioner og nævn praktisk taget ikke har nogen adgang overhovedet til at træffe bestemmelse om anvendelse af kommunens økonomiske midler [6].

Selv om nedenstående begrænses til kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence i modsætning til adgangen til at fastsætte retlige direktiver, skal det dog fremhæves, at disse to typer af beføjelser er vanskelige at adskille, og at der ofte vil være tale om et samspil.

Kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence er ofte lovnormeret. Hvor loven som f. eks. forsorgsloven og folkepensionsloven har bundet de kommunale organer til kun at tildele de af disse love omfattede pengeydelse i overensstemmelse med lovenes regler, kunne man sige, at kommunens beslutninger har karakter af regulering ved retlige direktiver, typisk i form af løbende tilladelser. Uanset dette vil lovnormerede ydelser blive medtaget i det følgende, da det

5. Jfr. bl. a. Ernst Andersen, p. 215 ff., Poul Andersen, p. 654 og Harder, p. 26.
6. Til illustration af de kommunale nævns og kommissioners stilling i økonomisk henseende kan henvises til lovbekendtgørelse nr. 386 af 4. juli 1969 om midlertidig regulering af boligforholdene, § 27, stk. 3, (vedrørende huslejenævn) og normalsundhedsvedtægten for landkommuner, 1960, §§ 7 og 29, (vedrørende sundhedskommissioner). – I skrivelse af 25. april 1972 (Danske Kommuner 1972/73, nr. 5, p. 24) har indenrigsministeriet dog antaget, at kommunalbestyrelsen og endog skoleudvalget i begrænset omfang kan give skolekommissionen adgang til at råde over beløb på kommunens budget.

er praktisk at behandle kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence i sin helhed. Sagt på en anden måde: Afgørende er, om der rådes over kommunens økonomiske midler, ikke om dette sker ved retlige direktiver eller på anden måde.

Samspillet mellem de to sæt af beføjelser viser sig på flere forskellige måder. Når en kommunalbestyrelse har besluttet at stille en vis kategori af ydelser til rådighed for borgerne, vil virkeliggørelsen eventuelt forudsætte anvendelsen af et retligt direktiv. Hvis kommunalbestyrelsen f. eks. ønsker at anlægge en park eller bygge en skole, kan det være en nødvendig følgebeslutning, at der eksproprieres til anlægget. Denne sidste afgørelse er et velkendt retligt direktiv, som forudsætter lovhjemmel, jfr. herved grl. § 73, stk. 1. Har kommunalbestyrelsen etableret en institution, som betjener borgerne med tjenesteydelser – eksempelvis et hospital eller et plejehjem – og ikke står til rådighed for alle og enhver, skal beslutningen følges op af afgørelser om optagelse på institutionen. Disse har muligt ikke karakter af retlige direktiver, således som dette begreb er defineret af f. eks. Bent Christensen [7], og hjemmelskravet har da også en anden karakter, men optagelsesbeslutninger er et typeeksempel på forvaltningsakter [8], og bortset fra hjemmelskravet undergivet hovedparten af den almindelige forvaltningsrets regler om sådannes sagsbehandling og indhold.

Sammenfattende kan det siges, at problemstillingen for de følgende overvejelser er, hvilke almindelige, retlige grænser, der gælder for kommunalbestyrelsens adgang til at råde over kommunens økonomiske ressourcer.

Baggrunden for kompetenceafgrænsningsproblemets særegenhed i kommunalretten er således kommunernes selvstændige retssubjektivitet. Herved er indiceret, at de resultater, som nås i det følgende, eventuelt vil kunne have interesse ved overvejelser vedrørende retsstillingen for andre offentlige retssubjekter end kommunerne og staten [9]. Selv for statslige forvaltningsorganers vedkommende vil muligvis visse paralleller kunne drages, da bevillingshjemmelen næppe altid kan antages fuldt ud at løse ethvert hjemmelsspørgsmål,

7. Se »Det offentlige Virksomhed«, p. 60 ff.

8. Jfr. samme værk, p. 202.

9. Eksempler herpå nævnes hos Max Sørensen, p. 224 f.

II A

navnlig hvor bevillingens anvendelse indirekte øver en væsentlig indflydelse på enkeltpersoners dispositioner.

Den foretagne problemafgrænsning svarer ret nøje til den, som i nyere tid er anvendt af den juridiske teori her i landet [1]. I udlandet anvendes ofte andre inddelinger som grundlag for behandling af de kommunale opgaver. Her skal specielt nævnes sondringen mellem kommunernes almindelige og specielle kompetence, der sædvanligvis anvendes i finsk og svensk forvaltningsret. Det afgørende efter denne inddeling er, om grundlaget for kommunalbestyrelsens virksomhed skal søges i kommunallovens almindelige ubestemte kompetenceregulering eller i specielle forvaltningslove [2]. Kun i det første tilfælde opstår særlige afgrænsningsproblemer.

En sådan afgrænsning falder i hovedsagen sammen med den, som er lagt til grund i denne fremstilling, navnlig holdes kompetencen til at fastsætte retlige direktiver også i finsk og svensk ret uden for den almindelige afgrænsningsproblematik. Som en forskel af betydning skal dog noteres, at jeg i modsætning til finsk og svensk ret medtager den lovbestemte kommunale forsyningsvirksomhed. Begrundelsen herfor er, at speciallovgivningens regler om kommunernes penge- og tjenesteydelser yder meget væsentlige bidrag til afgrænsningen af kommunalbestyrelsernes økonomiske kompetence, også ud over de tilfælde, som direkte er dækket af lovbestemmelserne.

B. Retskildespørgsmål

Der findes ingen *almindelige regler* om afgrænsning af kommunernes opgaver i grundloven eller den almindelige lovgivning. I grl. § 82, som uændret går igen fra grundloven af 1849, hedder det ganske vist, at »kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre *deres anliggender* ordnes ved lov«, og man kunne tænke sig, at grundloven herved henviste til et bestemt materielt kompetenceområde som forbeholdt kommunerne. Der er imidlertid ingen holdepunkter i grundlovens tilblivelseshistorie for en sådan fortolkning. Man har med den citerede regel blot villet grundlovfæste borgernes ret til et kommunalt selvstyre, hvis nærmere indhold med hensyn til såvel opgaver som beslutningsfrihed beroede på lovgivningens nærmere bestemmelse [3].

1. Se foran note 3.
2. Jfr. Fritz Kaijser, *Den kommunala förvaltningen*, Norstedts juriska handbok, 9. udg. 1969, p. 819 ff., Tore Modeen, *Kommunens almäna kompetens*, 1962 og Håkan Strömberg, *Kommunalrätt*, 4. udg. 1968, p. 38 ff.
3. Se herved Poul Andersen, p. 66 f. og 651, Harder, p. 25 f. samt Krarup og Mathiassen, *Forvaltningsret*, 1967, p. 46 f., hvor det dog antages at føl-

Heller ikke den kommunale styrelseslov normerer spørgsmålet. Når kstl. § 2, stk. 1, taler om »kommunernes anliggender«, refereres der herved blot til en afgrænsning foretaget på et andet grundlag [4]. På dette punkt står den danske ordning i principiel modsætning til den finske og svenske, hvor kommunallove antages at regulere kompetencespørgsmålet, skønt bestemmelserne i deres nu-gældende affattelse ikke siger stort mere end den danske kstl. § 2, stk. 1. Illustrerende er således den svenske kommunallov af 18. december 1953 § 3 om de borgerlige primærkommuners kompetence: »Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.« Forklaringen på, at denne bestemmelse anses for det primære grundlag for afgrænsning af de borgerlige primærkommuners kompetence, findes i reglens historiske udvikling. I øvrigt er der ikke markant forskel på de resultater, man i Sverige når til ved udfyldning af kommunallovens kompetencebestemmelser og i Danmark på et andet grundlag [5]. Hvis der kan påvises nogen generel forskel mellem afgrænsningen i Danmark og Sverige, går denne – paradoksalt nok – snarest i retning af, at dansk ret giver kommunalbestyrelserne et snævrere spillerum end svensk ret [6].

Hvor almindelige lovregler savnes, kan regler i forvaltningsretten ofte støttes på *domspraksis*. Dette gælder dog stort set ikke vedrørende spørgsmålet om afgrænsning af kommunernes opgaver. Der

ge af grl. § 82, at »kommunerne i et vist omfang skal udgøre selvstændige økonomiske enheder«, og »at kommunen må have en vis frihed til at disponere over sine indtægter på grundlag af et selvstændigt valg.«

4. Jfr. Poul Andersen, p. 651 vedrørende tilsvarende bestemmelser i de ældre kommunale styrelseslove.
5. Om afgrænsningsproblemet i finsk og svensk ret kan navnlig henvises til Modeens, Kaijers, Strömbergs og Sundbergs foran nævnte fremstillinger. Det kan herved tillige bemærkes, at der hersker forskellig opfattelse af rækkevidden af kommunallovnes almindelige kompetencebestemmelser. En restriktiv og kritisk vurdering er navnlig anlagt af H. G. F. Sundberg, *Kommunalrätt*, 1964, p. 457 f. og F. T. 1969, j. 2 ff.
6. Jfr. Modeen, T.f.R. 1971, p. 470.

II B

findes kun ganske få domme, som berører emnet [7]. Forklaringen herpå kan dels være kompetenceafgrænsningens ubestemthed sammenholdt med de potentielle sagsøgers typisk begrænsede interesse i en prøvelse, dels usikkerhed om søgsmålsret for de enkelte borgere, og dels en udbredt tendens hos kommunalbestyrelserne til i tvivlsomme tilfælde at forelægge spørgsmålet for den højeste tilsynsmyndighed, indenrigsministeriet, og rette sig efter ministeriets svar. Det kan endvidere bemærkes, at de få domme, der foreligger om spørgsmålet, er meget specielle og kun giver ret begrænsede bidrag til løsning af en almindelig afgrænsningsproblematik.

Hovedkilderne til afgrænsning af kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence bliver herefter *speciallovgivning* og *administrativ praksis*, herunder navnlig tilsynsmyndighedernes stillingtagen. Den nærmere udvikling på grundlag af disse retskilder foretages nedenfor under C, men forinden skal omtales nogle almindelige spørgsmål, som anvendelsen af disse kilder giver anledning til.

1. Speciallovgivningen

Et meget stort antal specielle love indeholder bestemmelser om kommunalbestyrelsens adgang til – ofte også pligt til – at træffe beslutninger om anvendelse af kommunens økonomiske midler. Som eksempler kan nævnes biblioteksloven, boligstøtteloven, børneforsorgsloven, forsorgsloven, omsorgsloven, skolelovene og vandløbsloven.

Sådanne love angiver direkte en række dispositioner, som kommunalbestyrelsen *kan* foretage, men kan også danne grundlag for

7. Jfr. f. eks. U 1899.46 H og U 1963.101 H (landsrettens dom, se herom nedenfor kap. IV, A. 2). Ernst Andersen nævner tillige U 1925.890 H i et afsnit om kommunernes adgang til at drive forretningsvirksomhed, Tilsyn med Kommunalforvaltningen, p. 273, og anfører, at højesteret her har anset det for lovligt, at Københavns kommune drev nogle fiskeudsalg. Dette er ikke rigtigt. Dommen tog alene stilling til, om den ansvarlige borgmester kunne straffes for tilsidesættelse af næringsloven, og fastslog herved, at der ikke krævedes næringsadkomst for kommunen til at drive de nævnte udsalg. Det bemærkes da også i en redaktionel note i ugeskriftet, at den pågældende virksomhed ikke med sikkerhed kunne antages forbudt ved næringsloven – underforstået: Dommen har ikke gjort op med udsalgenes lovlighed bedømt i forhold til andre retsregler.

retlige udsagn om kommunalbestyrelsens kompetence uden for lovenes direkte anvendelsesfelt, navnlig om, hvad kommunalbestyrelsen *ikke kan gøre*. Det væsentligste spørgsmål er herved, i hvilket omfang speciallovene kan danne basis for *mod sætningsslutninger*. Denne fortolkningsmetode er velkendt i juraen, og der er ikke grund til nærmere behandling af problemet i dette retskildeafsnit. Muligheden for at anvende modsætningsslutninger i forbindelse med afgrænsningen af kommunalbestyrelsens kompetence vil blive nærmere belyst nedenfor under C ved gennemgang af nogle typesituationer.

Speciallovene kan imidlertid også tænkes på anden måde indirekte at støtte afgrænsningen af kommunalbestyrelsens opgaver. Hvis en række love på beslægtede områder indeholder i det væsentlige ensartede bestemmelser om kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence og betingelserne for dens udøvelse, kunne man spørge, om dette forhold ikke i sig selv begrunder, at kommunalbestyrelsen er kompetent til med de samme begrænsninger, som følger af speciallovene, at udføre tilsvarende opgaver, hvis varetagelse ikke er lovreguleret. Man kunne eventuelt tale om anvendelse af *parallelslutning*. Til denne metode kan der være behov for at knytte nogle almene bemærkninger.

For det første skal fremhæves, at der her ikke er tale om en analogislutning i gængs forstand. Egentlige analogislutninger drages fra en enkelt lovbestemmelse og kun under ret strenge betingelser [8]. I forhold til specielle forvaltningslove vil denne slutningsmodel sjældent kunne anvendes [9]. Det særlige for det, som her er betegnet parallelslutning, er, at man forsøger at overføre et mønster fra en række speciallove på et ulovbestemt område, der har væsentlige lighedspunkter med de situationer, der er lovregulerede.

Med hensyn til afgrænsning af de kommunale opgaver vil en parallelslutningsmetode kunne få betydning på to måder. Ud fra ens-

8. Om analogislutninger i almindelighed henvises til Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 1972, p. 136–40, og Alf Ross, *Ret og Retfærdighed*, 1953, p. 175–76. – Begrebet analogislutninger er i nogle tilfælde udformet så bredt, at det også rummer hovedparten af de her omtalte parallelslutninger, se i denne retning Eckhoff, a. st. samt p. 129.
9. Jfr. Poul Andersen, p. 34 ff.

II B 1

artede speciallovbestemmelser om, at kommunalbestyrelsen kan varetage visse funktioner, kunne man eventuelt drage den konklusion, at når det er tilfældet, kan kommunalbestyrelsen også udføre en tilsvarende ulovreguleret opgave. Men modellen ville muligvis også kunne benyttes til at overføre speciallovenes begrænsninger i kommunalbestyrelsens kompetenceudøvelse til funktioner, som ikke er normeret i lovgivningen. Således vil forekomsten af en række speciallovbestemmelser, som giver kommunalbestyrelserne adgang til at udøve visse funktioner, sammen med andre forhold kunne tale for, at funktioner af den pågældende art – f. eks. økonomisk støtte til erhvervsvirksomheder – normalt ikke kan udøves uden lovhjemmel. I sådanne tilfælde vil parallelslutningen frembyde lighed med en modsætningsslutning, men – og det er væsentligt – den vil ikke have dennes kategoriske karakter.

Til illustration af tankegangen skal nævnes, at Harder i en gennemgang af kommunalbestyrelsens kompetence til at gennemføre kulturelle foranstaltninger med støtte i en række specielle love, som placerer kompetencen til at træffe beslutning om de kulturelle foranstaltningers indhold uden for kommunalbestyrelsen, antager, at kommunalbestyrelsens beføjelser på ulovbestemte områder, og hvor loven ikke udtrykkeligt tager stilling til spørgsmålet i almindelighed, er begrænset til beslutninger om tilvejebringelse af det materielle grundlag for den pågældende type kulturel virksomhed [1]. Således kan kommunalbestyrelsen bestemme, at der skal oprettes et kommunalt orkester eller ydes støtte til et orkester, men den har ingen adgang til at fastsætte orkestrets repertoire [2].

Om metodens anvendelighed i almindelighed skal understreges, at den må benyttes med yderste varsomhed, hvis den ikke skal blive camoufleret for fri retsdannelse. Udtrykket *parallelslutning* kan for så vidt i sig selv kritiseres. Metoden har kun lidt at gøre med lovfortolkning i traditionel forstand og kan nok bedst karakteriseres som en *argumentationsmodel* til fastlæggelse af indholdet af »almindelige retsgrundsætninger« eller »forholdets natur« på et bestemt område. Således benyttes fremgangsmåden også af Harder i

1. Jfr. Harder, navnlig p. 75, 94 og 96.

2. Harder, p. 94.

den anførte sammenhæng. Med denne reservation forekommer metoden i almindelighed at være værdifuld i forvaltningsretten [3]. Da metoden som foran omtalt ikke kan stå alene, men kun tjener til klargørelse af indholdet af uskrevne retskilder, vil modellen ikke blive behandlet selvstændigt i det nedenfor under C indeholdte afsnit om lovfortolkning. Derimod vil det i fremstillingen om afgrænsning af de kommunale opgaver på grundlag af lovregler blive påvist, at lovbestemmelser, som uden for deres direkte anvendelsesfelt vel ikke kan danne grundlag for modsætningsslutninger, dog kan yde bidrag til en parallelslutning, og i det følgende afsnit om afgrænsning ud fra uskrevne regler vil metoden indgå i argumentationen for disses eksistens [4].

2. Tilsynsmyndighedens praksis

Kommunalbestyrelsernes egen praksis vil kunne være af betydning ved afgrænsningen. Har et stort antal kommunalbestyrelser i en årrække uanfægtet anset en vis type virksomhed for lovlig, vil dette i sig selv være et stærkt argument for, at denne aktivitet falder inden for kommunernes lovlige opgaver. På grund af kommunernes store antal og den almindelige tilbageholdenhed med hensyn til at optrykke selv principielle afgørelser, er det imidlertid meget vanskeligt at danne sig et blot nogenlunde klart overblik over kommunalbestyrelsernes egen retsopfattelse på området. Dette alene fører til, at en afgrænsning på grundlag af administrativ praksis i første række må baseres på tilsynsmyndighedernes og navnlig den øverste tilsynsmyndigheds, indenrigsministeriets afgørelser.

Man skulle umiddelbart forvente, at *tilsynsmyndighedernes praksis* om emnet først og fremmest forekom i afgørelser, der indeholder

3. Metoden vil nok især være nyttig på områder, hvor problemstillingen er snævrere end med hensyn til afgrænsning af de kommunale opgaver, f. eks. vedrørende spørgsmål om tilbagebetaling af for meget udbetalt fra det offentlige og om suspensiv virkning af klage til en overordnet forvaltningsmyndighed.
4. Anvendelsen af parallelslutninger har en vis sammenhæng med den såkaldt »typologiske« metode i retsvidenskaben. Se herom Stig Jørgensen, Typologi og Realisme, Nordisk Gjenklang, Festskrift til C. J. Arnholm, 1969, p. 143–63.

en reaktion på kommunalbestyrelsernes ulovlige beslutninger. Dette er imidlertid ikke tilfældet. De reaktionsmuligheder for tilsynsmyndigheden, som er møntet på kommunalbestyrelseres ulovlige beslutninger, navnlig adgangen til at annullere og til at pålægge tvangsbøder, jfr. kstl. § 61, anvendes uhyre sjældent i praksis. Tilsynsmyndighedernes opfattelse vedrørende kompetenceafgrænsningen finder derfor først og fremmest udtryk i tilsynsmyndighedens *afgørelser vedrørende approbation* og i *uforbindende udtalelser*. Den sidste kategori, der har karakter af responsa, giver ikke anledning til særlige bemærkninger i denne sammenhæng, men anvendelse af afgørelser i forbindelse med tilsynsmyndighedens godkendelsesbeføjelse rejser principielle retskildespørgsmål.

Det ville være problemløst at benytte afgørelser om godkendelse af kommunalbestyrelseres dispositioner, hvis tilsynsmyndigheden herved blot skulle sikre sig, at kommunalbestyrelseres beslutninger er *lovlige*, dvs. ikke i strid med regler, som domstolene kan forventes at ville lægge til grund [5]. Det er imidlertid fast antaget, at tilsynsmyndighedens approbationsbeføjelse efter såvel kstl. som de tidligere styrelseslove rækker videre, og at godkendelse også kan nægtes ud fra, hvad man sædvanligvis kalder *hensigtsmæssighedsgrunde*. Følgelig er der – som udtalt af Poul Andersen – risiko for at man ved anvendelse af afgørelser om godkendelse »identificerer de begrænsninger for kommunernes ejendomsråden (indskud: Såvel som for adgang til at optage lån, kautionere m.v.), som finder udtryk i godkendelsespraksis . . . med begrænsninger, som umiddelbart er gældende ret« [6].

Dette betyder, at approbationsafgørelser i hvert fald kun kan benyttes i det omfang de giver udtryk for en retsopfattelse. Hvor godkendelse meddeles, er der ingen tvivl om, at dette er tilfældet, da tilsynsmyndigheden ikke har kompetence til at tillade i øvrigt ulovlige dispositioner [7]. Men når tilsynsmyndigheden afslår et andra-

5. Jfr. Ole Krarup, U 1966 B p. 30, samt Max Sørensen p. 20 ff.

6. Denne fejl gør Harder sig efter Poul Andersens opfattelse skyld i ved gennemgangen i »De kommunale Opgaver«, jfr. U 1965 B p. 190 ff. Poul Andersens argumentation herfor imødegås af Ole Krarup i U 1966 B p. 27 ff.

7. Jfr. Ernst Andersen, p. 217 ff., navnlig p. 220 f.

gende om godkendelse, må der udvises forsigtighed, fordi afslaget kan være begrundet i hensigtsmæssighedsovervejelser, og dette ikke altid fremgår klart af afgørelsens formulering.

Udtryk som »ulovligt« [8], »i strid med« en bestemt lov [9] og »uden for rammerne for kommunernes lovlige opgaver« [1] indicerer ubestrideligt, at legalitetsbetragtninger har været afgørende, og det samme gælder nok formuleringer som »uforeneligt med kommunallovgivningens forudsætninger« [2], og »må nære tvivl, om . . . lovligt« [3]. Tvivl volder navnlig en sprogbrug som »ikke mener at burde« [4], »ikke ser sig i stand til at imødekomme det ansøgte« [5], »ikke ment at kunne« [6] og lignende. Her må udgangspunktet være, at afgørelsen beror på en hensigtsmæssighedsvurdering alene, medmindre skrivelsens affattelse på anden måde indicerer, at legalitetssynspunkter har været udslagsgivende [7].

Hvis et afslag på anmodning om godkendelse herefter kan antages at være motiveret af en retsopfattelse med hensyn til, hvilke funktioner kommunalbestyrelsen kan udøve, må tilsynsmyndighedens afgørelse kunne lægges til grund ved den retlige afgrænsning af kommunalbestyrelsens materielle kompetence, hvor ubestemt grundlaget for tilsynsmyndighedens standpunkt end er [8]. Dette gælder naturligvis kun under forudsætning af, at afgørelsen ikke strider mod den øverste tilsynsmyndigheds praksis, og kun indtil afgørelsen måtte blive tilsidesat af domstolene eller en nyere praksis hos tilsynsmyndigheden.

Kan kommunalbestyrelsen ikke affinde sig med den retsopfattelse, som har begrundet afslaget, vil den kunne få spørgsmålet prø-

8. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse nr. 239 af 25. november 1959 og skrivelse nr. 250 af 7. november 1960.
9. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse af 5. april 1952 (lovs. B p. 365) og skrivelse af 11. november 1958, lovs. B p. 905.
1. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse af 3. januar 1950.
2. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse nr. 132 af 3. juni 1959.
3. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse nr. 275 af 22. december 1960.
4. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse nr. 78 af 1. marts 1960.
5. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse af 14. marts 1956 (lovs. B p. 189).
6. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse nr. 39 af 21. februar 1969.
7. Således kan antagelig sidstnævnte skrivelse opfattes.
8. Jfr. Krarup, a. st. p. 30 f.

II B 2

vet under en retssag. Mener heller ikke domstolene, at tilsynsmyndighedens retsopfattelse er rigtig, vil afgørelsen eventuelt kunne tilsidesættes på grund af retsvildfarelse [9], men bortset fra rene undtagelsestilfælde vil domstolene ikke kunne gå længere end til annullation af afslaget [1]. Også spørgsmål om holdbarheden af de retlige synspunkter, der indeholdes i tilsynsmyndighedens uforbindende responsa, må af kommunalbestyrelsen normalt kunne indbringes for domstolene til prøvelse [2].

9. Om retsvildfarelse, se Poul Andersen, p. 355 ff., og Mathiassen og Krarup, *Forvaltningens retlige afhængighed*, (stencileret), 1971, p. 65 f.
1. Jfr. Poul Andersen, p. 260 f., og Krarup og Mathiassen, *Prøvelse af Forvaltningsakter* (stencileret), 1971, p. 19 f.
2. Jfr. S. Hurwitz og B. Gomard, *Tvistemål*, 4. udg., 1965, p. 132 ff. og fra forvaltningsrettens område eksempelvis U 1953.82 H, der dog ikke vedrører kommunalforvaltningen.

KAPITEL III

De kommunale opgaver

Afgrænsning på grundlag af lovgivningen

Den følgende fremstilling af de retlige grænser for kommunalbestyrelsens *økonomiske kompetence* hovedopdeles i et afsnit om afgrænsning på grundlag af lovfortolkning, kapitel III, og et afsnit om afgrænsning ud fra uskrevne regler, kapitel IV. Som det vil fremgå, kan det på flere punkter være vanskeligt at sondre skarpt mellem disse to kategorier, ligesom de to sæt af retskilder ofte vil indgå i et samspil. Med disse reservationer forekommer opdelingen – der også må svare til den fremgangsmåde, der må benyttes, når man i praksis stilles over for et konkret afgrænsningsspørgsmål – imidlertid at være anvendelig.

Lovenes fastlæggelse af kommunalbestyrelsernes kompetence kan være foretaget *positivt* eller *negativt*. Positivt gennem regler, der angiver foranstaltninger, som kommunalbestyrelserne *kan* og måske også skal gennemføre, og negativt gennem bestemmelser, der begrænser kommunalbestyrelsernes kompetence, dvs. angiver, hvad kommunalbestyrelserne ikke kan gøre.

Positiv fastlæggelse af kommunalbestyrelsernes beføjelser forekommer i et meget stort antal love. Som eksempler kan nævnes biblioteksloven (lov nr. 171 af 27. maj 1964 med senere ændringer), boligstøtteloven (lovbekendtgørelse nr. 158 af 27. april 1972), lov nr. 217 af 19. maj 1971 om børnetandpleje, egnsudviklingsloven (lov nr. 219 af 7. juni 1972), folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 172 af 8. maj 1972), fritidsundervisningsloven (lovbekendtgørelse nr. 368 af 30. juli 1970), omsorgsloven (lovbekendtgørelse nr. 611 af 22. december 1969) og vandløbsloven (lovbekendtgørelse nr. 132 af 6. marts 1970). Ofte er disse bestemmelser af meget begrænset rækkevidde – eksempelvis lov nr. 76 af 13. februar 1969 om veteranbaner – men de kan også som socialstyrelseslovens §§ 2 og 14 (lov nr. 227 af 27. maj 1970) angive kommunal kompetence inden for større felter, efter de nævnte paragraffer med hensyn til »sociale og sundhedsmæssige områder«.

III

Hvis en kommunal aktivitet falder inden for sådanne lovreglers beskrivelse af en kommunalbestyrelses kompetence, er afgrænsningsspørgsmålet dermed typisk løst fuldt ud. Navnlig hvor lovens karakteristik af kommunalbestyrelsens beføjelser er mindre præcis, kan der dog rejses spørgsmål, om ikke kommunalbestyrelsens beføjelser yderligere er begrænset af visse af de uskrevne afgrænsningsregler, f. eks. af det nedenfor omtalte lokalitetsprincip.

Til illustration af denne problemstilling kan nævnes en konkret sag fra indenrigsministeriets praksis. Københavns kommune ønskede at yde et beløb til støtte af et plejehjem, som Odd-Fellow ordenen agtede at indrette. Kommunen sikredes samtidig indlæggelsesret til hjemmet, men medlemmer af ordenen havde fortrinsret. Socialministeriet fandt ikke, at kommunens støtte var uforenelig med omsorgsloven, og herefter accepterede indenrigsministeriet foranstaltningen som lovlig, selv om der på grund af logemedlemmernes fortrinsret var tale om kommunal støtte til en landsomfattende sammenslutning, hvilket sædvanligvis opfattes som ulovligt [1]. Rigtigheden af tilsynsmyndighedens standpunkt i sagen er dog diskutabel, og der kan i hvert fald ikke af afgørelsen drages den konklusion, at uskrevne afgrænsningsregler ikke i andre situationer kan indfortolkes som begrænsninger i kommunalbestyrelsens beføjelser.

Den direkte rækkevidde af kompetencebestemmelser som de nævnte kan ofte give anledning til tvivl, men spørgsmål af denne art hører hjemme i specialfremstillinger. Sådanne spørgsmål har endvidere først og fremmest interesse, hvis kommunen ikke har nogen eller kun en mere begrænset kompetence uden for det område, som direkte dækkes af lovreglerne, dvs. hvis der kan *sluttes modsætningsvis* fra disse [2]. Også dette problem kan kun belyses til

1. Den nævnte sag omhandles i indenrigsministeriets skrivelse af 23. september 1971 (utr.). Jfr. herved tillige den af Harder, Kommunens lov og ret II, 1965, omtalte indenrigsministerielle afgørelse fra 1961, skrivelse af 1. september 1961 (utr.), vedrørende kommunal støtte til en af »Forenede danske Motorejere« planlagt motorprøvestation i Ålborg.
2. Udtrykket modsætningslutning anvendes her i den betydning, at den pågældende lovbestemmelse i sig selv giver grundlag for en begrænsning af kommunalbestyrelsens beføjelser i forhold til, hvad der ville gælde uden lovreglen.

bunds ved analyse af den enkelte lovbestemmelse med tilhørende motiver og praksis, men visse almindelige spørgsmål om anvendeligheden af modsætnings slutninger skal dog i det følgende belyses ved omtale af nogle *typesituationer*.

A. Lovbestemmelser, som udtrykkeligt angiver, at de er udtømmende

Det klareste grundlag for en modsætnings slutning foreligger, hvor *loven udtrykkeligt anfører*, at kommunal forsyning eller støtte *kun* kan ydes *i de tilfælde, som omhandles i loven* [3]. Hovedeksemplet herpå findes i lov om offentlig forsorg (lovbekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969), hvor det i § 1, stk. 2, hedder: »Det offentlige er i øvrigt ikke berettiget til at yde den enkelte borger hjælp, medmindre det særligt er påbudt eller tilladt ved lov.«

Denne bestemmelse, som viderefører en grundsætning fra ældre sociallovgivning og administration, afskærer kommunale – såvel som statslige – myndigheder fra uden lovhjemmel at yde støtte til trængende enkeltpersoner. Også støtte til borgere i økonomisk trang efter generelle retningslinier er udelukket. Således kan en kommunalbestyrelse ikke lovligt tilbyde mindrebemidlede koks, elektricitet, skolebespisning eller skoletandpleje til lavere takst end den, som andre borgere skal betale [4]. Det afgørende er, om der forvaltes efter et trangskriterium. Derimod antages reglen i lov om offentlig forsorg § 1, stk. 2, ikke at forhindre kommunalbestyrelserne i at yde støtte til foreninger eller institutioner med socialt for-

3. Her er det for så vidt tvivlsomt, om man kan tale om en modsætnings slutning, men for sammenhængens skyld medtages disse tilfælde i typologien.
4. Jfr. Ernst Andersen, p. 240 f. og 245 f. med de der omtalte tilsynsmyndighedsafgørelser samt bl. a. indenrigsministeriets skrivelser af 5. april 1952 (lovs. B) om tilskud til trængende elevers ophold på efterskole, 19. september 1953 (lovs. B) om leverance af elektricitet til nedsat pris til alders- og invaliderentnydere, 14. marts 1956 (lovs. B) om garanti for lån til invalidepensionists erhvervelse af fast ejendom, 11. november 1958 (lovs. B) om ekstra brændselshjælp til visse langvarigt arbejdsløse, nr. 78 af 3. april 1964 om adgangen til at forbeholde billige grunde for personer under en vis indtægtsgrense og nr. 202 af 23. juli 1968 om garanti for lån til invalidepensionist i forbindelse med dennes erhvervelse af fast ejendom.

III A

mål [5]. Det kan for så vidt virke lidt ejendommeligt, at en kommunalbestyrelse kan betale ydelser til en forening, som arbejder med sociale opgaver, men ikke yde støtte til trængende efter generelle kriterier. I ingen af tilfældene udpeger kommunalbestyrelsen direkte den enkeltperson, som skal have ydelsen [6].

B. Lovbestemmelser, der omtaler foranstaltninger, kommunalbestyrelserne er beføjede til at gennemføre

I disse tilfælde er det et nærliggende udgangspunkt, at lovens beskrivelse er udtømmende, dvs. at den pågældende type aktivitet kun kan udføres i de i loven beskrevne situationer, for hvorfor skulle man ellers lovgive om spørgsmålet? Ved en lidt nærmere undersøgelse viser det sig imidlertid, at lovreguleringen kan være begrundet i andre hensyn end ønsket om afgrænsning af kommunernes kompetence, og at det derfor kan være tvivlsomt, om modsætnings slutninger kan drages. En del begrundelser vil i det følgende blive særskilt omtalt, men det skal fremhæves, at flere ofte vil foreligge i samme lov.

1. Lovhjemmel påkrævet

For en række lovbestemmelser inden for denne kategori gælder, at forklaringen på deres fremkomst må søges i, at *den beskrevne*

5. Jfr. Ernst Andersen, p. 242–45, Harder, Lov og ret I, 1964, p. 55–57 samt fra nyeste tid en udtalelse af socialministeren i forbindelse med folketingets behandling af et forslag om ændring af børneforsorgsloven, F.T.T. 1970–71, sp. 4611. – Lov om offentlig forsorg § 1, stk. 2, giver anledning til en række fortolkningsspørgsmål, hvorom navnlig henvises til Ernst Andersen, p. 238–46.

Et interessant grænsetilfælde behandles i indenrigsministeriets skrivelse nr. 260 af 13. januar 1959, hvori udtales, at en kommune »undtagelsesvis og når omstændighederne i det hele taler derfor« kan yde henstand med betaling af vejbidrag, »når en vejbidragspligtig på grund af trykkende økonomiske forhold er ud af stand til at præstere stipulerede afdrag, . . . »i det omfang og så længe det er nødvendigt for at gøre det muligt for ham at forblive ved ejendommen.«

6. Forklaringen på denne forskel er nok mere praktisk end principiel. Kunne kommunerne yde støtte efter generelle kriterier, ville de måske i betydelig udstrækning udvide den støtte, som er fastlagt i lovgivningen, medens social støtte gennem foreninger kun udgør forsvindende små beløb. Jfr. i øvrigt ndf. p. 53–55.

virksomhed efter sin art overvejende ikke kunne gennemføres uden lovhjemmel på grund af de nedenfor omtalte uskrevne regler om afgrænsning af kommunalbestyrelsernes kompetence.

Et klart eksempel herpå findes i egnsudviklingsloven (lov nr. 219 af 7. juni 1972), efter hvis § 9, stk. 1, »kommuner kan . . . foranstalte opførelse af erhvervsejendomme til salg eller udleje«, når der ydes lån af statskassen til dækning af udgifterne. Uden denne lovhjemmel kunne kommunerne praktisk taget aldrig opføre erhvervsejendomme med henblik på salg eller udleje. Det fremgår da også klart af lovbestemmelsens forarbejder, at lovgiveren herved har ønsket at *udvide* kommunalbestyrelsens beføjelser [7]. Men det centrale spørgsmål i denne sammenhæng er, om man samtidig har villet *begrænse* kommunernes – snævre – adgang til i andre tilfælde at opføre erhvervsejendomme. Herom siges udtrykkeligt i lovforslagets bemærkninger, at dette ikke har været meningen. Der er med andre ord ikke noget grundlag for en egentlig modsætningslutning [8].

Inden for boligstøtteloven (lovbekendtgørelse nr. 158 af 27. april 1972) kan tilsvarende bestemmelser påvises, selv om hjemmels-synspunktet ikke ses så klart fremdraget i forarbejderne som med hensyn til egnsudviklingsloven. Når der i boligstøttelovens kap. XIII (navnlige §§ 90–91 og 94) er givet regler om støtte til betaling af beboerindskud til leje af lejlighed, har lovgiverens hovedsigte utvivlsomt været at tilvejebringe en nødvendig hjemmel for støtte til enkeltpersoner [9]. Noget tilsvarende gælder økonomisk støtte til tilflyttere i henhold til boligstøttelovens § 50 og måske også kommunegaranti for lån til visse former for boligbyggeri, jfr. samme

7. F.T.T. 1961–62, tillæg A, sp. 731.

8. Modsætningstolkningen synes ikke desto mindre anvendt af indenrigsministeriet i skrivelse nr. 30 af 19. januar 1963, hvori det dog også anføres, at en aftale mellem en kommune og et selskab om opførelse af en fabriksbygning »savner hjemmel i kommunallovgivningen, idet en støtte af den omhandlede art ligger uden for de formål, en kommune lovligt kan forfølge.«

9. Særligt påkrævet er lovhjemmel i det omfang, hvori støtten efter de nævnte paragraffer ydes efter transskriterium, jfr. foran om lov om offentlig forsorg § 1, stk. 2.

III B 1

lovs § 43, hvor denne kan siges at indebære en økonomisk begunstivelse af enkeltpersoner [1].

Dette betyder, at man kan tage boligstøttelovens nævnte bestemmelser til indtægt for den opfattelse, at der normalt kun med lovhjemmel kan ydes enkeltpersoner økonomisk støtte til erhvervelse af bolig. Men de omtalte regler kan ikke danne grundlag for en modsætningslutning, for det må forudsætte klare holdepunkter i loven for, at man kan afskære kommunerne fra at yde en boligstøtte til enkeltmand i de meget få tilfælde, hvor almindelige uskrevne afgrænsningsregler giver adgang hertil [2]. Således har in-

1. Problemstillingen er mere kompliceret vedrørende boligstøttelovens § 43 end vedrørende de øvrige omtalte paragraffer i denne lov. Efter § 43 kan kommuner med tilsynsmyndighedens samtykke yde garanti for lån til visse arter af boligbyggeri – både byggeri gennemført af almennyttige boligselskaber og private bygherrer – og til byggeri for sociale og kulturelle institutioner »under forudsætning af, at de for ydelse af statsgaranti fastsatte vilkår overholdes«. I hvert fald med hensyn til den sidstnævnte form for byggeri kræves der ikke lovhjemmel for, at kommunen kan yde støtte, og måske heller ikke for støtte til almennyttige boligselskaber. Ifølge forarbejderne til denne bestemmelse, som i hovedsagen hidrører fra boligstøtte-loven af 1958, lov nr. 356 af 27. december 1958, jfr. F.T.T. 1958/59, tillæg A sp. 470, havde kommunerne tidligere uden lovstøtte ydet tilsvarende garantier, og man ville med bestemmelsen først og fremmest »lovfæste« den daværende praksis. Denne bemærkning i forarbejderne tyder nok på, at lovgiveren i relation til den nuværende § 43 ikke har haft hjemmels-overvejelser for øje, men på den anden side udelukker bemærkningen næppe en tolkning, hvorefter paragraffen, for så vidt angår økonomisk støtte til enkeltpersoner, er nødvendig som lovhjemmel for sådan støtte.
2. En i hvert fald til dels afvigende opfattelse gøres gældende af Harder, som p. 123 anfører, at det udtrykkeligt er fastslået i boligstøtteleven (nu § 43, jfr. foran note 1), at dens bestemmelser om den kommunale støtte til boligbyggeri er udtømmende. Hertil skal for det første bemærkes, at § 43 efter praksis i hvert fald ikke er udtømmende med hensyn til støtte af byggeri til sociale og kulturelle institutioner. Dernæst må det erkendes, at § 43 – selv om den efter sin formulering ikke skelner mellem de af reglen omfattede former for byggeri – måske begrænser kommunernes støttemuligheder i forhold til boligbyggeri. Det forekommer dog mere nærliggende at antage, at § 43 kun begrænser kommunernes støttemuligheder, hvor reglen åbner mulighed for støtte, som ellers ikke kunne gives, da det ellers er vanskeligt at forklare de i praksis forekommende enkeltstående afvigelser, jfr. herom nedenfor note 3.

indenrigsministeriet også i en række tilfælde accepteret, at kommunerne yder støtte til kommunalt ansattes erhvervelse af bolig, når væsentlige kommunale hensyn gør det ønskeligt [3].

2. Ønske om særlig overordnet kontrol eller speciel lokal organisation

En anden hyppig begrundelse for lovgivning om kommunalbestyrelsernes kompetence er *ønsket om en bestemt indretning af forvaltningsorganisationen på området*. Det kan være, at lovgivningsmagten vil etablere en vis statslig eller amtskommunal kontrol med primærkommunernes forvaltning, hvilket kræver lovhjælp, jfr. f. eks. børneforsoringsloven (lovbekendtgørelse nr. 413 af 28. august 1970), omsorgsloven (lovbekendtgørelse nr. 611 af 22. december 1969) og lov nr. 312 af 9. juni 1971 om offentlige veje (jfr. tidligere vejbestyrelsesloven, lovbekendtgørelse nr. 369 af 5. august 1970). Det kan også tænkes, at lovgiveren har villet tilvejebringe en særlig organisation af forvaltningsorganerne på det kommunale plan, herunder navnlig i organerne villet inddrage repræsentanter for særligt interesserede grupper af borgere. Herved kan til illustration nævnes lovgivningen om folkeskoler og fritidsundervisning, hvis styrelse er nærmere normeret i lov nr. 44 af 9. februar 1970 (skolestyrelsesloven).

I sådanne tilfælde kunne det synes nærliggende at drage en modsætningslutning fra lovens beskrivelse af kommunalbestyrelsens

- Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse af 22. december 1947 (lovs. B) vedrørende garanti for lån til overlæg i forbindelse med dennes køb af villa, hvor bolig ikke havde kunnet skaffes på anden måde. Ofte afslås dog kommunernes anmodninger om godkendelse af støtte til kommunalt ansattes erhvervelse af bolig, se f. eks. indenrigsministeriets skrivelse nr. 78 af 1. marts 1960 (lærer) og skrivelse nr. 39 af 21. februar 1969 (amtsrådssekretær). – Tilsynsmyndighederne har i et stort antal tilfælde meddelt afslag på ansøgninger om godkendelse af kommunegaranti i forbindelse med boligbyggeri, jfr. til illustration indenrigsministeriets skrivelse nr. 131 af 31. maj 1966. Der er dog også på andre måder end med hensyn til støtte til kommunalt ansattes erhvervelse af bolig ydet støtte ud over boligstøtteloven, jfr. således indenrigsministeriets skrivelse af 12. marts 1957 (lovs. B) og Århus Amtsråds skrivelse af 23. december 1967 (utr.).

III B 2

kompetence og at støtte denne specielt på lovens bestemmelser om statslig kontrol m.v. [4]. Hvis loven ikke anses for udtømmende, kan kommunalbestyrelserne måske helt eller delvis »omgå« kontrolordningen.

Hvor bestikkende ræsonnementer af denne art end kan lyde, er de næppe holdbare. Denne måde at læse de nævnte love på er normalt ikke tvingende. De kan lige så godt forstås således: Der institueres ved loven en vis kontrol, som er udtømmende angivet i loven, men uden for det område, hvor kommunerne er undergivet kontrolordningen, afhænger kommunernes kompetence af almindelige uskrevne regler herom. En sådan mere forsigtig fortolkning må endvidere være den rigtigste, da det er en almindeligt anerkendt retsgrundsætning, at en begrænsning af kommunernes dispositionsadgang ud over, hvad der følger af uskrevne regler, forudsætter lov hjemmel.

3. Statstilskud

Bestemmelser om statstilskud til kommunerne udgør en tredje hyppig årsag til lovenes omtale af kommunalbestyrelsernes kompetence. Oftest forekommer regler om statslige tilskud nok i forbindelse med lovbestemmelser, som pålægger kommunalbestyrelserne visse opgaver som pligtmæssige, men kendes også i sammenhæng med bestemmelser om fakultative kommunale kompetencer. Som eksempler kan nævnes børneforsorgslovens §§ 69–75 [5], fritidsundervisningsloven (lovbekendtgørelse nr. 388 af 17. aug. 1972) § 71 og lov nr. 226 af 22. juni 1962 om offentlig skolebespisning [6].

4. Således Harder, p. 44 og 67 vedrørende etablering og drift af skoler og p. 51 vedrørende kommunernes finansiering af veje.
5. I børne- og ungdomsforsorgsloven er der ganske vist tale om en vis pligt for kommunalbestyrelserne, jfr. navnlig § 2, stk. 2, men forpligtelsen går først og fremmest på at sikre de fornødne institutionsmuligheder, ikke på, at kommunalbestyrelsen selv skal oprette og drive disse, og pligten er i øvrigt af meget ubestemt karakter.
6. Ved lov nr. 252 af 4. juni 1969 er refusionsreglerne i skolebespisningsloven ophævet, og man kan da spørge, hvilket formål det har at bevare 1962-lovens øvrige bestemmelser, som i hovedsagen kun beskriver en fakultativ kompetence for kommunalbestyrelserne. Herved skal man nok være opmærksom på, at disse bestemmelser må ses i sammenhæng med

Hvor lovregler om kommunalbestyrelsernes kompetence hænger sammen med sådanne tilskudsbestemmelser, kan der drages slutninger om, hvad kommunerne positivt kan gøre, men intet om begrænsning i kommunalbestyrelsernes kompetence. Vil en kommune f. eks. gennemføre skolebespisning af en anden art end beskrevet i § 1 i loven fra 1962, må lovligheden afhænge af indholdet af de almindelige uskrevne regler om afgrænsning af kommunalbestyrelsernes beføjelser.

4. Andre specielle begrundelser

Der findes en række andre specielle forklaringer på lovforskrifter om fakultativ kommunal kompetence. Eksempelvis må nogle sådanne regler forstås på baggrund af lovgivningsmagtens ønske om at forbeholde kommuner og andre at udføre aktiviteter af en vis art, eventuelt gennem en koncessionsordning, jfr. således veteranbaneloven (lov nr. 76 af 13. marts 1969) og film- og biografloven (lov nr. 236 af 7. juni 1972). Det er tvivlsomt, om der overhovedet kan påvises lovbestemmelser om fakultative beføjelser for kommunalbestyrelserne, som ikke kan forklares med særlige omstændigheder som de foran under 1–3 og i dette afsnit omtalte. Det vil sige, at uden specielle bestemmelser i lovene om, at lovens regler om kommunalbestyrelsernes kompetence er udtømmende, må man gå ud fra, at loven ikke har begrænset denne – sagt med andre ord: At der ikke kan sluttes modsætningsvis.

En anden ting er, at disse love på visse områder ud fra en praktisk betragtning udtømmende angiver, hvilke funktioner af en bestemt type kommunalbestyrelsen kan varetage, jfr. herved foran 1, men dette beror ikke direkte på den pågældende lov.

C. Lovbestemmelser, som angiver foranstaltninger, kommunalbestyrelserne er forpligtede til at gennemføre

Lovbestemmelser af denne type er uhyre almindelige. Som nogle få

de oprindelige ledsagende refusionsforskrifter, og at loven i § 1, stk. 4, indeholder en begrænset forpligtelse for kommunen til at yde skolebespisning. At man ikke med lovændringen i 1969 har tilsigtet ændringer med hensyn til andet end statsrefusionen, fremgår af lovforslagets bemærkninger, jfr. F.T.T. 1968–69, tillæg A, sp. 3737 f.

III C

af mange eksempler skal nævnes brandloven (lovbekendtgørelse nr. 469 af 24. september 1969), børnetandplejeloven (lov nr. 217 af 19. maj 1971), folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 172 af 8. maj 1972), fritidsundervisningsloven, hjemmesygeplejeloven (lovbekendtgørelse nr. 35 af 29. januar 1970) og sygehusloven (lov nr. 237 af 4. juni 1969).

Heraf fremgår direkte, at kommunalbestyrelserne har pligt og dermed også ret til at varetage en række opgaver. Men medens betimeligheden af modsætnings slutninger kan diskuteres med hensyn til fakultative kompetenceregler, forekommer det klart, at indlæggelse af en kompetencebegrænsning for kommunalbestyrelserne i bestemmelser om obligatoriske funktioner vil bero på en fiktion, medmindre der i loven er specielle holdepunkter for, at en kompetenceafgrænsning har været tilsigtet [7]. Det skal i øvrigt herved bemærkes, at lovregler om obligatoriske og om fakultative beføjelser for kommunalbestyrelserne ofte er vanskelige at holde ude fra hinanden i praksis, navnlig fordi den enkelte lov tit indeholder forskrifter af begge kategorier, og kommunalbestyrelsens forpligtelse hyppigt er beskrevet i vage vendinger [8].

D. Lovbestemmelser, som tillægger statslige myndigheder en økonomisk kompetence

Det har været et fælles træk for de hidtil behandlede typer af lovregler, at disse på en eller anden måde omtalte kommunale organers adgang til at yde penge eller iværksætte en forsyningsvirksomhed. Der kan imidlertid tillige være grund til at undersøge, om man kan drage slutninger vedrørende kommunalbestyrelsernes beføjelser fra lovbestemmelser, som placerer en økonomisk kompetence hos statslige forvaltningsmyndigheder uden at nævne kommunale instanser [9].

7. Jfr. herved cirkulæreskrivelse af 10. maj 1972 fra Kommunernes Landsforening, D.K. 7/6 1972 p. 22, vedrørende bestemmelsen i fritidsloven. – Anderledes Harder vedrørende f. eks. sygehuse (p. 39) og skoler (p. 44 og 67).
8. Jfr. eksempelvis børne- og ungdomsforsorgslovens § 2, stk. 2, og sygehuslovens § 1.
9. Poul Andersen taler således i Dansk Forvaltningsret p. 653 om, at en begrænsning af den kommunale kompetence kan følge af, at visse anliggender er henlagt under en anden kompetence.

Regler af denne art findes f. eks. i arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven (lovbekendtgørelse nr. 314 af 22. juni 1971 – afsnit I om arbejdsformidling) [1], loven om uddannelsesstøtte (lov nr. 262 af 4. juni 1970) og de forskellige love om højskoler, husholdningsskoler, efterskoler m. fl. Til illustration af tankegangen kan også nævnes forsvarsloven (lov nr. 334 af 18. juni 1969 om forsvarrets organisation) og retsplejelovens kap. 11 (om politimyndigheden).

I tilslutning til love som disse kan generelt bemærkes, at modsætningsslutninger formentlig kun yderst sjældent vil være berettigede og må forudsætte særlige holdepunkter i lovens tekst eller forarbejder. Med hensyn til arbejdsformidling kan støtte for en begrænsning af kommunalbestyrelsernes beføjelser måske findes i lovens kap. 6, jfr. også § 1, stk. 1 [2], og med hensyn til politi i forarbejderne til lov nr. 166 af 18. maj 1937 om politiets og arrestvæsenets ordning m.v., hvorved man afskaffede det hidtidige kommunale politi [3].

Samtidig må man imidlertid være opmærksom på, at den virksomhed, som omtales i love inden for denne kategori, ofte ikke kan

1. I denne lov er der dog en vis omtale af kommunerne, som bl. a. bidrager til de gennemførte foranstaltningers finansiering, jfr. § 11, men den besluttende myndighed er helt overvejende placeret hos rent statslige organer.
2. Arbejdsformidlingslovens kap. 6 udelukker ganske vist direkte kun privat arbejdsanvisning m.v., men også oprettelse af kommunal arbejdsanvisning vil nok være ulovlig. Dette kan dels støttes på en forståelse af loven i almindelighed, jfr. herved bl. a. § 1, stk. 1, hvor der tales om et »landsomfattende« arbejdsanvisningssystem, og dels på, at når lovgivningen har etableret en statslig arbejdsanvisning, vil der ikke være det fornødne behov for, at kommunalbestyrelserne kan tage denne opgave op, jfr. nedenfor b. – Kommunernes muligheder for at yde støtte til sådan statslig forvaltning ved f. eks. at stille vederlagsfrie grunde til rådighed er ikke berørt af lovgivningen. Om dette spørgsmål kan henvises til Harder, Lov og ret I p. 61–63.
3. Jfr. Rigsdagstidende 1935–36, tillæg A, sp. 3775 ff. Holdepunkter for en begrænsning af kommunernes kompetence findes endvidere klart med hensyn til post- og telegrafvæsenet, jfr. lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner og bekendtgørelse nr. 312 af 14. august 1963 af postloven hvorved der udtrykkelig tillægges statslige myndigheder en eneret til besøgelse af disse kommunikationer.

III D

udføres af kommunalbestyrelserne og heller ikke af statslige organer uden for lovens rammer, men dette hænger kun i ringe grad sammen med en fortolkning af den pågældende lov.

Det er således klart, at kommunalbestyrelser ikke kan oprette forsvar eller politi [4]. De funktioner, som herved skulle udøves – typisk udstedelse af retlige direktiver og potentiel anvendelse af fysisk magt – er af en sådan art, at lovhjemmel må foreligge [5]. Denne opfattelse har for så vidt en vis støtte i selve lovens fremkomst; loven kan siges at være et led i, hvad foran er betegnet som en parallelslutning. Vedrørende kommunalbestyrelsernes adgang til at yde støtte til enkeltpersoners uddannelse er retsstillingen nok mere tvivlsom [6]. Udgangspunktet må dog være, at kommunalbestyrelserne ikke er berettigede til at yde pengemidler til de enkelte uddannelsessøgende, da støtte til enkeltpersoner efter almindelige afgrænsningsregler formentlig forudsætter lovhjemmel, jfr. ndf. kapitel IV. A.3.c. Også lov om offentlig forsorg § 1, stk. 2 – eller dog princippet i denne – kan anføres imod en kommunal kompetence på dette område, hvis støtten ydes efter trangskriterier, jfr. foran kap. III A [6a].

E. Lovbestemmelser, som hjemler adgang til udstedelse af retlige direktiver

Denne type lovregler skal kun kort omtales, for det er givet, at der i almindelighed ikke fra lovregler om kompetence til udstedelse af retlige direktiver kan drages slutninger med hensyn til begrænsning

4. Jfr. herved Ross, Dansk Statsforfatningsret, 2. udg. 1966, p. 29–31, hvor sådan virksomhed betegnes som et led i begrebet »øvrighedsmyndighed«, der også omfatter udstedelse af retlige direktiver.
5. For det kommunale politis vedkommende fandtes lovhjemmel i lov af 11. februar 1863 om omordning af Københavns politi m. v. og lov af 8. februar 1871 om politiet uden for København.
6. Modeen anfører således for finsk rets vedkommende, p. 24–26, at visse former for uddannelsesstøtte i finsk ret kan ydes i kraft af kommunalbestyrelsernes »almindelige kompetence«. Se herved også Kaijser, a. st., vedrørende svensk ret.
- 6.a Spørgsmålet om danske kommuners adgang til at yde uddannelsesstøtte kan dog næppe siges at være afklaret. Der findes eksempler på, at kommuner uanset det ovenfor beskrevne, almindeligt accepterede udgangspunkt, har givet anselige beløb i uddannelsesstøtte.

af kommunalbestyrelsernes anvendelse af andre midler, navnlig økonomisk kompetence. Når det således af byggelovens § 56 (lovbekendtgørelse nr. 361 af 17. juli 1972) fremgår, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om ekspropriation til f. eks. en række kommunale institutioner, er det evident, at der ikke herved siges noget om kommunalbestyrelsens kompetence til at drive eller støtte andre typer af institutioner.

Lovgivningssituationen skal alligevel nævnes, fordi man på enkelte områder har været inde på at anvende modsætningslutning også her. Det er således antaget af indenrigsministeriet, at kommunalbestyrelserne ved salg af fast ejendom har en meget begrænset adgang til i skøderne at få optaget salgsvilkår, som tilsigter at inddrage fremtidige værdistigninger på ejendommen i kommunens kasse [7]. Harder anfører til støtte for denne praksis, at ejendoms-skattelovgivningen udtømmende har gjort op med det offentliges adgang til at inddrage værdistigninger på fast ejendom.

Efter min opfattelse er der ikke påvist og kan næppe heller påvises nogen støtte overhovedet i den nævnte lovgivning for den antagelse, at lovgiveren har villet begrænse kommunernes kompetence f. eks. som grundsælger. Det er vel rigtigt, at kommunalbestyrelserne er afskåret fra i salgsdokumenterne at indsætte en række klausuler, som har til formål at inddrage fremtidige værdistigninger, men dette skyldes formentlig først og fremmest, at klausulerne er så vidtgående, at de efter de neden for kapitel IV A. omtalte intensitetssynspunkter ikke kan accepteres som lovlige.

F. Generelle forbudsregler

Nogle love indeholder forbud mod visse aktiviteter eller begrænser dog adgangen til at udføre disse, hvad enten det drejer sig om statslige eller kommunale myndigheder. Disse regler yder herved også et bidrag til afgrænsning af kommunalbestyrelsens kompetence.

Et prægnant eksempel af denne art findes i grl. § 68, hvorefter »ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyr-

7. Jfr. Harder, p. 129 og 150 f. samt B. H. Rossel i Kommunal Årbog 1965, p. 846. Poul Andersen bemærker hertil i U 1965 B 193 f., at en sådan begrundelse er »klart uholdbar«. En tilsvarende tankegang udtrykkes af Harder, p. 148 note 97, vedrørende byplanloven, hvor standpunktet efter min mening lige så klart må afvises.

III F

kelse end den, som er hans egen.« Hvilke grænser denne bestemmelse sætter for kommunalbestyrelsernes adgang til at støtte kirkelige formål kan umiddelbart synes tvivlsomt. Der tales om »personlige bidrag«, og det er en fast antaget fortolkning af grl. § 68 smh. med grl. § 4 om statslig støtte til folkekirken, at grundloven ikke begrænser adgangen til at støtte folkekirken af provenuet af de *almindelige* statsskatter. Derimod udelukker § 68, at borgerne pålægnes *særlige* skatter, som udelukkende anvendes til fordel for en trosretning, hvortil de ikke hører [8]. Overføres denne betragtningsmåde på kommunalforvaltningen, er det nærliggende at antage, at kommunalbestyrelserne alene er afskåret fra at opkræve særlige kirkelige skatter, meden grl. § 68 ikke har indflydelse på deres adgang til at støtte kirkelige formål af indtægter fra den almindelige kommunale beskatning.

En sådan udlægning af grl. § 68 har højesteret imidlertid taget afstand fra i U 1899.46. Ved denne dom gav retten et medlem af mosaisk trossamfund medhold i, at han havde krav på tilbagebetaling af et beskedent beløb, som kommunalbestyrelsen på Frederiksberg havde afholdt over den *almindelige* skatteligning til vederlag for funktionærer i folkekirken. Herefter må retsstillingen være den, at grl. § 68 som udgangspunkt forbyder kommunalbestyrelserne at yde enhver form for støtte til nogen »gudsdyrkelse«, også selv om midlerne hidrører fra den almindelige kommunale beskatnings provenu [9].

Dette udgangspunkt er i praksis blevet retoucheret gennem en ret snæver fortolkning af udtrykket »gudsdyrkelse« i grl. § 68. Formentlig kan man forstå tilsynsmyndighedernes tilsyneladende lidt svingende praksis således, at støtte til kirkelige instanser anses for lovlig, hvis der bag den enkelte disposition kan påvises en kommunal interesse, som det ville være lovligt at varetage i andre

8. Om den nærmere fortolkning af grl. § 68 henvises til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, p. 638–41, samme, Dansk Forvaltningsret, 1965, p. 653, Ernst Andersen, p. 234–36, og Ross, p. 739–40.
9. Poul Andersen vil ikke udelukke, at der *ved lov* kan tillægges kommunerne adgang til at yde folkekirken støtte af det almindelige skatteprovenu. Dette synspunkt er der efter sammenhængen ikke anledning til at gå nærmere ind på.

sammenhænge, f. eks. hensyn til begravelsesvæsenet, byplan- eller kulturhistoriske interesser [1].

Sammenfatning ad kapitel III

De foran beskrevne typesituationer dækker antagelig langt hovedparten af de tilfælde, hvor man i praksis vil rejse spørgsmål om afgrænsning af kommunalbestyrelsernes kompetence på grundlag af lovbestemmelser. Det skal dog bemærkes, at andre og normalt mere specifikke fortolkningssituationer kan forekomme. Til illustration kan nævnes sparekasselovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 8 af 15. januar 1960). Herefter skal der i enhver sparekasse være en kreds på mindst 25 *personer* (her fremhævet), som garanterer for sparekassens forpligtelser. Af denne passus drages sædvanligvis den slutning, at kommuner ikke kan drive sparekasser [2].

Når man under ét skal forsøge at vurdere betydningen af lovgivningen som grundlag for afgrænsning af kommunalbestyrelsernes økonomiske kompetence, kan der være grund til at fremhæve, at dette spørgsmål er blevet bedømt meget forskelligt i den juridiske teori. Ernst Andersen er af den opfattelse, at afgrænsning af kommunernes opgaver forholdsvis sjældent må søges i særlige lovbestemmelers direkte eller indirekte udsagn [3]. I skarp modsætning hertil står Harders standpunkt. Efter denne forfatter afgrænses de kommunale funktioner for en meget stor dels vedkommende ud fra specielle forvaltningslove, og det udtales generelt, »at en positiv lovnormering af et forvaltningsområde normalt angiver en sådan samfundsmæssig interesse i den form, hvorunder skattebekostede foranstaltninger gennemføres, at loven udtømmende normerer kommunalfuldmagten (dvs. de kommunale funktioner) på det pågældende forvaltningsområde« [4]. Selv om der ikke udtrykkeligt tales

1. Fra de senere års praksis kan nævnes kirkeministeriets skrivelse af 13. maj 1953 (lovs. B), sammes skrivelse af 13. januar 1956 (lovs. B), indenrigsministeriets skrivelse af 28. marts 1956 (lovs. B), kirkeministeriets skrivelse af 27. december 1956 (lovs. B), indenrigsministeriets skrivelse nr. 81 af 30. marts 1960 og sammes skrivelse nr. 277 af 24. november 1960.
2. Jfr. Ernst Andersen p. 252 f. og Poul Andersen, p. 652 f.
3. Se navnlig p. 254.
4. Jfr. navnlig p. 67 f.

III

om modsætningstolkning, synes det dog oftest at være denne slutningsform, forfatteren har for øje [5].

Der kan ikke herske tvivl om, at lovgivningen klarlægger en meget væsentlig del af kompetencespørgsmålet gennem udsagn om, hvad kommunalbestyrelserne *kan* foretage sig – positiv afgrænsning. Herom vil der næppe heller være uenighed. Det problematiske er, *hvilke begrænsninger* i kommunalbestyrelsernes dispositionsadgang der kan udledes af lovgivningen – dvs. den negative afgrænsning.

Også i denne retning yder lovgivningen efter min opfattelse væsentlige bidrag til fastlæggelse af kommunalbestyrelsernes kompetence, men vejledningen er typisk af betydeligt mindre sikker og definitiv karakter, end Harder antager. Som det fremgår af foranstående gennemgang af en række typetilfælde, vil der yderst sjældent være basis for en egentlig modsætningsslutning fra de pågældende love [6]. Derimod kan lovene ofte tages som udtryk for en opfattelse fra lovgivningsmagten af, hvilke foranstaltninger kommunalbestyrelserne kun kan gennemføre med lovhjælp og dermed til at identificere de uskrevne begrænsninger i kommunalbestyrelsernes beføjelser. Dette vil i den terminologi, som er anvendt i den fremstilling, sige, at speciallovene hyppigt kan bidrage til en *parallelslutning*.

Denne synsmåde medfører ikke resultater, som afviger væsentligt fra, hvad man i en række situationer ville nå til ved anvendelse af modsætningsslutninger. Men for det første er den mere forsigtige anvendelse af lovstoffet rigtigere, fordi lovene ikke presses ud over lovgiverens »intentioner«, og resultaterne dermed ikke forlenes med falsk autoritet. For det andet stemmer parallelslutningsbetragtningen bedre overens med praksis. Antages f. eks. egensudviklingsloven udtømmende at angive de tilfælde, hvor kommunerne kan støt-

5. Af enkeltsteder, hvor Harder angiver lovbestemmelser som udtømmende, skal nævnes p. 32 vedrørende plejehjem, p. 39 vedrørende sygehuse, p. 44 vedrørende skoler, p. 51 vedrørende veje, p. 123 vedrørende boligstøtte, samt p. 129 og 151 vedrørende inddragelse af værdistigninger på jord.
6. Ernst Andersen fremhæver (i anden sammenhæng), p. 182, »at der efter almindelige fortolkningsprincipper altid skal udvises en vis forsigtighed med slutninger e contrario, og dette synspunkt gælder i særlig grad over for forvaltningslove ...« Denne udtalelse kan jeg helt tilslutte mig.

III

te erhvervslivet, vil man i konsekvens heraf nødvendigvis måtte hævde, at kommunerne ikke kan støtte forretningsvirksomhed i andre situationer. Tilsynsmyndighederne har imidlertid i visse særlige tilfælde accepteret sådan støtte i overensstemmelse med almindelige uskrevne afgrænsningsregler [7]. Opfattes egnsudviklingsloven kun som et led i grundlaget for en parallelslutning, giver motiveringen af sådanne afgørelser ikke anledning til logiske komplikationer.

-

7. Det kan herved eksempelvis bemærkes, at tilsynsmyndighederne i de senere år i et par afgørelser (utrykte) har accepteret en vis kommunal støtte til større forretningscentre som lovlig.

KAPITEL IV

De kommunale opgaver

Afgrænsning på grundlag af uskrevne regler

Det er allerede foran fremhævet, at kommunalbestyrelserne kan udøve en økonomisk kompetence uden at have lovhjemmel, og at denne beføjelse er undergivet visse begrænsninger [1]. I det følgende skal nogle hovedtræk af de uskrevne afgrænsningsregler fremdrages.

Udgangspunktet er, at en kommunalbestyrelse for at kunne gennemføre en foranstaltning, som ikke kan støttes på speciel lovhjemmel, må være i stand til at anføre en argumentation for, at der varetages en kommunal opgave. Heri ligger navnlig, at kommunalbestyrelsen må kunne påvise, at der er et behov for den pågældende aktivitet, og at dette behov udspringer af en fælles interesse for det lokalsamfund, som kommunalbestyrelsen repræsenterer [2].

Med dette skal først og fremmest understreges, at en kommunalbestyrelse, som tænker på at træffe en økonomisk disposition, ikke kan indskrænke sig til blot at konstatere, at dispositionen ikke vil være i strid med lovgivningen. Den må kunne anføre en positiv argumentation for at den er berettiget til at gennemføre den pågældende foranstaltning. Hvilken argumentation der herved kan anses for relevant, er det uhyre vanskeligt at angive blot nogenlunde eksakt. Det ovenfor omtalte vage udgangspunkt kan imidlertid begrænses og præciseres i øvrigt med nedenstående generelle afgrænsningssynspunkter.

1. Jfr. foran kap. II A.
2. Ernst Andersen taler om afgrænsning ud fra et »almennyttekriterium«, der konkretiseres nærmere ved gennemgang af nogle typetilfælde, jfr. p. 254 ff. Harder udtrykker en tilsvarende tankegang på den måde, at der »for hver enkelt foranstaltning (må findes) et påviseligt grundlag for den kommunale aktivitet«, jfr. p. 154.

A. Intensitetsbetragtninger

1. Problemstilling

I statsforfatningsretten og forvaltningsretten er det fast antaget, at visse af forvaltningens handlinger på grund af deres indhold skal have lovhjemmel [3]. Man taler herved om »legalitetsprincippet« [4] eller om det i legalitetsprincippet indeholdte hjemmelskrav [5]. Kriteriet for, hvornår forvaltningens dispositioner må forudsætte lovhjemmel, angives sædvanligvis som indgreb i borgerens »frihed og ejendom«, i »den private retssfære« eller lignende [6].

Dette hjemmelsprincips rækkevidde og indhold kan på flere måder give anledning til tvivl. Med hensyn til *retlige direktiver* rettet til borgerne er det givet, at der – i hvert fald bortset fra snævre undtagelser – kræves lovstøtte for forvaltningens beslutning. Hovedproblemet vedrørende disse forvaltningshandlinger bliver derfor, hvilke nærmere fordringer der må stilles til lovhjemmelen, idet det erkendes, at hjemmelskravet er af varierende indhold [7]. Hertil begrænser de statsforfatnings- og forvaltningsretlige fremstillinger sig sædvanligvis, da man normalt ganske overvejende har sådanne retlige direktiver for øje [8].

Med hensyn til *andre forvaltningshandlinger*, herunder de her behandlede dispositioner i henhold til kommunalbestyrelsernes øko-

3. Jfr. Poul Andersen, p. 389, Ross, p. 513, Max Sørensen p. 202, Krarup og Mathiassen, Forvaltningens retlige Afhængighed, p. 8 f., samt Torstein Eckhoff, Legalitetsprincippet, T.f.R. 1963, p. 226.
4. Således f. eks. Max Sørensen og Eckhoff.
5. Således f. eks. Krarup og Mathiassen, a. st.
6. Jfr. Poul Andersen, a.st., Max Sørensen, a.st., samt Eckhoff p. 233 f. I Ross' samt Krarups og Mathiassens fremstillinger stilles krav om lovhjemmel til al forvaltningsvirksomhed, men i begge værker har man tilsyneladende kun retsakter for øje. Denne begrænsning fremhæves af Ross p. 239 f., medens den hos Krarup og Mathiassen kun fremgår forudsætningsvis af de situationer, der behandles i forbindelse med den nærmere gennemgang af hjemmelskravets indhold, jfr. p. 13 ff. smh. med de helt generelle formuleringer p. 9–12.
7. Jfr. Poul Andersen p. 391 f. og Krarup og Mathiassen, a. st. p. 11 ff.
8. Dette gælder alle de foran note 3 omtalte fremstillinger med undtagelse af Eckhoffs.

nomiske kompetence, er hjemmelsproblemet mere kompliceret. Det er ikke blot et spørgsmål om hjemmelskravets indhold, men også om et sådant krav overhovedet kan stilles.

Det er nærliggende at sige, at legalitetsprincippet ikke kan indebære noget hjemmelskrav på dette område. Økonomiske ydelser fra det offentlige eller etablering af naturalforsyning er til fordel for flere eller færre borgere og kan ikke umiddelbart siges at indebære noget »indgreb i borgernes retssfære«. Problemet er imidlertid, om ikke disse handlinger fra forvaltningens side i visse tilfælde indirekte har så indgribende betydning for borgerne, navnlig i form af refleksvirkninger for andre end dem, der umiddelbart nyder fordel af dispositionen, at lovhjemmel må kræves.

2. Formulering og begrundelse af en afgrænsningsregel

Der findes ikke i dansk ret nogen egentlig teoretisk undersøgelse af legalitetsprincippets betydning med hensyn til andet end retlige direktiver, og et hjemmelskrav støttet på *intensitetssynspunkter* er heller ikke fremhævet som et generelt moment ved afgrænsning af kommunalbestyrelsernes kompetence[9]. I en afhandling fra 1963 har Torstein Eckhoff imidlertid undersøgt en række problemer i legalitetsprincippets grænseområder, og fundet holdepunkter for den antagelse i norsk ret, at legalitetsprincippets hjemmelskrav også begrænser forvaltningens adgang til indirekte at gennemføre indgreb i borgernes retssfære gennem udøvelse af bl. a. bevillingsmyndighed, ejendomsret og adgang til at indgå aftaler [1]. I forlængelse af denne tankegang gøres det her gældende, at legalitetsprincippets hjemmelskrav kan danne grundlag for formulering af et vigtigt almindeligt synspunkt ved afgrænsning af kommunalbestyrelsernes økonomiske kompetence.

9. Derimod spores forudsætninger i denne retning enkelte steder i Harders behandling af afgrænsningen af de kommunale funktioner på specielle områder, jfr. f. eks. p. 150.

1. Jfr. den i note 3 omtalte afhandling, p. 235 ff., navnlig p. 270–84. Det bemærkes, at Eckhoffs undersøgelse først og fremmest tager sigte på statsforvaltningen. Fremstillingen er kasuistisk, og der formuleres ingen generel konklusion. Det nedenfor angivne intensitetssynspunkt synes dog i flere sammenhænge at være anset for afgørende, jfr. f. eks. p. 251, 254 og 274.

Reglens indhold kan nærmere udtrykkes således, at kommunalbestyrelserne ved beslutninger om økonomisk støtte eller gennemførelse af serviceforanstaltninger ikke uden lovhjemmel må påføre enkelte borgere eller grupper af sådanne væsentlige, indirekte indgreb. Det afgørende ved bedømmelse af foranstaltningens »væsentlighed« kan ikke angives på en enkel formel. En række momenter vil være af betydning, herunder virkningernes intensitet – absolut og relativt – beslutningens begrundelse samt tilstedeværelsen af samtykke fra den eller de berørte [2]. I det følgende haves fortrinsvis intensiteten for øje.

I argumentationen for, at en sådan regel gælder i dansk ret, skal først fremhæves, at den er fuldt dækket af den centrale begrundelse for legalitetsprincippet hjemmelskrav inden for dettes utvivlsomme anvendelsesfelt. Det anføres her sædvanligvis, at princippet hovedformål er at yde den enkelte beskyttelse mod statsmagten [3]. Men individet kan ofte i lige så høj grad rammes indirekte gennem udøvelse af økonomisk kompetence som direkte gennem retlige direktiver. Eksempelvis kan en offentlig myndigheds beslutning om at yde støtte til en bestemt erhvervsvirksomhed få en væsentlig og måske afgørende indflydelse på konkurrenternes erhvervsmuligheder.

Den postulerede regel har vel ikke direkte støtte i nogen lov, men på enkelte områder kan specielle love dog måske indeholde forudsætninger i retning af, at visse indirekte indgreb fra kommunalbestyrelsernes side kræver lovhjemmel, jfr. foran kap. III. Illustrerende for tankegangen er bemærkningerne til et ikke gennemført regeringsforslag til grundskyldslov, hvori det anføres, at offentlige myndigheder ikke uden lovhjemmel kan sælge grunde på jordrentevilkår [4].

En landsretsdom, U 1963.101, bygger tilsyneladende på et intensitetssynspunkt som det ovenfor beskrevne. En kommune, som havde solgt en industrigrund, hævdede, at det var en forudsætning for salget, at grunden anvendtes af ejeren selv, og påstod dom for,

2. Et moment, som bl. a. foreligger ved overvejelser om lovligheden af kommunale grundsalgsklausuler.
3. Jfr. Eckhoff, p. 231 f.
4. F.T.T. 1959/60, tillæg A, sp. 3696.

IV A 2

at ejeren i tilfælde af udlejning skulle være forpligtet til at søge lejeren godkendt af kommunalbestyrelsen. Østre Landsret udtalte hertil vedrørende det sidste led i påstanden, at dette »opstiller indskrænkninger med hensyn til benyttelsen, der går videre, end sagsøgeren (køberen) med rimelighed kunne have været forpligtet til at få pålagt ejendommen«. Ved højesteret frafaldt kommunen denne del af sin påstand, og den endelige dom baseredes udelukkende på privatretlige aftalesynspunkter.

De vægtigste argumenter for den hævdede regel findes i administrativ praksis. Ganske vist er betragtningen så vidt vides ikke klart formuleret i nogen afgørelse, men en regel som den omtalte kan motivere en række afgørelser, der ellers er vanskelige at begrunde, og for andre afgørelses vedkommende give en mere dybtgående, principiel og almen forklaring end de hidtil anvendte begrundelser. Nogle træk fra denne administrative praksis vil blive omtalt i det følgende.

3. Intensitetssynspunktets anvendelsesområde

a. *Indgreb i den private konkurrence.* Som den første tilfældegruppe skal nævnes kommunale foranstaltninger, der medfører indgreb i den private konkurrence. I såvel dansk kommunalretlig praksis som teori antages det, at kommunerne uden lovhjemmel er afskåret fra at gennemføre dispositioner, der øver direkte indflydelse på konkurrencevilkårene mellem private, ikke blot inden for kommunen, men i princippet for hele landet [5].

Denne formulering dækker så vidt ses en væsentlig uskreven af-

5. Jfr. Harder, p. 71 f. – At kommunalbestyrelsen indirekte gennem f. eks. byggemodning, boligbyggeri, anlæg af veje og udbygning af skolevæsenet kan støtte erhvervslivet og influere på konkurrencevilkårene, er naturligvis ikke udelukket.

I de andre nordiske lande og navnlig i Norge er kommunerne friere stillet med hensyn til at engagere sig i erhvervsvirksomhed – såvel som på flere andre områder, jfr. Tore Modeen, Kommunens allmänna kompetens i Danmark, T.f.R. 1971, p. 470 f., og samme, Kommunens allmänna kompetens i Norge, T.f.R. 1965, p. 140 f. I F.T. 1970, p. 84–87, oplyser Hans Sjöberg, at det i svensk ret antagne forbud mod kommunal støtte til nye erhvervsvirksomheder ud fra lokaliseringshensyn langt fra er efterlevet af kommunerne i praksis.

grænsningsregel, som kan forklare administrativ praksis inden for et stort område, men udtryksmåden afviger fra den gængse i praksis og teori. Begrundelserne i tilsynsmyndighedernes afgørelser er oftest ret intetsigende, og i teorien henvises normalt til et »almennyttekriterium« eller til snævrere afgrænsningsregler [6].

Således er det fast antaget, at kommunerne som absolut hovedregel er afskåret fra at drive erhvervsvirksomhed bortset fra til dels traditionelt begrænsede undtagelser som med hensyn til vand-, gas-, elektricitets- og fjernvarmeforsyning samt trafikvæsen, og i nogenlunde samme omfang afskåret fra at yde direkte støtte til private aktiviteter af denne art [7].

Dette resultat kan forstås ud fra en række betragtninger, hvoraf konkurrencesynspunktet kun er et af flere, og i dag er det i en retlig argumentation for så vidt tilstrækkeligt at henvise til fast tilsynsmyndighedspraksis. I reglens grænseområder viser det sig imidlertid, at konkurrencehensynet formentlig er centralt. F. eks. antages det, at en kommunalbestyrelse er berettiget til at indrette en fragtmandshal, hvis drift overlades til et selskab af de fragtmænd, som benytter hallen [8]. Men fragtmandshallen må være åben for alle fragtmænd og ikke blot for medlemmer af en bestemt fragtmands sammenslutning. Forklaringen herpå er det nærliggende at finde i det forhold, at hvis en sådan restriktion tillodes, ville der netop ske

6. I finsk og svensk ret tales i reglen om »förbud mot spekulativ verksamhet« og mod støtte af samme, jfr. Modeen, p. 29 f., Kaijser, p. 823, og Strömberg, p. 41.

7. Jfr. Ernst Andersen, p. 260–79, og Niels Rasmussen, Kommunal Årbog 1958, p. 790–802.

Fra nyere trykt administrativ praksis kan nævnes indenrigsministeriets skrivelse af 3. januar 1950 (lovs. B), 19. december 1955 (lovs. B), 11. jun 1956 (lovs. B), 17. juli 1956 (lovs. B), nr. 221 af 15. september 1961, nr. 40 af 21. februar 1961, nr. 161 af 9. juni 1962 og nr. 30 af 19. januar 1963.

Ofte vil det være vanskeligt at afgøre, om en disposition fra kommunens side indebærer støtte af en erhvervsvirksomhed. Når kommunen f. eks. sælger grund til en erhvervsvirksomhed, vil en camoufleret støtte bl. a. kunne ydes gennem en lav salgspris og en for kommunen ufordelagtig udformning af sælgerpantebrevets vilkår. Til illustration af problemstillingen kan henvises til indenrigsministeriets skrivelse af 1. november 1957 (lovs. B).

8. Jfr. Harder, p. 82 f.

IV A 3

et indgreb i konkurrencen. Som et andet eksempel fra grænseområdet kan nævnes, at man har været inde på, at kommuner eventuelt også uden lovhjemmel kan garantere for lån til værkstedshuse, hvor et større antal virksomheder har til huse, og som i øvrigt drives på rent forretningsmæssig basis [9]. En tilsvarende tankegang, der tager hensyn til foranstaltningens konkurrencevirkning, har fundet udtryk i beskæftigelseslovens bestemmelser om »fælles værkstedshuse«, jfr. lov nr. 354 af 27. december 1958 §§ 14–16 [1].

En anden traditionel, begrænset afgrænsningsregel vedrører kommunal støtte til andelsselskaber. Her har tilsynsmyndighederne fra gammel tid godkendt, at disse i almindelighed kan støttes af kommunerne, f. eks. gennem lånegaranti til andelsslagterier, mergelselskaber og andelsselskaber, der driver auktionshaller [2]. Samtidig ligger det imidlertid fast, at kommunerne ikke kan subventionere andelsselskaber, der driver f. eks. foderstofforretning eller brugsforening, fordi disse selskaber udøver virksomhed i konkurrence med private erhvervsudøvere [3].

Det forekommer rimeligt at se sådanne begrænsede regler som specielle udtryk for den foran omtalte mere generelle retsgrundsætning, hvorefter kommunalbestyrelserne ikke gennem udøvelsen af deres økonomiske kompetence uden lovhjemmel må øve direkte indflydelse på den private konkurrence.

Denne grundsætning er ikke undtagelsesfri. Det er tidligere bemærket at man ved bedømmelsen af et indgrebs væsentlighed må tage hensyn til den begrundelse, som ligger bag kommunalbestyrelsens disposition. Hvis kommunalbestyrelsen således varetager, hvad der i øvrigt kan anses for en lovlig kommunal opgave, vil den godt kunne gennemføre foranstaltninger, der *accessorisk* er forbundet med en vis, begrænset konkurrencevirkning. En kommunalbestyrelse, som driver et gasværk, kan f. eks. sælge koks, tjære og andre

9. Resultatet kan også betragtes som udslag af en lighedsgrundsætning, men dette er blot at udtrykke konkurrencebetragtningen på en anden måde: Forskelsbehandlingen er uacceptabel på grund af konkurrencevirkningen.
1. Jfr. tillige F.T.T. 1961–62, tillæg A, sp. 731 vedrørende egnsudviklingslovens § 9, stk. 1.
2. Jfr. Ernst Andersen, p. 259, og Harder, Lov og Ret II, p. 85–87.
3. Jfr. Harder, a.st.

biprodukter af gasproduktionen [4]. Ligeledes vil kommunalbestyrelsen for at opnå væsentlige byplanmæssige fordele eller for at forbedre vejforholdene i visse situationer kunne yde støtte til erhvervsvirksomheder, navnlig hvis støtten kun har karakter af garanti [5]. Derimod er det fast antaget, at en kommunalbestyrelse ikke som accessorium til gas- eller elværksdrift kan sælge apparatur til forbrugerne [6], og at varetagelse af beskæftigelsesformål ikke kan begrunde støtteaktioner for at redde eksisterende erhvervsvirksomheder [7]. I sammenhæng hermed kan det virke lidt ejendommeligt, at tilsynsmyndighederne i enkelte tilfælde har godkendt, at kommunalbestyrelser af turistmæssige grunde har ydet bistand til hotelbyggeri [8].

b. *Grundsølgsvilkår.* Fastlæggelsen af, hvilke vilkår en kommune kan stille som grundsølg, har givet anledning til vanskeligheder i såvel praksis som teori [9]. Nogle af de begrænsninger, som tilsynsmyndighederne har hævdet, synes ret klart at kunne forklares ud fra intensitetssynspunkter.

Generelt er indenrigsministeriets standpunkt så vidt ses, at kommunalbestyrelserne ikke lovligt kan stille vilkår, som væsentligt be-

4. Jfr. Ernst Andersen, p. 271 f., og Harder, p. 117 f.
5. Herved kan nævnes, at tilsynsmyndighederne i enkelte tilfælde har godkendt kommunale garantier til større forretningscentre, jfr. f. eks. Århus Amtsråds skrivelse af 23. december 1967 (utr.). I denne sag forelå endvidere det specielle moment, at centret hovedsagelig skulle anvendes af forretningsdrivende, som på grund af ekspropriationer i forbindelse med vejoplægning måtte fraflytte deres hidtidige lokaler.
6. Jfr. Harder, p. 117 f.
7. Jfr. Harder, p. 130-37, og Niels Rasmussen a.st. I skrivelse af 30. juni 1949 (utr.) og senere skrivelser har indenrigsministeriet dog godkendt, at Marstal kommune gennem aktietegning og garanti for lån ydede støtte til det derværende skibsværft i økonomiske vanskeligheder. Begrundelsen for denne afgørelse, der så vidt vides er den eneste, hvori indenrigsministeriet efter 2. verdenskrig har godkendt støtte til en erhvervsvirksomhed af beskæftigelsesgrunde, må formentlig søges i virksomhedens relativt meget store beskæftigelsesmæssige betydning for et ret isoleret øsamfund.
8. Jfr. Harder, p. 86-88 med henvisninger, og Niels Rasmussen, a.st. p. 800.
9. Jfr. Poul Andersen, U 1965 B 190-95, Harder, p. 148-52, og B. H. Rossel, Kommunal Årbog, 1965, p. 843-49.

IV A 3

grænser omsætteligheden af den pågældende ejendom [1]. Ud fra denne opfattelse anser ministeriet en grundsalgsklausul for ulovlig, hvis den går ud på, at køberen skal være forpligtet til at tilbyde kommunen ejendommen for arealets oprindelige købspris med tillæg af dokumenteret opførelsessum, hvis han i de første tre år efter bygningsattestens dato vil afhænde ejendommen [2]. Videre er der – efter min mening med rette – sat spørgsmålstegn ved beføjelse til at indsætte vilkår, hvorefter køberen i en periode på f. eks. to år fra sin indflytning på ejendommen ikke må sælge denne uden kommunalbestyrelsens samtykke [3]. Salgsbestemmelser om, at fremtidige købere eller lejere af ejendommen skal godkendes af kommunalbestyrelsen må nok i det hele anses for ulovlige [4]. Salg på jordrente vilkår må ligeledes forudsætte lovhjemmel [5].

På den anden side har indenrigsministeriet godkendt klausuler, som giver kommunen ret til at overtage grunden til den oprindelige salgspris uden renter, hvis køberen ønsker at videresælge ejendommen ubebygget, og til at kræve grunden tilbageskødet, hvis bebyg-

1. Jfr. Harder, p. 150, og Rossel, a.st. p. 845. Kritisk Poul Andersen, a.st. p. 194.
2. Rossel, a.st. p. 844 f. Et eksempel på en sådan grundsalgsbestemmelse forelå i U 1966.145 H. Det bemærkes herved, at klausulens anvendelse ikke var aktuel under sagen, og at dommen overhovedet ikke kommer ind på hverken denne eller andre grundsalgsbestemmelers lovlighed. Resultatet baseres alene på køberetlige regler.
Et delvis tilsvarende formål kan forfølges med en klausul om, at salgsprisen skal forhøjes, hvis videresalg finder sted inden for en vis frist, jfr. indenrigsministeriets skrivelse nr. 184 af 2. juli 1962, hvor et sådant vilkår nægtedes godkendt. Det er dog uklart, om nægtelsen beroede på legalitetsovervejelser.
3. Rossel, a.st., p. 845.
4. Jfr. den foran omtalte landsretsdom, refereret i U 1963.101, samt Harder, p. 149. Klausuler af denne art forekommer imidlertid af og til i praksis. I U 1970.542 VL omtales således en klausul, hvorefter køberen ikke måtte sælge en ubebygget grund uden kommunens godkendelse af den nye køber og af købesummen. Landsretten havde dog ingen anledning til at tage stilling til spørgsmålet om klausulens lovlighed efter reglerne om afgrænsning af de kommunale opgaver, da sagen alene vedrørte et tinglysningsproblem.
5. Se foran p. 47 med note 4.

gelse ikke har fundet sted inden to år [6]. Efter nogen tøven har indenrigsministeriet også godkendt det salgsvilkår, at køberen forpligter sig til at tilslutte sig og aftage varme fra den kommunale fjernvarmeforsyning [7]. Som et grænsetilfælde kan nævnes, at Københavns kommune i sine salgsvilkår siden 1931 har betinget sig efter en periode på normalt 80–100 år med mindst 5 års varsel at kunne kræve ejendommen tilbageskødet mod alene at betale grundværdien [8]. Af betydning for bedømmelsen af sådanne klausulers lovlighed er det formentlig, at Københavns kommune tidsbegrænser sine byggetilladelsers gyldighed til 100 år [9].

c. Begunstigelse af enkeltpersoner. I en række praktisk vigtige situationer er kommunalbestyrelsen afskåret fra at yde økonomisk støtte til de enkelte borgere i kommunen i kraft af reglen i lov om offentlig forsorg § 1, stk. 2, hvorefter støtte eller favorisering af enkeltpersoner ud fra trangskriterier er udelukket, jfr. nærmere foran kap. III A. Også uden for sådanne tilfælde må det imidlertid nok antages at gælde som almindelig regel, at kommunalbestyrelsen kun med lovhjemmel kan begunstige enkeltpersoner økonomisk [1]. Forbudet omfatter klart enkeltstående begunstigelser, men formentlig også økonomisk støtte ydet efter generelle kriterier. Vedrørende ydelser efter almindelige retningslinier vil problemet ofte ikke foreligge »rent«, fordi lovgivning om støtte fra statskassen – f. eks.

6. Harder, p. 150, og Rossel, a.st. p. 844. Se også de i U 1966.145 omtalte grundsalgsbestemmelser, jfr. foran note 2, samt U 1971.783 H, hvor fristen for tilbagesalg var fastsat til 5 år. Grundsalgsklausulen godkendtes af landsretten, medens højesteret ikke havde anledning til at tage stilling til spørgsmålet.
7. Jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 2. november 1970, Danske Kommuner, 1971–72, nr. 4, p. 38. Sammenhold hermed indenrigsministeriets skrivelse nr. 275 af 22. december 1960 vedrørende gas- og elektricitetsforsyning, hvor en tilsvarende aftageklausul fandtes ulovlig. Den retsopfattelse, som fandt udtryk i sidstnævnte skrivelse, må vel nu anses for forladt af ministeriet.
8. Jfr. Håndbog for danske Kommuner, p. 342 f.
9. Jfr. den københavnske bygge Lovs § 57.
1. Jfr. Harder, p. 62–68.

IV A 3

lovgivning om uddannelsesstøtte – bevirker, at der ikke er det fornødne behov for en kommunal indsats [2].

Som eksempel på situationer, der rammes af denne regel, kan nævnes en kommunalbestyrelses salg af byggegrunde til væsentligt under markedsprisen. Én ting er, at det ofte kan være svært eksakt at angive en ejendoms markedspris, men kan det konstateres, at kommunen sælger til en pris betydeligt under den gængse, vil dispositionen være ulovlig, fordi enkeltpersoner herved begünstiges [3]. Ejendomsskyldvurderingen vil herved ikke være ubetinget afgørende, f. eks. ikke hvis kommunen umiddelbart forinden har købt ejendommen for det dobbelte beløb eller mere [4]. Ligeledes kan en kommune ikke lovligt afholde udgifter til vandløbsarbejder til fordel for bredejerne, hvis en kommunal interesse i øvrigt ikke kan påvises, og vandløbslovgivningen ikke indeholder hjemmel dertil [5].

Eksistensen af reglen om forbud mod støtte af enkeltpersoner kan navnlig støttes på lovgivningens forudsætninger og administrativ praksis. Vedrørende lovgivningen er allerede nævnt forsorgslovens § 1, stk. 2, der i sig selv rækker vidt, og som sammen med andre love, der hjemler støtte til enkeltpersoner, jfr. f. eks. foran kap. III B,1. om boligstøtteloven, kan danne basis for en parallel-

2. Herved kan nævnes, at kommunerne før boligstøtteloven af 1958 i et vist omfang ydede økonomisk støtte til boligbyggeri uden lovhjemmel. Det er imidlertid væsentligt, at støtten blev givet efter samme kriterier som den statslige støtte og ydedes til byggeri, hvortil statslån ikke kunne ydes på grund af de begrænsede midler, som stod til rådighed. Se herved F.T.T. 1958–59, tillæg A sp. 470.

I finsk og svensk ret er bl. a. uddannelsesstøtte efter generelle retningslinier blevet anset for lovlig, jfr. Modeen, p. 24–26, og Kaijser, p. 824, og også i dansk ret er kommunal indsats på dette område forekommet, jfr. foran p. 38 med note 6a.

3. Jfr. Harder, p. 147. Se også indenrigsministeriets skrivelse nr. 40 af 21. februar 1961, skrivelse nr. 254 af 16. oktober 1962 og skrivelse af 30. juni 1972, DK 16/8 1972 p. 36.
4. Jfr. indenrigsministeriets skrivelse nr. 254 af 16. oktober 1962, hvor kommunen ønskede at købe en ejendom for 18.000 kr. og videreoverdrage grunden til ejendomsskyldvurderingen 4.700 kr. Den sidstnævnte disposition fandt indenrigsministeriet »uforenelig med kommunallovgivningen«.
5. Jfr. Harder, p. 58.

slutning vedrørende enhver støtte til enkeltpersoner. I argumentationen for reglen vil også indgå, at støtte af enkeltpersoner ofte vil være ulovlig, fordi foranstaltningen savner enhver kommunal begrundelse, jfr. foran om udgangspunktet for nærværende kapitel, og også magtfordrejningsbetragtninger vil kunne gøres gældende i visse tilfælde [6]. Disse sidste synspunkter dækker ganske vist ikke alle støttesituationer, men motiverer i hvert fald en retsteknisk forskydning til den noget klarere regel, at økonomisk støtte af enkeltpersoner formodningsvis er ulovlig.

Reglen kan imidlertid efter min opfattelse også ses som et udslag af intensitetsovervejelser. Hvis kommunerne antoges at kunne støtte enkeltpersoner økonomisk efter kriterier, som kommunalbestyrelserne selv bestemte, ville de borgere, som ikke blev begunstiget, kunne opfatte dette som et væsentligt indgreb. Nok vil den direkte belastning, disse borgere udsættes for gennem skatteudskrivningen, oftest være minimal, men dette, at andre begunstiges økonomisk, kan ofte føles tyngende, navnlig hvis ens egen situation har væsentlige lighedspunkter med den eller de begunstigedes.

Hvor kommunens støtte fremkommer accessorisk i forbindelse med varetagelse af en i øvrigt lovlig kommunal opgave, vil den eventuelt kunne være lovlig efter samme synspunkter, som ovenfor er gjort gældende vedrørende kommunernes adgang til at engagere sig i erhvervsvirksomhed [7]. Af betydning vil det herved være, om støtten ydes efter generelle kriterier eller ej [8].

d. *Fastsættelse af takster for ydelser til borgerne.* Som en fjerde tilfældegruppe, der kan anskues ud fra intensitetssynspunkter, skal nævnes kommunalbestyrelsernes fastsættelse af takster for ydelser, som stilles til rådighed for borgerne. Hvor disse ydelser, som f. eks. renovation og forsyning med vand, gas, elektricitet og fjernvarme,

6. Jfr. Poul Andersen, p. 367 f.

7. Se herved foran kap. III A om kommunal støtte til foreninger, der varetager sociale opgaver, og om støtte til kommunalt ansattes erhvervelse af bolig.

8. Eksempelvis er der intet til hinder for, at en kommunalbestyrelse af trafikale og miljømæssige grunde beslutter at gøre buskørsel i dele af en større by gratis.

IV A 3

har karakter af individuel betjening af borgerne, er det en almindelig, uskreven regel, at den pågældende foranstaltning økonomisk skal hvile i sig selv [9].

Er taksten fastsat lavere end kostprisen, vil beslutningen indebære en begunstigelse af enkeltpersoner og allerede efter det foran under c. udviklede være ulovlig. Men det samme gælder, hvis gebyret sættes over kostprisen, dvs. hvis kommunen benytter forsyningsvirksomheden til at oparbejde et overskud til aflastning af beskatningen. Navnlig hvor kommunen har et faktisk monopol på levering af de pågældende tjenesteydelser – hvilket typisk er tilfældet i de nævnte eksempler – vil der reelt være tale om et tvangsmæssigt indgreb af tilsvarende art som pålæg af skat, hvor kravet om lovhjemmel er utvivlsomt. En anden ting er, at bl. a. usikkerhed om størrelsen af afskrivninger og om generalomkostningers fordeling på kommunens forskellige aktiviteter ofte i praksis vil gøre det vanskeligt med tilstrækkelig klarhed at konstatere et overskud på forsyningsvirksomheden.

Også med hensyn til denne regel kan undtagelser følge af, at fravigelsen af, hvad man kunne kalde »kostprisprincippet«, er en konsekvens af kommunalbestyrelsens varetagelse af i øvrigt lovlige hensyn. Således vil en kommunalbestyrelse ud fra almene interesser i at bekæmpe forureningen i visse situationer uden lovhjemmel kunne yde økonomisk støtte til spildevandsrensning og renovationsbortførsel, selv om resultatet heraf bliver, at grundejernes bidrag ikke fuldt ud dækker udgifterne til den pågældende kommunale foranstaltning [1].

B. Lokalitetsprincip

Den kommunale inddeling medfører en temmelig indlysende begrænsning af kommunalbestyrelsernes beføjelser. Vedrørende kom-

9. Jfr. Harder, p. 111 f.

1. Jfr. vedrørende spildevandsafledning, Harder p. 57. – En lempelse af taksterne for visse grupper kan i nogle tilfælde begrundes tilstrækkeligt i rent forretningsmæssige overvejelser eller ønsket om en bedre betjening af borgerne og indebærer i sig selv ingen afvigelse fra kostprisprincippet. F. eks. vil en kommunalbestyrelse godt kunne bestemme, at personer over 65 år kører til en lavere bustakst på tider af dagen, hvor kundepresset normalt er beskedent.

munalbestyrelsernes adgang til at fastsætte retlige direktiver gælder om stedlig kompetence samme regler som for andre forvaltningsorganer, der udfører tilsvarende funktioner [2]. Men også med hensyn til den her behandlede økonomiske kompetence er de kommunale myndigheder undergivet en territorial begrænsning. Denne, som i nærværende fremstilling betegnes lokalitetsprincippet, kan udtrykkes på den måde, at kommunalbestyrelserne kun kan gennemføre foranstaltninger, som er begrundet i almene interesser hos kommunens indbyggere [3].

Det afgørende efter dette princip er *den varetagne interesses tilknytning til kommunens område*. Derimod er kommunalbestyrelsen ikke afskåret fra at gennemføre foranstaltningen uden for kommunens territorium, f. eks. gennem erhvervelse af en vandindvindingsret [4] eller en grund til opførelse af et børne- og ungdomshjem i en anden kommune [5]. Interessekriteriet vil dog ofte forhindre kommunalbestyrelsen i at anvende sin økonomiske kompetence uden for sit territorium. Således vil etablering af rekreative faciliteter uden for kommunen ofte savne den interessemæssige tilknytning til kommunen, som er nødvendig, men afhængigt af navnlig anlæggets beliggenhed, indretning og anvendelse kan en sådan disposition dog være fuldt ud lovlig.

Lokalitetsprincippet begrænser navnlig kommunalbestyrelsens kompetence *i forhold til staten, i forhold til andre kommuner af samme art og i forhold til kommuner af anden type, dvs. i forholdet mellem primær- og amtskommuner*.

2. Jfr. Poul Andersen, p. 296–300, og C. A. Nørgaard, p. 5–6 og 134.
3. En territorial begrænsning i kommunernes kompetence omtales af Poul Andersen, p. 656 f. Hos Ernst Andersen tages problemet ikke op, men synspunktet er formentlig indeholdt i denne forfatters »almennyttekriterium.« Heller ikke hos Harder behandles denne afgrænsning generelt, men problemet omtales flere steder med hensyn til enkelte opgaver. Om det i finsk og svensk ret gældende »lokaliseringsprincip« kan navnlig henvises til Modeen, p. 19 f., Kaijser, p. 822 f., Strömberg, p. 40, og Sundberg, p. 456.
4. Jfr. forudsætningerne i § 16, stk. 2, i vandforsyningsloven, lov nr. 169 af 18. april 1969.
5. Jfr. forudsætningsvis børneforsorgslovens § 97.

IV B

1. Begrænsning i forhold til statslige myndigheder.

Hvis en interesse kan karakteriseres som rent statslig, ligger den uden for de hensyn, kommunerne kan tilgodese. Dette er klart tilfældet med hensyn til f. eks. landets forsvar, hvor resultatet som omtalt foran under kap. III D. også har støtte i lovgivningen og andre argumenter. Kommunalbestyrelserne er ligeledes afskåret fra at træffe udenrigspolitiske dispositioner. Til en vis grad er dette formentlig en direkte følge af grundlovens § 19, men selv uden hensyn til denne regel savner kommunerne kompetence på dette område [6]. Kommunalbestyrelserne kan således ikke vedtage resolutioner om udenrigspolitiske spørgsmål [7], yde støtte til en oprørsbevægelse i en fremmed stat, gennemføre udviklingsbistand eller beslutte at boykotte varer fra et andet land af udenrigspolitiske grunde [8]. Om kommunerne kan bidrage til en landsomfattende indsamling til et humanitært hjælpearbejde, som også staten støtter, er tvivlsomt.

I en række tilfælde er det diskutabelt, om en interesse er statslig eller lokal. Dette gælder f. eks. arbejdsanvisning, men findes der som på dette område en speciel lov, der henlægger beføjelser til statslige instanser, vil det i sig selv være et stærkt argument for, at

6. Se herved Max Sørensen, p. 271. Når det her anføres, at grl. § 19 ikke afskærer kommuner fra at knytte forbindelse med en »venskabsby« i udlandet, foreligger der næppe nogen stillingtagen i retning af, at kommunerne uden at gå grl. § 19 for nær kan foretage alle mulige dispositioner i forhold til udlandet. Etablering af forbindelse med en venskabsby i udlandet – sædvanligvis en by i et andet nordisk land – er typisk af lokal interesse og uden udenrigspolitisk betydning. – Det kan i denne sammenhæng bemærkes, at staten efter gængs opfattelse af folkerettens ansvarsregler over for andre stater hæfter for kommunernes dispositioner, jfr. Ross, Lærebog i Folkeret, 4. udg., 1961, p. 298 f. samt Max Sørensen, Kompendium i folkeret, 1969, p. 43.
7. Jfr. Harder, Kommunalbestyrelsen, 1970, p. 50.
8. Se herved Sundberg, F.T., 1969, p. 57–59, hvor kommunernes forhold til udenrigspolitikken behandles i tilslutning til to tilfælde, hvor svenske kommuner havde besluttet at boykotte sydafrikanske varer. – I norsk ret har man tilsyneladende accepteret, at kommunerne kan bevilge udviklingshjælp, jfr. Modeen, Kommunens allmänna kompetens i Norge, T.f.R. 1965, p. 130.

interessen skal anses for statslig, og at kommunalbestyrelserne ikke har nogen beføjelser til at varetage denne interesse [9].

Selv om en opgave efter det foran udviklede må betragtes som eksklusiv statslig, er det efter praksis ikke udelukket, at en kommunalbestyrelse kan stille en gratis grund eller yde lignende støtte til en institution fra den pågældende statslige forvaltningsgren inden for kommunens område [1]. Det bemærkes herved, at placeringen af en statsinstitution i kommunen ofte vil være forbundet med en væsentlig kommunal – økonomisk eller anden – interesse.

2. Begrænsning i forhold til andre kommuner.

I forhold til andre kommuner indebærer lokalitetsprincippet, at kommunalbestyrelsen ikke må gennemføre foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentlige er af interesse for borgere i andre kommuner. Således er kommunalbestyrelsernes adgang til at drive og støtte trafikvirksomhed begrænset til samfærdsel inden for kommunens område, medens mellemkommunale trafikforbindelser som hovedregel falder uden for primærkommunernes lovlige opgaver [2]. Derimod er det ingen hindring, at også andre kommuners indbyggere har fordel af dispositionen, således som tilfældet f. eks. er med hensyn til et kommunalt støttet teater eller en kommunal skole, hvortil der ikke findes noget modstykke i en anden kommune. En pligt for kommunen til at stille sine faciliteter til rådighed for borgere fra andre kommuner foreligger imidlertid kun, hvor særlig lovhjælp er givet, jfr. f. eks. folkeskolelovens § 3, stk. 6. Hvor flere kommunalbestyrelser skønner, at en funktion bedst kan varetages af kommunerne i fællesskab, er der ud fra et opgaveafgrænsningssynspunkt ligeledes intet til hinder for, at der etableres et samarbejde om opgavens løsning [3].

9. Jfr. herved foran kap. III D. om arbejdsformidlingsloven.

1. Jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 14. april 1950 (lovs. B) samt Harder, Lov og Ret I, p. 61–63.

2. Jfr. Harder, p. 83.

3. Derimod kan etablering af kommunale fællesskaber give anledning til styrelsesmæssige betænkeligheder, fordi den organisatoriske struktur i kommunalforvaltningen brydes og ansvaret forflygtiges. Derfor kræver kommunestyrelseslovens § 60, at en række samarbejdsaftaler mellem kommuner skal godkendes af tilsynsmyndigheden, en regel som ofte suppleres af godkendelsesbestemmelser i speciallovgivningen.

IV B

Tvivel om rækkevidden af kommunalbestyrelsens beføjelser opstår bl. a., hvor kommunens indbyggere nok har en vægtig interesse i en foranstaltning, men hvor de interesser, der knytter sig til den, dog rækker langt videre og snarest kan siges at være regions- eller landsinteresser. Dette spørgsmål, som griber ind i den nedenfor omtalte vedrørende forholdet mellem primær- og amtskommunernes beføjelser, er f. eks. aktuelt, hvor kommuner overvejer i forbindelse med forberedelse af et universitetscenter at yde penge til oprettelse af et forskningscenter [4]. En sådan indsats fra primærkommuners side kan næppe anfægtes som ulovlig [5].

3. Begrænsning i forholdet mellem primær- og amtskommuner.

I forholdet mellem primær- og amtskommuner har problemet to facetter. Lokalitetsprincippet indebærer på den ene side en begrænsning af primærkommunernes kompetence og på den anden side af amtskommunernes beføjelser. Herved rejser sig talrige tvivls spørgsmål, der ikke skal tages op i denne sammenhæng. Som almindelig regel gælder formentlig, at har lovgivningen pålagt henholdsvis primærkommuner og amtskommuner visse opgaver som pligt-mæssige, er amtskommuner, respektive primærkommuner i mangel af særlig lovhjemmel afskåret fra at beskæftige sig med samme anliggende [6]. Men det er klart, at begrænsninger som følge af lokalitetsprincippet rækker videre.

Også i andre relationer end de foran behandlede er lokalitetsprincippet af betydning. Kommunerne kan således ikke yde tilskud til landsomfattende foreninger, hvis støtten ikke gives til en lokal

4. Ifølge stillingsopslag i Juristen, 1971, nr. 21, har Ribe amtsråd og Esbjerg byråd bevilget midler til et sådant forskningscenter i Sydjylland.
5. I visse tilfælde kan en kommunalbestyrelses foranstaltninger på en anden kommunes territorium have en sådan betydning i forhold til dennes interesser, at den disponerende kommune må have beliggenhedskommunens samtykke til foranstaltningens gennemførelse, jfr. herved det foran under A anførte vedrørende intensitetssynspunkter. Til illustration af problemstillingen kan henvises til boligstøttelovens § 70, stk. 2, hvorefter en kommune ikke må yde støtte til byggeri i en anden kommune uden tilslutning fra denne.
6. Jfr. herved socialstyrelseslovens § 14, stk. 1, smh. med § 2 samt lovforslagets bemærkninger ad § 14, F.T.T. 1969-70, tillæg A, sp. 1973-74.

foranstaltning, til hvilken kommunens indbyggere har lige adgang uanset medlemskab af foreningen [7].

C. Den varetagne interesses art

Ved udøvelse af sin økonomiske kompetence kan kommunalbestyrelsen – selv bortset fra de foran omtalte begrænsninger – ikke forfølge enhver interesse. Kun interesser, der er almindeligt anerkendte som samfundsinteresser, kan varetages af kommunerne. Man kunne for så vidt tale om, at interessen skal være af en vis kvalitet [8].

Hvad der ligger heri, er vanskeligt at angive og ikke mindst generelt. De bedste holdepunkter for, at en interesse er acceptabel i den her behandlede henseende, findes, hvis den også *støttes af staten*. Ganske vist indebærer lokalitetsprincippet, at der ikke fra lovgivning om statslig støtte til en vis aktivitet kan drages den slutning, at så er også kommunal støtte lovlig. Men foreligger den fornødne lokale tilknytning til en foranstaltning, vil sådan lovgivning vise, at interessen er anerkendelsesværdig. Også uden for de situationer, hvor lovgivningen direkte hjemler kommunerne adgang til at støtte f. eks. kunst og videnskab, vil kommunerne kunne engagere sig i disse opgaver, eksempelvis i form af støtte til foreninger med formål af denne art [9].

I en række tilfælde afgiver *traditionen* en sikker vejledning for,

7. Jfr. f. eks. indenrigsministeriets skrivelse af 8. marts 1961 (utr.) om støtte til Rudolf Steiner-skolen og 1. september 1961 (utr.) om støtte til F.D.M.'s etablering af en motorprøvestation i Aalborg. Se herved tillige Harder, Lov og ret II, p. 90 f. samt indenrigsministeriets skrivelse af 23. september 1971 om kommunal støtte til Odd-Fellow ordenens opførelse af et plejehjem, omtalt foran p. 28.
8. Jfr. Ernst Andersen, navnlig p. 257, og Harder, p. 154. – Om den tilsvarende begrænsning i finsk og svensk ret se Modeen, p. 12–19, Kaijser, p. 822, og Strömberg, p. 39.
9. Jfr. Ernst Andersen, p. 258. Det bemærkes herved, at Harder, p. 154, antager, at der med hensyn til kulturelle foranstaltninger kan stilles strengere krav til interessens kvalitet, hvor kommunen selv driver virksomheder, end hvor kommunen støtter kulturelle aktiviteter, der udføres af andre, f. eks. af foreninger.

IV C

hvilke interesser kommunerne kan varetage. Det er således fast antaget, at kommunerne er berettigede til at støtte idrætslivet [1]. Hvor langt dette begreb rækker, kan give anledning til tvivl. Indenrigsministeriet har som rettesnor lagt vægt på, om den pågældende sportsgren er anerkendt af Dansk Idræts-Forbund. Som andre traditionelt anerkendte felter for kommunal indsats kan nævnes lokal samfærdsel, forsyninger med elektricitet, gas og vand samt støtte af visse andelsforeninger [2].

De samfundsmæssige behov er imidlertid skiftende, og dette forhold influerer også på afgrænsningen af de kommunale opgaver. Det forhold, at kommunerne på et vist tidspunkt – måske under specielle omstændigheder – har kunnet varetage en vis interesse, betyder ikke, at området for stedsse falder inden for kommunernes lovlige virkefelt [3]. Og hvad vigtigere er: Der kan opstå nye samfundsmæssige behov, som kommunerne kan medvirke til dækning af. Eksempelvis har man i nyere tid godkendt, at kommunerne kan drive fjernvarmeforsyning [4], og at der kan ydes kommunal støtte til oprettelse af en motorprøvestation med det formål at fremme færdselssikkerheden [5]. Etablering af parkeringshuse og opførelse af fælles fjernsynsantenne eller antenner må ligeledes nu anses for en lovlig kommunal opgave [6]. Hvorledes grænsen skal dra-

1. Jfr. Ernst Andersen, p. 279, og Harder, Lov og Ret II, p. 91. En vis lovstøtte for formålets anerkendelse findes navnlig i tipsloven, lovebekendtgørelse nr. 348 af 3. august 1967. Godkendelse af støtte til bowlingbaner, der ikke drives erhvervsmæssigt, må nok anses for et grænsetilfælde.
2. Jfr. Ernst Andersen, p. 259–73, og Harder, p. 81–86 og 108–18.
3. Jfr. herved U 1925.890 ØL om et af Københavns kommune drevet fiskeudsalg samt Ernst Andersens bemærkninger om dommen, p. 272 f. Oprettelsen af kommunale udsalg havde sammenhæng med de særlige forsynings- og prisforhold under den 1. verdenskrig, og sådan virksomhed vil ikke under normale forhold falde inden for kommunernes lovlige opgaver.
4. Jfr. Harder, Lov og Ret II, p. 71.
5. Jfr. Harder, a.st. p. 90, vedrørende den tidligere omtalte FDM-sag.
6. Se herved lov nr. 413 af 18. december 1968 om fællesantenneanlæg m. v., hvorefter fællesantenneanlæg for mere end én ejendom kræver tilladelse fra ministeren for offentlige arbejder. – Om en kommune kan opføre en antenne, der gør det muligt for dens borgere at modtage udenlandske fjernsynsudsendinger, f. eks. fra Tyskland eller Sverige, er nok tvivlsomt. Se herom D.K. 1970–71 nr. 13, p. 3. Efter min opfattelse kan en sådan disposition i dag næppe anfægtes som ulovlig.

ges med hensyn til sådanne nye opgaver, beror til en vis grad på et skøn. Støtte for, at en forsyningsopgave lovligt kan varetages af kommunen, kan findes i det forhold, at borgerne i øvrigt søger at løse den på andelsbasis [7].

Uden for kommunernes lovlige funktioner efter disse interesse-synspunkter falder f. eks. støtte til filatelistklubber og rent selskabelige foreninger som bridgeklubber og lignende og oprettelse af en hal med spilleautomater [8]. Etablering af et veteranbilmuseum vil næppe heller være lovlig. Hvor en forening som lejer- eller fagforening varetager en interesse, som vel er samfundsmæssigt anerkendt, men står i direkte modsætning til interesser hos andre grupper af borgere, vil kommunal støtte være ulovlig [9]. Dette vil i hvert fald til dels også kunne støttes på de under A. omtalte intensitetsbetragtninger.

Med hensyn til politiske foreninger er retsopfattelsen så vidt ses under udvikling. Hvis støtten ydes til en aktivitet, som kommunen i øvrigt er berettiget til at subventionere – f. eks. idræt eller fritidsundervisning – vil det næppe gøre nogen forskel, at virksomheden udføres af en politisk forening, når kommunalbestyrelsen blot behandler anmodninger fra andre politiske foreninger på lignende måde [1]. Dette synspunkt er således lagt til grund vedrørende fritidsundervisning i loven fra 1968, jfr. lovbekendtgørelse nr. 368 af 30. juli 1970. Mere tvivlsomt er det, om kommunalbestyrelsen generelt efter visse kriterier kan støtte politiske foreninger i kom-

7. Dette er således tilfældet med hensyn til fjernvarmeforsyningen. Betragtningen har en vis støtte i Harders fremstilling, jfr. p. 112.
8. Jfr. Ernst Andersen, p. 258. I skrivelse nr. 132 af 3. juni 1959 har indenrigsministeriet udtalt, at kommunal støtte til en privat drevet fysiurgisk klinik falder uden for de »formål«, som kommunerne kan varetage. Om en interesseafgrænsning som den, der herved er angivet, vil blive opretholdt, forekommer mig tvivlsomt. Måske er den reelle begrundelse, at der var tale om støtte til enkeltperson.
9. Jfr. Ernst Andersen, a.st. I den norske kommunelov fra 1954, § 23, stk. 1, er det direkte bestemt, at de kommunale organer ikke kan »treffe forføjninger som særskilt kommer politiske organisasjoner eller formål til gode«.
1. Tidligere har man set anderledes på dette spørgsmål, jfr. Ernst Andersen, p. 259.

munen. Det kan herved noteres, at man i Norge og Sverige ved lov har fastsat regler om kommunal indsats på dette område [2].

I tilslutning til det foranstående om afgrænsning efter de varetagne interessers art – kvalitet om man vil – er det nærliggende at rejse spørgsmål, om ikke også antallet af interesserede er af betydning. Man kunne tænke sig, at kommunalbestyrelserne kun kunne varetage interesser, som er fælles for alle eller dog den overvejende del af kommunens borgere. Et sådant *kvantitets*princip kan næppe opstilles i dansk ret som et selvstændigt afgrænsningsgrundlag [3]. Kommunen vil således kunne støtte kunstforeninger og videnskabelige foreninger, selv om kredsen af medlemmer og interesserede er ret begrænset. Ligeledes kan det ikke udelukke en kommunal forsyningsvirksomhed med hensyn til f. eks. fjernvarme, at den geografisk kun dækker en del af kommunens område [4]. Derimod kan antallet af interesserede siges at være et vejledende støttemoment ved overvejelse af, om interessen efter sin art kan varetages af kommunalbestyrelsen. Kræves der som ved visse former for sport en sådan økonomisk indsats fra udøverne, at kun ganske få kan deltage, vil dette være et argument imod, at støtte kan ydes [5]. I ekstreme tilfælde vil antallet af interesserede være så ringe, at en kommunal støtte vil antage karakter af støtte til enkeltperson og som sådan være ulovlig.

2. Vedrørende Norge, se foran note 9 samt Modeen, Kommunens allmänna kompetens i Norge, T.f.R. 1965, p. 134–36, og vedrørende Sverige, se lov nr. 596 af 28. november 1969, hvorefter kommunalbestyrelserne er berettigede til at yde støtte til politiske partier efter disses medlemstal i kommunalbestyrelsen.
3. Jfr. Ernst Andersen, p. 258. Også i Finland og i Sverige (efter en ændring af kommunaloven i 1948) er dette synspunkt forladt, jfr. Modeen, Kommunens allmänna kompetens, p. 12–16, og Kaijser, p. 822.
4. Anderledes Harder, p. 114 f.
5. Jfr. Harder, Lov og Ret II, p. 91. Ved skrivelse nr. 141 af 24. maj 1961 har indenrigsministeriet nægtet samtykke til garanti til en svæveflyveklub, men det er uklart, om afslaget beror på legalitetssynspunkter. Ernst Andersen anfører, p. 279, at når enkelte kommuner har fået tilladelse til at garantere for lån til ridehaller, »er almennyttessynspunktet presset til sidste dråbe«. I dag kan der næppe være tvivl om, at kommunerne normalt vil kunne støtte også ridesporten.

D. Omfanget og arten af kommunens økonomiske engagement

Det er allerede tidligere bemærket, at karakteren af kommunens indsats er af betydning for, om de begrænsninger, der følger af intensitetssynspunktet, går for nær. Tilskud vil således snarere end garanti indebære konkurrenceeffekt eller støtte til enkeltperson. Her skal imidlertid drøftes, om der af hensyn til kommunens økonomi i sig selv gælder begrænsninger i kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence.

Drift af visse virksomheder er ubestrideligt forbundet med stor økonomisk risiko, men det vil oftest dreje sig om forretningsmæssig aktivitet, som kommunalbestyrelsen af andre grunde er afskåret fra at indlade sig på. Problemet er derfor i hovedsagen begrænset til, om økonomiske risikosynspunkter begrænser kommunens muligheder for at støtte virksomhed, der drives af andre. Man kunne således sige, at kommunen snarere kunne yde et bestemt tilskud, som hurtigt manifesterer sig i skatteudskrivningen, end garantere for lån, og snarere garantere for en bestemt sum end give tilsagn om underskuddækning.

Det er sikkert, at synspunkter af denne art har farvet tilsynsreglerne, se således navnlig kstl. § 57, hvorefter påtagelse af økonomisk garanti og tilsagn om regelmæssige ydelser, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til, normalt kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Men om man kan gå videre og tillægge synspunktet vægt som et selvstændigt moment ved afgrænsningen af de kommunale funktioner, er tvivlsomt. I hvert fald i ét trykt tilfælde har indenrigsministeriet dog lagt en sådan betragtning til grund. I en sag fra 1960 antog ministeriet således, at en kommune ikke lovligt kunne forpligte sig til at betale det løbende underskud for et privat gymnasium, hvis økonomiske ledelse kommunen ikke havde afgørende indflydelse på [6]. Men i mangel af yderligere holdepunkter må man formentlig indskrænke sig til generelt at påpege muligheden af, at omfanget og arten af kommunens økonomiske indsats eventuelt vil blive gjort gældende af tilsynsmyndighederne som et selvstændigt afgrænsningssynspunkt.

6. Indenrigsministeriets skrivelse nr. 250 af 7. november 1960.

IV

Sammenfatning ad kap. IV

Med den stadig mere omfattende offentligretlige lovgivning kan langt de fleste praktiske spørgsmål om en kommunal funktions lovlighed besvares med henvisning til skreven ret. Som omtalt i kapitel III fortæller lovgivningen navnlig en del om, hvad kommuner er berettiget til, medens den bortset fra lov om offentlig forsorg § 1, stk. 2, kun giver beskeden vejledning om begrænsninger i kommunernes beføjelser. Ud fra et principielt synspunkt får de uskrevne regler derfor stor betydning i afgrænsningsovervejelser.

I forholdet mellem de skrevne og uskrevne regler om afgrænsningen af de kommunale opgaver må man være opmærksom på, at de to normsæt indgår i et ofte kompliceret samspil. De uskrevne grundsætninger vil i visse situationer virke som fortolkningsmomenter ved fastlæggelsen af lovbestemmelsernes rækkevidde, og lovgivningens forudsætninger støtter i flere tilfælde ud fra parallelslutningsbetragtninger antagelsen af de uskrevne regler.

Disses indhold kan siges at falde i to dele. *Dels* det helt almindelige krav, at kommunalbestyrelsen må kunne påvise grundlaget for sin aktivitet i en samfundsinteresse inden for kommunen, og *dels* nogle præciserende grundsætninger. Sidstnævnte kan på forskellig måde specificeres. I det foregående er de samlet i tre hovedmomenter, der begrænser kommunalbestyrelsens beføjelser: 1) Den kommunale foranstaltningens mere eller mindre intensive virkninger, navnlig i forhold til andre end dem, som nyder umiddelbar fordel af kommunalbestyrelsens beslutning, 2) interessens tilknytning til kommunens område (lokalitetsprincippet) og 3) den varetagne interesses art (kvalitet). Hvert af disse momenter, hvoraf de to første er af størst betydning, kan i visse tilfælde i sig selv udelukke kommunerne fra at foretage en disposition. I andre situationer kan et resultat med hensyn til kompetenceafgrænsning kun nås ved en samlet vurdering, hvori også indgår vægten af de kommunale hensyn, der ønskes varetaget.

KAPITEL V

Statslig styring af kommunalforvaltningen

A. Problemstilling

Tilstedeværelsen af en kommunal forvaltning udspringer primært af et ønske om, at borgerne inden for mindre lokale enheder gennem deres valgte repræsentanter skal have en væsentlig indflydelse på det offentlige styre af deres anliggender, jfr. herved formuleringen af grl. § 82 samt foran kapitel I. Ikke desto mindre er der af flere grunde *behov* for, at statslige myndigheder kan øve indflydelse på kommunernes virksomhed.

Dels er det ønskeligt, at den kommunale forvaltning samordnes med den del af det offentliges virksomhed, der varetages af statslige organer. F. eks. vil det være uheldigt, hvis udbredt kommunal låntagning er i modstrid med statens finans- og pengepolitik. Dels kan der på visse områder – f. eks. med hensyn til børne- og plejeinstitutioner – være trang til at sikre en vis minimumsstandard af det offentliges ydelser. Dels vil ønsket om ligelig behandling af borgerne uanset disses bopæl i den ene eller den anden kommune ofte motivere begrænsninger i det kommunale selvstyre. Herunder indgår behovet for at sikre ensartet anvendelse af lovgivningens bestemmelser i forhold til de enkelte. Tidligere har man også som en vægtig begrundelse fremhævet ønsket om at beskytte kommunens egne borgere mod letsindige beslutninger fra kommunalbestyrelsens side. Denne betragtning vejer vel – navnlig efter kommunalreformen af 1970 – ikke så meget til længere, men er dog fortsat af en vis betydning, hvilket f. eks. viser sig i kravet om godkendelse af garantiforpligtelser for kommunen [1].

Behovet for statslig styring i forhold til kommunerne er ingenlunde konstant. Det vil navnlig være influeret af opgavefordelingen mellem stat og kommune og af udformningen af de lovregler, som danner grundlag for den pågældende kommunale forvaltning. I jo større udstrækning de kommunale myndigheder får tillagt forvaltningsopgaver, desto mindre vil behovet for samordning med stats-

1. Anderledes Harder, *Tilsynet med Kommunerne*, Juristen 1970, p. 262.

forvaltningen være [2]. Ligeledes vil ønsket om styring fra statslige forvaltningsmyndigheder være mindre påtrængende, hvis lovreglerne er udformet som præcise, generelle forskrifter, end hvis lovens formulering indrømmer de kommunale instanser et betydeligt spillerum.

Inden styringsreglerne nærmere omtales, skal problemstillingen præciseres med hensyn til *styringens genstand og udøver*. Medens undersøgelsen vedrørende de kommunale opgavers afgrænsning er indskrænket til kommunalbestyrelsernes økonomiske kompetence, medtages her al forvaltningsvirksomhed, der udøves af kommunalstyrelsen eller af udvalg, borgmester eller tjenestemænd på dennes vegne. Ligeledes indgår de funktioner, som udføres af særlige kommissioner eller nævn, der ligesom kommunalbestyrelsen arbejder på grundlag af den kommunale inddeling, og på hvis sammensætning kommunalbestyrelsen har den overvejende indflydelse, i grundlaget for de følgende styringsovervejelser [3]. Der gælder de samme hjemmelskrav, og det er i princippet de samme typer af styringsmidler, der kan komme på tale, hvorfor en generel udsondring ikke synes velbegrundet [4]. En anden ting er, at der findes en række styringsregler, som kun omfatter henholdsvis kommunalbestyrelserne og de kommunale nævn. Eksempelvis gælder kstl.'s regler om tilsyn med kommunalforvaltningen kun kommunalbestyrelsens adfærd.

En væsentlig statslig styring af kommunernes forvaltning finder selvsagt sted gennem lovgivningens mere eller mindre detaljerede bestemmelser om kommunalbestyrelsernes virksomhed, hvorved bemærkes, at disse ikke har nogen kompetence umiddelbart i henhold

2. Jfr. Ejler Koch og Oluf Ingvarsdén, De samvirkende kommunalforeninger i Danmark 1899–1969, henholdsvis p. 26 f. og 38 ff.
3. Som eksempler kan nævnes boligkommissioner, brandkommissioner, det sociale udvalg og sundhedskommissioner. Det skal erkendes, at en grænsedragning i forhold til organer, der må betragtes som statslige, er vanskelig. F. eks. vil jeg ikke medtage hverken husleje- eller fredningsnævn, skønt flertallet af medlemmer i begge disse organer udpeges af kommunerne. Tvivlsspørgsmål af denne art er der imidlertid ikke anledning til at tage op i denne sammenhæng.
4. Anderledes Harder, jfr. De kommunale Opgaver, p. 4 og 20 f.

til grundloven. Da der imidlertid om denne regulering så lidt som om domstolskontrollen og i hovedsagen om ombudsmandskontrollen gælder særlige regler i forhold til statsforvaltningen, behandles i det følgende kun statslige forvaltningsmyndigheders og regionale organers indflydelse på kommunalbestyrelsernes administration [5].

B. Typer af styringsmidler

I forhold til kommunalforvaltningen anvendes i praksis en lang række forskellige styringsmidler, der mere eller mindre svarer til ordninger, som kendes inden for statsforvaltningen. Dette er ikke stedet for en nærmere gennemgang, men af hensyn til sammenhængen skal de vigtigste typer kort opregnes [6].

1) *Generelle forskrifter*, der normalt har karakter af anordninger, men også i visse tilfælde gives i form af interne bestemmelser (tjenestebefalinger). Som eksempler kan nævnes det i henhold til byggelovens § 6 udstedte bygningsreglement, bekendtgørelse nr. 480 af 9. december 1970 om udbydelse af folkeskolebyggeri og cirkulære nr. 141 af 17. juni 1970 om lukkelovens § 7.

2) *Approbatation*, dvs. en ordning, hvorefter visse dispositioner kun kan foretages med godkendelse af en overordnet instans, typisk amtskommunen eller et ministerium. Dette styringsmiddel, der formentlig kan betegnes som det klassiske i kommunalretten, har stadig et stort anvendelsesområde. Hjemmel for approbationskrav findes bl. a. i kstl. §§ 55–60 (jfr. nedenfor), omsorgslovens § 6 og børneforsorgslovens § 66, stk. 2. Hvor kommunalbestyrelsen fastsætter generelle retsregler for kommunens indbyggere – normalt betegnet som vedtægter – er det ligeledes det normale, at lovgivningen kræver godkendelse, i reglen fra et ministerium. Som eksempler kan

5. Om de specielle begrænsninger, som gælder vedrørende ombudsmandens kompetence i forhold til kommunalforvaltningen, skal navnlig henvises til Max Sørensen, p. 261 f., og Krarup og Mathiassen. Domstole og Ombudsmand, 1971 (stencileret), p. 37 f.
6. Om styringsmidler – i almindelighed og i forhold til kommunalforvaltningen – kan navnlig henvises til Bent Christensen, Det offentlige Virksomhed, p. 166–76 og 191–93, og Poul Meyer, Offentlig Forvaltning, 1970, kap. 2, afsnit 4, og kap. 3.

V B

nævnes brandvedtægter (jfr. brandlovens § 3) og bygningsvedtægter (jfr. byggelovens § 7).

3) *Rekurs*. Blandt mange eksempler kan fremdrages byggelovens § 14, lov om offentlig forsorg § 16 og restaurations- og hotellovens (lov nr. 121 af 25. marts 1970) § 11, stk. 2 [7].

4) *Konkrete påbud eller forbud*. Medens det karakteristiske for rekursordninger er, at den overordnede myndighed først får adgang til at gribe ind med en konkret afgørelse efter at have modtaget en klage, kan dette styringsmiddel anvendes af den kompetente overordnede af egen drift. Til illustration kan nævnes kstl. § 61 om annullation og pålæg af tvangsbøder (jfr. nedenfor), omsorgslovens § 6, stk. 4, og de nu ophævede bestemmelser i vejbestyrelseslovens § 17, stk. 2 og 4, og § 18, stk. 2 og 5.

5) *Planer*. Dette styringsmiddel kan forekomme i den form, at statslige instanser fastlægger en plan, som angiver rammen for kommunernes dispositioner, jfr. herved de i indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 13. juli 1971 fastlagte lånerammer for kommunernes låneoptagelser. I de senere års lovgivning går regler om planstyring dog hyppigst ud på, at kommunalbestyrelserne pålægges pligt til selv at udarbejde en plan for deres forvaltning på et vist område, jfr. f. eks. sygehuslovens § 4 og folkeskolelovens §§ 23 og 35, eller at udarbejdelse af en plan dog er en betingelse for at opnå visse beføjelser, jfr. f. eks. byplanloven (lovbekendtgørelse nr. 63 af 20. februar 1970). Oftest indeholder loven tillige bestemmelse om, at disse planer skal godkendes [8].

6) *Tilskud* fra statskassen kan indebære en styring, hvis tilskuddet ikke i loven er knyttet til bestemte betingelser. Tilskud af denne art benyttes ikke så meget som tidligere [9]. Som eksempler kan nævnes lov om offentlige veje § 11 og børneforsorgslovens § 71, stk. 4.

7) *Vejledning*. Skønt dette middel ikke har samme bindende virk-

7. Om administrativ rekurs skal i øvrigt henvises til Poul Andersen, p. 522-41, og Hans Würtsen m. fl., *Prøvelse af forvaltningsakter II, Rekurs*, (stencileret) 1972.

8. Om planbegreber, se Bent Christensen, *Fast ejendoms Regulering*, 3. udg. 1971, p. 44 ff. med henvisninger.

9. Jfr. Bent Christensen, *Det offentlige Virksomhed*, p. 170.

ning som de foran omtalte styringsformer, er det alligevel af stor betydning, bl. a. fordi statsforvaltningen på mange felter råder over en ekspertise, som ikke findes i kommunerne. Indenrigsministeriets responderende virksomhed i forhold til kommunerne er omtalt foran i kapitel II under B. Eksempler på trykte vejledninger findes f. eks. i boligministeriets vejledning »Projektering af plejehjem« fra 1967 og indenrigsministeriets cirkulære af 8. juni 1971 om vejledende retningslinier for planlægning af sygehusvæsenets fremtidige udbygning.

Hvilke styringsmidler – eller bedre hvilken kombination af styringsmidler – der anvendes, afhænger navnlig af anliggendets art. Drejer det sig som f. eks. efter byggeloven eller folkepensionsloven om en forvaltningsopgave, der berører enkeltpersoner ret indgående, vil den statslige kontrol ofte i hovedsagen kunne indskrænkes til en rekursordning. I andre tilfælde vil behovet for, at statslige myndigheder kan skride ind på eget initiativ, være større.

Udviklingstendensen i lovgivningen går utvivlsomt i retning af, at styring gennem generelle forskrifter og planer får øget betydning, medens styring gennem approbation – når det ikke gælder godkendelse af planer – konkrete påbud og forbud samt tilskud er på retur. Denne udvikling afspejler sig f. eks. i de ved lov om offentlige veje gennemførte styringsbestemmelser sammenholdt med de samtidig ophævede regler i vejbestyrelsesloven.

C. Hjemmelskrav

Ved omtale af hjemmelskrav har man normalt kun dispositioner i forhold til borgeren for øje. Men det er utvivlsomt, at tilsvarende hjemmelsfordringer må stilles med hensyn til foranstaltninger over for selvstændige, offentligretlige subjekter som f. eks. kommuner. Efter en indgående undersøgelse af spørgsmålet når Ernst Andersen således til den konklusion med hensyn til de almindelige tilsynsmyndigheders beføjelser, at disse i dansk ret er lovbundne [1].

Vedrørende de særlige kommunale kommissioner og nævn kan det diskuteres, om disse med hensyn til retssubjektivitet kan henføres til den pågældende kommune. Om dette kan antages, er imid-

1. Jfr. Ernst Andersen, p. 82–124.

lertid ikke afgørende, da i hovedsagen samme hjemmelskrav kan baseres på almindelige regler om nævn, der som de her omhandlede udelukkende eller overvejende er sammensat af folkevalgte medlemmer. Sådanne nævns funktion hviler på lovgivning, og lovene bygger på den forudsætning, at overordningsbeføjelser for statslige myndigheder med få begrænsninger kun er til stede i det omfang, det hjemles af den pågældende lov [2].

Hjemmelskravets rækkevidde er forbundet med en vis tvivl. Hvor styringen blot består i forhandling eller vejledning, kræves selvsagt ikke lovstøtte. Omvendt er det lige så klart, at styring gennem generelle forskrifter, approbation, konkrete påbud eller forbud og planer er forbundet med en sådan intensitet i forhold til de kommunale organer, at lovhjemmel må være til stede. Det samme må formentlig gælde som hovedregel med hensyn til rekurs [3]. Adgang til at kræve oplysninger ligger på kanten af de beføjelser, som forudsætter lovhjemmel. Med hensyn til kommunalbestyrelser indeholder kstl. i § 63 en udtrykkelig beføjelse for vedkommende minister til at forlange oplysninger [4]. De kommunale nævn og kommissioner må formodes at være pligtige at meddele vedkommende minister oplysninger, også hvor loven ikke indeholder bestemmelser herom [5].

2. Jfr. Bent Christensen, Nævn og Råd, 1958, p. 193–224.
3. Således Bent Christensen, a.st. Denne forfatters fremstilling omfatter dog ikke kommunalbestyrelsen og egentlige »underafdelinger« af denne, men med hensyn til rekurs må disse organer snarest have en friere stilling end lokale nævn og råd. En anden opfattelse hævdes af Harder i Om ændring af administrative Afgørelser, 1962, p. 9–43, samt De kommunale Opgaver, p. 21. I førstnævnte afhandling påviser Harder enkelte ældre eksempler på, at man i administrativ praksis har antaget rekursadgang i forhold til kommunale organer uden lovhjemmel. Disse historiske eksempler har dog efter min mening ingen større vægt i dag, hvor opfattelsen af, hvornår lovhjemmel kræves, formentlig er skærpet, bl. a. fordi nyere lovgivning, så vidt ses, undtagelsesfrit har fastsat regler om rekurs, hvor man har ønsket dette styringsmiddel anvendt.
4. Ernst Andersen antager, p. 107, at kommunalbestyrelser som almindelig regel kun kan afkræves oplysninger, hvor dette er lovhjemlet. Et tilsvarende standpunkt synes indtaget af indenrigsministeriet i en udtalelse om rækkevidden af kstl. § 63, gengivet i D.K. 19/7 1972 p. 30.
5. Jfr. Bent Christensen, a.st. p. 218.

D. Det specielle tilsyn

I tilslutning til kommunestyrelseslovens sprogbrug betegnes statens styring af kommunernes forvaltning i det følgende ved udtrykket »tilsyn«. Dette kan opdeles i to hovedformer. Dels »*det almindelige tilsyn*« som er institutioneret ved kstl. (for Københavns kommune styrelsesloven af 4. marts 1857 med senere ændringer, navnlig lov nr. 75 af 18. marts 1938), og som i princippet omfatter enhver form for virksomhed udøvet af kommunalbestyrelsen og de organer, som handler på dennes vegne, jfr. nærmere nedenfor E., og dels »*det specielle tilsyn*«, som hviler på et stort antal specielle love, og som kun dækker de begrænsede arbejdsområder, loven regulerer. Dette kontrolsystem betegnes også »fagtilsyn« eller »sektorstyring« [6].

Hvad der indeholdes i det specielle tilsyn, fremgår nærmere af de enkelte love, og nogen gennemgang af disse skal ikke foretages her. Hvor de kommunale organer i henhold til lov træffer afgørelse i forhold til borgerne i form af forvaltningsakter, vil specialtilsynet oftest indebære sædvanlig rekurs, jfr. f. eks. byggelovens § 14, forsørgslovens § 16 og folkepensionslovens § 27. I reglen rettes klager efter rekursordningen til vedkommende fagminister – eventuelt gennem en regional ankeinstans – men der findes dog også tilfælde, hvor den øverste rekursmyndighed er et ankenævn, jfr. således afgørelser efter boligtilsynsloven, hvor to boligtilsynsråd er ankeinstanser.

Vedrørende forholdet mellem de to hovedformer for tilsyn med kommunalforvaltningen bemærkes, at de principielt indgår i et samspil, hvor de supplerer hinanden. Den omstændighed, at der på et område findes et specielt tilsyn, udelukker således principielt ikke anvendelse af det almindelige tilsyn. Heri gælder dog væsentlige begrænsninger. For det første omfatter det almindelige tilsyn kun kommunalbestyrelsen og de organer, som handler på dennes vegne, ikke de særlige kommissioner og nævn [7]. For det andet kan det antages, at de i det almindelige tilsyn omtalte beføjelser til at an-

6. Jfr. Harder, Tilsynet med Kommunerne, Juristen 1970, p. 261.

7. Dette fremgår direkte af formuleringen af styrelseslovens tilsynsregler i kap. VI og VII.

VD

nullere ulovlige afgørelser og pålægge tvangsbøder, hvor kommunalbestyrelsen ikke opfylder lovgivningens krav, kun kan anvendes, hvor videregående reaktionsmuligheder ikke står til rådighed. Kan en kommunalbestyrelses afgørelse således rekurreres efter almindelige regler, vil det almindelige tilsyns annullationsbeføjelse ikke kunne anvendes [8]. Med en vis forenkling kan det siges, at det almindelige tilsyn indeholder det minimum af styringsmidler, som står til rådighed for statslige og regionale myndigheder, medens det specielle tilsyn betegner en udbygning af kontrolsystemet.

E. Det almindelige tilsyn

Når der uden særlig karakteristik tales om »tilsynet med kommunerne«, er det sædvanligvis alene denne del af kontrolsystemet, man har for øje [9]. Dette tilsyn vedrører som foran nævnt kun kommunalbestyrelsens dispositioner, hvortil dog også regnes handlinger foretaget af stående udvalg, borgmester m.v., når disse organer optræder på kommunalbestyrelsens vegne [1]. Det almindelige tilsyn omfatter i princippet hele kommunalbestyrelsens forvaltning, uanset sagsområde, hvilket indebærer, at et væsentligt formål bliver at koordinere kommunens forskellige forvaltningsfunktioner indbyrdes og samordne kommunernes administration med statslige interesser, der går på tværs af de forskellige forvaltningsgrene. Dette opnås hovedsagelig gennem styring af kommunalbestyrelsernes økonomi via det nedenfor omtalte approbationsinstitut.

1. Tilsynets organisation

Tilsynet med primærkommunerne bortset fra Frederiksberg og Københavns kommuner varetages af *tilsynsrådene*, jfr. kstl. § 47, stk.

8. Jfr. Ernst Andersen, p. 306. – Ofte vil det være vanskeligt at afgøre, om en speciel tilsynsbeføjelse er »videregående« end det almindelige tilsyns beføjelser. Hvis f. eks. et statsligt pengekrav over for kommunerne efter speciallovgivningen kan inddrives ved udpantning, foreligger der da en »videregående« beføjelse i forhold til det almindelige tilsyn, således at f. eks. dettes tvangsbødeinstitut ikke kan anvendes? Se herved F.T.T. 1971–72, sp. 1892.
9. Jfr. Ernst Andersens foran omtalte fremstilling, Preben Espersen, De kommunale Beslutninger, 1970, p. 133–54, og Harder, a. st. p. 261–73.
1. Se herved Preben Espersen, D.K. 1971–72, nr. 12, p. 7.

1, og § 1, stk. 1. Der er for hver af de 14 amtsråds kredse oprettet et tilsynsråd, som består af amtmanden og fire andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer for amtsrådets funktionsperiode, jfr. kstl. § 48. Amtmanden er efter loven formand for tilsynsrådet.

I forhold til amtsrådene samt Frederiksberg og Københavns kommuner udøves tilsynet af *indenrigsministeren*. Denne fungerer endvidere som overordnet tilsynsmyndighed i forhold til de primærkommuner, som umiddelbart henhører under tilsynsrådene, og har som sådan forskellige beføjelser i forhold til disse.

For det første kan ministeren af egen drift øve indflydelse på tilsynsrådernes kontrol med kommunerne. Vigtigst er hans adgang til at fastsætte »forskrifter« for tilsynsrådernes udøvelse af deres beføjelser, jfr. kstl. § 47, stk. 2, 2. pkt. Indenrigsministeren har herved udstrakt mulighed for at regulere tilsynet i forhold til de kommuner, som umiddelbart henhører under tilsynsrådene. Denne instruktionsbeføjelse, som blev givet, for at kommunetilsynet uanset opsplitning på flere instanser kan varetage behovet for koordinering ud fra landsinteresser, har allerede været benyttet i adskillige tilfælde [2]. Således er der givet bestemmelser om f. eks. løbetid og rentens højde ved kommunale låneoptagelser, lånerammer for hver enkelt kommune og vilkår for kommunegaranterede lån samt om høring af indenrigsministeren, hvor almindelige retningslinier ønskes fraveget. Ministerens instruktionsmyndighed er dog ikke ubegrænset. Navnlig skal det mærkes, at loven kun hjemler adgang til at meddele *generelle* tjenestebefalinger [3]. Måske kan der også

2. Blandt de vigtigste forskrifter i henhold til kstl. § 47, stk. 2, kan nævnes indenrigsministeriets cirkulære nr. 142 af 17. juni 1970, cirkulæreskrivelse af 18. juni 1970 (D.K. af 5. august 1970, p. 17 f.), cirkulæreskrivelse af 20. august 1970 (D.K. af 16. september 1970, p. 24), cirkulæreskrivelse af 13. juli 1971 (D.K. af 15. september 1971) og cirkulæreskrivelse af 2. august 1972 (D.K. af 16. august 1972, p. 34 ff.).
3. Denne begrænsning fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget, F.T.T. 1967/68, 1. samling, tillæg A, sp. 652 f. – Når cirkulæreskrivelse af 13. juli 1971 stiller krav om, at tilsynsrådene forud for godkendelse af visse låneoptagelser skal høre indenrigsministeriet, har man nærmet sig grænsen for, hvad der kan betegnes som generel styring. Et krav om, at ministeriet skulle godkende tilsynsrådets konkrete beslutninger, ville klart være ulovligt.

VEI

indfortolkes andre begrænsninger i kstl. § 47, stk. 2 [4]. Ud over instruktionsadgangen har indenrigsministeren efter kstl. § 61, stk. 3, beføjelse til *ex officio* at anvende samme sanktioner over for tilsynsrådene som disse over for primærkommunerne, jfr. nedenfor b. 2.

For det andet kan tilsynsrådernes afgørelser i et vist omfang indbringes for ministeren. Efter kstl. § 50, stk. 2, kan således ethvert af tilsynsrådets medlemmer, inden beslutning træffes, kræve sagen henskudt til afgørelse af ministeren. Endvidere er den kommunalbestyrelse, som er utilfreds med et tilsynsråds afgørelse, efter kstl. § 47, stk. 2, 1. pkt., berettiget til at indanke denne for indenrigsministeren [5].

Det er et generelt vigtigt træk i det almindelige tilsynssystem, at tilsynsmyndighederne bortset fra approbationstilfælde og de foran omtalte situationer vedrørende kstl. §§ 47, stk. 3, og 50, stk. 2, handler *af egen drift*. Henvendelse fra en borger i kommunen kan give tilsynsmyndigheden anledning til at tage sagen op, men borgeren har efter almindelig opfattelse ingen egentlig klageret som inden for den administrative rekurs med pligt for den overordnede myndighed til at realitetsbehandle sagen [6], [7].

4. Harder antager således, a.st. p. 271, at fastsættelse af »indholdsmæssige retningslinier med hensyn til legalitetstilsyn (må) være udelukket«. Tilsvarende J. B. Pileborg, *Det nye tilsyn – de første erfaringer*, Kommunal Årbog, 1970, p. 37 f. Holdepunkter for en sådan indskrænkende fortolkning i lovens forarbejder ses ikke at foreligge, og den synes også vanskelig at begrunde ud fra forholdets natur.
5. Som eksempler på anvendelse af ankereglen kan nævnes indenrigsministeriets skrivelser nr. 237 af 17. december 1971 og nr. 67 af 28. marts 1972.
6. Jfr. C. A. Nørsgaard, *Garantier for retssikkerheden i den kommunale forvaltning*, N.a.T., 1968, p. 305. – Når tilsynsmyndigheden modtager en henvendelse fra en borger, vil den normalt være nødt til at undersøge sagen, og det kan måske virke en smule subtilt at pointere, at borgerne ikke har klageret. Dette forhold kan dog i nogle sammenhænge have betydning, f. eks. i forbindelse med de pågældende borgeres muligheder for at påberåbe sig partsoffentlighedsreglerne.

Borgernes stilling til tilsynsmyndighederne i Danmark adskiller sig skarpt fra f. eks. den svenske ordning, hvorefter ethvert »medlem av kommun« har klageret. Se om svensk ret navnlig Sven Sjöberg, *Det kommunala Besvärsinstitutet*, 1948.

2. Tilsynsbeføjelser

Den følgende fremstilling vedrører direkte kun tilsynsmyndighedernes beføjelser i forhold til de kommuner, som er undergivet deres tilsyn. Det nedenfor under b. udviklede om sanktionsbeføjelser gælder imidlertid også for indenrigsministerens kompetence i forhold til tilsynsrådene, jfr. kstl. § 61, stk. 2. Tilsynets indhold i forhold til Københavns kommune, som kun med hensyn til ganske få regler er omfattet af kstl., omtales særskilt under c.

a. *Approbation.* Kommunestyrelsesloven stiller krav om, at en række vigtige kommunalbestyrelsesdispositioner skal godkendes af tilsynsmyndigheden. De mest betydningsfulde af disse kan opdeles i fire grupper.

1) *Lånoptagelser.* Kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer af lånevilkår skal godkendes af tilsynsmyndigheden, jfr. kstl. § 55, stk. 1. Undtagelse herfra gælder med hensyn til kassekreditter inden for et beløb, som fastsættes af indenrigsministeren med et bestemt beløb pr. indbygger (§ 56, stk. 1) [8], og visse meget kortfristede lån (se nærmere § 56, stk. 2) [9].

2) *Garantiydelser.* Tilsynsmyndighedens godkendelse kræves endvidere, hvis kommunalbestyrelsen skal forpligte kommunen ved en økonomisk garanti, foretage ændring af vilkår for kommunens garantiforpligtelser eller yde tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til, jfr. § 57, stk. 1. Også denne regel er undergivet undtagelser, jfr. § 57, stk. 2 [1].

7. Med hensyn til løn- og ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste føres tilsynet af Kommunernes Lønningsnævn, jfr. nærmere kstl. § 67.
8. Ved bekendtgørelse nr. 145 af 1. april 1970 er beløbet fastsat til 25 kr. pr. indbygger i amtskommuner og 60 kr. pr. indbygger i primærkommuner.
9. Om lånekontrollen i henhold til kstl. kan navnlig henvises til J. B. Pileborg, *Kommunerne og lånekontrollen*, Danmarks Amtsråd, 1970-71, nr. 2 p. 7-14.
1. Hvor en kommunalbestyrelse som et naturligt led i erhvervelse af en ejendom gennem medlemskab af et andelsselskab pådrager sig en vis so-

3) *Jorddispositioner* forudsætter i en række tilfælde tilsynsmyndighedens samtykke. Således kan kommunalbestyrelsen efter kstl. § 59 som almindelig regel ikke uden godkendelse afhænde, pantsætte eller erhverve fast ejendom. Loven normerer ikke på dette punkt, hvilke undtagelser der skal gælde, men § 59, stk. 1, 2. pkt., hjemler ministeren adgang til at bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan ske uden samtykke [2]. I forbindelse med jorddispositioner skal nævnes, at kommunalbestyrelsen efter § 58 normalt ikke uden godkendelse kan råde over kommunens »jordfond«, hvori bl. a. indgår provenuet af salg af kommunens faste ejendomme.

4) *Kommunale fællesskaber*. Efter kstl. § 60 skal aftaler mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter styrelsesloven, godkendes af tilsynsmyndigheden, hvor andet ikke er særligt hjemlet i lovgivningen. Det samme gælder ophævelse af sådanne aftaler, medmindre alle deltagere er enige herom [3].

Gennem disse approbationsregler kan tilsynsmyndighederne i betydelig udstrækning *kontrollere dels legaliteten og dels hensigtsmæssigheden af kommunalbestyrelsens beslutninger*. Legalitetskontrollen består navnlig i, at tilsynsmyndigheden i forbindelse med godkendelseessagens behandling påser, om den eller de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen ønsker at iværksætte, falder inden for kom-

lidarisk hæftelse, er man ifølge indenrigsministeriets skrivelse af 4. juni 1970 uden for kstl. § 57, jfr. Espersen og Harder. Lov om kommunernes styrelse, 2. udg. 1970, p. 132. Jfr. tillige U 1929.756 H.

2. Jfr. for tiden indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 31. august 1971, hvorefter det i henhold til kstl. § 47, stk. 2, pålægges tilsynsrådene under en række nærmere angivne vilkår at meddele kommunerne generelt samtykke til at erhverve fast ejendom i kommunen til en købesum på ikke over 500.000 kr.
3. Også i enkelte andre tilfælde foreskriver kstl., at tilsynsmyndighedens samtykke skal indhentes, jfr. således § 58, stk. 2 og 3, om henholdsvis formindskelse af driftskapitalen og afholdelse af anlægsudgifter, § 34, stk. 2, om vederlag til næstformanden og § 42, stk. 1 om godkendelse og afskedigelse af sagkyndig revision. Endvidere skal indenrigsministeriet godkende kommunens styrelsesvedtægt, § 2, stk. 2, og ændring af kommunens navn. I henhold til retssædvane må ministeriets approbation tillige søges med hensyn til kommunevåben og tildeling af æresborgerskab, jfr. Ernst Andersen, p. 109-12.

municipalforvaltningens lovlige opgaver. Det er herved af betydning, om de beslutninger, der søges godkendt, direkte vedrører konkrete forholdsregler eller alene er af betydning for kommunens økonomi i almindelighed. Med hensyn til garantiydelser, jorddispositioner og kommunale fællesskaber vil det i reglen være klart, hvilke opgaver der tilsigtes varetaget. Anderledes vedrørende låneoptagelser. Her kan det vel være sådan, at kommunalbestyrelsen søger godkendelse af et lån til et ganske bestemt projekt (jfr. herved kstl. § 55), men i stigende grad søges og opnås godkendelse til lån, som skal dække kommunens nettofinansieringsbehov. Selv her vil tilsynsmyndigheden imidlertid normalt have kendskab til de af kommunalbestyrelsen påtænkte foranstaltninger og dermed have mulighed for at udøve en vis legalitetskontrol.

Kontrollen med hensigtsmæssigheden af kommunernes beslutninger tilsigter dels at beskytte den enkelte kommunes økonomi, således at denne også kan bære fremtidige opgaver, og dels at samordne kommunal og statslig forvaltning. Med de nye tilsynsregler i kommunestyrelsesloven af 1968 har man utvivlsomt villet give den del af hensigtsmæssighedstilsynet, der består i en koordinering af kommunernes dispositioner i forhold til statens almindelige økonomiske politik, større vægt [4]. Navnlig har bestemmelsen i kstl. § 47, stk. 2, 2. pkt., medført nye muligheder for en central styring. Samtidig bevirker de generelle instrukser efter denne regel i forhold til tilsynsrådene en begrænsning af disses frie hensigtsmæssighedstilsyn [4a].

b. Sanktionsbeføjelser. Medens approbationsbeføjelsen er udtryk for en foregribende kontrol med kommunale beslutninger, betegner de i det følgende omtalte beføjelser efterfølgende reaktionsmuligheder i forhold til handlinger eller undladelser, som er angribelige. Hele denne del af tilsynet er hjemlet i kstl. § 61. Det er fælles for de heraf udledte beføjelser, at de kun omfatter dispositioner, der kan henføres til kommunalbestyrelsen, ikke de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers adfærd, at der alene gives tilsynsmyndigheden adgang til at skride ind i anledning af *ulovlige* kommunalbe-

4. Jfr. Harder, a.st. p. 262.

4a. Om approbationsregler i norsk kommunalret, se Bård Gaarder, Statens tilsyn med kommunenes økonomiske forvaltning, stencileret, 1971.

styrelsesbeslutninger, og *at* formålet er varetagelse af offentlige interesser, herunder hensyn til kommunens egne indbyggere, som ikke kan forventes hævdet på anden måde [5].

Yderligere er det efter sædvanlig opfattelse karakteristisk for alle sanktionsbeføjelserne, at anvendelsen er fakultativ, dvs. at det beror på tilsynsmyndighedens skønsmæssige afgørelse, om reaktionsmulighederne skal udnyttes, hvor betingelserne for deres anvendelse er til stede [6]. Det skal fremhæves, at dette forhold medfører en væsentlig begrænsning i indenrigsministeriets muligheder for at udøve et indirekte tilsyn med primærkommunerne i kraft af de i § 61, stk. 3, omtalte beføjelser i forhold til tilsynsrådene. Selv om en kommunalbestyrelses disposition er ulovlig i den forstand, at tilsynsrådet kan annullere eller pålægge tvangsbøder, vil tilsynsrådets undladelse af at bringe disse sanktioner i anvendelse ikke kunne karakteriseres som ulovlig, når det lægges til grund, at tilsynsbeføjelsernes udøvelse er fakultativ.

Kstl. § 61 er ikke klart affattet. I det væsentlige er bestemmelsen en videreførelse af regler i de tidligere kommunale styrelseslove, og der er holdepunkter i kstl.'s forarbejder for, at § 61 skal fortolkes på samme måde som de ældre forskrifter [7]. Det vil sige, at de under de tidligere styrelseslove i praksis og teori udviklede indskrænkende fortolkninger også er af betydning i relation til kstl. § 61 [8]. I tilslutning til traditionen kan man opdele sanktioner, som § 61 giver tilsynsmyndigheden hjemmel til at anvende, i fire reaktionsmuligheder: Annullation, tvangsbøder, søgsmål og erstatningsansvar [9].

5. Jfr. foran p. 73 f. med note 8.
6. Jfr. Harder, Tilsynet med kommunerne, Juristen 1970, p. 265, og Poul Andersen, U 1940 B 198 vedrørende tvangsbøder. Rigtigheden af denne opfattelse er imidlertid ikke utvivlsom, navnlig ikke med hensyn til annullation og søgsmål, se herved Ernst Andersen p. 160 ff.
7. Jfr. F.T.T. 1967/68, 1. samling, tillæg A, sp. 665 f.
8. Spørgsmålet om sanktionstilsynets indhold er navnlig undersøgt af Ernst Andersen i »Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen«, 1940.
9. Formuleringen af § 61 stk. 2 synes umiddelbart at indeholde muligheder for anvendelse af yderligere beføjelser. En sådan forståelse af den tilsvarende regel i den tidligere styrelseslovgivning synes lagt til grund af indenrigsministeriet i skrivelse nr. 30 af 28. februar 1963, hvorved mini-

1) *Annulation*. Efter kstl. § 61, stk. 1, kan »tilsynsmyndigheden sætte en kommunalbestyrelsesbeslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen«. Denne formulering, der umiddelbart synes at dække enhver ulovlig kommunalbestyrelsesbeslutning, må i flere henseender fortolkes indskrænkende. For det første gælder reglen kun retsakter og kun beslutninger, der endnu ikke er udført [1]. Dernæst kan annulationssanktionen ikke anvendes, hvis ulovligheden beror på krænkelse af regler, som kan hævdes af private gennem rekurs eller søgsmål eller af offentlig myndighed i kraft af mere omfattende reaktionsmuligheder end kstl. § 61 [2]. Endelig er det efter praksis en forudsætning, at ulovligheden er klar [3]. Det kan ikke undre, at annulationsbeføjelsen benyttes sjældent i praksis.

2) *Tvangsbøder*. I § 61, stk. 2, 1. pkt., anføres, 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«. Også på dette punkt anlægges traditionelt en restriktiv fortolkning. Ligesom med hensyn til annulation må der ikke foreligge andre vidererækkende sanktionsmuligheder, og ulovligheden skal være klar [4]. Yderligere kræves, at

steriet i anledning af en ulovlig kommunal disposition pålagde kommunen at foretage visse henlæggelser. Efter min opfattelse er det dog rigtigst at fortolke den vide formulering i § 61 forsigtigt. Det vil rime dårligt med grundsætningen om tilsynsfunktionens lovbundethed i § 61 at indlægge f. eks. en påbudsbeføjelse for tilsynsmyndigheden.

1. Jfr. F.T.T., a.st., Ernst Andersen, p. 294 f., og Poul Andersen, p. 664.

Denne opfattelse synes også lagt til grund af indenrigsministeriet i skrivelse nr. 67 af 28. marts 1972. Et tilsynsråd havde her annulleret en ansættelse af en sundhedsplejerske for en periode på 3 måneder, hvor hun reelt ikke var tiltrådt stillingen. Annulationen skete først efter udløbet af de tre måneder på et tidspunkt, hvor den pågældende fungerede normalt som sundhedsplejerske i kommunen. Ministeriet gav tilsynsrådet medhold i, at ansættelsen var delvis ulovlig, men udtalte sig ikke om annulationens betimelighed. Heri ligger formentlig en forsigtig distancering fra tilsynsrådets anvendelse af annulationsbeføjelsen.

2. Jfr. Ernst Andersen, p. 296–306, og Poul Andersen, p. 664 f.

3. Jfr. herved en udtalelse fra indenrigsministeren, F.T.T. 1955/56, sp. 2610 f.

4. Jfr. F.T.T. 1967–68 1. samling, tillæg A sp. 665 f. og Ernst Andersen, p. 169–81.

VE 2

kommunalbestyrelsens forpligtelse beror på en formel lov – uskrevne forvaltningsretlige regler er eksempelvis ikke nok – og at det drejer sig om gennemtvangelse af en handle- eller undladelsespligt [5]. Dette betyder, at tvangsbøderne er rettet mod at fremkalde en ændret adfærd fra kommunalbestyrelsens side, medens annullation ikke tilsigter at få kommunalbestyrelsen til at træffe en ny beslutning. Typisk vil tvangsbøder kunne finde anvendelse til hævding af kommunalbestyrelsens handleforpligtelser inden for f. eks. brand- og skolevæsen, men dette tvangsmiddel anvendes dog endnu mere sjældent end annullation.

Tvangsbøder anvendes over for de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for den ulovlige handling eller undladelse. Det vil først og fremmest sige de medlemmer, som har stemt for den ulovlige beslutning, men formentlig også medlemmer, som har undladt at stemme, rammes, hvis de ved at have stemt imod kunne have fremkaldt et andet resultat. Tilsvarende må vist nok tillige gælde medlemmer, som udebliver eller udvander fra et møde for derved at fremkalde det ulovlige resultat [6].

3) *Søgsmål*. Efter fast forståelse af udtrykket »træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger« ligger der heri en adgang for tilsynsmyndigheden til at anlægge sag ved domstolene for at få anerkendt forpligtelser for kommunalbestyrelsen. Søgsmålsretten er begrænset til samme typer af pligter som omtalt under 1) og 2), men denne reaktion kan anvendes, selv om kommunalbestyrelsens adfærd ikke er klart retsstridig.

4) *Erstatningsansvar*. Endelig er tilsynsmyndigheden efter kstl. § 61, stk. 2, 2. pkt. berettiget til at rejse sag ved domstolene til indtaling af erstatningskrav, som kommunen har mod kommunalbestyrelsens medlemmer. Det er dog en forudsætning, at den erstatningspådragende adfærd kan henføres til kommunalbestyrelsen som sådan i udførelsen af dens hverv. Har et enkelt medlem ved tjenestekørsel med en bil, som tilhører kommunen, påført denne et tab, kan tilsynsmyndigheden ikke rejse sag mod medlemmet, men eventuelt

5. Jfr. F.T.T. a. st. og Ernst Andersen, p. 177–80 og 168 f.

6. Jfr. Poul Andersen, p. 668. Ernst Andersen synes, p. 188, at mene, at tvangsbøder kun kan rettes mod medlemmer, som har stemt for den ulovlige beslutning.

senere mod flertallet af kommunalbestyrelsen, hvis denne ikke søger kravet inddrevet og derved påfører kommunens kasse et tab [7].

Ved krav af denne art er det vigtigt, at tilsynsmyndigheden kan rejse erstatningssag. Havde tilsynsmyndigheden ikke beføjelse her til, ville erstatningssag normalt ikke blive gennemført og kommunens kasse lide et tab. Med denne baggrund for tilsynsmyndighedens beføjelse kan bestemmelsen i kstl. § 61, stk. 2, 2. pkt., ikke antages at udelukke, at kommunalbestyrelsen selv indtaler kravet, hvilket er tænkeligt, hvis flertallet – f. eks. efter et valg – skifter [8].

Ansvarsbetingelserne følger dansk rets almindelige regler om offentligretligt erstatningsansvar for forvaltningspersonellet over for det offentlige, hvilket betyder, at kommunalbestyrelsens medlemmer kun er erstatningspligtige, hvis de har handlet culpøst [9]. Ansvaret gøres gældende mod de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer efter tilsvarende synspunkter som ovenfor omtalt vedrørende tvangsbøder.

Også erstatningssøgsmål i henhold til kstl. § 61, stk. 2, er sjældne. Det skal dog herved bemærkes, at tilsynsmyndigheden i nogle tilfælde har undladt at rejse erstatningssag under hensyn til, at de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer har erklæret sig indforstået med et indbetale angivet beløb i kommunens kasse [1].

7. Jfr. Ernst Andersen, p. 314, og Poul Andersen, p. 670.
8. Jfr. således U 1927.454 VL. I eksempelvis U 1961.482 H indtalte kommunalbestyrelsen et erstatningskrav mod en tidligere sognerådsformand.
9. Jfr. U 1927.454 VL og U 1929.1114 ØL samt Ernst Andersen, p. 311–15 og Poul Andersen, *Offentligretligt Erstatningsansvar*, 1938, p. 126 ff. Domspræmisserne i U 1932.424 ØL taler ganske vist for et objektivi ansvar ved ulovlige dispositioner, men det var utvivlsomt, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne havde handlet culpøst, og resultatet er derfor vel foreneligt med det i teksten hævdede standpunkt.
1. Harder oplyser, *Lov og Ret II*, p. 89, i forbindelse med omtale af indenrigsministeriets skrivelse nr. 30 af 19. januar 1963, at ministeriet over for kommunalbestyrelsen påpegede som en nærliggende mulighed, at personligt erstatningsansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer kunne blive aktuelt.

Det kan herved også bemærkes, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i forbindelse med den foran p. 81 note 1) omtalte sundhedsplejerskesag efter tilkendegivelse fra tilsynsmyndigheden dækkede kommunekassens tab uden retssag.

VE 2

Det er også forekommet i sådanne sager, at tilsynsmyndigheden har erklæret sig tilfreds med indbetaling af et beløb, som har været fastsat ret lavt i forhold til kommunekassens tab. Hvis tilsynsmyndighederne ansætter det beløb, som kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal indbetale, lavere end det tab, kommunen har lidt ved kommunalbestyrelsesmedlemmernes culpøse adfærd, er erstatningssanktionen i virkeligheden omformet til en *bodssanktion*. De ansvarlige medlemmers pligt til at indbetale penge til kommunekassen afhænger mere af kriminalretslignende overvejelser vedrørende deres »skyld« end af tabets størrelse.

En del kunne tale for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i tilfælde af grove fejl kan pålægges en bod, som fastsættes i forhold til, hvad der kan bebrejdes dem, og eventuelt også i forhold til deres økonomiske situation. Alternativet bliver let enten, at kommunalbestyrelsesmedlemmer pålægges en erstatningspligt af urimelig størrelse, eller at erstatningsansvar ikke bliver gjort gældende, fordi tilsynsmyndigheden synes, det vil ramme for hårdt. Den sidste mulighed er nok den mest nærliggende, men langt fra tilfredsstillende, da erstatningsansvar i mange situationer er den eneste mulighed for retligt ansvar overhovedet. Hvor megen sympati man end kan have for en bodssanktion, forekommer det dog klart, at en sådan må forudsætte ny lovgivning og ikke kan indfortolkes i kstl. § 61, jfr. herved grundsætningen i borgerlig straffelovs § 1: Ingen straf uden lovhjemmel.

3. Særligt om tilsynsbeføjelser i forhold til Københavns kommune
For Københavns kommunes vedkommende er tilsynsbeføjelser hjemlet ved lov om bestyrelsen af Kjøbenhavns kommunale anliggender af 4. marts 1857 med senere ændringer, jfr. navnlig lov nr. 75 af 18. marts 1938. I henhold til disse regler har indenrigsministeren i forhold til København samme tilsynsbeføjelser som omtalt foran b. med den modifikation, at godkendelse kræves i væsentligt færre tilfælde, og at tvangsbøder ikke vil kunne pålægges [2].

2. Om det statslige tilsyn i forhold til Københavns kommune kan navnlig henvises til Axel Holm, Københavns kommunes Forfatning, 3. udg., 1964, p. 184–86.

Forkortelsesliste

Litterære fremstillinger, tidsskrifter m. v.

Ernst Andersen: Ernst Andersen, Administrativt tilsyn med Kommunalforvaltningen, 1940.

Poul Andersen: Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udg., 1965.

Bent Christensen: Bent Christensen, Det offentlige virkømhed, stencileret, 1971.

D.K.: Danske Kommuner.

Eckhoff: Torstein Eckhoff, Legalitetsprinsippet, T.f.R. 1963, p. 225–85.

F.T.: F6rvaltningsrättslig Tidsskrift.

F.T.T.: Folketingstidende.

Harder: Erik Harder, De kommunale Opgaver, 1965.

Kajiser: Fritz Kajiser, Den kommunale förvaltningen, Norstedts juridiska handbok, 9. uppl. 1969, p. 802–48.

Krarup og Mathiassen: Ole Krarup og J6rger Mathiassen, Forvaltningens retlige Afhængighed, stencileret, 1971.

Lovs. B.: Love og anordninger, afdeling B.

Modeen: Tore Modeen, Kommunens almänna kompetens, 1962.

N.a.T.: Nordisk administrativt Tidsskrift.

N6rgaard: Carl Aage N6rgaard, Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.

Ross: Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 2. udg., 1966.

Str6mberg: Håkan Str6mberg, Kommunalrätt, 4. uppl., 1968.

Sundberg: Halvar G. F. Sundberg, Kommunalrätt, samlad upplaga, 1964.

Max S6rensen: Max S6rensen, Statsforfatningsret, 1969.

T.f.R.: Tidsskrift for Rettsvitenskap.

Love

Arbejdsformidlingsloven: Bekendtg6relse nr. 314 af 22. juni 1971 af lov om arbejdsformidling og arbejdsl6shedsforsikring m.v.

Beskæftigelsesloven: Lov nr. 354 af 27. december 1958 om iværksættelse af offentlige arbejder m.v. og beskæftigelse af arbejdsl6se.

Boligst6tteloven: Bekendtg6relse nr. 158 af 27. april 1972 af lov om boligbyggeri.

Brandloven: Bekendtg6relse nr. 469 af 24. september 1969 af brandloven.

Byggeloven: Bekendtg6relse nr. 361 af 17. juli 1972 af byggeloven.

Byplanloven: Bekendtg6relse nr. 63 af 20. februar 1970 af lov om byplaner.

B6rneforsorgsloven: Bekendtg6relse nr. 413 af 28. august 1970 af lov om b6rne- og ungdomsforsorg.

Egnsudviklingsloven: Lov nr. 219 af 7. juni 1972 om egnsudvikling.

Folkepensionsloven: Bekendtg6relse nr. 155 af 15. april 1970 om folkepension.

Folkeskoleloven: Bekendtgørelse nr. 172 af 8. maj 1972 af lov om folkeskolen.

Fritidsloven: Bekendtgørelse nr. 388 af 17. august 1972 af lov om fritidsundervisning m. v.

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

L.o.f.: Bekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969 af lov om offentlig forsorg.

Offentlighedsloven: Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

Omsorgsloven: Bekendtgørelse nr. 611 af 22. december 1969 af lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister.

Restaurations- og hotelloven: Lov nr. 121 af 25. marts 1970 om restaurations- og hotelvirksomhed m. v.

Rpl.: Retsplejeloven, bekendtgørelse nr. 609 af 19. december 1969 af lov om rettens pleje.

Skolestyrelsesloven: Lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelse af skolevæsen og fritidsundervisning.

Socialstyrelsesloven: Lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender.

Vandforsyningsloven: Lov nr. 169 af 18. april 1969 om vandforsyning.

Vandløbsloven: Bekendtgørelse nr. 132 af 6. marts 1970 af vandløbsloven.

Vejbestyrelsesloven: Bekendtgørelse nr. 369 af 5. august 1970 af lov om bestyrelsen af de offentlige veje.

Lov om offentlige veje: Lov nr. 312 af 9. juni 1971 om offentlige veje.

Domsregister

U 1899.46 H 40	U 1961.482 H 83
U 1925.890 H 20, 62	U 1963.101 H 47 f.
U 1927.454 VL 83	U 1966.145 H 52
U 1929.756 H 78	U 1970.542 VL 52
U 1929.1114 ØL 83	U 1971.783 H 53
U 1932.424 ØL 83	

Sagregister

A

accessoriske formål, 50 f., 55
administrativ praksis, 23 ff.
almennytteskriterium, 44, 49
analogi, 21
andelsforeninger, 50, 62
annullation, 81
approbation, 24 ff., 69, 77

B

beskatningsret, 10 f.
beskæftigelse, støtte af, 50, 51
bevillingslov, 15
bod, 83 f.
boligstøtte, 31 ff.
borgmester, 9, 16

D

delegation, 13
direktiv, retligt, 14, 16 f., 38 f.
domspraksis, 19 f.
domstolsprøvelse, 25 f.

E

egnsudvikling, 31
enkeltpersoner, begunstigelse af,
53 ff.
erhvervsvirksomhed, drift og støtte
af, 49
erstatningsansvar, 82
ex officio, 76

F

fagtilsyn, se tilsyn, specielt
forbud, 70
foreninger, sociale, 29
foreninger, sports-, 61
foreninger, støtte af, 61 ff.
forhåndsbesked, 24, 26
forsorg, offentlig, 29 f.

forvaltningsakt, 17
forvaltningssubjekt, 10, 17
fællesskaber, kommunale, 78

G

garantiydelser, 77
generelle forskrifter, 69
godkendelse, se approbation
grundsalgsvilkår, 51 ff.

H

hensigtsmæssighed, se skøn
henskydning, 76
hjemmel, 14 ff., 71 f.

I

idræt, 61
inhabilitet, 13
intensitetssynspunkter, 45 ff.

J

jorddispositioner, 78
jordfond, 78

K

kirkelige opgaver, 39 ff
klageberettigelse, 75, 76
kommunalbestyrelser, 9
kommunale kommissioner, 9, 16,
71 f.
kommunale udvalg, 9, 16
kommunalforvaltning, 9 ff.
kommunalret, 11 ff.
kommunebegrebet, 10 f.
kompetence, 14
– almindelig, 18
– speciel, 18
– statslig, 36 ff., 57 ff.
– økonomisk, 15
koncession, 35

konkurrenceeffekt, 48 ff.
kostprisprincippet, 55 f.
kvalitetsprincip, 61 f.
kvantitetsprincip, 64

L

legalitetskontrol, 78 f.
legalitetsprincip, 45 ff.
lokalitetsprincip, 56 ff.
lånoptagelser, 77

M

mindretal, 13
mod sætningsslutninger, 21, 28 ff.

N

nævn og råd, 71 f.

O

offentlighed, 11 f.
opgaver, kommunale, kap. II-IV
– – fakultative, 30 ff.
– – obligatoriske, 35
– statslige, 36 ff., 57 ff.
oplysningspligt, 72
over-underordningsforhold, 11,
kap. V.

P

parallelslutning, 21 ff., 42 f.
planer, 70
politiske foreninger, 63
praksis, forvaltningens, se
administrativ praksis

påbud, 70

R

refusioner, se tilskud, statslige
rekurs, administrativ, 12, 72, 73
responsa, se forhåndsbesked
retskilder, 18 ff.
retsvildfarelse, 26

S

sanktionstilsyn, 79 ff.
sektorstyring, se tilsyn, specielt
skøn, 24, 79
styring, statslig, kap. V
søgsmaal, 82
søgsmaalsret, 26

T

takster, fastsættelse af, 55
tilskud, statslige, 11, 34 f., 70
tilsyn, almindeligt, 74 ff.
– specielt, 73 f.
tilsynsråd, 74 f.
tjenestebefalinger, 69, 72, 75
tvangsbøder, 81 f.

U

uforbindende udtalelser, se
forhåndsbesked

V

vejledning, 70, 72
værdistigningsklausuler, 51 ff.
væsentlighedsvurdering, 47