

Københavns Kommunes styrelse

*Betænkning fra det af indenrigsministeren
den 19. juli 1985 nedsatte udvalg
om Københavns Kommunes styrelse*



Betænkning nr. 1114
1987

ISBN 87-503-6826-5
In 00-72-bet.
Notex-Grafisk Service Center a.s.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	13
1. Udvalgets nedsættelse	13
2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse	13
3. Afgrænsning af udvalgets opgaver mv.	14
3.1. Nærmere afgrænsning af kommissoriet	14
3.2. Øvrige forudsætninger for udvalgets arbejde	14
3.2.1. Grundlæggende principper i dansk kommunestyre	14
3.2.2. Forholdet til styrelseslovgivningen for landets øvrige kommuner	15
4. Udvalgets arbejde	16
 Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser	 17
1. Betænkningens systematik	17
2. Resumé af de enkelte kapitler	18
 Kapitel 3. Den gældende københavnske styrelsesordning	 25
1. Generelt om kapitlets indhold	25
2. Den historiske udvikling	25
3. Lovgrundlaget i gældende ret	26
4. Beskrivelse af de kommunalpolitiske organer i Københavns Kommune og samspillet mellem dem	27
4.1. Borgerrepræsentationen	27
4.1.1. Valg, sammensætning og kompetence	27
4.1.2. Funktionsmåde	28
4.2. Borgerrepræsentationens formand	28
4.3. Borgerrepræsentationens næstformænd	29
4.4. Magistraten	29
4.4.1. Valg og sammensætning	29
4.4.2. Funktionsmåde, kompetence og opgaver	30
4.5. Overborgmesteren	30
4.6. De enkelte borgmestre	31
4.7. De faste udvalg	31
4.8. Særlige udvalg	32
4.8.1. § 41-udvalget og revisionsudvalget	32

4.8.2.	Ad hoc udvalg	33
4.9.	Kommunens økonomiske forvaltning	33
4.10.	Tilsynet	33
4.11.	Særlige bestemmelser	33
4.12.	Spørgsmålsretten	33
5.	Sammenligning af styrelsesreglerne for Københavns Kommune og andre kommuner.	34
5.1.	De centrale forskelle mellem udvalgsstyre og magistratsstyre	34
5.1.1.	Den umiddelbare forvaltning	34
5.1.2.	Den administrative ledelse	35
5.1.3.	De koordinerende funktioner	36
5.1.4.	Forskelle med hensyn til mindretalsindflydelse	36
5.2.	Sammenligning med de øvrige magistratskommuner	36
5.2.1.	De øvrige magistratsordninger	36
5.2.2.	Forskelle mellem den københavnske magistratsordning og de øvrige magistratsordninger	37
	Kapitel 4. Problemer ved den gældende styrelsesordning	39
1.	Generelt om baggrunden for problemerne. Afgrænsning af udvalgets arbejde	39
2.	De ikke-retlige årsager til problemerne	40
2.1.	Modsætningsforhold - manglende tillid	40
2.2.	Polarisering mellem de politiske grupper mv.	40
2.3.	1977-lovens styrelsesordning efterleves ikke fuldt ud i praksis	41
3.	De styrelsesmæssige problemer	42
3.1.	Den samlede magistrat	42
3.2.	De faste udvalg	43
3.3.	Borgerrepræsentationen	44
3.3.1.	De lange møder	44
3.3.2.	Medlemmernes vederlag og øvrige arbejdsvilkår	46
4.	Fordele ved den gældende styrelsesordning	47
	Kapitel 5. Mulige ændringer i det gældende magistratsstyre	48
1.	Generelt om kapitlets indhold	48
2.	Styrkelse af den samlede magistrat	48
2.1.	Forholdene i de øvrige magistratskommuner	49
2.1.1.	Generelt om den samlede magistrats rolle	49
2.1.2.	Aalborg-ordningen	49
2.1.3.	Odense Kommune	50
2.1.4.	Århus Kommune	50
2.2.	Udvalgets overvejelser	50
2.2.1.	Generelt om styrkelse af den samlede magistrat	50

2.2.2.	Præcisering og udvidelse af magistratens beføjelser	50
2.2.3.	Ændring af magistratens sammensætning	52
2.2.4.	Ændret valg måde for magistratens medlemmer ("Flertalsborgmestersty- re").	52
2.2.5.	Særligt om budgetproceduren	53
2.2.6.	Særligt om "forbehold".	55
2.2.7.	Anvendelsen af "§ 33-erklæringer".	55
2.2.8.	KHSL § 12.	55
2.3.	Afsluttende bemærkninger vedrørende styrkelse af magistraten.	56
3.	Styrkelse af de faste udvalg	56
3.1.	Forholdene i de øvrige magistratskommuner.	56
3.1.1.	Generelt om de faste udvalgs rolle.	56
3.1.2.	Odense-ordningen.	56
3.1.3.	Aalborg og Århus Kommuner.	57
3.2.	Udvalgets overvejelser.	58
3.2.1.	Tilkalderet og initiativret.	58
3.2.2.	Obligatorisk forhåndserklæring fra udvalgene.	59
3.2.3.	Afholdelse af orienteringsmøder med de faste udvalg	60
3.2.4.	Valg af formænd for de faste udvalg	61
3.2.4.1.	Borgmestrene som fødte udvalgsformænd	61
3.2.4.2.	Valgfrihed med hensyn til valg af borgmestre som udvalgsmed- lem/formand	62
3.2.4.3.	Uafsættelige udvalgsformænd i øvrigt	63
3.2.4.4.	Samlet afvejning af de 3 forslag	63
3.2.5.	Andre midler til styrkelse af udvalgsformændene	63
3.2.5.1.	Adgang for udvalgsformanden til at trække på administrationen.	63
3.2.5.2.	Vederlag til udvalgsformanden.	64
3.2.5.3.	Udvalgsformændene som fødte medlemmer af budgetudvalget	64
3.2.6.	Forbedring af vederlag og arbejdsvilkår i øvrigt for udvalgsmedlemmerne	64
3.2.7.	De faste udvalgs antal og sagsområder.	64
3.3.	Afsluttende bemærkninger vedrørende styrkelse af de faste udvalg	65
4.	Styrkelse af borgerrepræsentationen.	65
4.1.	Ændring af borgerrepræsentationens medlemstal	66
4.1.1.	Nedsættelse af medlemstallet	66
4.1.2.	Forhøjelse af medlemstallet	66
4.2.	Antallet og arten af sager i borgerrepræsentationen	67
4.3.	Ændringer i adgangen til at stille spørgsmål og forespørgsler.	69
4.4.	Taletidsbegrænsninger.	69
4.5.	Borgerrepræsentationens formand.	70
4.6.	Beføjelse for borgerrepræsentationens formand til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager.	71
4.7.	Vederlag og arbejdsvilkår i øvrigt	71
4.7.1.	Vederlag	71
4.7.2.	Praktisk støtte mv.	72
5.	Andre ændringer inden for magistratsstyrets rammer.	73
5.1.	Udtrædelsesordningen for magistratens medlemmer.	73

5.1.1.	Den gældende udtrædelsesregel og dens historiske baggrund	73
5.1.2.	Udvalgets overvejelser	73
5.2.	Fortrinsretten til at vælge samme magistratsafdeling som tidligere	75
5.3.	Andre særordninger, som er et led i magistratsstyret	75
5.3.1.	Valg af magistratens medlemmer	76
5.3.2.	Antallet af medlemmer i magistraten og sagsfordelingen mellem disse ..	76
5.3.3.	Antallet af faste udvalg og antal medlemmer i disse	77
5.3.4.	Terminologi	78
5.3.5.	Stedfortræderregler	78
5.4.	Særordninger uden direkte sammenhæng med magistratsstyret	79
5.4.1.	Kommunalbestyrelsens benævnelse	79
5.4.2.	Underskrift i beslutningsprotokollen	79
5.4.3.	Antallet af næstformænd i borgerrepræsentationen	79
5.4.4.	Generel inhabilitet	80
5.4.5.	Repræsentationsgodtgørelse	80
5.4.6.	Revision	80
5.4.7.	Særlige udvalg	80
5.4.8.	Kommunale fællesskaber	81
5.4.9.	Tilsyn	81
5.4.10.	Øvrighedsforretninger	82
5.4.11.	Efterløn og pension	82
5.5.	"Parlamentarisme".	82
6.	Lovtekniske konsekvenser.	83
6.1.	Hjemlen for magistratsordningerne	83
6.2.	Udvalgets overvejelser	83
6.2.1.	Fordele ved at ophæve den københavnske styrelseslov	84
6.2.2.	Mulige ulemper. Behovet for særregler	84
6.2.3.	Konklusion	86
7.	Afsluttende bemærkninger.	87

Kapitel 6. Et udvalgsstyre med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse 88

1.	Generelt om kapitlets indhold.	88
2.	Karakteristik af udvalgsstyret	88
2.1.	Den umiddelbare forvaltning	88
2.2.	Den administrative ledelse	89
2.3.	De koordinerende funktioner	89
2.4.	Grænsen mellem udvalgsstyre og mellemformsstyre	89
2.5.	Vurdering af udvalgsstyret	90
3.	Københavns Kommune som udvalgsstyret kommune efter lov om kommunernes styrelse.	90
3.1.	Baggrunden for indførelse af magistratsstyre	91
3.1.1.	Århus-ordningen	91
3.1.2.	Frederiksberg, Aalborg og Odense Kommuner	91
3.2.	Udvalgets vurdering af de anførte begrundelser	92

3.2.1.	Vedrørende antallet af udvalg mv. og antallet af sager.	92
3.2.2.	Indbyggertallets betydning	92
3.3.	Udvalgsmedlemmernes arbejdsbyrde.	93
3.4.	Borgmesterens stilling. Magtkoncentration og arbejdsbyrde	93
3.5.	Forvaltningens indflydelse.	94
3.6.	Udvalgets konklusion.	95
4.	Mulige modifikationer i et udvalgsstyre i Københavns Kommune.	95
4.1.	Udvalgsmedlemmernes arbejdsbyrde mv.	95
4.1.1.	Antallet af udvalg	96
4.1.1.1.	Gældende ret	96
4.1.1.2.	Udvalgets overvejelser.	96
4.1.2.	Antal medlemmer i de stående udvalg	97
4.1.2.1.	Gældende ret	97
4.1.2.2.	Udvalgets overvejelser.	97
4.1.3.	Økonomiudvalgets medlemstal og øvrige sammensætning	98
4.1.3.1.	Gældende ret	98
4.1.3.2.	Udvalgets overvejelser.	98
4.1.4.	Vederlag mv. til borgerrepræsentationens medlemmer.	98
4.1.4.1.	Gældende ret	98
4.1.4.2.	Udvalgets overvejelser.	99
4.1.5.	Udvalgsformandsvederlag	99
4.1.5.1.	Gældende ret	99
4.1.5.2.	Udvalgets overvejelser.	99
4.2.	Borgmesterens forhold	100
4.2.1.	Formandskabet for borgerrepræsentationen.	100
4.2.1.1.	Gældende ret	100
4.2.1.2.	Udvalgets overvejelser.	100
4.2.2.	Næstformænd. Viceborgmestre.	100
4.2.2.1.	Gældende ret	100
4.2.2.2.	Udvalgets overvejelser.	101
4.2.3.	Vederlag mv. til borgmester og viceborgmestre	101
4.2.3.1.	Gældende ret	101
4.2.3.2.	Udvalgets overvejelser.	101
4.3.	Begrænsning i standsningsretten.	102
4.3.1.	Gældende ret	102
4.3.2.	Udvalgets overvejelser.	102
4.4.	Andre særordninger.	103
4.5.	Særligt om spørgsmålsretten	103
4.5.1.	Gældende ret	103
4.5.2.	Udvalgets overvejelser.	103
5.	Konklusion.	104
6.	Lovtekniske konsekvenser.	104

Kapitel 7. Mellemformsstyre 106

1. Generelt om kapitlets indhold. Afgrænsning af kommissoriet 106

2.	Begrebsfastlæggelse. Terminologi	106
2.1.	De centrale begreber: Den umiddelbare forvaltning - den administrative ledelse - koordination	106
2.2.	Terminologi	107
3.	Tidligere forslag til mellemformsstyre	108
3.1.	Amtsrådsforeningens forslag fra 1970	108
3.2.	Modellen i betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer mv.	108
4.	Udvalgets principielle synspunkter med hensyn til afgrænsning og udvælgelse af forskellige modeller for mellemformsstyre	109
4.1.	Afgrænsning ud fra principielle synspunkter	109
4.2.	Afgrænsning ud fra eksisterende problemer	110
5.	Udvalgets vurdering af de enkelte elementer i de forskellige mellemformsmodeller	111
5.1.	Den umiddelbare forvaltning	111
5.1.1.	Umiddelbar forvaltning hos enkeltpersoner	111
5.1.2.	Deling af umiddelbar forvaltning mellem udvalg og formand	112
5.1.3.	Hele den umiddelbare forvaltning varetages af udvalgene	113
5.2.	Den administrative ledelse	113
5.2.1.	Den administrative ledelse placeres hos én person	114
5.2.2.	Forholdet mellem de stående udvalg og forvaltningsafdelingerne	114
5.2.3.	Funktionsbestemt deling af den administrative ledelse	115
5.2.4.	Fuldstændig deling af den administrative ledelse	115
5.2.4.1.	Udvalgsformændene er tillige afdelingsborgmestre	116
5.2.4.2.	Særlige poster som afdelingsborgmestre	116
5.2.5.	Afsluttende bemærkninger om deling af den administrative ledelse	117
5.3.	De koordinerende funktioner	117
5.3.1.	Hvilke funktioner?	118
5.3.2.	Koordinationen varetages af overborgmesteren	118
5.3.3.	To eller flere udvalg	118
5.3.4.	Magistratens sammensætning overlades til borgerrepræsentationen	118
5.3.5.	Finansudvalgsmodellen	119
5.3.6.	Magistraten består af overborgmester og borgmestre samt evt. et antal "menige" medlemmer	119
5.3.7.	Formandskabet i magistraten	121
5.3.8.	Overborgmesterens koordinerende funktioner	121
5.4.	Andre variationsmuligheder: Vederlag. Trækningsret på administrationen	121
5.5.	Andre særregler	122
6.	Sammenfatning og konklusion	123
6.1.	Fællestræk ved de to modeller	123
6.1.1.	Den umiddelbare forvaltning	123
6.1.2.	Den administrative ledelse	124
6.1.3.	De koordinerende opgaver	124
6.1.4.	Sammenfald mellem udvalg og forvaltningsafdelinger	125
6.1.5.	Begrænsning i standsningsretten	125
6.1.6.	Andre særregler	126

6.2.	Forskelle mellem modellerne	126
6.2.1.	Forholdstalsvalgte eller flertalsvalgte borgmestre	126
6.2.2.	Magistratens sammensætning	127
6.3.	Samlet vurdering af modellerne	127
7.	Lovtekniske konsekvenser	128
Kapitel 8. Bydelsråd og bydelsudvalg		130
1.	Generelt om kapitlets indhold. Afgrænsning af kommissoriet	130
2.	Begrebsfastlæggelse. Terminologi	130
3.	Tidligere forslag og erfaringer med lokale råd her i landet	131
3.1.	Forslag om distriktskommuner i 1969.	131
3.2.	Beslutningsforslag vedrørende den kommunale styrelseslov i 1974.	132
3.3.	Forslag om bydelsråd i forslaget til den gældende københavnske styrelseslov.	132
3.4.	Betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati	133
3.4.1.	Folkevalgte lokalråd	133
3.4.1.1.	Begreb	133
3.4.1.2.	Selvstændig kompetence	133
3.4.1.3.	Rådgivende funktioner og/eller kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen	134
3.4.2.	Kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg	134
3.4.2.1.	Begreb	134
3.4.2.2.	Selvstændig kompetence	134
3.4.2.3.	Rådgivende funktioner og/eller kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen	135
3.4.3.	Arbejdsgruppens afsluttende bemærkninger.	135
3.5.	Beslutningsforslag i 1985 om et byamt og bydelskommuner.	135
3.6.	Ø-udvalg	136
3.7.	Bygderåd i Grønland	136
3.8.	Frikommunelovens hjemmel til forsøg med lokaludvalg	136
3.8.1.	Herlev Kommunes forsøg med lokaludvalg	136
3.8.2.	Forsøg med lokaludvalg i andre kommuner.	138
3.9.	Eksisterende lokalråd i Københavns Kommune	139
4.	Lokale råd i Norge og Sverige	140
5.	Udvalgets overvejelser om folkevalgte bydelsråd i Københavns Kommune	141
5.1.	Problemstilling. Principielle synspunkter	141
5.2.	Inddeling af Københavns Kommune i bydele	144
5.3.	Bydelsrådenes kompetence	145
5.3.1.	Informationsudveksling	145
5.3.2.	Rådgivende funktioner	146
5.3.3.	Kompetence ved delegation	146
5.3.4.	Selvstændig kompetence	147
5.3.5.	Udvalgets vurdering	147
5.4.	Bydelsrådenes opgaver	148
5.4.1.	Myndighedsudøvelse og servicevirksomhed	148

5.4.2.	Forholdet til brugerorganer	149
5.4.3.	De enkelte opgaveområder	151
5.4.4.	Udvalgets vurdering	152
5.5.	Bydelsrådenes valg og sammensætning	153
5.5.1.	Valgret	153
5.5.2.	Valgbarhed	153
5.5.3.	Valgperioden	154
5.5.4.	Øvrige valgeregler	154
5.5.5.	Borgerligt ombud	155
5.5.6.	Medlemstal	155
5.5.7.	Observatører	155
5.5.8.	Valg af formand og evt. næstformand	156
5.6.	Bydelsrådenes styrelse	157
5.6.1.	Bydelsrådenes egen beslutningsproces	158
5.6.2.	Udvalg	159
5.6.3.	Formandens beføjelser	160
5.6.4.	Medlemmernes rettigheder og pligter	160
5.6.5.	Vederlag	161
5.7.	Sekretariatsbetjening og administration i øvrigt	161
5.8.	Forholdet til borgerrepræsentationen	163
5.8.1.	Borgerrepræsentationens indgrebsmuligheder	163
5.8.2.	Standsningsret for bydelsrådenes medlemmer	164
5.9.	Finansiering af bydelsrådenes virksomhed	164
5.9.1.	Efter regning	164
5.9.2.	Selvstændig skatteudskrivningsret for bydelsrådene	165
5.9.3.	Tildeling af et beløb fra borgerrepræsentationen	165
5.10.	Regnskab og revision	166
5.11.	Klageadgang	167
5.11.1.	Klage til borgerrepræsentationen	167
5.11.2.	Klage til almindelige klagemyndigheder	167
5.12.	Tilsynet	167
6.	Bydelsudvalg valgt af borgerrepræsentationen	168
6.1.	Problemstilling	168
6.2.	Bydelsudvalgenes kompetence	169
6.3.	Bydelsudvalgenes opgaver	169
6.4.	Bydelsudvalgenes valg og sammensætning	170
6.4.1.	"Valgret"	170
6.4.2.	Valgbarhed	171
6.4.3.	Valgperiode	171
6.4.4.	Medlemstal	171
6.4.5.	Observatører	171
6.4.6.	Valg af formand og evt. næstformand	171
6.5.	Bydelsudvalgenes styrelse	172
6.5.1.	Bydelsudvalgenes egen beslutningsproces	172
6.5.2.	Udvalg	172
6.5.3.	Formandens beføjelser	172
6.5.4.	Medlemmernes rettigheder og pligter	172
6.5.5.	Vederlag	173

6.6.	Sekretariatsbetjening og administration i øvrigt	173
6.7.	Forholdet til borgerrepræsentationen	173
6.8.	Finansiering af bydelsudvalgenes virksomhed	173
6.9.	Regnskab og revision	174
6.10.	Klageadgang	174
6.11.	Tilsynet	174
7.	Udvalgets konklusioner	174
7.1.	Fælles synspunkter vedrørende bydelsråd og bydelsudvalg	174
7.2.	Udvalgets overvejelser vedrørende valgmåden	176
7.3.	Afsluttende bemærkninger	177
8.	Lovtekniske konsekvenser	177
8.1.	Mulige modeller	177
8.2.	Udvalgets overvejelser	178

Kapitel 9. Udvalgets forslag til lovændringer mv. 180

1.	Ændringer i forbindelse med Københavns Kommunes inddragelse under lov om kommunernes styrelse	180
2.	Ændringer i det gældende magistratsstyre	182
3.	Et udvalgsstyre med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse	185
4.	Mellemformsstyre	189
4.1.	Model 1. Borgmestrene vælges ved forholdstalsvalg	189
4.2.	Model 2. Borgmestrene vælges ved flertalsvalg	193
5.	Bydelsråd	195
6.	Bydelsudvalg	199
7.	Ændringer i andre love	201

Bilag 203

Bilag 1.	Københavns Kommunes styrelsesmæssige udvikling	205
Bilag 2.	Oversigt over norsk og svensk ret	209
Bilag 3.	Københavns Kommunes udkast fra 1975 til Regulativ for bydelsråd i Københavns Kommune	221
Bilag 4.	Frikommuneregulativ nr. 5 for Herlev Kommune	224
Bilag 5.	Liste over forkortelser	229

Kapitel 1. Indledning

1. Udvalgets nedsættelse

Den 19. juli 1985 nedsatte indenrigsministeren et udvalg med den opgave at undersøge Københavns Kommunes styrelsesmæssige forhold.

Udvalget fik følgende kommissorium:

"Udvalget har til opgave at tilvejebringe et materiale, der kan belyse behovet for ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune og fordele og ulemper ved sådanne ændringer.

I udvalgets overvejelser skal bl.a. inddrages spørgsmål om:

Fordele og ulemper ved den gældende styrelsesordning.

Fordele og ulemper ved modifikationer i den gældende styrelsesordning.

Fordele og ulemper ved indførelse af et udvalgsstyre med heltidsbeskæftigede udvalgsformænd valgt ved forholdstalsvalg ("Mellemformsstyre").

Fordele og ulemper ved indførelse af et udvalgsstyre svarende til udvalgsstyret efter lov om kommunernes styrelse.

I udvalgets overvejelser skal endvidere inddrages styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med en eventuel henlæggelse af beslutningsmyndighed i kommunale anliggender til lokalråd, der er direkte valgt af lokalbefolkningen.

Udvalgets arbejde skal være afsluttet på et sådant tidspunkt, at eventuelt lovforslag kan fremsættes i folketingssamlingen 1987/88!"

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:

Afdelingschef, dr. jur. Preben Espersen, Indenrigsministeriet (udpeget af Indenrigsministeriet).

Medlemmer:

Sekretariatschef Bent Dalgaard, Københavns Kommune (udpeget af Københavns Kommune).

Kontorchef J. Birch Jensen, Kommunernes Landsforening (udpeget af Kommunernes Landsforening).

Sekretariatschef Søren B. Jensen, Københavns Kommune (udpeget af Københavns Kommune).

Kontorchef Emil le Maire, Indenrigsministeriet (udpeget af Indenrigsministeriet).

Direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen i Danmark (udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark).

Sekretærer:

Fuldmægtig Helle Skjerbæk, Indenrigsministeriet, og

Fuldmægtig Hanne Willumsen, Indenrigsministeriet.

2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse

Den gældende styrelseslov for Københavns Kommune er fra 1977. Det kan derfor umiddelbart give anledning til undren, at man mindre end 10 år efter finder det nødvendigt at overveje ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune.

Man må imidlertid være opmærksom på, at væsentlige elementer i Københavns Kommunes tidligere styrelseslov fra 1938 blev vide-

reført i 1977 i overensstemmelse med borgerrepræsentationens ønsker.

Hertil kommer, at der siden 1977-lovens ikrafttræden har vist sig symptomer på, at den nye styrelsesordning ikke fungerer tilfredsstillende. Problemerne omtales nærmere i kapitel 4. På dette sted skal fremhæves følgende:

- Borgerrepræsentationen holder flere og længere møder end andre kommunalbestyrelser.
- Det har været nødvendigt at indføre taltidsbegrænsninger for overhovedet at få møderne afviklet.
- Det generelle informationsniveau i de faste udvalg er utilfredsstillende. Medlemmerne søger derfor oplysninger i selve borgerrepræsentationen om anliggender, som hører hjemme på udvalgsniveau.
- Magistraten er i realiteten ophørt med at fungere som kollegium.
- Der fremkommer bl.a. som følge heraf undertiden ukoordinerede og divergerende indstillinger til borgerrepræsentationen om samme sag.
- Det forekommer, at borgmestres udøvelse af umiddelbar forvaltning og administrativ ledelse ikke er i overensstemmelse med, hvad et flertal i borgerrepræsentationen ønsker.
- Indenrigsministeriet har modtaget en række klager over styrelsesmæssige forhold i Københavns Kommune, herunder adskillige klager fra medlemmer af borgerrepræsentationen.
- Københavns Kommunes dårlige økonomi kan have en vis sammenhæng med de styrelsesmæssige problemer.
- Endelig kan man have en formodning om, at den lave valgdeltagelse ved kommunevalg i København kan være udtryk for en manglende interesse for byens styre hos kommunens borgere, fordi afstanden mellem vælgerne og de valgte er for stor.

Det var navnlig disse problemer, som dannede baggrund for, at indenrigsministeren i sommeren 1985 besluttede at nedsætte et udvalg, som skulle undersøge Københavns Kommunes styrelsesmæssige forhold.

3. Afgrænsning af udvalgets opgaver mv.

3.1. Nærmere afgrænsning af kommissoriet

I dette afsnit foretages kun en generel afgrænsning af kommissoriet. En nærmere afgrænsning af kommissoriets enkelte dele og forslag til løsning af de opgaver, som kommissoriet pålægger udvalget, er indeholdt i de følgende kapitler.

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal overveje ændringer i *styrelsesordningen for Københavns Kommune* samt *styrelsesmæssige* spørgsmål i forbindelse med en eventuel oprettelse af lokalråd i denne kommune. En drøftelse af andre spørgsmål end de styrelsesmæssige eller af styrelsesmæssige spørgsmål i andre kommuner end København falder således uden for kommissoriet.

Udvalget har derfor ikke drøftet følgende spørgsmål:

- byrdefordelingsspørgsmål eller andre økonomiske spørgsmål,
- opgavefordelingsspørgsmål,
- kommuneinddelingsspørgsmål, herunder spørgsmål om opdeling af Københavns Kommune i flere kommuner og spørgsmål om inddeling af kommunen i bydele i forbindelse med oprettelse af lokalråd (bydelsråd).

I forbindelse med drøftelserne om oprettelse af bydelsråd har udvalget dog fundet det nødvendigt kort at omtale problemerne i forbindelse med den geografiske afgrænsning af eventuelle bydele samt spørgsmål vedrørende finansiering af bydelsrådenes virksomhed. I relation til oprettelsen af bydelsråd må spørgsmålet om opgavefordelingen mellem borgerrepræsentationen og bydelsrådene anses for omfattet af kommissoriet.

3.2. Øvrige forudsætninger for udvalgets arbejde

3.2.1. Grundlæggende principper i dansk kommunestyre

Der findes visse grundlæggende principper for styrelsesordningen i de danske kommuner.

Trods en række forskelle mellem Københavns Kommune og landets øvrige kommuner må disse principper også anses for gældende i København.

I betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer mv. er der i kapitel I, afsnit 2.2. (side 12 f) opregnet 5 elementer i den eksisterende kommunale styrelsesmæssige grundstruktur, som anses for de vigtigste.

Udvalget finder, at de vigtigste styrelsesmæssige grundtræk kort kan beskrives således:

- Kommunalbestyrelsen er kommunens højeste myndighed og styrer kommunens anliggender, jf. lov om kommunernes styrelse § 2, stk. 1.
- Kommunalbestyrelsen har væsentlig indflydelse på fastsættelsen af de nærmere regler om kommunens styrelse, som findes i styrelsesvedtægten (lovens § 2, stk. 2), forretningsordenen (§ 2, stk. 3), kasse- og regnskabsregulativet (§ 42, stk. 5) mv.
- Kommunalbestyrelsen bestemmer selvstændigt indretningen af kommunens administration (lovens § 17, stk. 6).
- Der tillægges de politiske mindretal i kommunalbestyrelsen en betydelig indflydelse og en vidtgående beskyttelse mod mulige overgreb fra flertallet.
- Det er kommunalpolitikkerne, der styrer de kommunale anliggender. Det kommunalt ansatte personale har således ikke nogen selvstændig, af de kommunalpolitiske organer uafhængig kompetence.

Disse principper har lang historisk tradition i dansk kommunestyre, og der har senest ved kommunalreformen været bred politisk tilslutning til at opretholde dem som bærende elementer i kommunestyret.

Udvalget anser det på denne baggrund for at falde uden for kommissoriet at foreslå ændringer i Københavns Kommunes styre, der ville bringe styrelsesordningen i strid med disse principper.

Udvalget skal dog knytte følgende bemærkninger til principperne:

- Det vil uundgåeligt medføre begrænsninger i princippet om kommunalbestyrelsen som kommunens højeste myndighed, hvis der

oprettes lokalråd, som får tillagt en selvstændig beslutningskompetence, og hvis afgørelser ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen. Det følger imidlertid af kommissoriet, at udvalget skal overveje styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med henlæggelse af beslutningsmyndighed i kommunale anliggender til lokalråd.

- Selv om kommunalbestyrelsen selvstændigt drager omsorg for indretningen af kommunens administration, har udvalget ikke ment sig afskåret fra at fremhæve fordele og ulemper ved forskellige former for indretning af administrationen i tilknytning til oprettelse af lokalråd.
- Det er ovenfor nævnt, at både kommunalbestyrelsen og mindretallene har en "betydelig indflydelse" og mindretallene "vidtgående beskyttelse". Sådanne principper er til en vis grad vage og elastiske. Udvalget har derfor ikke fundet, at principperne udelukker, at der foreslås ændringer i forhold til gældende ret, men der er visse grænser for, hvor langt man kan gå med hensyn til sådanne ændringer.

3.2.2. Forholdet til styrelseslovgivningen for landets øvrige kommuner

Folketinget har ved flere lejligheder, således fx ved behandlingen af et forslag i 1973/74 til folketingsbeslutning om ændring af Københavns Kommunes forfatning og i forbindelse med behandlingen af Københavns styrelseslov af 1977, givet udtryk for, at Københavns Kommune i styrelsesmæssig henseende i videst muligt omfang skal ligestilles med landets øvrige (magistrats)kommuner.

Udvalget skal dog i denne forbindelse pege på, at Københavns Kommune adskiller sig fra landets øvrige kommuner såvel ved sin størrelse som i sin egenskab af landets hovedstad. Disse forhold kan efter udvalgets opfattelse begrunde visse styrelsesmæssige særtræk.

Det forhold, at Københavns Kommune varetager både primærkommunale og amtskommunale opgaver, medfører derimod næppe i sig selv styrelsesmæssige konsekvenser af større betydning.

Da udvalgsarbejdet ifølge kommissoriet kun vedrører styrelsesforholdene i Københavns Kommune, tager udvalgets overvejelser og forslag alene sigte på denne kommunes forhold, og udvalget har således ikke taget stilling til, om dets forslag kan være egnede som grundlag for overvejelser om ændringer af styrelsesordningen i landets øvrige kommuner.

4. Udvalgets arbejde

Udvalget har holdt ialt 24 møder, heraf 6 hel-dagsmøder.

Udvalget nåede under sit arbejde til erkendelse af, at det var nødvendigt at indhente flere oplysninger for at få en bedre viden om de faktiske forhold i Københavns Kommune og om kommunalpolitikernes egen vurdering af årsagerne til problemerne samt mulighederne for at afhjælpe dem. Det blev derfor besluttet, at udvalgets formand og sekretariat skulle søge at gennemføre samtaler med en række politiske repræsentanter for Københavns Kommune, nemlig borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren, samtlige borgmestre og gruppeformændene for de 9 grupper i borgerrepræsentationen. De nævnte repræsentanter for kommunen har alle beredvilligt deltaget i sådanne samtaler.

Der har endvidere været afholdt møder med repræsentanter for politikere og forvalt-

ning i de øvrige magistratskommuner, Århus, Aalborg og Odense, med henblik på at undersøge, om der i disse kommuners magistratsordninger og funktion i praksis kunne hentes hjælp til at løse problemerne i Københavns Kommune.

Der har også været afholdt møder med repræsentanter for Københavns Amtskommune og Ballerup Kommune med henblik på at undersøge, hvordan et udvalgsstyre kan fungere i store kommuner.

Endvidere har der været afholdt et møde med repræsentanter for Herlev Kommune, der som led i frikommuneprojektet gennemfører et forsøg med lokaludvalg.

Endelig har der været afholdt et møde med repræsentanter for de eksisterende lokalråd i København.

Udvalget har desuden indhentet oplysninger om norsk og svensk ret med henblik på at undersøge, om der kunne hentes inspiration til løsning af de københavnske styrelsesmæssige problemer i styrelsesreglerne for Oslo og Stockholm kommuner, og om der kunne drages nytte af de andre skandinaviske landes erfaringer med lokaludvalg o.lign. Derimod har udvalget - allerede af tidsmæssige grunde - ikke foretaget undersøgelser af forholdene i andre lande, hvor det kommunale styre afviger væsentligt fra det danske kommunestyre.

Udvalgets oversigt over norsk og svensk ret indeholdes i bilag 2 til betænkningen.

København, den 24. juni 1987

Bent Dalgaard

Preben Espersen
(formand)

J. Birch Jensen

Søren B. Jensen

Emil le Maire

Jens M. Nielsen

Helle Skjerbæk
(sekretær)

Hanne Willumsen
(sekretær)

Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser

1. Betænkningens systematik

Efter kommissoriet falder udvalgets opgaver i 2 hovedbestanddele:

- For det første skal udvalget tilvejebringe et materiale, der kan belyse behovet for ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune og fordele og ulemper ved sådanne ændringer.
- For det andet skal udvalget overveje styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med en eventuel henlæggelse af beslutningsmyndighed i lokale anliggender til lokalråd, der er direkte valgt af lokalbefolkningen.

For så vidt angår den første del af kommissoriet har udvalget fundet det naturligt at indlede med et kapitel (kapitel 3), hvori Københavns Kommunes nuværende styrelsesordning og dennes baggrund gennemgås.

Derefter følger kapitel 4, hvori problemerne ved styrelsesordningen beskrives. De fordele, den indeholder, omtales i de følgende kapitler i forbindelse med udvalgets overvejelser om ændringer i styrelsesordningen.

Dernæst foretages en vurdering af anvendeligheden i Københavns Kommune af de 3 forskellige styreformer, som kommissoriet nævner. I kapitel 5 overvejes mulighederne for forbedringer inden for magistratsstyrets rammer. I kapitel 6 gennemgås fordele og ulemper ved at lade Københavns Kommune overgå til et udvalgsstyre med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse. Endelig opstilles i kapitel 7 to modeller for et såkaldt mellemformsstyre, dvs. et styre, der indeholder elementer fra både udvalgsstyret og magistratsstyret.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at udpege en af de 3 styrelsesformer som den bedst egnede for Københavns Kommune, idet det er udvalgets opfattelse, at dette valg må bero på en politisk afgørelse.

Udvalgets anden hovedopgave er behandlingen i kapitel 8 af de styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med etablering af folkevalgte lokalråd/bydelsråd. I dette kapitel foretages også en gennemgang af styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med oprettelse af bydelsudvalg valgt af borgerrepræsentationen.

Heller ikke her har udvalget ment at burde fremhæve den ene løsning frem for den anden. Spørgsmålet om, hvorvidt der skal etableres bydelsråd eller bydelsudvalg, overlades således også til politisk afgørelse.

I slutningen af hvert kapitel redegøres for de lovtekniske konsekvenser af udvalgets forslag. Udvalgets lovudkast med bemærkninger findes i kapitel 9. Uanset hvilken styreform der vælges, foreslår udvalget, at den særlige styrelseslov for København ophæves, og at Københavns Kommune inddrages under lov om kommunernes styrelse. Herved opnås der en regelforenklung.

Udvalget finder det dog hensigtsmæssigt at bevare en række af de gældende særordninger, som ikke har sammenhæng med styreformen i Københavns Kommune, men som skyldes andre forhold, herunder navnlig kommunens størrelse. Fx foreslås det, at man oprettholder det nuværende store medlemstal i borgerrepræsentationen, og at man på grund af borgerrepræsentationens størrelse bevarer den nuværende adskillelse af posterne som formand for borgerrepræsentationen og (over)borgmester. Udvalgets gennemgang af de enkelte særordninger findes i slutningen af kapitel 5.

De særlige bestemmelser for Københavns Kommune foreslås optaget i et særligt kapitel i lov om kommunernes styrelse.

2. Resumé af de enkelte kapitler

Kapitel 3. Den gældende københavnske styrelsesordning

Kapitlet indledes med en kort oversigt over den historiske udvikling, som danner baggrund for den gældende styrelseslovgivning i Københavns Kommune.

Herefter beskrives styrelsesordningen efter lov om Københavns Kommunes styrelse og den styrelsesvedtægt og forretningsorden, der er vedtaget i medfør af loven.

Københavns Kommune har et magistratsstyre. Den øverste beslutningsmyndighed ligger hos borgerrepræsentationen, mens den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse er delt mellem overborgmesteren og de 6 forholdstalsvalgte borgmestre. Kommunens 9 faste udvalg er alene rådgivende over for borgerrepræsentationen.

Efter beskrivelsen af Københavns Kommunes styrelsesordning foretages en gennemgang af de centrale forskelle mellem et magistratsstyre og det udvalgsstyre, som findes i langt de fleste af landets kommuner. I den forbindelse gennemgås de centrale begreber "umiddelbar forvaltning", "administrativ ledelse" og "de koordinerende funktioner".

Endelig foretages en sammenligning af styrelsesordningen i Københavns Kommune og i de 3 øvrige magistratskommuner, Århus, Aalborg og Odense.

Kapitel 4. Problemer ved den gældende styrelsesordning

Under udvalgets arbejde er afdækket en række problemer i Københavns Kommune. En del af disse er af styrelsesmæssig art, andre er derimod hovedsagelig af politisk eller samarbejds-mæssig karakter. Disse ikke-retlige problemer ligger uden for udvalgets kommissorium, men omtales i kapitlets første afsnit, fordi deres tilstedeværelse kan betyde, at styrelsesmæssige ændringer ikke kan løse alle problemer.

Til de ikke-retlige problemer hører betydelige modsætningsforhold mellem grupper og personer i Københavns Kommune. Disse modsætningsforhold bevirker en manglende

indbyrdes tillid, som blokerer for den uformelle meningsudveksling, der af mange anses for nødvendig for at få det politiske liv til at fungere.

Modsætningsforholdene i kommunens styre får særlig betydning på baggrund af den aktuelle politiske situation, der er præget af 2 store blokke i borgerrepræsentationen.

Til kommunens problemer hører også, at den gældende styrelseslov fra 1977 ikke efterleves fuldt ud i praksis. Bl.a. handler magistraten i et vist omfang, som om dens medlemmer havde en selvstændig kompetence, uafhængig af borgerrepræsentationen.

Herefter foretages en gennemgang af de styrelsesmæssige problemer. Gennemgangen indledes med en omtale af problemerne i *magistraten*. Det væsentligste problem er, at den samlede magistrat, som efter loven skal udgøre et koordinerende led og varetage en række tværgående opgaver, i realiteten ikke fungerer.

Heller ikke *de faste udvalg* fungerer tilfredsstillende. Det er efter loven hensigten, at der i udvalgene skal ske en politisk drøftelse og tilnærmelse af synspunkter, men i praksis holder udvalgene få og korte møder, og forhandlingerne er lige så fastlåste som i selve borgerrepræsentationen. Medlemmerne af udvalgene modtager heller ikke informationer i tilstrækkeligt omfang fra magistraten. Derfor er medlemmernes informationsniveau lavt. Der søges rådet bod på dette ved, at medlemmerne stiller spørgsmål i borgerrepræsentationen, hvilket således unødigt belaster borgerrepræsentationens møder.

Et specielt problem er, at budgetudvalgets medlemmer ikke inddrages i budgetforberedelserne og kun i beskedent omfang deltager i de afsluttende budgetforhandlinger.

I *borgerrepræsentationen* er det væsentligste problem de lange møder. Disse kan til dels forklares med forsamlingens størrelse og de ovennævnte forhold i magistraten og udvalgene. Hertil kommer, at borgerrepræsentanterne ser sagerne for første gang, når de kommer til behandling i borgerrepræsentationen. Medvirkende til mødernes længde er også kommunens størrelse, der gør et betydeligt sagsantal uundgåeligt.

I tilslutning til borgerrepræsentationens problemer gennemgås problemer med hensyn til medlemmernes vederlæggelse og øvrige arbejdsvilkår.

Kapitel 5. Mulige ændringer i det gældende magistratsstyre

I dette kapitel overvejes, hvilke muligheder der er for at løse Københavns Kommunes problemer inden for et magistratsstyres rammer.

Det er udvalgets opfattelse, at mange af Københavns Kommunes problemer vil blive løst, hvis den samlede *magistrat* kan bringes til at fungere tilfredsstillende. Udvalget har derfor overvejet forskellige muligheder for en styrkelse af magistraten.

Magistraten foreslås bl.a. styrket ved, at der tillægges den opgaver, der som udgangspunkt svarer til magistratens opgaver i Aalborg Kommune. Disse opgaver har stor lighed med de opgaver, som økonomiudvalget varetager i en udvalgsstyret kommune.

Derudover har udvalget foreslået nogle ændringer i den praksis, der i dag følges i kommunen vedrørende udarbejdelse af budget, borgmestrenes "forbehold" i magistraten og overborgmesterens afgivelse af erklæringer vedrørende økonomiske og almindelige administrative forhold.

Udvalget kan derimod ikke gå ind for en ændring af magistratens sammensætning, herunder et såkaldt "flertalsborgmesterstyre", som ville betyde en uacceptabel forringelse af mindretallenes indflydelse.

Udvalget foreslår også *de faste udvalg* styrket, bl.a. ved en regel om, at alle eller visse sager, der fremsendes til borgerrepræsentationen, skal ledsages af en erklæring fra det pågældende faste udvalg. Herudover foreslås afholdt ca. 4 årlige orienteringsmøder mellem udvalgene og de pågældende borgmestre.

Såfremt udvalgsarbejdet udvides som foreslået, bør udvalgenes formænd og medlemmer have et særligt vederlag for deres udvalgsarbejde.

Endelig anbefales en bedre overensstemmelse mellem udvalgenes og forvaltningsafdelingernes sagsområder.

De forslag, der er stillet til styrkelse af magistraten og de faste udvalg, forventes også at betyde en styrkelse af selve *borgerrepræsentationen*. Udvalget mener ikke, at det herudover er muligt af fremsætte særlige forslag til ændringer i lovgivningen, som kan skabe bedre vilkår for borgerrepræsentationens arbejde.

I kapitlet er endvidere overvejet, om der er grund til at opretholde de forskelle, der er mellem København og de øvrige magistratskommuner. Det foreslås, at magistratens medlemmer fremtidig ikke skal udtræde af borgerrepræsentationen, og at borgmestrenes ret til at vælge deres hidtidige magistratsafdeling ophæves. Endelig foreslås, at overborgmesteren vælges af borgerrepræsentationen ved et flertalsvalg forud for de øvrige medlemmer af magistraten, men således at overborgmesterens plads som hidtil indgår i forholdstalsvalget af magistraten.

Udvalget har endelig overvejet, om det københavnske kommunestyre kan styrkes ved at indføre en form for parlamentarisme i kommunen. Udvalget må imidlertid konkludere, at principperne fra den statslige parlamentarisme ikke kan anbefales overført til styret i Københavns Kommune.

Vedrørende gennemgangen af de øvrige københavnske særordninger, som er uden sammenhæng med styreformen, kan henvises til afsnit 1 i dette kapitel.

Det konkluderes, at de stillede forslag i nogen grad vil kunne bidrage til at forbedre forholdene i Københavns Kommune. Det må imidlertid samtidig erkendes, at et magistratsstyre altid - på godt og ondt - vil være kendetegnet ved, at den umiddelbare forvaltning er henlagt til de enkelte magistratsmedlemmer, som er forholdstalsvalgte, og som derfor repræsenterer forskellige politiske holdninger, og at den øverste administrative ledelse er delt mellem de enkelte magistratsmedlemmer. Endvidere fremhæves det, at det er tvivlsomt, i hvilken udstrækning forslagene vil kunne løse samarbejdsproblemerne i kommunen.

Kapitel 6. Et udvalgsstyre med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse

I kapitlet er der først foretaget en gennem-

gang af de karakteristiske træk ved et udvalgsstyre. Udvalgsstyret findes i alle amtskommuner og langt de fleste kommuner, og denne styreform synes ikke at give anledning til væsentlige problemer. Det har dog været gjort gældende, at et udvalgsstyre er uegnet i store kommuner, fordi arbejdsbyrden ved at varetage den umiddelbare forvaltning bliver for stor for de stående udvalgs medlemmer, ligesom arbejdsbyrden for borgmesteren ved at lede den samlede forvaltning bliver for stor. Samtidig sker der en stor magtkoncentration hos borgmesteren. Hertil kommer, at det vil være nødvendigt at foretage en vidtgående delegation til forvaltningen, der herved får betydelig indflydelse i forhold til de politiske organer.

Inden udvalget vurderer disse indvendinger mod udvalgsstyret nærmere, gennemgås baggrunden for indførelse af magistratsstyre i Århus, Aalborg og Odense Kommuner.

Udvalget er enig i, at det kræver en stor arbejdsindsats af udvalgsmedlemmerne, hvis et udvalgsstyre skal fungere tilfredsstillende i en stor kommune. Udvalget peger imidlertid på muligheden for lettelse via delegation og mulighederne for, at medlemmerne ved at få økonomisk kompensation i et vist omfang kan frigøre sig fra deres civile arbejde.

Om borgmesterens forhold anføres, at han får betydelig større indflydelse på det administrative område i en udvalgsstyret kommune end i en magistratsstyret kommune, idet han overtager samtlige nuværende borgmestres opgaver som øverste daglig leder af den samlede forvaltning. Samtidig understreges, at borgmesteren mister sin andel i den umiddelbare forvaltning, da denne i en udvalgsstyret kommune varetages af økonomiudvalget og de stående udvalg.

Hvis der indføres et almindeligt udvalgsstyre i Københavns Kommune, vil borgmesteren skulle varetage de mødelederfunktioner, som i dag er tillagt borgerrepræsentationens formand, hvilket vil betyde en øget indflydelse og en øget arbejdsbyrde.

Herudover har borgmesteren i en udvalgsstyret kommune en række koordinerende funktioner.

Udvalget gør imidlertid opmærksom på, at

både kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget har styringsmidler overfor borgmesteren.

Udvalget erkender, at det nok i højere grad end i en magistratsstyret kommune vil være nødvendigt at overlade afgørelser til administrationen. Den politiske indflydelse på sagerne behøver imidlertid ikke at blive væsentligt formindsket, idet udvalgene kan sikre sig indflydelse ved at fastsætte retningslinier for sagernes ekspedition og fastlægge forskellige former for kontrol mv. Også borgmesteren vil kunne fastsætte retningslinier for administrationens virke.

Udvalgets konklusion er, at man ikke kan afvise gennemførelse af et udvalgsstyre i Københavns Kommune udelukkende ved en henvisning til kommunens indbyggertal og sagsantal. Man må imidlertid lægge betydelig vægt på de anførte betænkeligheder med hensyn til arbejdsbyrden for udvalg og borgmester og magtkoncentration hos borgmester og administration. For så vidt angår arbejdsbyrden peger udvalget på den lettelse, der ligger i muligheden for oprettelse af lokale råd, som får overdraget opgaver til selvstændig varetagelse.

Udvalget finder, at indførelse af et almindeligt udvalgsstyre i København vil løse en del af de eksisterende problemer, men også give anledning til en række nye problemer.

Herefter overvejer udvalget, om der kan og bør gennemføres modifikationer i det almindelige udvalgsstyre, således at dette i højere grad tilpasses forholdene i Københavns Kommune, og således at de nævnte betænkeligheder afhjælpes eller i hvert fald formindskes.

Udvalget fastslår, at der er behov for lempelser i de begrænsninger med hensyn til størrelsen af udvalgsformændenes vederlag, som indenrigsministeren har fastsat. Borgmesteren kan aflastes ved den foreslåede opretholdelse af en særskilt post som formand for borgerrepræsentationen.

En yderligere modifikation i det almindelige udvalgsstyre er forslaget om en begrænsning af reglen i den kommunale styrelseslovs § 23, hvorefter ethvert udvalgsmedlem kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning

ved at kræve sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Det foreslås, at retten i Københavns Kommune ikke længere skal tilkomme det enkelte medlem, men en trediedel af udvalgets medlemmer. Endvidere foreslås det, at borgerrepræsentationen i stedet for at drøfte og træffe afgørelse i sagen kan nøjes med at beslutte, at sagen tilbagesendes til fornyet afgørelse i udvalget. Disse indskrænkninger findes nødvendige for at sikre, at et udvalgsstyre i Københavns Kommune kan fungere hensigtsmæssigt og uden risiko for, at et enkelt medlem hindrer gennemførelsen af den forudsatte arbejdsdeling mellem borgerrepræsentationen og udvalgene ved at forlange alle eller et meget stort antal udvalgssager indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen.

Udvalget konkluderer, at de foreslåede modifikationer i en vis udstrækning vil kunne afhjælpe en del af problemerne. Da de er af mindre indgribende karakter, kan det dog ikke forventes, at de i særlig grad vil formindske de betænkeligheder, der er nævnt ovenfor vedrørende et almindeligt udvalgsstyre i Københavns Kommune.

Kapitel 7. Mellemformsstyre

Ved mellemformsstyre forstås styrelsesordninger, som indholder elementer både fra udvalgsstyret og fra magistratsstyret.

I kapitlet redegøres først for tidligere forslag til mellemformsstyre. Derefter redegøres for udvalgets principielle synspunkter med hensyn til afgrænsning og udvælgelse af de forskellige mulige modeller for mellemformsstyre.

Ud fra principielle synspunkter skal borgerrepræsentationen fortsat kunne fungere som det overordnede styrende organ i kommunen. Det er også vigtigt, at kompetence og ansvar ikke adskilles. Herudover må der ske en afvejning mellem på den ene side hensynet til almindelige demokratiske principper, herunder mindretalsindflydelse, og på den anden side hensynet til effektivitet.

Afgrænsningen og udvælgelsen af modellerne må endvidere ske med udgangspunkt i

de eksisterende problemer i Københavns Kommune.

På denne baggrund gennemgår udvalget de enkelte elementer i mellemformsmodellerne og frasorterer en række mellemformsmodeller som uacceptable. Tilbage bliver et relativt lille antal kombinationsmuligheder med hensyn til placeringen af de centrale funktioner i kommunens styre. Herefter opstiller udvalget 2 modeller for et mellemformsstyre i Københavns Kommune.

Der er en række fællestræk ved de 2 modeller. I begge modeller foreslås den umiddelbare forvaltning placeret hos de stående udvalg og magistraten. Den administrative ledelse foreslås delt mellem overborgmesteren og udvalgsformændene (borgmestrene). De koordinerende opgaver foreslås varetaget af magistraten og overborgmesteren, som er formand for magistraten. Magistratens lovbestemte opgaver foreslås som udgangspunkt at svare til økonomiudvalgsopgaverne i en udvalgsstyret kommune.

Det forudsættes i begge modeller, at der er sammenfald mellem udvalgenes og forvaltningsafdelingernes sagsområder. Det forudsættes endvidere i begge modeller, at der sker en begrænsning i standsningsretten efter den kommunale styrelseslovs § 23, svarende til den begrænsning, der er foreslået i kapitel 6 om udvalgsstyre.

Forskellene mellem de 2 modeller vedrører valgmanen for borgmestrene samt magistratens sammensætning.

I model 1 vælges borgmestrene ved et forholdstalsvalg, mens de i model 2 vælges ved et flertalsvalg. Overborgmesteren vælges i begge modeller ved et bundet flertalsvalg, men i model 1 regnes overborgmesterens plads ved det efterfølgende forholdstalsvalg af de øvrige medlemmer af magistraten som den ene af de pladser, der den kan tilkomme den gruppe, som overborgmesteren tilhører. I begge modeller foretages valgene af borgerrepræsentationen for dennes funktionsperiode. I model 2 er det borgerrepræsentationen, der for hvert stående udvalg vælger formanden (borgmesteren), mens det i model 1 tilkommer den gruppe, der har valgt borgmesteren, at vælge,

i hvilket udvalg den pågældende skal være formand.

I begge modeller er overborgmesteren og samtlige borgmestre fødte medlemmer af magistraten, men i model 2 foreslås mindretallets indflydelse tilgodeset ved, at der indvælges et antal menige borgerrepræsentanter i magistraten, svarende til antallet af borgmestre. Da magistratens medlemmer vælges ved et samlet forholdstalsvalg, hvor overborgmesterens og borgmestrenes pladser **fragår** i det antal pladser, der tilkommer de pågældende grupper, vil de menige medlemmer normalt blive valgt af mindretalsgrupper.

Udvalget finder, at begge modeller vil give større ro i det københavnske styre end i dag på grund af placeringen af den umiddelbare forvaltning i stående udvalg. I begge modeller er der desuden foretaget en afbalancering mellem de forskellige gruppers indflydelse. Vanskeligheden består i at give mindretallet en tilstrækkelig indflydelse uden at skabe for store konfliktmuligheder. Problemet er søgt løst på forskellig vis i de 2 modeller.

I model 1 har mindretallet samme indflydelse på den administrative ledelse som i dag. Modellen indebærer derfor risiko for divergenser og disharmoni og deraf følgende konflikter både i den administrative ledelse og den umiddelbare forvaltning, da borgmestrene repræsenterer forskellige politiske anskuelser og er uafsættelige i valgperioden.

Størst ro i systemet opnås ved at lade borgmestrene vælge ved flertalsvalg (model 2). Prisen for denne ro i systemet er en begrænsning i mindretallets indflydelse. Dette kompenseres i nogen grad ved forslaget om menige medlemmer i magistraten, som typisk vil repræsentere mindretallet.

3 af udvalgets medlemmer (J. Birch Jensen, Søren B. Jensen og Jens M. Nielsen) er af den opfattelse, at model 1 må anses for den bedst egnede model for et mellemformsstyre i København, mens de øvrige 3 medlemmer (Bent Dalgaard, Preben Espersen og Emil le Maire) foretrækker model 2.

Kapitel 8. Bydelsråd og bydelsudvalg

Ved "lokale råd" forstås udvalget organer med mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for en geografisk afgrænset del af en kommune. "Bydelsråd" anvendes som betegnelse for lokale råd, som er direkte valgt af et områdes vælgere. "Bydelsudvalg" bruges som betegnelse for lokale råd, der er valgt af borgerrepræsentationen.

I kapitlet gennemgås først tidligere forslag og erfaringer med lokale råd i Danmark samt i Norge og Sverige.

Herefter følger udvalgets overvejelser om folkevalgte *bydelsråd* i Københavns Kommune. Udvalget finder, at formålet med etablering af bydelsråd i Københavns Kommune først og fremmest må være en styrkelse af nærdemokratiet. Herudover kan udlægningen af opgaver til bydelsråd bidrage til at aflaste de nuværende politiske organer i kommunen. Dette vil være af særlig betydning, hvis kommunens styreform ændres til et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre. Endelig kan det være et formål at opnå en mere effektiv sagsbehandling og en bedre ressourceudnyttelse ved, at sagsbehandlingen foregår tættere på borgerne i mindre enheder.

Udvalget finder, at der som udgangspunkt bør gælde de samme regler for alle bydelsråd.

Bydelens størrelse kan have en vis indflydelse på de styrelsesmæssige forhold. Udvalget finder, at en inddeling i størrelsesordenen 14 til 16 bydele vil danne et rimeligt udgangspunkt for overvejelserne herom.

Bydelsrådene kan tænkes tillagt forskellige kompetencer fra rådgivende funktioner over beføjelser tillagt ved delegation til en helt selvstændig kompetence. Ud fra de angivne formål med oprettelse af bydelsråd må interessen samle sig om modeller, hvor der tillægges bydelsrådene en selvstændig kompetence, eventuelt kombineret med en kompetence ved delegation fra borgerrepræsentationen, som vil kunne udvides gradvis.

En række opgaver vil være egnede til udlægning til bydelsrådene og vil med fordel kunne decentraliseres. Det gælder først og fremmest inden for den kommunale service-

virksomhed og den lokalt betonedede planlægning, men også inden for visse former for myndighedsudøvelse.

Udvalget finder endvidere, at afgørelsen om, hvilke opgaver der skal udlægges til bydelsrådene, bør træffes af borgerrepræsentationen.

Valgret til bydelsrådet foreslås tillagt personer, som har valgret til borgerrepræsentationen og bopæl i bydelen. Endvidere foreslås det, at en enhver, som har valgret, er valgbar, men ingen skal samtidig kunne være medlem af borgerrepræsentationen og af et bydelsråd.

Bydelsrådenes medlemmer foreslås valgt for 4 år samtidig med valg til borgerrepræsentationen og i øvrigt efter reglerne i den kommunale valglov.

Bydelsrådenes medlemstal foreslås fastsat til mindst 9 og højst 15. Herudover foreslås det, at bydelsrådene kan beslutte at lade observatører med taleret deltage i møderne eller ved behandlingen af bestemte sager. Antallet af observatører bør dog højst svare til halvdel af medlemstallet.

Bydelsrådenes beslutningsproces vil i hovedsagen kunne foregå efter reglerne i den kommunale styrelseslov om kommunalbestyrelsens beslutningsproces med visse tillem্পninger. Reglerne om kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder og pligter foreslås ligeledes anvendt på bydelsrådenes medlemmer med visse tillem্পninger.

Behovet for nedsættelse af udvalg under bydelsrådene må afhænge af, hvilken kompetence og hvilke opgaver der tillægges bydelsrådene, samt af disses størrelse.

Bydelsrådenes medlemmer bør vederlægges efter samme regler, som gælder for borgerrepræsentationens medlemmer. Formanden bør tillægges et særligt vederlag.

Udvalget har overvejet fordele og ulemper ved en selvstændig administration for bydelsrådene. Udvalget foreslår, at borgerrepræsentationen sørger for sekretariatsbetjening af bydelsrådene. Derudover påpeges en række fordele ved en administrativ decentralisering.

Borgerrepræsentationens indgrebsmuligheder over for bydelsrådenes beslutninger afhænger af disses kompetence. Udvalget finder

ikke, at bydelsrådenes medlemmer skal kunne standse udførelsen af bydelsrådenes beslutninger ved at indbringe disse for borgerrepræsentationen.

Finansieringen af bydelsrådenes udgifter kan ske på forskellig måde. Udvalget finder det mest realistisk, at borgerrepræsentationen i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet tildeler hvert af bydelsrådene en samlet bevilling. Udvalget foreslår, at indenrigsministeren får mulighed for at fastsætte regler for borgerrepræsentationens meddelelse af bevillinger til bydelsrådene med henblik på at sikre, at de midler, der tildeles bydelsrådene, står i rimeligt forhold til de hidtidige udgifter på områderne, og at der ikke sker en usaglig forskelsbehandling af rådene. Endelig må der tages hensyn til, at der er stor forskel på de enkelte bydeles udgiftsbehov på forskellige områder.

Hvis bydelsrådene får tillagt beføjelse til at træffe afgørelse over for den enkelte borger som led i en selvstændig kompetence, kan borgeren ikke klage til borgerrepræsentationen over afgørelsen. Derimod må der være en klageadgang, hvis en afgørelse er truffet efter delegation fra borgerrepræsentationen, men borgeren har dog ikke krav på, at klagen afgøres i selve borgerrepræsentationen. Borgerne må under alle omstændigheder have ret til at påklage bydelsrådenes afgørelser til de almindelige klagemyndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af borgerrepræsentationen.

Tilsynet med bydelsrådene foreslås varetaget af indenrigsministeren.

Herefter gennemgås reglerne om *bydelsudvalg*. Den afgørende forskel mellem bydelsråd og bydelsudvalg er valgmåden. Mens bydelsrådene er folkevalgte, vælges bydelsudvalgenes medlemmer af borgerrepræsentationen ved et almindeligt forholdstalsvalg for hvert bydelsudvalg for sig. Udvalget foreslår, at medlemmer af borgerrepræsentationen ikke skal kunne vælges til medlemmer af bydelsudvalg.

I øvrigt finder udvalget, at der i hovedsagen bør gælde samme regler for bydelsudvalg som for bydelsråd.

Udvalget finder, at afgørelsen af, om bydelråd bør foretrækkes frem for bydelsudvalg, i så høj grad beror på politiske vurderinger, at udvalget ikke har ment at burde tage stilling til dette spørgsmål.

Afsluttende bemærkes, at der efter udvalgets opfattelse uanset valgmanen vil være mange fordele forbundet med udlægning af opgaver til lokale råd i Københavns Kommune. Det gælder særligt, hvis kommunen får et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre, hvor det er væsentligt, at de stående udvalgs arbejdsbyrde begrænses mest muligt, fx ved udlægning af opgaver til bydelråd/bydelsudvalg. Det må dog også antages, at oprettelse af lokale råd vil være forbundet med ulemper. Det gælder særligt i den indledende fase.

Det bemærkes i den forbindelse, at oprettelse af bydelråd eller bydelsudvalg ikke er en nødvendig forudsætning for at gennemføre udvalgets øvrige forslag om ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune. Udvalget peger tillige på, at der kan være vanskeligheder forbundet med en samtidig gennemførelse af væsentlige ændringer i Københavns Kommunes centrale styrelse og indførelse af folkevalgte bydelråd med selvstændig kompetence.

Oprettelse af lokale råd i Københavns Kommune med selvstændig kompetence kræver lovhjælp. De mere detaljerede regler kan dog fastsættes af indenrigsministeren eller optages i et bydelsregulativ og/eller i styrelsesvedtægter for de enkelte bydelråd/bydelsudvalg.

Da udvalget har anbefalet, at Københavns Kommune inddrages under den kommunale styrelseslov, foreslås det, at regler om bydelråd/bydelsudvalg i givet fald optages i et særligt kapitel i denne lov.

Kapitel 9. Udvalgets forslag til lovændringer mv.

Kapitlet indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger.

De lovtekniske konsekvenser af, at Københavns Kommune inddrages under lov om kommunernes styrelse, fremgår af udkastet til ændring af styrelsesloven.

Dernæst følger de supplerende bestemmelser, som udvalget foreslår gennemført, hvis der opretholdes et magistratsstyre, eller hvis der indføres henholdsvis et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre.

Endelig følger de regler, som udvalget foreslår gennemført, hvis der oprettes bydelråd eller bydelsudvalg i Københavns Kommune.

Til sidst omtales de konsekvenser, som udvalgets forslag vil kunne medføre for anden lovgivning.

Kapitel 3. Den gældende københavnske styrelsesordning

1. Generelt om kapitlets indhold

I dette kapitel beskrives den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune. Som indledning til beskrivelsen er optaget en kort oversigt over den historiske udvikling, som danner baggrund for udformningen af den gældende styrelsesordning, og som derfor har betydning for forståelsen af de gældende regler (afsnit 2).

Beskrivelsen af den gældende styrelsesordning er baseret på lovgrundlaget (afsnit 3). Beskrivelsen er i øvrigt bygget op omkring de enkelte kommunalpolitiske organer og samspillet mellem disse (afsnit 4).

Der er en række forskelle mellem styrelsesordningen i København og i landets øvrige kommuner, herunder de øvrige magistratskommuner. Disse forskelle beskrives i hovedtræk i afsnit 5. I den forbindelse er det nødvendigt at give en kortfattet beskrivelse af nogle centrale begreber i kommunestyret, hvor der er væsentlige forskelle mellem magistratsstyre og udvalgsstyre.

2. Den historiske udvikling

Københavns Kommunes styrelsesmæssige udvikling er beskrevet i bilag 1 til denne betænkning. I dette afsnit skal nævnes nogle hovedtræk i udviklingen, som har betydning for forståelsen af den nugældende styrelsesordning.

I 1659 afgav kong Frederik den 3. under svenskernes belejring af København løfte om nye privilegier for byen. Efter disse privilegier fik borgerskabet ret til i fællesskab med en kongevalgt magistrat at vælge 32 borgere. Disse 32 mænd skulle styre byens anliggender sammen med magistraten.

Ved anordning angående kommunalbestyrelsen i København af 1. januar 1840 blev de 32 mænd, som efterhånden var blevet selv-

supplerende, afløst af en folkevalgt borgerrepræsentation på 36 medlemmer. Borgerrepræsentationen skulle styre byens anliggender sammen med magistraten. Magistraten skulle bestå af overpræsidenten, som var formand, samt 3 borgmestre og 6 rådmænd. Overpræsidenten og borgmestrene skulle som hidtil udpeges af kongen, mens rådmændene fremover skulle vælges af borgerrepræsentationen.

Efter at grundloven af 1849 havde fastslået kommunernes ret til selvstyre, vedtoges lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender af 4. marts 1857, som trådte i kraft 1. januar 1858. Ved denne lov opretholdtes det hidtidige "tokammersystem". Det indebar, at der til en gyldig kommunalbestyrelsesbeslutning krævedes enslydende vedtagelse i borgerrepræsentationen og magistraten. Samtlige borgmestre og rådmænd skulle vælges af borgerrepræsentationen. Den kongevalgte overpræsident var dog fortsat formand for magistraten. Overpræsidenten fik samtidig overdraget tilsynet med Københavns kommune.

I lov nr. 75 af 18. marts 1938 om forandringer i og tillæg til lov om bestyrelsen af Københavns kommunes anliggender af 4. marts 1857 mm. bestemtes det i § 1, at Københavns kommunalbestyrelse bestod af borgerrepræsentation og magistrat. Det var dog videre fastsat, at borgerrepræsentationen havde den besluttende myndighed i kommunens anliggender, mens magistraten havde den administrative myndighed. Hensigten med loven var således at ændre det hidtidige "tokammersystem" til et "etkammersystem". Overpræsidenten skulle ikke længere være medlem af magistraten, men tilsynet med Københavns kommune skulle udøves af indenrigsministeren gennem overpræsidenten, der skulle underrettes om og have adgang til at overvære

alle møder i magistratskollegiet og i borgerrepræsentationen.

På baggrund af kommunallovskommissionens betænkning om kommuner og kommunestyre (nr. 420/1966) gennemførtes en styrelsmæssig reform for landets øvrige kommuner ved lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse. Denne lov, som trådte i kraft den 1. april 1970, omfattede bortset fra nogle få bestemmelser ikke Københavns Kommune.

Spørgsmålet om en ny styrelsesordning for Københavns Kommune blev imidlertid drøftet i Folketinget i folketingsåret 1973/74 på grundlag af et forslag til folketingsbeslutning om ændring af kommunens styrelse. Der var ved forslaget 1. behandling i Folketinget bred tilslutning til, at Københavns Kommunes styrelse i det væsentlige skulle bringes på linie med styrelsen af landets øvrige kommuner. Forslaget blev henvist til kommunaludvalget, men blev ikke færdigbehandlet inden folketingssamlingens slutning og bortfaldt derfor.

I februar 1976 vedtog borgerrepræsentationen et udkast til en ny lov om Københavns Kommunes styrelse og fremsendte dette til Indenrigsministeriet. Lovudkastet var udarbejdet af et fællesudvalg nedsat af Københavns borgerrepræsentation og magistrat.

Med udgangspunkt i dette udkast og efter forhandlinger med Københavns Kommune udarbejdede ministeriet et forslag til lov om Københavns Kommunes styrelse, som blev fremsat i Folketinget i folketingsåret 1976/77. Forslaget blev vedtaget af Folketinget som lov nr. 274 af 8. juni 1977 om Københavns Kommunes styrelse. Loven trådte i kraft den 1. januar 1978.

De gennemførte ændringer i kommunens styrelse - den såkaldte forfatningsreform - gik i hovedtræk ud på følgende:

Magistratens medlemstal blev reduceret fra 11 til 7, idet de 5 rådmandsstillinger blev nedlagt, men der blev til gengæld oprettet en ny borgmesterpost. Samtidig skete der en omlægning af ressortfordelingen mellem borgmestrene. I konsekvens heraf skete der også en omlægning af de faste udvalgs områder.

Borgmestrenes valgperiode blev forkortet

fra 8 til 4 år, og der blev stillet krav om, at ingen kunne vælges til borgmester uden i forvejen at være indvalgt i borgerrepræsentationen.

Retten til at indbringe enhver af magistratens beslutninger for borgerrepræsentationen, som tidligere kun tilkom overborgmesteren, blev udvidet til at gælde for alle borgmestrene.

Overpræsidenten skulle ikke længere på indenrigsministerens vegne udøve tilsynet med Københavns Kommune.

Endelig skete der på en række punkter en tilnærmelse til reglerne i den almindelige styrelseslov samt en tilnærmelse mellem reglerne i borgerrepræsentationens forretningsorden og normalforretningsordenen for kommuner.

Derimod blev et forslag om at muliggøre oprettelse af folkevalgte bydelsråd ikke gennemført.

Den københavnske styrelseslov er siden 1977 blevet ændret flere gange samtidig med tilsvarende ændringer i loven om kommunernes styrelse. Grundtrækkene fra 1977-loven er imidlertid ikke ændret.

3. Lovgrundlaget i gældende ret

Lov om Københavns Kommunes styrelse er senest optrykt som lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984. Loven forkortes i denne betænkning "KHSL", mens lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984, forkortes "KSL".

KHSL indeholder de overordnede regler om de kommunalpolitiske organer i Københavns Kommune: Borgerrepræsentationen og dennes formand, magistraten og udvalgene (kapitel I-V). Endvidere indeholder loven regler om kommunens økonomiske forvaltning (kapitel VI) og om tilsynet (kapitel VII) samt endelig en række særlige bestemmelser og ikrafttrædelsesregler (kapitel VIII).

De nærmere regler om kommunens styrelse skal efter KHSL § 2, stk. 4, fastsættes i en styrelsesvedtægt, der skal vedtages af borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren. De gældende regler findes i vedtægt af 25. november 1977 for styrelsen af de kommunale anliggender i Københavns Kommune

med senere ændringer, stadfæstet af Indenrigsministeriet den 8. marts 1982, 15. april 1983 og 29. november 1985.

Vedtægten indeholder bestemmelser om medlemstallet i borgerrepræsentationen, antallet af næstformænd samt antallet af faste udvalg og disses medlemstal. Herudover indeholder vedtægten bestemmelser om sagernes fordeling mellem de forskellige magistratsafdelinger og om borgmestrenes valg af magistratsafdeling. Endelig er der et afsnit om vederlag.

Reglerne i loven og vedtægten suppleres af reglerne i forretningsordenen. Efter KHSL § 2, stk. 5, vedtager borgerrepræsentationen selv sin forretningsorden. Den gældende forretningsorden er vedtaget på borgerrepræsentationens møde den 27. august 1981 og senere ændret den 25. marts 1982.

Forretningsordenen indeholder regler om fremgangsmåden ved borgerrepræsentationens forhandlinger og om tilvejebringelsen af dens beslutninger, herunder regler om mødeoffentlighed, mødeindkaldelse, mødeledelse, afstemningsformer, sagsbehandling mv. Herudover findes der nogle særlige regler om borgerrepræsentanternes ret til at stille spørgsmål og forespørgsler til magistraten, hjemmel til at indføre taletidsbegrænsninger, citatregler mv.

4. Beskrivelse af de kommunalpolitiske organer i Københavns Kommune og samspillet mellem dem.

I dette afsnit gennemgås styrelsesreglerne i KHSL, vedtægt og forretningsorden i hovedtræk. Det drejer sig først og fremmest om reglerne om sammensætning og valg af de enkelte kommunalpolitiske organer, om deres kompetence og opgaver samt reglerne om organernes funktionsmåde alene og i forhold til de øvrige organer. Desuden redegøres kort for reglerne om tilsyn mv. og om spørgsmålsretten. Det anføres, hvor der er tale om særregler i forhold til andre kommuner.

4.1. Borgerrepræsentationen

4.1.1. Valg, sammensætning og kompetence

Efter KHSL § 2, stk. 1, styres Københavns Kommunes anliggender af kommunalbestyrelsen, der benævnes borgerrepræsentationen.

Borgerrepræsentationen vælges efter reglerne i den kommunale valglov, jf. KHSL § 2, stk. 1, 2. pkt.

Borgerrepræsentationens medlemstal fastsættes efter KHSL § 3 i styrelsesvedtægten. Medlemstallet er i vedtægtens § 1 fastsat til 55. Medlemstallet er langt større end i andre kommuner, hvor medlemstallet højst kan være 25 - i de 3 magistratskommuner og amtskommunerne dog højst 31, jf. KSL § 5.

Ifølge lovbemærkningerne til § 2, stk. 1, har det været hensigten med bestemmelsens formulering ("styrer kommunens anliggender") at præcisere, at borgerrepræsentationen - ligesom kommunalbestyrelserne i landets øvrige kommuner - er kommunens højeste myndighed, over for hvis beslutninger der ikke tilkommer magistraten nogen selvstændig modstående beslutningskompetence. Dette princip understreges yderligere i § 2, stk. 3, hvor det er anført, at borgerrepræsentationen kan sætte enhver sag, der vedrører kommunen, under forhandling og træffe beslutning i denne. Endvidere kan den af magistraten kræve alle oplysninger om kommunens anliggender.

Når det har været nødvendigt således at præcisere borgerrepræsentationens kompetence som kommunens højeste myndighed, skyldes det den tidligere tokammerordning i Københavns Kommune, hvor en enslydende vedtagelse i borgerrepræsentationen og magistraten var nødvendig til en gyldig kommunalbestyrelsesbeslutning. Tokammersystemet blev ophævet i 1938, men 1938-lovens formulering var ikke ganske klar, idet det var fastsat, at Københavns Kommunalbestyrelse bestod af borgerrepræsentation og magistrat, således at borgerrepræsentationen havde den besluttede myndighed i kommunens anliggender, mens magistraten havde den administrative myndighed. Den nuværende formulering og

bemærkningerne hertil skal således ses som udtryk for et ønske om at afskære enhver tvivl og sikre overensstemmelse med den kompetenceordning, som gælder i landets øvrige kommuner.

Reglerne om borgerrepræsentationens konstitution findes i lovens kapitel II. §§ 4-7 indeholder regler om valg af formand, næstformænd og magistratsmedlemmer, jf. nærmere nedenfor i afsnit 4.2. til 4.4.

4.1.2. Funktionsmåde

KHSL kapitel II indeholder desuden regler om borgerrepræsentationens funktionsmåde. Det drejer sig om følgende regler:

- Indkaldelse til møder og orientering af medlemmerne om de sager, der skal behandles på møderne (§ 8),
- mødeoffentlighed (§ 9),
- medlemmernes ret til at indbringe spørgsmål for borgerrepræsentationen samt fremsætte forslag til beslutninger (§ 10, stk. 1),
- beslutningsdygtighed og vedtagelse af beslutninger (§ 10, stk. 2 og 3, samt § 11),
- forelæggelse af sager for magistraten (§ 12),
- beslutningsprotokollens indretning (§ 13),
- inhabilitet (§ 14),
- adgang til at indkalde stedfortræder (§ 15) og
- indretningen af kommunens administration mv. (§ 16 a).

Endelig indeholder kapitel II i § 16 en regel om, at der ydes borgerrepræsentationens medlemmer et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Reglerne om borgerrepræsentationens virksomhed svarer stort set til reglerne i KSL, bortset fra reglerne i § 12 om magistraten og i § 16 om vederlag.

4.2. Borgerrepræsentationens formand

Borgerrepræsentationen vælger sin formand blandt sine medlemmer på det konstituerende møde. Valget har gyldighed for borgerrepræsentationens funktionsperiode. Valgmåden er det såkaldte bundne flertalsvalg. Reglerne om formandsvalget findes i KHSL § 4.

KHSL kapitel IV indeholder reglerne om formandens opgaver og om vederlag mv. Ef-

ter § 25, stk. 1, tilrettelægger formanden borgerrepræsentationens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder forhandlingerne og afstemningerne og drager omsorg for, at borgerrepræsentationens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Efter § 25, stk. 2, har formanden uden at være medlem ret til at deltage i forhandlingerne i udvalg uden stemmeret.

Efter § 25, stk. 3, kan der i styrelsesvedtægten fastsættes nærmere regler om formandens forretninger. Denne mulighed er ikke udnyttet.

Derimod findes der nærmere bestemmelser om formandens mødeledelse i borgerrepræsentationens forretningsorden. De fleste af disse bestemmelser svarer til bestemmelser i normalforretningsordenen for kommuner. Herudover er der nogle særlige bestemmelser, bl.a. reglen i § 4, stk. 5, hvorefter formanden skal overlade ledelsen af forhandlingerne til en af næstformændene, hvis han vil deltage i forhandlingerne, udover hvad der følger af virksomheden som formand.

De funktioner, der er henlagt til borgerrepræsentationens formand, er således almindelige mødeledelsesfunktioner. Derimod har formanden ikke de beføjelser, som borgmesteren i en udvalgsstyret kommune i øvrigt har med hensyn til administrativ ledelse og koordination, jf. nærmere nedenfor i afsnit 5.

Efter styrelsesvedtægtens § 4, stk. 1, skal borgerrepræsentationens formand være formand for det udvalg, som nedsættes efter KHSL § 41, stk. 4, og som kan give samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af visse udgifter uden for budgettet. Herudover har formanden ingen lovbestemte formandsposter i udvalg mv.

Efter KHSL § 26, stk. 1, fastsætter indenrigsministeren regler om ydelse af vederlag og efterløn til borgerrepræsentationens formand. Efter § 26, stk. 4, kan ministeren desuden fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til formanden. Reglerne er for tiden fastsat i bekendtgørelse nr. 668 af 20. december 1984 om vederlag mv. til borgmestre m.fl.

4.3. Borgerrepræsentationens næstformænd

Efter KHSL § 6 vælger borgerrepræsentationen på sit første ordinære møde i valgperioden næstformænd blandt sine medlemmer. Valget foretages under ét efter forholdstalsvalgmåden. Antallet af næstformænd fastsættes i styrelsesvedtægten. Efter vedtægten § 2, stk. 2, skal der vælges 4 næstformænd.

I alle andre kommuner vælges der 1 eller 2 næstformænd på det konstituerende møde, jf. KSL § 6, stk. 5 og 6.

Næstformændenes opgave er alene at fungere som mødeledere ved formandens forfald, når formanden ønsker aflastning, eller i tilfælde hvor formanden ønsker at deltage i debatten, idet formanden i så fald skal overlade ledelsen af mødet til en af næstformændene, jf. forretningsordenens § 4, stk. 5.

Det er i forretningsordenens § 20 bestemt, i hvilken rækkefølge næstformændene skal overtage formandens rettigheder og pligter, hvis formanden har forfald. Hvis formanden skal aflastes under et møde, vælger han derimod frit sin afløser blandt næstformændene, jf. forretningsordenens § 4, stk. 5.

Efter KHSL § 26, stk. 2, kan borgerrepræsentationen yde et vederlag til den næstformand, som varetager formandens opgaver. Ved vederlagets fastsættelse skal der navnlig tages hensyn til arbejdsbyrdens omfang og varighed. Der er således tale om vederlag ved længere varende konstitutioner, hvis størrelse fastsættes i det enkelte tilfælde.

Derudover kan indenrigsministeren med hjemmel i § 26, stk. 4, fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til næstformændene. Sådanne regler er fastsat i den tidligere omtalte bekendtgørelse nr. 668 af 20. december 1984.

4.4. Magistraten

4.4.1. Valg og sammensætning

Magistraten består af en overborgmester og 6 borgmestre, jf. KHSL § 27, stk. 1. Antallet af borgmestre er således direkte fastsat i loven. Indenrigsministeren kan dog efter forslag fra borgerrepræsentationen ændre antallet af borgmestre med hjemmel i § 27, stk. 1, 2. pkt.

Magistratens medlemmer vælges af borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg på det konstituerende møde. Valgene har gyldighed for borgerrepræsentationens funktionsperiode. Ved valg til magistraten udtræder vedkommende af borgerrepræsentationen, og stedfortræderen indkaldes til at indtræde. Disse valgeregler indeholdes i KHSL § 5.

Udtrædelsesordningen gælder kun i Københavns Kommune. I de øvrige magistratskommuner udtræder magistratens medlemmer ikke af byrådet.

De nærmere regler om valget skal i henhold til § 5, stk. 2, fastsættes i styrelsesvedtægten. Efter vedtægten § 7 tilkommer det den gruppe, der opnår det største delingstal, at udpege overborgmesteren. De øvrige borgmestre bestemmer i den orden, hvori de er valgt, hvilken magistratsafdeling de ønsker at forestå. En borgmester, som er genvalgt, har dog fortrinsret til at vælge at fortsætte i sin hidtidige magistratsafdeling i medfør af vedtægten § 8.

En tilsvarende fortrinsret til at vælge sin hidtidige magistratsafdeling findes i Århus, men ikke i Aalborg eller Odense Kommuner.

Der vælges ikke stedfortrædere for overborgmesteren eller borgmestrene. Ved en borgmesters midlertidige fravær kan overborgmesteren overdrage varetagelsen af den pågældendes forretningsområde til en anden borgmester, ligesom overborgmesteren i tilfælde af eget forfald kan konstituere en borgmester til at bestride overborgmesterembedet. Hvis overborgmesteren ved eget forfald ikke har kunnet foretage en konstitution, kan denne foretages af borgerrepræsentationens formand. Ved forventet forfald af mindst 2 måneders varighed kan borgerrepræsentationen konstituere et medlem af borgerrepræsentationen som borgmester eller overborgmester. Konstitutionsreglerne indeholdes i KHSL § 34.

I de øvrige magistratskommuners styrelsesvedtægter er der regler om, hvem der skal fungere både ved borgmesterens kortvarige og længerevarende forfald. For rådmændene vælges ved konstitutionen stedfortrædere, som træder i funktion ved længerevarende forfald.

I de udvalgsstyrede kommuner overtager viceborgmesteren borgmesterens opgaver ved forfald, jf. KSL § 33.

4.4.2. Funktionsmåde, kompetence og opgaver

Regler om magistratens virksomhed findes i KHSL § 2, stk. 2, og i kapitel V, samt i styrelsesvedtægtens § 9.

Om magistratens *funktionsmåde* udtales det i KHSL § 29, at magistraten varetager sine funktioner dels ved fælles beslutning, dels gennem afdelinger, som ledes af overborgmesteren eller af en borgmester. Udtrykket "magistraten" anvendes således af loven i to betydninger, nemlig dels om magistraten som kollegium ("den samlede magistrat"), og dels om de enkelte magistratsafdelinger eller medlemmer.

Magistraten som kollegium udøver sin virksomhed i møder. Den er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er tilstede, og beslutningerne træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt. Beslutningerne indføres i en beslutningsprotokol. Der kan nærmere henvises til KHSL § 31.

Det fremgår af § 32, at overborgmesteren er formand for magistraten, jf. nærmere afsnit 4.5. om overborgmesteren.

I møderne forelægger hver borgmester de sager, der hører under hans forretningsområde, jf. § 31, stk. 1. Hver borgmester kan forlange enhver af magistratens beslutninger forelagt borgerrepræsentationen til afgørelse, jf. § 31, stk. 3. Endvidere kan overborgmesteren efter § 33, stk. 1, indbringe enhver sag, der vedrører kommunen, for magistraten. Overborgmesteren kan herved tillige opnå, at sagen bliver forelagt borgerrepræsentationen.

Om magistratens *kompetence* udtales det generelt i KHSL § 2, stk. 2, at forvaltningen af kommunens anliggender varetages af magistraten i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens bestemmelser. Udtrykket "forvaltningen" er ikke ganske klart. Umiddelbart kunne man få den opfattelse, at der er tale om en selvstændig kompetence. At dette ikke er tilfældet, fremgår af lovbemærkningerne, jf.

ovenfor i afsnit 4.1.1. Det fremgår da også udtrykkeligt af KHSL § 30, at der sigtes til den umiddelbare forvaltning, som i udvalgsstyrede kommuner udøves af økonomiudvalget og de stående udvalg. Ifølge § 30 forestår hver borgmester på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde. Om forståelsen af udtrykket "den umiddelbare forvaltning" henvises til afsnit 5.1.1.

Det skal bemærkes, at der i henhold til særlovgivningen kan være henlagt en selvstændig kompetence til magistraten. Som eksempel kan nævnes bistandsloven.

Såfremt borgerrepræsentationens behandling af en sag ikke sker på grundlag af et forslag, som er fremsendt af magistraten, skal sagen, forinden der træffes endelig beslutning af borgerrepræsentationen, have været forelagt den samlede magistrat, medmindre sagen udelukkende hører under borgerrepræsentationen, jf. KHSL § 12, stk. 1. Bortset herfra er der hverken i styrelsesloven eller styrelsesvedtægten nogen almindelig angivelse af, hvilke sager der skal passere den samlede magistrat, og hvilke sager der kan behandles og afgøres af de enkelte borgmestre.

Den nærmere fordeling af *opgaverne* mellem de forskellige afdelinger fastsættes efter KHSL § 29 i styrelsesvedtægten. Fordelingen fremgår af vedtægtens § 9, jf. nedenfor i afsnit 4.6.

4.5. Overborgmesteren

Overborgmesteren vælges af borgerrepræsentationen på det konstituerende møde, jf. afsnit 4.4.

Reglerne om overborgmesterens kompetence og opgaver findes dels i KHSL kapitel V om magistraten, dels i vedtægtens § 9 om fordelingen af sagsområderne mellem overborgmesterens afdeling og de øvrige magistratsafdelinger.

Efter KHSL § 32 er overborgmesteren formand for magistraten og forbereder og indkalder magistratens møder. Han leder forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Efter § 33, stk. 1, fordeles overborgmesterens sager til vedkommende borgmestre i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens regler. Han kan endvidere indbringe enhver sag, der vedrører kommunen, for magistraten.

Efter § 33, stk. 2, skal overborgmesterens erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden sagen forelægges magistraten, og erklæringen skal ledsage magistratens indstilling til borgerrepræsentationen.

Efter § 33, stk. 3, kan der fastsættes nærmere regler om overborgmesterens forretninger i styrelsesvedtægten, men adgangen hertil er ikke udnyttet.

Endelig kan overborgmesteren efter § 34 som nævnt i afsnit 4.4. foretage konstitutioner i forbindelse med eget og andre borgmestres forfald.

Som det fremgår af KHSL, navnlig § 33, er overborgmesteren det samordnende led i magistraten. Denne funktion understreges yderligere af, at alle tværgående opgaver i styrelsesvedtægten er henlagt til overborgmesterens afdeling. Det gælder således de overordnede økonomiske anliggender, den overordnede fysiske planlægning, de generelle personaleadministrative opgaver samt i det hele sager, der vedrører kommunen i almindelighed.

Overborgmesteren er derimod - i modsætning til ordningen i landets øvrige kommuner - ikke formand for borgerrepræsentationen.

4.6. De enkelte borgmestre

Borgmestrene vælges af borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg på det konstituerende møde, jf. afsnit 4.4.

Borgmestrenes kompetence fremgår af KHSL § 30, hvorefter hver borgmester på eget ansvar forestår den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med borgerrepræsentationens vedtagelser og i overensstemmelse med vedtægter og regulativer, udstedt af borgerrepræsentationen.

Borgmestrene fungerer endvidere som administrative chefer for hver deres afdeling. Den kompetence, som de herved udøver, svarer

til den øverste daglige ledelse, som i andre kommuner ligger hos borgmesteren. Med hensyn til det nærmere indhold af "den umiddelbare forvaltning" og "den øverste daglige ledelse" henvises til afsnit 5.

Fordelingen af borgmestrenes opgaver er fastlagt i styrelsesvedtægtens § 9. De enkelte afdelingers væsentligste sagsområder er følgende:

Overborgmesterens afdeling: De overordnede økonomiske opgaver, den overordnede fysiske planlægning og de generelle personaleadministrative opgaver.

1. afdeling: Skolevæsen og kulturelle anliggender.
2. afdeling: Hospitalsvæsen og plejehjem.
3. afdeling: Sociale anliggender.
4. afdeling: Trafik- og kloakvæsen, parker og kirkegårde, bygge- og bygningsforhold samt brandvæsen.
5. afdeling: Forsyningsvirksomheder, miljø- og levnedsmiddelkontrol.
6. afdeling: Skatte- og registerforvaltning, kommunale boliger og bygninger samt teknisk service.

Ud over deltagelsen i den samlede magistrats arbejde og ledelsen af egen magistratsafdeling har magistratens medlemmer pligt til at overvære borgerrepræsentationens møder, medmindre de har forfald, og de kan begære ordet i overensstemmelse med forretningsordenens bestemmelser, jf. KHSL § 35. De kan derimod ikke deltage i afstemningerne, da de ikke er medlemmer af borgerrepræsentationen.

4.7. De faste udvalg

Reglerne om udvalg findes i KHSL kapitel III, hvor der sondres mellem faste udvalg og "andre udvalg". Der er endvidere i KHSL § 41, stk. 4, og i § 44 hjemmel til nedsættelse af nogle særlige udvalg, jf. afsnit 4.8.1.

Efter KHSL § 17 foretager borgerrepræsentationen i det første ordinære møde i en valgperiode valg til faste udvalg blandt sine medlemmer. Valgene har gyldighed for borgerrepræsentationens funktionsperiode. Udvalgenes medlemmer vælges ved forholdstalsvalg, jf. nærmere KHSL § 18 og § 21, stk. 1.

I alle andre kommuner, bortset fra Århus Kommune, foretages valg til udvalg i det konstituerende møde.

Forholdstalsvalgmåden anvendes også ved valg til de stående udvalg i udvalgsstyrede kommuner, jf. KSL §§ 24, stk. 3, 25 og 27.

Antallet af faste udvalg, deres medlemstal og opgaver fastsættes efter KHSL § 17 i styrelsesvedtægten. Efter vedtægtens § 3, stk. 1, vælges der 11 medlemmer til hvert af følgende 9 faste udvalg: Budgetudvalg, byplan- og trafikudvalg, hospitalsudvalg, udvalget for kulturelle anliggender, miljøudvalg, saneringsudvalg, skoleudvalg, socialudvalg og udvalget vedrørende kommunale værker.

Udvalgene vælger selv deres *formand*, jf. KHSL § 20, stk. 3. Formanden forbereder, indkalder og leder udvalgets møder.

Efter KHSL § 20, stk. 1, der er gentaget i vedtægtens § 3, stk. 2, har udvalgene til opgave at behandle de sager, der af borgerrepræsentationen henvises til udvalgsbehandling efter forelæggelsen i borgerrepræsentationen. Udvalgsbehandlingen skal afsluttes med afgivelse af en skriftlig indstilling ("betænkning") til borgerrepræsentationen om sagens afgørelse. Betænkningen kan indeholde flertals- og mindretalsindstillinger.

Udvalgene har således alene rådgivende funktioner over for borgerrepræsentationen og ingen beslutningskompetence. Herved adskiller de sig afgørende fra de stående udvalg i udvalgsstyrede kommuner.

Det er ikke noget brud på dette princip, at det i styrelsesvedtægtens § 3, stk. 3, er bestemt, at udvalgene i visse tilfælde skal have forhåndsorientering om sager, der er under forberedelse i magistratsafdelingerne. Det gælder sager af et sådant omfang eller af en sådan karakter, at det skønnes rimeligt, at medlemmerne af de faste udvalg får forhåndskendskab til sagen. Orienteringen skal gives på et passende tidspunkt under sagsbehandlingen. Udvalget skal ikke afgive nogen indstilling eller erklæring i disse tilfælde.

Udvalgene kan af magistraten forlange enhver oplysning, som er nødvendig for udvalgsbehandlingen. Det fremgår af KHSL § 20, stk. 1, 2. pkt., som er gentaget i vedtæg-

tens § 3, stk. 2, 2. pkt. Da udvalgenes virksomhed som nævnt kun består i at afgive indstillinger til borgerrepræsentationen i de sager, der er henvist til udvalgsbehandling, må det anses for begrænset, hvor mange og hvilke oplysninger udvalgene kan kræve i henhold til denne bestemmelse.

Medlemmer af og formænd for de faste udvalg får intet særligt vederlag for udvalgsarbejdet.

4.8. Særlige udvalg

4.8.1. § 41-udvalget og revisionsudvalget

I henhold til KHSL § 41, stk. 4, kan borgerrepræsentationen af sin midte nedsætte et udvalg til at meddele samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af udgifter uden for budgettet ("§ 41-udvalget"). Der er i styrelsesvedtægtens § 4 nærmere regler om dette udvalg og dets kompetence. Det består af borgerrepræsentationens formand og seks andre medlemmer af borgerrepræsentationen. Udvalgets bevillingskompetence vedrører beløb på indtil 25.000 kr. Der er endvidere i styrelsesvedtægten tillagt udvalget en erklæringsret over for magistraten bl.a. i førtidspensioneringssager samt i sager om tildeeling af legatportioner i legater under Københavns Kommunes bestyrelse.

I henhold til KHSL § 44, stk. 2, skal borgerrepræsentationen nedsætte et udvalg til behandling af revisionsberetningen. De nærmere regler om revisionsudvalget fastsættes i revisionsvedtægten. Udvalget, der består af fem medlemmer, afgiver betænkning med indstilling om decision af regnskabet til borgerrepræsentationen.

De to udvalg nedsættes for hele borgerrepræsentationens funktionsperiode.

Efter KHSL § 18 skal der foretages en samlet fordeling mellem de politiske grupper af antallet af pladser i de faste udvalg. I praksis indgår § 41-udvalget og revisionsudvalget i denne fordeling.

De to udvalg må således nærmest anses for at have en status, der ligger mellem de faste udvalg og ad hoc udvalgene.

4.8.2. Ad hoc udvalg

I henhold til KHSL § 19 kan borgerrepræsentationen nedsætte andre udvalg ("ad hoc udvalg") af og blandt borgerrepræsentationens medlemmer, når borgerrepræsentationen finder, at en sag bør underkastes udvalgsbehandling, før beslutning tages. Ad hoc udvalgene har efter § 20 samme opgave som de faste udvalg, dvs. at de skal behandle de sager, der henvises til dem fra borgerrepræsentationen og afgive indstilling herom til borgerrepræsentationen. Valg til ad hoc udvalg sker ved forholdstalsvalg, jf. KHSL § 21.

KHSL indeholder ingen bestemmelse, der svarer til KSL § 17, stk. 4, hvorefter en kommunalbestyrelse kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af rådgivende funktioner, og hvor der kan indvælges både medlemmer af kommunalbestyrelsen og andre.

4.9. Kommunens økonomiske forvaltning

Reglerne om Københavns Kommunes økonomiske forvaltning findes i lovens kapitel VI. De fleste af reglerne svarer til de regler, der findes om den økonomiske forvaltning i andre kommuner i KSL, dog med den forskel, at økonomiudvalgets kompetencer i København udøves af magistraten og overborgmesteren. Endvidere er der en særlig regel i § 43, hvorefter revisionen af Københavns Kommunes regnskaber varetages af kommunens revisionsdirektorat. Endelig skal nævnes det særlige § 41-udvalg, som er omtalt ovenfor i afsnit 4.8.1.

Reglerne om den økonomiske forvaltning inddrages kun i udvalgets overvejelser, for så vidt de har forbindelse med kommunens styrelse.

4.10. Tilsynet

Tilsynet med Københavns Kommune varetages af indenrigsministeren, jf. KHSL § 45.

Reglerne om tilsynets indhold findes i KHSL kapitel VII. De svarer til de regler, som gælder for andre kommuner i henhold til KSL.

4.11. Særlige bestemmelser

I KHSL kapitel VIII findes forskellige bestemmelser, hvoraf de fleste er identiske medtilsvarende regler i KSL. Her skal kun omtales enkelte regler, som har betydning for de styrelsesmæssige forhold.

Efter § 49 varetages øvrighedsforretningerne for København af magistraten, hvor lovgivningen ikke foreskriver andet. Udtrykket øvrighedsforretninger findes ikke i KSL. Københavns Kommune varetager imidlertid en række opgaver, som kommunen henregner til øvrighedsforretninger, fx sager vedrørende næringsvæsenet, førelsen af handelsregistre, prøvelsen af ægteskabsbetingelser, borgerlig vielse mm.

Reglen i KHSL § 53 a svarer til KSL § 66. Bestemmelsen vedrører tilfælde, hvor borgerrepræsentationens formand eller et magistratsmedlem vægrer sig ved at udføre opgaver, som er pålagt den pågældende i henhold til loven eller kommunens styrelsesvedtægt. Ved formandens vægring kan borgerrepræsentationen udpege et af sine medlemmer til at varetage den pågældende opgave. Ved et magistratsmedlems vægring kan magistraten udpege et af sine øvrige medlemmer til at varetage den pågældende opgave. Hvis vægringen er grov eller gentagen, kan borgerrepræsentationen fritage den pågældende for hvervet og udpege et af sine medlemmer til at fungere som formand eller magistratsmedlem. En sådan beslutning skal dog straks forelægges indenrigsministeren til stadfæstelse og herefter efterprøves ved domstolene. Reglen blev indføjet i KHSL ved lov nr. 629 af 23. december 1980 på grund af tidligere konkrete problemer i Københavns Kommune.

4.12. Spørgsmålsretten

Efter KHSL § 2, stk. 3, 2. punktum, kan borgerrepræsentationen af magistraten kræve alle oplysninger om kommunens anliggender. Efter § 10 kan ethvert medlem af borgerrepræsentationen for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutning herom. Disse regler svarer til bestemmelserne i KSL § 11.

Der er imidlertid i borgerrepræsentationens forretningsorden nogle yderligere bestemmelser om borgerrepræsentanternes mulighed for at afkræve magistraten oplysninger ved at stille forespørgsler eller spørgsmål til magistraten. Bestemmelserne har en vis lighed med tilsvarende regler i Folketingets forretningsorden. Derimod findes sådanne bestemmelser, så vidt det vides, ikke i andre kommuner, bortset fra Frederiksberg.

Reglerne om *forespørgsler* findes i forretningsordenens § 6. En forespørgsel skal meddeles skriftligt til formanden, der herefter underretter magistraten (i praksis vedkommende borgmester og tillige overborgmesteren). Forespørgslen besvares mundtligt af den relevante borgmester. Ethvert medlem af borgerrepræsentationen og magistraten kan deltage i en forespørgselsdebat. Hvis forespørgslen vedrører flere magistratsafdelinger, besvares den enten af den borgmester, hvis område forespørgslen i hovedsagen angår, eller de berørte borgmestre kommer med hver sit bidrag.

Reglerne om *spørgsmål* findes i forretningsordenens § 7. Spørgsmål kan stilles både mundtligt og skriftligt. De skal dog altid formuleres skriftligt, være kort og bestemt affattede samt normalt være ledsaget af en kort skriftlig begrundelse. De skal indgives til borgerrepræsentationen senest kl. 12 to hverdage før det pågældende møde og skal samme dag videresendes til vedkommende borgmester. Spørgeren skal ved indgivelsen af spørgsmålet angive, om den pågældende ønsker mundtlig eller skriftlig besvarelse. Den skriftlige besvarelse omdeles på medlemmernes pladser og optages i referatet af det pågældende møde i borgerrepræsentationens forhandlinger. Der sker ingen drøftelse af sagen i borgerrepræsentationen. Ved mundtlig behandling i borgerrepræsentationen er det kun spørgeren og den borgmester, der besvarer spørgsmålet, der har taleret.

Der kan hverken tages beslutning i forbindelse med en forespørgsel eller et spørgsmål.

5. Sammenligning af styrelsesreglerne for Københavns Kommune og andre kommuner

Som det er fremgået af afsnit 4, svarer en meget stor del af de regler, der gælder for Københavns Kommune, til de regler, der gælder for kommunerne i resten af landet. Der er imidlertid også en række særregler, hvoraf de fleste skyldes, at Københavns Kommune har et magistratsstyre. Dog er der en række forskelle mellem København og de øvrige magistratskommuner, bl.a. i sammenhæng med kommunens størrelse og dens status som landets hovedstad.

5.1. De centrale forskelle mellem udvalgsstyre og magistratsstyre

De centrale forskelle mellem et udvalgsstyre og et magistratsstyre vedrører varetagelsen af den umiddelbare forvaltning og den øverste daglige ledelse eller den administrative ledelse. Endvidere er der væsentlig forskel på varetagelsen af de koordinerende funktioner.

I en udvalgsstyret kommune varetages den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender af de stående udvalg og økonomiudvalget. Borgmesteren varetager den administrative ledelse. De koordinerende funktioner varetages af økonomiudvalget og borgmesteren.

I en magistratsstyret kommune varetager (over)borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten hver for deres afdeling både den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. Koordinationen skal varetages af den samlede magistrat samt af de enkelte magistratsmedlemmer. De faste udvalg har alene rådgivende funktioner.

Da disse centrale begreber spiller en væsentlig rolle ved udvalgets *overvejelser* i de følgende kapitler om ændringer i Københavns Kommunes styre, skal der allerede her søges givet en kort beskrivelse af, hvad de forskellige udtryk dækker over.

5.7.7. Den umiddelbare forvaltning

En nærmere fastlæggelse af begrebet umiddelbar forvaltning findes i betænkning nr.

894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv., kapitel IV, afsnit 6.4.2. (side 75 ff.). (Betænkningen betegnes i det følgende som "Betænkning 894"). Begrebsfastlæggelsen i Betænkning 894 anvendes i nærværende betænkning. Da fastlæggelsen er sket med udgangspunkt i forholdene i en udvalgsstyret kommune, vil beskrivelsen dog blive tilpasset de københavnske forhold.

Den umiddelbare forvaltning i Københavns Kommune varetages af borgmestrene, jf. KHSL § 30. Det indebærer, at en borgmester kan træffe beslutning i sager, der hører under den pågældendes forretningsområde, når dette er et nødvendigt eller naturligt led i forvaltningen af det pågældende sagsområde. Borgmesteren kan derimod ikke træffe beslutninger, der rækker herudover, dvs. beslutninger, der ikke har et forvaltnings- eller bestyrelsespræg, men har større eller mere principiel betydning. I sådanne tilfælde må sagerne forelægges for borgerrepræsentationen, eventuelt med det resultat, at denne bemyndiger borgmesteren til at træffe afgørelse i den konkrete sag eller tillige i fremtidige lignende sager.

Borgmesteren kan således, så længe borgerrepræsentationen ikke griber ind, foretage alle de dispositioner, som med rimelighed kan karakteriseres som et naturligt led i forvaltningen af afdelingens sagsområde, herunder træffe afgørelser af det nævnte bestyrelsesmæssige indhold på egen hånd.

Borgmesteren må imidlertid holde sig inden for de retningslinier, som borgerrepræsentationen har fastlagt. Borgerrepræsentationen kan endvidere altid gribe ind i sagsekspektionen ved at fastlægge (yderligere) generelle retningslinier eller ved at overtage behandlingen af den konkrete sag. Da borgmesterens adgang til selvstændig forvaltning således kan udvides og indsnævres efter borgerrepræsentationens bestemmelse, taler man populært om, at der foreligger en art "gummiboldsituation".

Der er dog visse grænser for, i hvilken udstrækning borgerrepræsentationen kan begrænse den enkelte borgmesters varetagelse af den umiddelbare forvaltning. Borgerrepræ-

sentationens beslutning om at tage en konkret sag op til behandling vil aldrig kunne være i strid med en borgmesters rettigheder i medfør af KHSL § 30. Derimod vil en beslutning om helt at fratage en borgmester den umiddelbare forvaltning være i strid med reglerne om mindretalsindflydelse. I øvrigt må lovligheden af at fastlægge generelle retningslinier for borgmestrenes forvaltning afhænge af detaljeringsgraden af disse retningslinier sammenholdt med antallet af de beslutninger, de vedrører. Jo mere detaljerede retningslinierne er, jo færre beslutninger må de vedrøre.

5.1.2. Den administrative ledelse

Betænkning 894 indeholder i kapitel IV, afsnit 3.2.4. (side 48 ff.) en beskrivelse af borgmesterens funktioner som daglig leder af kommunens administration og herunder særligt af begrebet "den daglige ledelse". På baggrund af betænkningens anbefaling blev begrebet "daglig ledelse" i KSL § 31 ændret til "den øverste daglige ledelse". I denne betænkning anvendes dog hovedsageligt udtrykket "den administrative ledelse" for at markere, at der er tale om beføjelser i forhold til administrationen og et ansvar for, at det kommunale administrationsapparat er funktionsdygtigt.

Den administrative ledelse indebærer en række forskellige opgaver. Disse opgaver vedrører dels sagernes formelle behandling og den afsluttende sagsekspektion, dels personaleledelse og personaleadministration. Derimod indebærer den administrative ledelse ingen beføjelser med hensyn til det materielle indhold af beslutningerne, idet dette er et led i den umiddelbare forvaltning eller i de beslutninger, der træffes af borgerrepræsentationen.

Det må dog understreges, at der især på personaleområdet ikke altid kan sondres skarpt mellem den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. Navnlig hvis kompetencerne udøves af den samme person, fx et magistratsmedlem, kan det være vanskeligt at afgøre, hvornår beføjelserne udøves som led i den umiddelbare forvaltning, og hvornår de udøves som administrativ ledelse.

Som nævnt varetager borgmesteren i en udvalgsstyret kommune hele den administrative ledelse. Udvalgsstyrede kommuner har således en enhedsforvaltning - en forvaltning, som ledes af én og samme person, borgmesteren. I magistratskommunerne er den administrative ledelse delt mellem magistratens medlemmer.

Da magistratens medlemmer også varetager den umiddelbare forvaltning, svarer det enkelte magistratsmedlems kompetence både til et stående udvalgs kompetence og en forholdsmæssig andel af borgmesterens kompetence i en udvalgsstyret kommune.

5.1.3. De koordinerende funktioner

De koordinerende funktioner vedrører samordning, prioritering og samlet styring af hele den kommunale virksomhed. Denne styring foregår først og fremmest på grundlag af den økonomiske planlægning, som kommer til udtryk i årsbudgettet og budgetoverslagene. Derudover foretages der en samordning af kommunens øvrige planlægning (sektorplaner, arealanvendelsesplaner mv.).

I en udvalgsstyret kommune varetages de koordinerende funktioner af økonomiudvalget og borgmesteren, som er formand for økonomiudvalget. I magistratskommunerne varetages opgaverne af den samlede magistrat og af de enkelte magistratsmedlemmer, herunder specielt (over)borgmesteren, som er formand for magistraten.

5.1.4. Forskelle med hensyn til mindretalsindflydelse

I udvalgsstyret tillægges kommunalbestyrelsens mindretal indflydelse ved, at valgene til økonomiudvalget og de stående udvalg foretages som forholdstalsvalg, jf. KSL § 24, stk. 3, § 25, stk. 1, og § 27. Det betyder, at mindretallene får ret til at besætte et antal pladser i udvalgene, som forholdsmæssigt svarer til deres mandattal i kommunalbestyrelsen. Herved bliver mindretallene deltagere i den umiddelbare forvaltning. Deres indflydelse består først og fremmest i en ret til at komme til orde i udvalgene, hvor en lang række beslutninger træffes, og hvor de således vil kunne præge re-

sultatet. Derimod har mindretallene ingen ret til at forlange, at en vis andel af de trufne afgørelser skal udformes i overensstemmelse med deres opfattelse.

I magistratsstyret, hvor den umiddelbare forvaltning varetages af magistratens medlemmer, tillægges mindretallene indflydelse ved, at magistraten vælges ved forholdstalsvalg, jf. KHSL § 5, stk. 2. Indflydelsen bliver imidlertid væsentlig anderledes end i de udvalgsstyrede kommuner. Det er således kun de større mindretal, der får mulighed for at udpege et magistratsmedlem (i København: en borgmester), mens alle mindretal normalt bliver repræsenteret i udvalgene i de udvalgsstyrede kommuner. De mindretal, der får en borgmesterpost, får til gengæld overladt hele den umiddelbare forvaltning af det pågældende område til selvstændig varetagelse.

Da den administrative ledelse i magistratsstyret også er delt mellem magistratens medlemmer, får de større mindretal en yderligere indflydelse ved at varetage en del af de administrative ledelsesfunktioner, som i de udvalgsstyrede kommuner er placeret hos den flertalsvalgte borgmester.

5.2. Sammenligning med de øvrige magistratskommuner

5.2.1. De øvrige magistratsordninger

Med hjemmel i KSL § 64 er der etableret magistratsordninger i Odense, Århus og Aalborg Kommuner. Frederiksberg Kommune, som også har adgang til at etablere et magistratsstyre, har derimod ikke udnyttet denne adgang.

Med hensyn til indholdet af de enkelte magistratsordninger kan henvises til betænkning 894, kapitel VII og bilag 1 (side 182 ff. og side 227 ff.), hvor der er givet en udførlig beskrivelse af ordningen i hver enkelt magistratskommune.

Udvalget har derfor ikke fundet det påkrævet på dette sted at give en samlet beskrivelse af magistratsordningerne i de øvrige magistratskommuner. Derimod vil de øvrige magistratskommuners forhold blive inddraget i udvalgets overvejelser i de følgende kapitler, navnlig i kapitel 5, hvor udvalget overvejer

mulighederne for ændringer i det københavnske magistratsstyre.

Det skal bemærkes, at der siden Betænkning 894 blev afgivet i 1980, er gennemført følgende principielle ændringer i magistratskommunernes styre:

I *Århus Kommune* er magistraten udvidet med enrådsmand, så den nu består af borgmesteren og fem rådmænd. Der er tilsvarende sket en udvidelse af antallet af faste udvalg fra fem til seks udvalg. Udvalgenes arbejdsområde svarer fortsat til magistratsafdelingernes.

I *Aalborg Kommune* har den samlede magistrat fået tillagt en række opgaver af tværgående karakter. Det drejer sig om opgaver, som i udvalgsstyrede kommuner ligger i økonomiudvalget. Magistraten har således indseende med kommunens kasse- og regnskabsvæsen og med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Herudover fastsætter magistraten regler om behandling af løn- og personalesager. Endelig har magistraten ansvar for en samordnet løsning af kommunens planlægningsopgaver, herunder kommuneplanlægningen. Magistratens erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens planlægningsopgaver, inden sagen forelægges byrådet til beslutning.

5.2.2. Forskelle mellem den københavnske magistratsordning og de øvrige magistratsordninger

Der findes en række fællestræk mellem den københavnske styrelsesordning og magistratsordningerne i Odense, Aalborg og Århus Kommuner. Som det er fremgået af beskrivelsen i dette kapitel, er der imidlertid også en række forskelle mellem den københavnske ordning og de øvrige ordninger, og mellem disse ordninger indbyrdes. I det følgende gives en oversigt over disse forskelle.

Rent terminologisk er der den forskel, at kommunalbestyrelsen i København benævnes borgerepræsentationen, mens der i de øvrige magistratskommuner benyttes betegnelsen "byråd". Magistratens medlemmer i København betegnes "overborgmester" og "borgmestre", mens der i de øvrige magistratskom-

muner er én borgmester og et antal rådmænd. Som fællesbetegnelse benyttes udtrykket magistratsmedlem.

Antallet af medlemmer i kommunalbestyrelsen varierer. I København har borgerrepræsentationen 55 medlemmer. I de øvrige magistratskommuner kan der højst være 31 byrådsmedlemmer. Dette maksimum er udnyttet i Aalborg og Århus, mens Odense kun har 29 medlemmer i byrådet.

Antallet af magistratsmedlemmer varierer også. I København er der syv medlemmer, i Århus seks, og i Aalborg og Odense fem medlemmer af magistraten.

Som følge heraf er der også forskelle i sagsfordelingen mellem magistratsafdelingerne.

I Aalborg Kommune er der tillagt den samlede magistrat særlige kompetencer, jf. ovenfor i afsnit 5.2.1.

Antallet af faste udvalg og disses sagsområde varierer også. I København er der flere udvalg end magistratsafdelinger og ingen direkte sammenhæng mellem udvalgenes sagsområde og magistratsafdelingernes sagsområde. I Århus og Aalborg er der et udvalg for hver magistratsafdeling, mens der i Odense ikke er noget udvalg, som svarer til borgmesterens afdeling.

De faste udvalg i Odense kommune har en særlig status, idet de i første række virker som rådgivende organer for de enkelte rådmænd, som er formænd for de faste udvalg.

I København vælges magistratens medlemmer ved et samlet forholdstalsvalg. Det tilkommer den gruppe, der ved valget opnår det største delingstal, at udpege overborgmesteren. I de andre magistratskommuner vælges borgmesteren ved flertalsvalg af byrådet forud for de øvrige medlemmer af magistraten, men således at borgmesterens plads indgår i forholdstalsvalget af magistraten.

I København og Århus har et magistratsmedlem fortrinsret til at vælge sin hidtidige magistratsafdeling. Denne ret gælder ikke i Aalborg og Odense.

Den københavnske ordning, hvorefter magistratens medlemmer udtræder af borgerrepræsentationen, kendes ikke andre steder.

Det er også kun i København, at der ikke er

personsammenfald mellem formanden for borgerrepræsentationen og formanden for magistraten. I de øvrige kommuner varetager borgmesteren begge formandsposter.

København er desuden den eneste kommune, hvor formanden skal overlade mødeledelsen til en næstformand, hvis han ønsker at deltage i forhandlingerne. København er også den eneste kommune, som har 4 næstformænd. I de andre magistratskommuner er der 2 næstformænd.

I de øvrige magistratskommuner vælges der stedfortrædere for rådmændene for hele valgperioden, og der findes detaljerede regler om, hvorledes der skal forholdes, hvis borgmesteren eller et andet magistratsmedlem får forfald af kortere eller længere varighed. I København kan overborgmesteren ved en borgmesters forfald af kortere varighed konstituere en anden borgmester, mens borgerrepræsentationen ved længerevarende forfald kan konstituere et af sine medlemmer.

I styrelsesvedtægterne for Odense og Århus findes der bestemmelser svarende til KSL § 31, hvorefter borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. En tilsvarende udtrykkelig bestemmelse findes ikke i Aalborg Kommunes styrelsesvedtægt, ligesom bestemmelsen ikke findes i den københavnske styrelseslovgivning.

I Københavns Kommune underskrives beslutningsprotokollen ikke som i landets øvrige kommuner af de medlemmer, der har deltaget i mødet, men kun af formanden for borgerrepræsentationen samt af borgerrepræsentationens sekretær.

Medlemmerne af borgerrepræsentationen modtager alene et fast vederlag. Beløbet er ikke det samme som det faste vederlag til medlemmerne af landets øvrige kommunalbestyrelser, hvor der i øvrigt ud over vederlaget ydes diæter mv. Borgerrepræsentationens medlemmer har heller ikke mulighed for at få dækket tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med deres kommunale hverv.

Kun i Københavns Kommune er der mulighed for at yde repræsentationsgodtgørelse til borgerrepræsentationens formand og næst-

formænd samt til magistratens medlemmer.

Københavns Kommunes regnskab aflægges af overborgmesteren. I de øvrige magistratskommuner aflægges regnskabet af magistraten.

Københavns Kommune er den eneste kommune i landet, som har sit eget revisionsdirektorat.

Den særlige ret til at stille spørgsmål og forespørgsler findes heller ikke i de øvrige magistratskommuner eller i andre kommuner bortset fra Frederiksberg.

Endelig skal det nævnes, at kun Københavns Kommune er undergivet indenrigsministerens tilsyn, mens de øvrige magistratskommuner hører under de respektive tilsynsråd.

Kapitel 4. Problemer ved den gældende styrelsesordning

1. Generelt om baggrunden for problemerne. Afgrænsning af udvalgets arbejde

Som nævnt i kapitel 1, afsnit 2, har der vist sig en række symptomer på, at styrelsesordningen i Københavns Kommune ikke fungerer tilfredsstillende. Blandt disse symptomer skal nævnes, at borgerrepræsentationen holder mange og lange møder, at den samlede magistrat ikke fungerer, og at informationsniveauet i de faste udvalg er utilfredsstillende.

Til brug for sit arbejde fandt udvalget det nødvendigt at indhente nærmere oplysninger om forholdene i Københavns Kommune og om politikernes egen vurdering af problemerne. Udvalget har derfor, som nævnt i kapitel 1, afsnit 4, haft en række samtaler med politiske repræsentanter for Københavns Kommune (borgerrepræsentationens formand og gruppeformænd samt overborgmesteren og borgmestrene). Ved disse samtaler og ved udvalgets øvrige drøftelser er der afdækket en række problemer i kommunen og en række forskelligartede årsager til disse.

En del af de bagvedliggende årsager til problemerne kan findes i de styrelsesmæssige forhold. I andre tilfælde må årsagen til problemerne søges i forhold, der ikke er af retlig karakter, men hovedsagelig af politisk eller samarbejds-mæssig art.

Udvalget har til opgave at analysere de styrelsesmæssige problemer og foreslå ændringer, der kan forbedre de styrelsesmæssige forhold. En afhjælpning af problemer, som skyldes de nævnte andre forhold, ligger derfor uden for udvalgets kommissorium - og i øvrigt uden for de forhold, som kan reguleres af lovgivningen. Disse forhold skal imidlertid også omtales, fordi de har betydning for udvalgets arbejde. De er en del af den politiske virkelighed i Københavns Kommune, og deres

tilstedeværelse kan betyde, at ændringer i styrelseslovgivningen ikke kan løse alle problemer i kommunen.

Det betyder dog ikke, at udvalgets forslag vil være uden betydning for kommunens muligheder for at fungere bedre end i dag. Selv om de ikke-retlige faktorer sætter visse grænser for, hvor langt man kan nå med en løsning af problemerne ved ændringer af styrelseslovgivningen, har styrelsesreglerne klart en væsentlig betydning for kommunens funktionsdygtighed. Hensigtsmæssige styrelsesregler kan bidrage til at afhjælpe de eksisterende problemer, herunder konflikter af ikke-retlig art, og til at forebygge, at der opstår nye problemer. Udvalget må derfor ved sine overvejelser om ændringer i styrelsesreglerne tage udgangspunkt i den eksisterende politiske virkelighed i kommunen. En beskrivelse af de ikke-retlige problemer får dermed betydning for udformningen af de forslag, som udvalget fremsætter vedrørende ændringer i de styrelsesmæssige forhold.

Et overordnet formål med udvalgets ændringsforslag må være at gøre det københavnske styre bedre egnet til konfliktløsning. Det kan efter udvalgets opfattelse bedst ske ved at få de eksisterende konflikter frem så hurtigt som muligt i de kommunalpolitiske organer, således at politikerne kan drøfte dem og fremkomme med indstilling eller beslutning om deres løsning.

Udvalgets beskrivelse af de ikke-retlige problemer og deres baggrund findes i afsnit 2. I afsnit 3 redegøres der for de problemer af styrelsesmæssig karakter, som udvalget har konstateret ved sine undersøgelser.

Efter sit kommissorium skal udvalget også beskrive fordelene ved den gældende københavnske styrelsesordning. Fordelene kan imidlertid bedst beskrives ved en sammenlig-

ning med andre styrelsesordninger. Beskrivelsen vil derfor blive udskudt til de følgende kapitler, hvor udvalget overvejer ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune, som kan bidrage til en løsning af de eksisterende problemer. I dette kapitel vil alene blive nævnt nogle områder, hvor der fra politisk side er udtrykt tilfredshed med de københavnske særordninger (afsnit 4).

2. De ikke-retlige årsager til problemerne

2.1. Modsætningsforhold - manglende tillid

Der eksisterer betydelige modsætningsforhold, især af politisk og samarbejdsmæssig karakter, mellem grupper og personer i det københavnske styre. Det skyldes bl.a., at de forskellige partier har en forskellig opfattelse af deres rolle i kommunens styre og af, hvad kommunalpolitik er og bør være. Mens den ene gruppe hævder, at den anden gruppe i sine forslag ser bort fra de økonomiske realiteter, finder denne anden gruppe det forkert blot at fremlægge "lappeløsninger", og ønsker i stedet at fremtvinge mere radikale løsninger, evt. på landspolitisk plan.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at samarbejdsproblemer ofte vil have en tendens til at forstærkes i en periode som den nuværende med sociale og økonomiske problemer, mens samarbejdet typisk går lettere i økonomiske opgangsperioder.

De nævnte modsætningsforhold bevirker, at politikerne - og det får især betydning for borgmestrene - er tilbageholdende med at komme frem med deres ideer, forslag, informationer o.lign. både i magistraten og i de faste udvalg af frygt for politisk "misbrug". Et sådant "misbrug" kan fx bestå i offentliggørelse af informationer om foreløbige planer eller af oplysninger, der var givet som fortrolige. Der kan også være tale om, at medlemmer af borgerrepræsentationen i et offentligt møde stiller spørgsmål eller forespørgsler for at få uddybet en oplysning, der var givet som fortrolig. Begge dele fører til, at der fremtvinges en offentlig debat på et tidspunkt, hvor sa-

gen efter den pågældende politikers opfattelse ikke er moden hertil.

Konsekvensen af den udbredte mistillid er, at der ikke sker den uformelle meningsudveksling mellem grupperne, som i andre kommuner anses for særdeles frugtbar og helt nødvendig for at få det politiske liv til at fungere.

Der eksisterer også modsætningsforhold mellem byens centrale styre og befolkningen i de enkelte bydele. Det skyldes i hvert fald delvis, at kommunen er så stor og har en meget uensartet befolkningssammensætning. Det sker, at der fremsættes forslag både i magistraten og i borgerrepræsentationen, som man ikke på forhånd skulle forvente flertal for, men hvor forslagsstilleren har en forventning om, at der på grund af lokal opbakning er mulighed for, at forslaget alligevel vil blive vedtaget i borgerrepræsentationen.

2.2. Polarisering mellem de politiske grupper mv.

Ulemperne ved de nævnte modsætningsforhold får særlig vægt i forbindelse med den nuværende politiske konstellation i borgerrepræsentationen, hvor der er mange grupper repræsenteret og ikke noget fast flertal. I 1982-85 var der 11 grupper, mens der i 1986-89 er 9 forskellige grupper i borgerrepræsentationen, heraf flere enmandsgrupper. Det bevirker, at det kan være vanskeligt overhovedet at få truffet en beslutning. Ved konstitueringen i 1985 opstod der to næsten lige store blokke på henholdsvis 29 og 26 medlemmer. I en meget stor del af de sager, der kommer til behandling i borgerrepræsentationen, stemmes der i overensstemmelse med denne blokdeling. Men den forudgående debat får ofte i meget høj grad præg af forsøg på at påvirke de små politiske grupper "i midten" for at ændre stemmefordelingen og dermed sagens udfald, mens der ikke gøres forsøg på at opnå kompromis mellem de to blokke. Blokdelingen medfører således en stærk polarisering, og debatten tjener ikke i synderlig grad til at bøjede de forskellige synspunkter mod hinanden, men i højere grad til at markere sig politisk over for modstanderne. Mindretallet be-

skylder flertallet for manipulation, mens flertallet finder, at mindretallets handlemåde er udtryk for obstruktion. Sådanne holdninger er ikke ukendte i det politiske liv i andre kommuner, men de har i København fået en usædvanlig styrke, som bevirker, at debatten i borgerrepræsentationen får en noget fastlåst og mindre konstruktiv karakter.

Den polariserede og fastlåste forhandlings-situation genfindes i magistraten, hvor der ofte tages forbehold i "blokke", enten af de to SF-borgmestre sammen med VS-borgmesteren mod et forslag fremsat af en af de øvrige 4 borgmestre, eller også af alle disse 4 borgmestre mod et forslag fremsat af en af "venstrefløjborgmestrene". Der foregår ingen reel debat på magistratens møder, jf. nærmere herom i afsnit 3.1.

Polariseringen i magistraten har desuden en tendens til at forplante sig til de kommunalt ansatte, som jo har den pågældende afdelings borgmester som politisk-administrativ chef. Det betyder bl.a., at sager, som i andre kommuner kan behandles uformelt på almindeligt sagsbehandlerplan, i København ofte skal forelægges for borgmesteren eller i hvert fald for den administrative chef for afdelingen. Dette giver naturligvis en tungere arbejdsgang. Det er dog indtrykket, at samarbejdet på det administrative plan glider lettere end på det politiske plan.

Den polariserede og fastlåste situation eksisterer også i de faste udvalg, som derfor heller ikke kan bidrage til en mere konstruktiv debat, jf. nærmere i afsnit 3.2.

2.3. 1977-lovens styrelsesordning efterleves ikke fuldt ud i praksis

Der er flere tegn på, at den styrelsesordning, som det var hensigten at indføre med den københavnske styrelseslov fra 1977, ikke rigtigt er slået igennem i praksis i kommunen. Efter 1938-loven udgjorde magistraten og borgerrepræsentationen i forening Københavns Kommunalbestyrelse, jf. kapitel 3, afsnit 2 og 4.1.1. Hensigten med 1977-loven var klart at understrege, at borgerrepræsentationen skal være den øverste politiske myndighed i kommunen, over for hvis beslutninger der ikke tilkommer

magistraten nogen selvstændig beslutningskompetence. Dette blev udtrykkeligt fastslået i KHSL § 2 og i de tilhørende lovbemærkninger. Trods dette leves det politiske liv i en vis udstrækning, som om den tidligere styrelsesordning stadig var gældende. Der synes fortsat at være et skarpt skel mellem borgerrepræsentationen og magistraten. Det er således en udbredt opfattelse, at magistraten har monopol på informationsformidlingen og suverænt kan bestemme, hvilke informationer der skal tilflyde borgerrepræsentationens medlemmer og offentligheden og hvornår. Disse forhold har medført betydelig utilfredshed over utilstrækkelig information og kommunikation.

Det er endvidere en udbredt opfattelse, at hver borgmester helt selvstændigt kan tilrettelægge administrationen af sin afdeling, uden at borgerrepræsentationen kan og bør blande sig heri. Det forekommer endog, at borgmestrene - og det gælder både "flertalsborgmestre" og "mindretalsborgmestre" - udøver forvaltningen på en måde, der ikke er i overensstemmelse med de holdninger, der har fundet udtryk i borgerrepræsentationen. Denne opfattelse går langt ud over ordlyden af KHSL § 30 om, at hver borgmester på eget ansvar forestår den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde. Som det er beskrevet i kapitel 3, afsnit 5.1.1., indebærer bestemmelsen blot, at hver borgmester kan administrere på egen hånd, så længe borgerrepræsentationen ikke ønsker at blande sig, men borgerrepræsentationen er som kommunens højeste myndighed på ingen måde afskåret fra at give retningslinier for de enkelte magistratsafdelingers virksomhed.

I denne forbindelse skal det også nævnes, at der i Københavns Kommune tilsyneladende er en forestilling om, at borgerrepræsentationen fungerer som et "byparlament", mens magistraten har rollen som "regering". Denne opfattelse kunne være forståelig, da kommunen havde sit tokammersystem, men den har i dag ingen baggrund i KHSL. Efter loven er borgerrepræsentationen en kommunalbestyrelse på lige fod med landets øvrige kommunalbestyrelser. Men det må nok erkendes, at virkeligheden heller ikke på dette område

ganske svarer til lovens intentioner. Borgerrepræsentationens faktiske funktion minder på nogle punkter mere om Folketingets. Det betyder, at medlemmerne taler mere til offentligheden end til hinanden, og at formålet med at gå på talerstolen undertiden i højere grad er at fremkomme med indlæg af generel, politisk karakter, end at søge at indgå i en saglig dialog med henblik på opnåelse af en kompromisløsning.

Opfattelsen af at være henholdsvis "byparlament" og "regering" skyldes efter udvalgets opfattelse både den historiske udvikling og psykologiske faktorer. Borgerrepræsentationens størrelse og nærheden til Folketinget på Christiansborg bevirker formentlig, at politikerne i Københavns Kommune altid vil føle sig lidt nærmere Folketinget end en almindelig kommunalbestyrelse, uanset hvilke styrelsesregler der gælder. Påvirkningen fra Folketinget har dog tidligere været mere udtalt, fordi flere medlemmer af borgerrepræsentationen end i dag samtidig var folketingsmedlemmer.

Opfattelsen har også en vis sammenhæng med den københavnske styrelsesordning. Beslutningsprocessen i borgerrepræsentationen, hvor der i større sager er 2 behandlinger i "salen" med mellemliggende udvalgsbehandling, kan i nogen grad minde om Folketingets beslutningsprocedure. Andre lighedspunkter er udvalgenes ret til at kalde borgmestrene til "samråd" og deres mulighed for at modtage deputationer. Ligheden med Folketinget viser sig også i de særlige regler i kommunens forretningsorden om spørgsmål og forespørgsler. Sådanne regler findes ikke i andre kommuner (bortset fra Frederiksberg), men ligner de tilsvarende regler i Folketingets forretningsorden. I praksis benyttes spørgsmålsretten ofte til politiske markeringer ligesom i Folketinget.

3. De styrelsesmæssige problemer

Umiddelbart kan det forekomme mest naturligt at indlede problemgennemgangen med en redegørelse for problemerne i borgerrepræsentationen, som jo er den højeste myndighed i kommunen. Imidlertid er det efter udvalgets opfattelse ikke i borgerrepræsentationen, at

de mest alvorlige problemer findes, og de problemer, der er her, er i en vis udstrækning en konsekvens af, at de andre kommunalpolitiske organer, dvs. magistraten og de faste udvalg, ikke fungerer tilfredsstillende. Der indledes derfor med en redegørelse for problemerne ved disse organs funktion.

3.1. Den samlede magistrat

Et af de alvorligste problemer i Københavns Kommune er utvivlsomt, at den samlede magistrat ikke fungerer. Magistratens møder er ganske kortvarige, normalt af 10-20 minutters varighed. Der foregår ingen egentlig debat på møderne, men alene en kort oplæsning af de sager, der er på dagsordenen for mødet, hvorefter de borgmestre, der ikke umiddelbart er enige i forslagene, tager forbehold, inden sagerne videresendes til borgerrepræsentationen.

Herved svigter et væsentligt led i kommunens styre helt. Selv om det ikke fremgår udtrykkeligt af lovens ord, er det klart forudsat, at den samlede magistrat skal udgøre et koordinerende led, som - i lighed med økonomiudvalget i andre kommuner - varetager en række tværgående opgaver, navnlig vedrørende budget, personale og planlægning, og som samordner det arbejde, der foregår i de enkelte afdelinger. Men i praksis sker dette altså ikke.

Da magistraten ikke engang drøfter de sager, der er på dagsordenen, er der end mindre tale om, at borgmestrene drøfter sager uden for dagsordenen for at få en fornemmelse af den generelle politiske holdning.

Der er heller ikke tradition for, at de enkelte borgmestre trækker forslag tilbage, som der ikke er flertal for. Alle forslag fremsendes til borgerrepræsentationen, uanset om kun en enkelt eller nogle få borgmestre støtter dem. Herved adskiller forholdene i Københavns Kommune sig markant fra de øvrige magistratskommuner.

Den manglende drøftelse i magistraten medfører, at administrationen og senere borgerrepræsentationen må anvende megen tid på at behandle forslag, som ikke har nogen chance for vedtagelse.

Som tidligere nævnt kan begrundelsen for

at fremsætte sådanne "mindretalsforslag" for borgerrepræsentationen - ud over ønsket om en politisk markering - i visse tilfælde være en formodning om, at forslaget vil kunne vinde tilslutning i borgerrepræsentationen, fordi det svarer til ønskerne hos borgerne i den pågældende bydel.

Der gøres ej heller forsøg på tidsmæssig koordination i forbindelse med fremsendelse af sager til borgerrepræsentationen. Det fører undertiden til en ophobning af sager på enkelte møder i borgerrepræsentationen, navnlig lige før sommerferien og lige før regnskabsårets udløb.

Endvidere bliver sagerne undertiden fremsendt så sent, at der ikke levnes borgerrepræsentationen den fornødne tid til en forsvarlig sagsbehandling.

Når borgmestre tager forbehold ved en sags fremsendelse til borgerrepræsentationen, skyldes det ikke altid, at de er uenige i det fremsatte forslag. Undertiden tages der forbehold, fordi borgmesteren ikke kan overskue sagen. Det skyldes i mange tilfælde, at borgmesteren har modtaget sagen så sent - fredag eftermiddag inden mødet den følgende mandag morgen - at der ikke har været tid til at sætte sig ind i sagen, eller i hvert fald ikke til at drøfte den med den politiske gruppe i borgerrepræsentationen.

Det forekommer i øvrigt også, at sager bliver ændret i borgerrepræsentationen, selv om der ikke er taget forbehold i magistraten.

Hvis en eller flere borgmestre "tager forbehold" i en sag, fremsendes sagen uden yderligere begrundelse, uanset at muligheden herfor er til stede med hjemmel i KHSL § 31, stk. 4. Det er derfor umuligt for borgerrepræsentationens medlemmer at se, hvorfor den pågældende borgmester ikke har kunnet tiltræde forslaget. Der må i givet fald anvendes tid i borgerrepræsentationen til at oplyse begrundelsen.

Da der ikke sker nogen koordination i den samlede magistrat, varetager overborgmesteren i stedet visse koordinerende funktioner. Det er således overborgmesteren, der i praksis fører budgetforhandlingerne, og det er overborgmesterens og ikke magistratens budget-

forslag, der fremlægges i borgerrepræsentationen.

Efter KHSL § 33, stk. 2, skal overborgmesterens erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden sagen forelægges i et magistratsmøde, og erklæringen skal ledsage magistratens indstilling til borgerrepræsentationen. Det anføres, at denne beføjelse i praksis undertiden bruges til at udskyde behandlingen af en sag i urimelig lang tid. Det hænger formentlig sammen med, at det i praksis ikke er muligt at standse sager i den samlede magistrat.

Når der går lang tid, inden § 33-erklæringerne afgives, skyldes det i en del tilfælde, at overborgmesteren optager forhandlinger med den pågældende borgmester om ændringer i indstillingen af hensyn til den samlede prioritering af kommunens udgifter, således at der kan gives en positiv erklæring.

3.2. De faste udvalg

De faste udvalgs virksomhed er langt mere beskeden end i de øvrige magistratskommuner. De fleste faste udvalg i Københavns Kommune holder kun ganske få og kortvarige møder, og der behandles kun et mindre antal sager. I 1985 og 1986 blev der i gennemsnit holdt 3-6 møder årligt. Byplan- og trafikudvalget, budgetudvalget og socialudvalget holder dog møder noget oftere, i de to nævnte år henholdsvis 12, 9 og 9 møder. Til gengæld holdt skoleudvalget kun 2 møder pr. år, hvilket formentlig skyldes, at de fleste sager på dette område drøftes i skoledirektionen. Der blev i 1985 og 1986 behandlet 2-7 sager pr. udvalgsmøde, og møderne havde en varighed af ca. 1-3 timer.

Borgmesteren for det pågældende sagsområde og nogle af dennes embedsmænd deltager i udvalgsmøderne. Undertiden tilkaldes de dog først til "samråd" med udvalget, efter at udvalgsmedlemmerne har haft lejlighed til at drøfte sagerne alene. I budgetudvalgets møder deltager overborgmesteren og i vid udstrækning også de øvrige borgmestre.

Der stilles imidlertid normalt ikke mange spørgsmål til borgmestrene, og disse giver heller ikke af egen drift informationer i større

udstrækning. Reglen i styrelsesvedtægtens § 3, stk. 3, hvorefter borgmesteren skal give en forhåndsorientering til udvalgene i større og mere principielle sager, finder sjældent anvendelse i praksis.

Budgetudvalget stiller efter forelæggelse af overborgmesterens budgetforslag i august måned en lang række spørgsmål (i 1985: ca. 200, i 1986: 106). Spørgsmålene besvares skriftligt af borgmestrene og fremlægges efter ca. 1 uge på et møde i udvalget. Der gives ikke adgang til dette møde for andre borgerrepræsentanter end budgetudvalgets medlemmer. Der sker ingen drøftelse i udvalget af det samlede budgetforslag eller af kommunens økonomiske politik i almindelighed, og udvalget bliver hverken inddraget i budgetforberedelserne og forhandlingerne tidligere på året eller i de afsluttende budgetforhandlinger i september måned inden vedtagelsen i borgerrepræsentationen. Disse forhandlinger føres mellem de politiske gruppers formænd og overborgmesteren.

Efter lovgivningen er det hensigten med udvalgsbehandlingen, at der i større sager skal ske en politisk drøftelse og tilnærmelse af synspunkter, således at der normalt efter afgivelse af udvalgsbetænkning kan ske en rimelig kortfattet 2. behandling i borgerrepræsentationen. I praksis sker dette altså ikke. Forhandlingssituationen i udvalgene er lige så fastlåst og polariseret som i borgerrepræsentationen, og der er sjældent tale om, at de politiske standpunkter ændres ved udvalgsbehandlingen.

Da muligheden for forhåndsorientering af udvalgene normalt ikke benyttes, er der heller ikke tale om, at udvalgsmedlemmerne får et højere informationsniveau, som kunne benyttes under den videre sagsbehandling i borgerrepræsentationen.

Udvalgsmedlemmerne søger i nogen grad at kompensere for de manglende informationer i udvalgene ved at rette henvendelse til administrationen om oplysninger. Der er imidlertid ret stor forskel på, hvordan sådanne forespørgsler behandles i de forskellige afdelinger. Nogle medlemmer finder kontakten til administrationen fuldt tilfredsstillende, mens

andre har haft besvær med at få de ønskede oplysninger i én eller flere afdelinger.

Udvalgsformændene har normalt ikke større indsigt i sagerne end de menige medlemmer. Der er heller ikke tradition for noget nærmere samarbejde mellem udvalgsformanden og borgmesteren for det pågældende område eller administrationen.

Der er normalt ingen frister for udvalgenes behandling af sager. I praksis forekommer det, at sager ligger i op til flere år i udvalgene.

3.3. Borgerrepræsentationen

3.3.1. De lange møder

I årene 1983, 1984, 1985 og 1986 blev der holdt henholdsvis 36, 35, 28 og 29 møder i borgerrepræsentationen. Når der bortses fra sommer- og juleferien, svarer det næsten til 1 møde pr. uge. Den gennemsnitlige mødetid var godt 5 timer. Møderne har ofte trukket ud til langt ud på natten. Det er klart, at disse forhold kan opleves som utilfredsstillende både for borgerrepræsentationens medlemmer og for den offentlighed (herunder pressen), som ønsker at overvære møderne.

De lange møder har imidlertid i høj grad deres forklaring i det nuværende styre, herunder de tidligere beskrevne problemer i magistraten og udvalgene.

Det er i afsnit 3.1. omtalt, at alle forslag fremsendes fra magistraten til borgerrepræsentationen uden forsøg på prioritering eller tidsmæssig koordinering, hvad der giver en ophobning af mange sager på visse tidspunkter af året. Der bruges også tid i borgerrepræsentationen på at behandle magistratsforslag, som er uden mulighed for vedtagelse. Der bruges endvidere tid på medlemsforslag, som kun støttes af ét medlem af borgerrepræsentationen eller af enkelte grupper. Sådanne forslag har normalt heller ingen mulighed for vedtagelse, men bliver alligevel gennemdrøftet inden den endelige forkastelse eller tilbagevisning med anmodning om omarbejdelse.

Det er endvidere nævnt i afsnit 3.1., at sagerne fremsendes i en uensartet rytme. Ofte sker det så sent, at der ikke levnes borgerrepræsentationen den fornødne tid til en forsvarlig sagsbehandling, herunder til udvalgs-

behandling, men borgerrepræsentationen tvinges på grund af tidsfrister til at træffe afgørelse i det møde, hvor sagen første gang er sat på dagsordenen. Det giver anledning til tidkrævende debatter, som ofte sker på et utilfredsstillende grundlag.

Endelig er det omtalt i afsnit 3.1., at sagerne fremsendes uden nogen nærmere vejledning om de politiske holdninger til disse hos magistratens medlemmer. Derfor må debatten i borgerrepræsentationen starte helt forfra, hvad der også medfører et større tidsforbrug.

Borgerrepræsentationens medlemmer ser normalt sagerne for første gang, når de kommer til behandling i borgerrepræsentationen, idet der ikke finder nogen forudgående udvalgsbehandling sted. Det er derfor forståeligt, at medlemmerne ønsker at benytte denne første mulighed til at markere deres holdning. Selv om de enkelte partier i praksis har ordførere på de forskellige områder, ønsker også andre end ordførerne ofte at deltage i debatten. Hertil kommer, at der som tidligere nævnt er et stort antal politiske partier i borgerrepræsentationen, som alle ønsker at fremføre deres synspunkter.

De lange møder skyldes også, at der nødvendigvis må være flere sager til behandling i en stor kommune som København end i de mindre kommuner. Antallet af sager til behandling i selve kommunalbestyrelsen behøver ganske vist ikke stige proportionalt med kommunens størrelse, idet der kan ske delegation til forvaltningen i rimeligt omfang, men der må alligevel være flere sager, der skal behandles i borgerrepræsentationen end i kommunalbestyrelsen i en mindre kommune, bl.a. fordi lovgivningen i nogle tilfælde stiller krav om behandling i selve kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen). Det gælder fx med hensyn til lokalplaner. I den forbindelse skal tillige nævnes, at København også skal behandle sager, der i det øvrige land (bortset fra Frederiksberg Kommune) er placeret i amtskommunerne.

Det spiller også en rolle, at der i de tilfælde, hvor sager henvises til udvalg, er både en 1. og en 2. behandling af sagen. (I lokalplansager er der i praksis 4 behandlinger, nemlig 1. og 2.

behandling af lokalplanforslaget og 1. og 2. behandling af borgernes indsigelser i forbindelse med den endelige vedtagelse.) I andre kommuner er der normalt kun én behandling af sagerne, fordi de forinden har været behandlet i de stående udvalg. Hvis der her er sket en politisk afklaring, kan behandlingen i kommunalbestyrelsen være kortvarig.

I afsnit 3.2. er det nævnt, at udvalgsbehandlingen i København normalt ikke bringer nogen politisk afklaring. Derfor er debatten under 2. behandling ofte lige så langvarig som ved 1. behandling. Den fastlåste situation i udvalgene betyder også, at 1. behandling bliver længere. Tidligere nøjedes partierne med at markere deres hovedsynspunkter ved 1. behandlingen, hvorefter der foregik drøftelser af detailspørgsmål i udvalgene. Eventuelle divergerende opfattelser fandt udtryk i mindretalsindstillinger. I dag ønsker partierne at fremføre alle deres synspunkter under 1. behandlingen for at markere deres politiske uenighed, og synspunkterne gentages ofte fuldt ud ved 2. behandlingen.

Der har tidligere været en tendens til at afskære en reel 1. behandling ved at foreslå direkte udvalgshenvisning. Direkte udvalgshenvisning har navnlig været benyttet for at spare tid under møder, hvor der var brugt lang tid på behandling af tidligere sager på dagsordenen. Men dette er mindre tilfredsstillende for de medlemmer, som ikke er repræsenteret i det pågældende udvalg. Det er heller ikke i overensstemmelse med styrelseslovens intention om, at debatten bør foregå ved 1. behandling, mens 2. behandling efter drøftelserne i udvalget forudsættes mere kortfattet. Efter at der er indført taletidsbegrænsninger, jf. nedenfor, er der sjældnere behov for direkte udvalgshenvisning. Det anvendes i dag som regel kun efter aftale mellem alle grupperne, fx i sager, der indeholder mange tekniske problemer.

Borgerrepræsentationen har bestræbt sig på at afkorte mødetiden. Et middel har været, at der som en forsøgsordning i slutningen af 1985 blev indført taletidsbegrænsninger. Der er almindelig tilfredshed blandt medlemmerne med disse begrænsninger, uanset at en del

politikere af principielle grunde er modstandere af indgreb i taletiden. Der er imidlertid udbredt enighed om, at reglerne har været nødvendige for at bremse enkelte medlemmers uforholdsmæssigt store forbrug af tale-tid på bekostning af de øvrige medlemmers mulighed for at deltage i en saglig debat og især på bekostning af behandlingen af de efterfølgende sager på dagsordenen.

Borgerrepræsentationen har ligeledes beskåret den tid, der anvendes på spørgsmål og forespørgsler til magistraten i henhold til forretningsordenens § 6 og § 7. Tidligere var alle spørgsmål mundtlige, men fra 1978 blev der indført mulighed for skriftlig besvarelse. I dag bliver langt de fleste spørgsmål besvaret skriftligt og optager derfor ingen tid i møderne. (I 1985 var kun 16 af 304 spørgsmål til mundtlig besvarelse). Ved mundtlige besvarelser af spørgsmål har kun borgmesteren og spørgeren taleret, og taletiden er stærkt begrænset. Forespørgsler tager noget længere tid, fordi alle borgerrepræsentanter kan deltage i debatten. I 1985 var der 63 forespørgsler.

Spørgsmål og forespørgsler benyttes ofte som grundlag for senere at stille forslag til beslutning i henhold til KHSL § 10. Antallet af beslutningsforslag er meget stort (i 1985:136). Forslag til beslutning bliver i praksis altid straks oversendt til magistraten uden forudgående drøftelse i borgerrepræsentationen. Borgerrepræsentationen kan fastsætte en bestemt svarfrist, jf. KHSL § 12, stk. 2. I praksis sker det dog sjældent. Den eneste fristregel er derfor normalt forretningsordenens § 3, stk. 2. Efter denne regel skal magistraten, hvis den ikke har svaret inden 3 måneder, redegøre for grunden hertil. Det medfører, at magistraten meget ofte først svarer lige inden udløbet af 3 måneders fristen. Spørgsmål og forespørgsler er derfor under det nuværende system det enkelte medlems eneste mulighed for at få hurtige oplysninger om og en drøftelse i borgerrepræsentationen af helt aktuelle spørgsmål, og de anses på denne baggrund for et helt nødvendigt element i det nuværende styre. Herudover benyttes spørgsmål og forespørgsler i en vis udstrækning til politisk markering, fx over for et lokalområdes vælgere.

Forretningsordenens meget korte svarfrist for spørgsmål på 2 dage giver anledning til en hel del besvær for administrationen, som kan have svært ved at færdiggøre fyldestgørende svar på så kort tid, og problemer med at frigøre tilstrækkelige ressourcer, hvis der kommer et større antal spørgsmål.

Det skal desuden nævnes, at der i indeværende valgperiode helt uformelt afholdes "formøder" inden hvert møde i borgerrepræsentationen mellem formanden og gruppeformændene, hvor man gennemgår forskellige formelle og tekniske problemer i forbindelse med dagsordenen, herunder spørgsmål om (direkte) udvalghenvisning, ønsker om supplerende oplysninger, forbehold fra enkelte grupper mv. Det er opfattelsen, at dette forum fungerer tilfredsstillende og har bidraget til at forkorte mødetiden.

Det er dog stadig sjældent, at møderne som forudsat i forretningsordenen kan slutte inden kl. 23.

Det skal til sidst bemærkes, at Københavns Kommune ikke er ene om at holde lange møder. I Århus er den gennemsnitlige mødetid ca. 6 timer, men der afholdes dog som udgangspunkt kun møde hver 14. dag, og møderne slutter normalt kl. 22. I Aalborg og Odense er møderne derimod væsentligt kortere, nemlig henholdsvis ca. 2-3 timer og ca. 1-2 timer.

3.3.2. Medlemmernes vederlag og øvrige arbejdsvilkår

Der er utvivlsomt stor forskel på arbejdsbyrden for de forskellige medlemmer af borgerrepræsentationen. Det er langt mere krævende at være en énmandsgruppe, som i princippet skal være orienteret om alle sager, end at tilhøre den "menige" kreds i en stor gruppe. Der er også forskel på, hvor mange hver de enkelte medlemmer har som udvalgsmedlem og/eller som medlem af nævn og kommissioner mv.

Det er imidlertid den overvejende opfattelse, at borgerrepræsentanter gennemgående bruger meget tid på deres politiske arbejde, og at det nuværende beskedne vederlag ikke yder passende kompensation for arbejdet. Der sav-

nes desuden mulighed for at få erstatning for tabt arbejdsfortjeneste mv.

De utilfredsstillende arbejdsvilkår vedrører også mere praktiske forhold. Det er tidligere nævnt, at det kan være vanskeligt at få oplysninger fra administrationen. Der udsendes inden møderne et stort antal bilag til dagsordenen, men de medlemmer, der vil orientere sig mere dybtgående om sagerne, må henvende sig på rådhuset i de sidste 3 dage før borgerrepræsentationens møde. Det svarer ganske vist til ordningen i mange andre kommuner, men dér har de fleste medlemmer forhåndskendskab til sagerne fra den forudgående udvalgsbehandling og drøftelserne i de politiske grupper. Det skal også nævnes, at de enkelte medlemmer ikke har særlige mødefaciliteter eller opbevaringsmuligheder for sagsmateriale på rådhuset, samt at de ikke har sekretærhjælp stillet til rådighed. Borgerrepræsentationens sekretariat og de enkelte magistratsafdelingers sekretariater yder dog i en vis udstrækning praktisk hjælp til medlemmerne.

4. Fordele ved den gældende styrelsesordning

I de foregående afsnit er kun fremhævet problemer ved det nuværende styre.

Som nævnt i afsnit 1 vil fordelene ved den gældende styrelsesordning blive omtalt i de følgende kapitler. Det skal dog her nævnes, at en række københavnske særordninger angives at fungere tilfredsstillende i praksis. Det gælder reglerne om borgerrepræsentationens medlemstal og formandskab samt reglerne om spørgsmål og om taletidsbegrænsninger. Derimod er der mere delte meninger blandt kommunalpolitikere om den nuværende udtrædelsesordning for magistratens medlemmer og om magistratsmedlemmernes fortrinsret til at vælge deres hidtidige magistratsafdeling.

Kapitel 5. Mulige ændringer i det gældende magistratsstyre

1. Generelt om kapitlets indhold

I kapitel 4 er det påpeget, at den gældende styrelsesordning for Københavns Kommune giver anledning til en række problemer.

I dette kapitel overvejes forskellige forslag til løsninger på de københavnske styrelsesproblemer, som kan gennemføres inden for et magistratsstyres rammer.

Et magistratsstyre adskiller sig fra et udvalgsstyre på to afgørende områder. For det første er den umiddelbare forvaltning henlagt til de enkelte medlemmer af magistraten til udførelse på disses eget ansvar. I de udvalgsstyrede kommuner varetages den umiddelbare forvaltning af stående udvalg. For det andet er den administrative ledelse delt mellem de enkelte magistratsmedlemmer, der er øverste administrative chefer for deres respektive magistratsafdelinger. I de udvalgsstyrede kommuner er den administrative ledelse samlet hos en enkelt person, borgmesteren. En sådan enhedsforvaltning findes ikke i en magistratskommune. Når der i dette kapitel stilles forslag til ændringer, som ikke ændrer kommunens status som magistratskommune, betyder det altså, at disse to karakteristiske træk for en magistratsordning opretholdes. Om forståelsen af begreberne umiddelbar forvaltning og administrativ ledelse kan henvises til kapitel 3, afsnit 5.

Det er i kapitel 4 fremhævet, at de alvorligste problemer i Københavns Kommune vedrører den samlede magistrat og de faste udvalg. I det følgende overvejes derfor først, hvilke muligheder der er for at afhjælpe problemerne ved disse to organers funktion. Endvidere redegøres der i overensstemmelse med kom-

missoriet for fordele og ulemper ved de forskellige ændringsforslag (afsnit 2 og 3).

Derefter redegøres for udvalgets overvejelser med hensyn til afhjælpning af problemerne i selve borgerrepræsentationen og fordele og ulemper ved de forskellige ændringsforslag (afsnit 4).

Endelig har udvalget overvejet en række andre ændringer i den københavnske styrelsesordning, som heller ikke vil ændre kommunens status som magistratskommune. I den forbindelse er det også overvejet, om der er grund til at opretholde de forskelle, der i dag findes mellem København og andre kommuner, herunder de øvrige magistratskommuner (afsnit 5).

Til sidst drøftes de lovtekniske konsekvenser af udvalgets forslag, herunder om det vil være muligt og hensigtsmæssigt helt at ophæve den særlige københavnske styrelseslov (afsnit 6).

2. Styrkelse af den samlede magistrat

Det er som nævnt et generelt træk ved magistratskommunerne, at der ikke findes en enhedsforvaltning, idet den administrative ledelse er delt mellem de enkelte medlemmer af magistraten. Der er derfor i alle magistratskommunerne behov for på anden vis at få varetaget den nødvendige koordination af de administrative ledelsesopgaver.

Endvidere er der i magistratskommunerne, ligesom i andre kommuner, behov for et organ til at varetage de tværgående og samordnende funktioner, herunder den overordnede økonomi og anden planlægning. I de udvalgsstyrede kommuner varetages disse funktioner af økonomiudvalget.

2.1. Forholdene i de øvrige magistratskommuner

2.1.1. Generelt om den samlede magistrats rolle

Magistratskommunerne løser koordinations- og planlægningsproblemerne på forskellig vis, jf. nedenfor i afsnit 2.1.2.-2.1.4. Det er dog et generelt træk for magistratskommunerne uden for København, at en meget væsentlig del af samordningen foregår i den samlede magistrat. Der holdes ugentlige magistratsmøder af ca. 2-3 timers varighed. Det er her, rammerne for kommunens budget fastlægges, og afdelingernes budgetønsker afstemmes. Det er også i magistraten, man fastlægger retningslinierne for den generelle personalepolitik og for kommunens øvrige planlægningsopgaver. Ud over de sager, der sættes på dagsordenen, sker det ofte i praksis, at man uden for dagsordenen drøfter problemer, hvor et enkelt medlem ønsker en forhåndstilkendegivelse om den politiske holdning til problemet eller et råd til dets løsning. Det er klart fremgået af udvalgets samtaler med medlemmer af disse kommuners magistrat, at medlemmerne selv finder, at drøftelserne i magistraten er et meget væsentligt element i det kommunalpolitiske arbejde.

2.1.2. Aalborg-ordningen

I Aalborg Kommune er der med virkning fra den 1. januar 1982 gennemført en ændring af kommunens styrelsesvedtægt, hvorefter der udtrykkeligt er henlagt tværgående funktioner til den samlede magistrat. Reglerne findes i styrelsesvedtægtens § 8, som har følgende ordlyd:

"Magistraten udarbejder forslag og foretager indstilling til byrådet om kommunens kasse- og regnskabsregulativ, jfr. styrelseslovens § 42. Magistraten har i overensstemmelse med gældende regler indseende med kommunens kasse- og regnskabsvæsen og med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder.

Stk. 2. Magistraten fører tilsyn med,
- at kommunens forvaltning af økonomiske

midler sker i overensstemmelse med byrådets beslutninger og i øvrigt på forsvarlig måde,

- at forvaltningen af kommunens kasser og kommunens regnskabsføring er forsvarlig,
- at de på årsbudgettet meddelte bevillinger og rådighedsbeløb samt de ved særlig beslutning bevilgede beløb ikke overskrides uden byrådets samtykke,
- at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde, jfr. styrelseslovens § 62,
- løn- og ansættelsesforhold for personale i selvejende institutioner, jfr. styrelseslovens § 67.

Stk. 3. Magistraten fastsætter regler om
- behandlingen af løn- og personalesager,
- i hvilket omfang kommunens værdier skal forsikres.

Stk. 4. Magistraten har ansvaret for en samordnet løsning af kommunens planlægningsopgaver, herunder kommuneplanlægningen.

Magistraten fastlægger de fælles planforudsætninger for magistratens afdelinger og tilvejebringer det nødvendige grundlag for disse planlægningsopgaver samt fastsætter de generelle forskrifter for planernes tilvejebringelse. Magistraten drager omsorg for udarbejdelse af økonomiske konsekvensvurderinger af de udarbejdede planforslag og foretager indstilling til byrådet om planforslagene. Magistratens erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens planlægningsopgaver, inden sagen forelægges byrådet til beslutning."

Borgmesteren og rådmændene skal, efter orientering i de respektive faste udvalg, fremkomme med budgetforslag til magistraten. På grundlag heraf udarbejder magistraten efter vedtægtens § 9 forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag til byrådet. Efter vedtægtens § 11 aflægger magistraten årsregnskab til byrådet.

De opgaver, som er henlagt til den samlede magistrat, har stor lighed med de opgaver, som i udvalgsstyrede kommuner varetages af økonomiudvalget med hjemmel i KSL § 18, § 21 og kapitel V samt normalstyrelsesvedtægtens §§ 10, 11 og 12.

Som et yderligere middel til at styrke magi-

stratens indflydelse på budgetlægningen afholdes der hvert år 2 budgetmøder af en uges varighed, dels i begyndelsen af kalenderåret og dels omkring sommerferien. Møderne indledes med en orienteringsdag for det samlede byråd.

Det er opfattelsen blandt magistratsmedlemmerne i Aalborg, at det på visse områder tager tid at få nyordningen gennemført i praksis, men der er almindelig enighed om, at det er en god ordning, som i hovedsagen fungerer tilfredsstillende. Det skal dog understreges, at erfaringerne i Aalborg Kommune har vist, at det er en nødvendig forudsætning for at få samordningen i magistraten til at fungere, at administrationen indrettes således, at der kan ske den nødvendige forudgående samordning på embedsmandsplan.

2.1.3. Odense Kommune

I Odense Kommune blev styrelsesvedtægten ligesom i Aalborg ændret med virkning fra den 1. januar 1982. I henhold til denne vedtægt har magistraten i Odense Kommune også en række tværgående funktioner. Det er magistraten, der udarbejder forslag til årsbudget og aflægger årsregnskab til byrådet. Det er endvidere magistraten, der fører kontrol med, at de givne bevillinger overholdes, samt med kommunens kasse- og regnskabsvæsen i øvrigt. Endelig fastsætter magistraten regler for behandlingen af løn- og personale-sager. Der kan nærmere henvises til vedtægtens §§ 13-17.

Som et særtræk skal nævnes, at der i Odense ikke er noget fast udvalg, der svarer til borgmesterens afdeling, hvor den administrative behandling af de økonomiske og tværgående opgaver foregår. Magistraten varetager på dette område de funktioner, der ellers ligger i udvalgene, jfr. nærmere afsnit 3.1.2.

2.1.4. Århus Kommune

I Århus Kommune er det ligeledes magistraten, der udarbejder forslag til årsbudget og årsregnskab til byrådet, og som har ansvaret for kasse- og regnskabsvæsen og den fornødne bevillingskontrol. Der kan nærmere henvises til styrelsesvedtægtens § 10 og kapitel IV.

2.2. Udvalgets overvejelser

2.2.1. Generelt om styrkelse af den samlede magistrat

Som omtalt i kapitel 3 og 4 er det også efter KHSL hensigten, at magistraten skal udgøre et væsentligt koordinerende led i kommunens styre, men i praksis sker der ingen koordinati-on og ingen reel diskussion overhovedet i magistraten.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om en styrkelse af den samlede magistrat vil kunne fremme et af de overordnede formål med ændringer i kommunens styre: at gøre styret så egnet som muligt til konfliktløsninger ved at bringe konflikter og modsætningsforhold frem til drøftelse og afklaring på et tidligt tidspunkt.

Det er udvalgets opfattelse, at mange af Københavns Kommunes problemer vil blive løst, hvis man kan få den samlede magistrat til at fungere tilfredsstillende. Udvalget har derfor overvejet forskellige muligheder for styrkelse af magistraten, nemlig for det første en præcisering og udvidelse af magistratens beføjelser, for det andet en ændring af magistratens sammensætning og for det tredje en ændret valgmåde for magistratens medlemmer. Disse forslag gennemgås i de følgende underafsnit (2.2.2.-2.2.4.) Derudover har udvalget overvejet nogle ændringer i den praksis, der i dag følges i kommunen vedrørende udarbejdelse af budget, borgmesterens "forbehold" i magistraten, overborgmesterens afgivelse af de såkaldte "§ 33-erklæringer" og magistratens afgivelse af udtalelser i medfør af KHSL § 12 (afsnit 2.2.5.-2.2.8.).

2.2.2. Præcisering og udvidelse af magistratens beføjelser

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 4.4.2., er beskrivelsen af de beføjelser, som i henhold til KHSL er henlagt til magistraten, på flere punkter vag og upræcis. Udvalget har derfor overvejet, om der kan opnås en styrkelse af magistraten ved at præcisere reglerne.

Udvalget kan umiddelbart anbefale en præcision af reglerne. Præcise regler om opgavefordelingen tjener til at forebygge kompeten-

cestridigheder. Det bør derfor fremgå af lovgivningen, at det er den umiddelbare forvaltning, der er henlagt til magistraten (KHSL § 2, stk. 2).

En præcisering af, hvilke beføjelser der ligger i den samlede magistrat, og hvilke opgaver der varetages af de enkelte borgmestre, forekommer også ønskelig. En del af uklarheden er terminologisk, idet udtrykket "magistraten" i loven benyttes både om den samlede magistrat og om de enkelte magistratsmedlemmer. Der kan her peges på muligheden af at forbeholde udtrykket magistraten for den samlede magistrat og i øvrigt benytte udtryk som "magistratsmedlem" eller "borgmester". Tilsvarende bør de enkelte afdelinger i praksis benytte udtrykket "magistratsafdeling".

Problemet er dog langt fra kun et spørgsmål om lovens terminologi. Udvalget har derfor overvejet, om der kan gennemføres en yderligere styrkelse ved at henlægge flere beføjelser til magistraten.

Som nævnt i afsnit 2.1.2. er der i 1982 gennemført en ændring af styrelsesvedtægten i Aalborg Kommune, hvorved magistratens beføjelser er blevet præciseret og udvidet, således at magistratens opgaver nu i høj grad ligner de opgaver, der varetages af økonomiudvalget i en udvalgsstyret kommune.

Udvalget finder det nærliggende at anbefale gennemført en styrkelse af den samlede magistrat med udgangspunkt i den model, der angives at fungere tilfredsstillende i Aalborg Kommune.

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan styrkelse af magistraten i Københavns Kommune vil have den tilsigtede virkning. Da magistraten i dag ikke løser sine koordinationsopgaver og end ikke drøfter sagerne, kan man frygte, at en henlæggelse af yderligere opgaver til magistraten blot vil bevirke, at disse opgaver heller ikke bliver drøftet, endsige løst.

Udvalget finder dog, at den nuværende lovs vage og upræcise beskrivelse af den samlede magistrats opgaver til en vis grad kan forklare, at opgaverne bliver løst andetsteds, fortrinsvis af overborgmesteren og de enkelte borgmestre. En henlæggelse af flere og mere præcise opgaver til den samlede magistrat må derfor

antages at kunne bidrage til at fremtvinge det nødvendige samarbejde i magistraten. Styrkelsen kan jo kun opnås ved at tage opgaver fra overborgmesteren og de enkelte borgmestre, og disse må derfor, hvis de ikke vil miste deres indflydelse, nødvendigvis søge at gøre deres indflydelse gældende i den samlede magistrat.

Udvalget finder desuden, at det kan anbefales at lade den samlede magistrat være det organ, som indbringer sager for borgerrepræsentationen. Det svarer til den ordning, som var gældende før 1977. Det vil betyde, at der skal være et flertal bag de forslag, som "magistraten" fremsætter i borgerrepræsentationen. Herved tilskyndes de enkelte borgmestre til at udarbejde forslag, som kan opnå et flertal. Der fremtvinges med andre ord en koordinering i magistraten.

Det vil fortsat være den enkelte borgmester, der udarbejder forslag til magistraten, og som efter magistratsbehandlingen forelægger sagen i borgerrepræsentationen. Ordningen afskærer heller ikke den enkelte borgmester fra at fremsætte sine egne forslag for borgerrepræsentationen, selv om forslaget ikke har opnået flertal i magistraten, men der vil i så fald foreligge en klarere politisk markering med hensyn til de øvrige magistratsmedlemmers holdning end de nuværende forbehold.

Det må anses for behæftet med nogen usikkerhed, i hvilken udstrækning retlige ændringer af magistratens opgaver vil kunne fremtvinge ændringer i samarbejdsklimaet. Som nævnt i kapitel 4 finder udvalget dog, at hensigtsmæssige retsregler kan bidrage til at forebygge og løse konflikter af ikke-retlig karakter.

En ændring af magistratens opgaver må i første omgang gennemføres ved en ændring af styrelsesvedtægten. Det forudsætter, at Københavns Kommune er indstillet på at fremsætte ændringsforslag. En fordel herved vil være, at problemerne må gennemdrøftes i forbindelse med beslutningen i borgerrepræsentationen. Der er imidlertid en risiko for, at der ikke kan opnås enighed om noget ændringsforslag. I så fald er der kun mulighed for at gennemføre opgaveomlægningen ved en ef-

terfølgende lov, men det kan næppe forventes, at ordningen under disse forudsætninger vil have udsigt til at fungere efter hensigten.

På baggrund af det anførte vil udvalget anbefale, at der søges gennemført en styrkelse af den samlede magistrat ved ændring af Københavns Kommunes styrelsesvedtægt med udgangspunkt i den ændring, der er gennemført i Aalborg.

2.2.3. Ændring af magistratens sammensætning

Da det ikke er sikkert, at en ændring af magistratens opgaver alene vil være tilstrækkeligt til at ændre samarbejdsklimaet, har udvalget tillige overvejet, om en ændring af magistratens sammensætning vil kunne bevirke, at magistraten kommer til at fungere bedre, fordi det i så fald vil være en anden personkreds, der skal drøfte problemerne. I dette afsnit overvejes muligheden for at indskrænke eller udvide magistratens medlemstal. I afsnit 2.2.4. drøftes muligheden for at ændre personkredsen ved at ændre valgmanen.

En indskrænkning af medlemstallet, således at én eller flere afdelingers borgmestre udelukkes fra magistraten, må anses for at være i strid med grundlæggende forudsætninger om mindretalsindflydelse i magistratsstyret og må derfor afvises.

En udvidelse af magistraten kan tænkes gennemført enten ved at oprette et yderligere antal borgmesterposter og et dertil svarende yderligere antal magistratsafdelinger eller ved at udvide magistraten med et antal "menige" borgerrepræsentanter.

Udvalget finder, at den første mulighed må forkastes, fordi antallet af magistratsafdelinger bør afhænge af, hvad der administrativt er hensigtsmæssigt, og ikke af behovet for ekstra borgmesterposter. Da Københavns Kommune allerede har et relativt stort antal magistratsafdelinger, kan det ikke anses for hensigtsmæssigt at udvide antallet væsentligt, idet der herved vil opstå yderligere koordinationsproblemer. En udvidelse med én eller to borgmestre vil næppe have megen betydning. Spørgsmålet om eventuelt at ændre medlems-

tallet i magistraten af andre grunde behandles i afsnit 5.3.2.

Hvis magistraten udvides med et antal menige borgerrepræsentanter, må der peges på, at de pågældende ikke vil have samme baggrund for deltagelse i debatten som de heltidsbeskæftigede borgmestre, som kan trække på det administrative apparat. Imod at udvide magistraten taler yderligere, at man for kun 10 år siden ved 1977-loven indskrænkede magistraten, som indtil da havde bestået af 11 medlemmer (nemlig overborgmesteren, 5 borgmestre og 5 rådmænd). Begrundelsen for lovændringen var navnlig, at rådmandsposterne ønskedes afskaffet, fordi de var uden reelt indhold. Ændringen skyldtes dog også, at man fandt den daværende magistrat for stor, samt at rådmændene, som ikke havde nogen særlig indsigt i sagerne ud over, hvad borgmesteren tillod, kun kunne gøre en begrænset indsats i magistratens arbejde. Da overborgmesteren og borgmestrene er valgt ved forholdstalsvalg, vil særlige mindretalshensyn heller ikke tale for en udvidelse af magistratens medlemstal.

På denne baggrund vil udvalget ikke anbefale forslaget.

2.2.4. Ændret valgman for magistratens medlemmer ("flertalsborgmesterstyre")

Som anført i kapitel 3, afsnit 4.4.1., vælges magistratens medlemmer i dag ved forholdstalsvalg, jf. KHSL § 5. Mange af problemerne i magistraten skyldes utvivlsomt, at medlemmerne har forskellige politiske holdninger og som følge heraf meget vanskeligt ved at nå frem til enighed om den politik, som bør føres i kommunen. Udvalget har på denne baggrund overvejet, om det er muligt at gennemføre et magistratsstyre, hvor borgerrepræsentationens flertal vælger alle magistratens medlemmer.

En lignende ordning kendes fra Oslo Kommune, hvor kommunalbestyrelsen med hjemmel i en forsøgslov vælger et "byråd" på 7 medlemmer ved flertalsvalg.

I relation til magistraten i Københavns Kommune vil et sådant "flertalsborgmesterstyre" indebære den fordel, at den samlede

magistrat må formodes at kunne fungere bedre end i dag, da borgmestre af samme politiske observans bedre kan samarbejde. Samtidig må det antages at lette samarbejdet mellem afdelingerne, at disses politiske chefer er valgt af flertallet.

Ordningen vil imidlertid medføre en afgørende forrykkelse af balancen mellem flertal og mindretal. I dag sikres de større mindretals indflydelse ved retten til at udpege borgmestre efter forholdstalsvalgmetoden. Hvis mindretallene berøves denne ret, må det overvejes, hvordan de på anden vis kan sikres en rimelig indflydelse på kommunens styre. Der synes her kun at kunne peges på den mulighed at give udvalgene større indflydelse, idet disse jo fortsat vil være valgt efter forholdstal. Da udvalgene i et magistratsstyre kun er rådgivende og ikke har del i den umiddelbare forvaltning, finder udvalget imidlertid ikke, at forslag til styrkelse af de faste udvalg kan give mindretallene en øget indflydelse, der kan opveje tabet af indflydelse ved, at de ingen borgmestposter får. Ordningen opfylder hermed ikke de grundlæggende forudsætninger, som udvalget har opstillet for mindretalsindflydelse i det kommunale styre, jf. kapitel 1, afsnit 3.2.1.

Mindretallene vil kun kunne få en rimelig øget indflydelse via udvalgsarbejdet, hvis man overfører den umiddelbare forvaltning til udvalgene. Herved er man imidlertid uden for magistratsstyret, således som udvalget har afgrænset dette i afsnit 1. De nærmere overvejelser om sådanne ordningers egnethed vil derfor først blive foretaget i kapitel 7 om mellemformsstyre. På dette sted må konkluderes, at udvalget ikke kan anbefale indførelse af et flertalsborgmestestyre inden for magistratsstyrets rammer.

Det skal dog bemærkes, at det kan forekomme ejendommeligt, at mindretalsrepræsentanter varetager dele af den umiddelbare forvaltning selvstændigt. Det forekommer umiddelbart bedre i overensstemmelse med almindelige demokratiske principper, at mindretalsindflydelsen ligesom i de stående udvalg består i en ret til at fremføre synspunkter i debatten og derved søge at præge resultatet. Magistratsordninger kræver for at funge-

re efter deres hensigt, at mindretalsborgmestrene administrerer i overensstemmelse med, hvad flertallet i borgerrepræsentationen/kommunalbestyrelsen ønsker. Det gør magistratssystemet sårbart over for personer, som ikke er indstillet på at overholde systemets spilleregler. Som nævnt finder udvalget imidlertid ikke, at der kan peges på andre måder, hvorpå mindretallene kan tillægges tilstrækkelig indflydelse i et magistratsstyre. Erfaringerne fra de øvrige magistratskommuner viser da også, at magistratsstyret kan fungere i praksis, hvis der er accept af forudsætningerne hos magistratens medlemmer.

2.2.5. Særligt om budgetproceduren

Som nævnt i kapitel 4, afsnit 3.1., er det i praksis overborgmesteren, der udarbejder kommunens budgetforslag og fremsender dette til borgerrepræsentationen. Herved adskiller Københavns Kommune sig fra de øvrige magistratskommuner, hvor det er den samlede magistrat, som udarbejder forslag til årsbudget. I de andre magistratskommuner bliver der således fastlagt rammer for afdelingernes budgetbidrag i den samlede magistrat, og når bidragene fremkommer, er de genstand for grundige drøftelser i magistraten, inden det samlede forslag fremsendes til byrådet.

I Københavns Kommune er det overborgmesteren, der i begyndelsen af året meddeler rammerne for magistratsafdelingernes budgetbidrag. Disse bidrag, der fremkommer i marts-april, holder sig ikke i alle tilfælde inden for de af overborgmesteren fastlagte rammer, men må - inden for visse grænser - opfattes som udtryk for den enkelte borgmesters politiske ønsker til budgettet og til prioriteringen af de tildelte ressourcer.

Budgetbidragene forhandles i forårets løb på embedsmandsplan mellem overborgmesterens afdeling og den enkelte magistratsafdeling. De enkelte borgmestre medvirker ikke ved disse forhandlinger.

Tidsplanen har imidlertid i de seneste år afvejet fra ovenstående, og de enkelte budgetfaser har haft forskelligt omfang afhængigt af den afklaring, der har været af den økonomiske situation, og af de krav, der fra regerin-

gens side er stillet til Københavns Kommune.

Det endelige resultat fremstår som overborgmesterens budgetforslag, som de enkelte borgmestre som hovedregel ikke tager konkret stilling til. Dette giver sig udtryk ved, at de borgmestre, der ikke tilhører samme parti som overborgmesteren, tager forbehold over for forslaget ved behandlingen i den samlede magistrat.

Hjemlen for den gældende praksis i Københavns Kommune er den københavnske styrelsesvedtægts § 9, hvorefter "de overordnede økonomiske anliggender, herunder budgetlægning," er henlagt under overborgmesterens afdeling. I KHSL § 38 er det derimod anført, at det er magistraten, som skal udarbejde forslag til kommunens årsbudget til borgerrepræsentationen.

Det forekommer udvalget tvivlsomt, om den gældende praksis er i overensstemmelse med lovens intentioner. I bemærkningerne til 1977-lovforslaget er det anført, at KHSL § 38 svarer til KSL § 37, hvorefter det er økonomiudvalget, der udarbejder budgetforslag. Det forekommer på denne baggrund bedst i overensstemmelse med KHSL, at ansvaret for budgetudarbejdelsen ligger i den samlede magistrat. Derimod er det helt i overensstemmelse med lovens forudsætninger, at den administrative del af budgetforberedelsen og budgetarbejdet i øvrigt udføres i overborgmesterens afdeling, hvor også andre generelle og tværgående opgaver er placeret.

Den nuværende praksis har ført til et meget lukket system, hvor hverken borgerrepræsentationen eller magistratens øvrige medlemmer har større indflydelse på udarbejdelsen af det samlede budget, herunder hverken på fastlæggelsen af de økonomiske rammer eller på tilpasningen af de enkelte afdelingers budgetønsker til rammerne. Det er klart, at dette af mange opleves som utilfredsstillende.

Borgerrepræsentationen har selv et vist medansvar for den nuværende ordning. Tidligere blev budgetforslaget fremsendt til borgerrepræsentationens medlemmer før sommerferien. Forslaget blev dog først drøftet i borgerrepræsentationen efter sommerferien. Medlemmerne klagede imidlertid over, at der

i den mellemliggende periode ofte skete ændringer i budgetforudsætningerne, bl.a. på grund af de økonomiske forhandlinger mellem staten og kommunerne. Derfor er proceduren ændret, så budgetforslaget nu først fremsendes til borgerrepræsentationen efter sommerferien.

Udvalget finder det utilfredsstillende, at borgerrepræsentationen som kommunens højeste myndighed har en begrænset indflydelse på budgetlægningen. Det er heller ikke tilfredsstillende, at magistratens medlemmer ikke har noget medansvar for det endelige budgetforslag. Der kan imidlertid vanskeligt stilles forslag om lovændringer på dette punkt, da loven som nævnt foreskriver, at det er magistraten, der udarbejder budgetforslaget. Udvalget vil på denne baggrund anbefale, at Københavns Kommune ændrer sin praksis, således at den bringes i bedre overensstemmelse med lovens intentioner. Det vil indebære, at både borgerrepræsentationen og den samlede magistrat får en mere aktiv rolle i budgetarbejdet. Det bør således være den samlede magistrat, som fastlægger de økonomiske rammer, og som efter en drøftelse af de budgetbidrag, der er udarbejdet i de enkelte afdelinger, udarbejder det endelige forslag til årsbudget og fremsender det til borgerrepræsentationen. Hvornår denne fremsendelse skal ske, må bero på borgerrepræsentationens egen beslutning, men der må i hvert fald være tid til realitetsdrøftelser både i borgerrepræsentationen og budgetudvalget. Der vil naturligvis fortsat kunne være tale om, at de enkelte magistratsmedlemmer tager forbehold over for visse dele af budgettet, eller at de på visse punkter fremsætter mindretalsforslag.

Udvalget skal bemærke, at den foreslåede ændring af praksis med hensyn til de formelle budgetprocedurer naturligvis ikke kan ændre de magtpolitiske forhold i kommunen. Retsreglerne hverken kan eller skal detailregulere de politiske forhandlinger om budgettet. Det er således ikke realistisk at forestille sig, at der fremover ikke vil foregå budgetdrøftelser mellem de forskellige politiske grupper andre steder end i borgerrepræsentationen, men forslagene skal tjene til bedst muligt at sikre, at båd-

de borgerrepræsentationen og magistraten udfylder de funktioner, som de er tillagt ved lovgivningen.

2.2.6. Særligt om "forbehold"

Som tidligere omtalt er det praksis, at borgmestrene i en række sager tager forbehold ved fremsendelsen til borgerrepræsentationen. Disse forbehold begrundes imidlertid ikke, og der er fra forskellig side givet udtryk for, at det ikke accepteres, hvis en borgmester undtagelsesvis ønsker tilføjet en begrundelse.

Det fremgår imidlertid klart af KHSL § 31, stk. 4, 2. punktum, at ethvert medlem kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen.

Udvalget finder, at det vil forbedre borgerrepræsentanternes muligheder for at tage stilling til sagerne, hvis de inden møderne kan gøre sig bekendt med, hvorfor et eller flere af magistratens medlemmer ikke har kunnet tiltræde en indstilling. Det kan modvirke mulige misforståelser og gætterier med hensyn til årsagen hos de grupper, som ikke er repræsenteret i magistraten. Endvidere kan det undgås, at der skal anvendes tid i møderne til at begrundede de tagne forbehold. En udtrykkelig angivelse af begrundelsen for forbeholdene vil således kunne medvirke til at lette handlingerne i borgerrepræsentationen.

Der kan heller ikke på dette område stilles forslag om lovændringer, da der kun er tale om, at kommunens praksis ikke er i overensstemmelse med lovens ord og intentioner. Udvalget vil derfor anbefale, at magistratsmedlemmerne udnytter retten til at få deres afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen. Det er dog klart, at medlemmerne ikke altid kan eller ønsker at begrunde, hvorfor de tager forbehold. Det kan fx skyldes kollegiale hensyn, herunder hensyn til gruppens medlemmer i de faste udvalg. I sådanne tilfælde er der naturligvis intet til hinder for, at medlemmerne fortsat nøjes med at tage forbehold uden nogen nærmere begrundelse. Men det må fastholdes, at medlemmerne ikke kan nægtes adgang til at få deres afvigende mening anført, såfremt de ønsker det. Det skal dog samtidig understreges, at der skal være

tale om en kort begrundelse, fordi den skal indføres i beslutningsprotokollen.

Udvalget vil også anbefale, at kommunen søger at ændre sin administrative praksis, således at medlemmerne får bedre tid til at forberede sig inden magistratsmøderne. Herved kan det undgås, at medlemmer tager forbehold på grund af manglende tid til politiske forhandlinger inden magistratsmødet.

2.2.7. Anvendelsen af "§ 33 - erklæringer"

Som nævnt i kapitel 4 anføres det, at overborgmesteren i en del tilfælde anvender sin beføjelse til at afgive erklæring om sager vedrørende økonomiske eller almindelige administrative forhold, jf. KHSL § 33, stk. 2, til at udskyde behandlingen af sager. En sådan anvendelse går efter udvalgets opfattelse ud over lovens forudsætninger. Efter lovbemærkningerne til 1977-lovforslaget er bestemmelsen i overensstemmelse med, hvad der gælder for økonomiudvalget i henhold til KSL § 18. Overborgmesterens erklæring skal således indhentes, fordi han har ansvaret for de økonomiske og almindelige administrative forhold i sin afdeling. Det har imidlertid ikke været lovgivers hensigt, at beføjelsen skulle benyttes til at udskyde sagerne, men disse erklæringer skal afgives umiddelbart og derefter videresendes til magistraten sammen med sagen. Udvalget skal anbefale, at kommunen også på dette punkt bringer sin praksis i bedre overensstemmelse med lovens intentioner.

2.2.8. KHSL § 12

Efter KHSL § 12 skal sager, der ikke er fremsendt til borgerrepræsentationen fra magistraten, forelægges magistraten, medmindre sagen udelukkende henhører under borgerrepræsentationen. Denne regel kan ligesom § 33 anvendes til at udskyde behandlingen af sager.

Formålet med reglen er imidlertid, at magistratens udtalelse skal give borgerrepræsentationen det nødvendige grundlag for at træffe beslutning i sagen. Det svarer til, at der i de udvalgsstyrede kommuner normalt skal foreligge en erklæring fra det pågældende udvalg,

inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning.

Udvalget finder derfor, at § 12 er en velbegrundet regel, som ikke bør ændres. Men det må naturligvis anbefales, at reglen ikke "misbruges" til at udskyde sager i urimelig lang tid. Det skal i den forbindelse bemærkes, at borgerrepræsentationen kan fastsætte en frist for magistratens svar i sagen.

2.3. Afsluttende bemærkninger vedrørende styrkelse af magistraten

Hvis Københavns Kommune gennemfører de forslag vedrørende magistratens opgaver og funktionsmåde, som er nævnt i de foregående afsnit, må det antages, at der vil ske en væsentlig styrkelse af magistraten, som kan bidrage til en forbedring af det københavnske styre.

Udvalget skal i denne forbindelse henvise til de erfaringer, man har gjort i Aalborg Kommune med hensyn til nødvendigheden af at indrette administrationen således, at der kan ske den nødvendige forudgående samordning på embedsmandsplan. Udvalget finder, at en tilsvarende administrativ samordning vil være nødvendig i Københavns Kommune. Udvalget er bekendt med, at der i København allerede er etableret et samarbejde mellem de forskellige magistratsafdelinger i direktørkollegiet, som holder regelmæssige møder, men hvis virksomhed i øvrigt ikke er nærmere formaliseret.

Det skal dog afslutningsvis understreges på ny, at det er behæftet med en vis usikkerhed, om forslagene vil kunne gennemføres, og om de vil kunne få den tilsigtede virkning, da en væsentlig del af problemerne i magistraten i høj grad ikke er af retlig karakter, og da en løsning af disse derfor vanskeligt lader sig fremtvinge ad lovgivningsvejen.

3. Styrkelse af de faste udvalg

3.1. Forholdene i de øvrige magistratskommuner

3.1.1. Generelt om de faste udvalgs rolle

Mens der med hensyn til magistratens opga-

ver og funktionsmåde er mange fællestræk i ordningen i magistratskommunerne uden for København, adskiller Odense Kommune sig markant fra de andre magistratskommuner med hensyn til de faste udvalgs rolle.

Det følger dog af selve magistratskommunebegrebet, at udvalgene i magistratskommunerne ikke har del i den umiddelbare forvaltning, men har til opgave at afgive betænkning i sager, som henvises til nærmere prøvelse i udvalgene.

3.1.2. Odense-ordningen

Odense Kommune har 4 faste udvalg, som hver har 7 medlemmer. Disse faste udvalg har med hjemmel i styrelsesvedtægtens §§ 23 og 24 en langt stærkere og mere aktiv placering i beslutningsprocessen end udvalgene i de øvrige magistratskommuner. Det skyldes følgende forhold:

For det første er rådmændene og deres stedfortrædere fødte formænd, henholdsvis næstformænd, for det udvalg, hvis sagsområde svarer til den pågældende rådmands magistratsafdeling.

For det andet har udvalgene til opgave at virke som rådgivende organ for den pågældende rådmand efter dennes anmodning.

For det tredje er der en udstrakt høringspligt i relation til udvalgene. Alle sager, der af en rådmand fremsendes til byrådet, skal ledsages af en erklæring fra vedkommende udvalg. Derudover skal udvalget, forinden byrådet træffer endelig beslutning om forslag, som ikke er fremsat af magistraten, og som vedrører udvalgets område, sammen med rådmanden høres over forslaget gennem magistraten.

Herudover har udvalgene samme opgaver som de faste udvalg i de øvrige magistratskommuner, nemlig at afgive betænkning i sager, som af byrådet henvises til nærmere prøvelse i udvalgene. Da udvalgene imidlertid allerede har haft forslagene til behandling inden fremsendelsen til byrådet, benyttes denne mulighed for efterfølgende henvisning til udvalgsbehandling kun sjældent i praksis.

Den sædvanlige behandling af en sag, der skal til afgørelse i byrådet, er således, at sagen

først færdigbehandles administrativt. Derefter forelægges den for udvalget af den pågældende rådmand, hvorefter den videresendes til magistraten med udvalgets erklæring. Fra magistraten videresendes sagen til byrådet, som så normalt træffer endelig beslutning på grundlag af én behandling i byrådssalen.

Der er naturligvis behov for at holde udvalgs-møder oftere i Odense end i København. Udvalgene holder normalt møde hver 14. dag, og et udvalgs-møde varer i gennemsnit ca. 2-3 timer. Ud over de konkrete byrådssager drøftes der ofte principielle spørgsmål og personalesager, og det er almindelig praksis, at rådmanden tager sager med "under armen" til uformel drøftelse. Udvalgene orienteres således i ret stor udstrækning om sager, der afgøres i de enkelte magistratsafdelinger. Som følge heraf har udvalgsmedlemmerne normalt en god kontakt til administrationen, og de har ingen problemer med at få de oplysninger, som de måtte ønske.

Ordningen i Odense Kommune angives at fungere tilfredsstillende. Det antages, at det nære samspil mellem rådmænd og udvalg kan forebygge størstedelen af de konflikter, som ellers kunne opstå som følge af politiske divergencer mellem et udvalgsflertal og rådmænd, som er valgt af politiske mindretal i byrådet. Hvis et udvalg er uenigt i rådmandens indstilling i en sag, trækker rådmanden i praksis ofte sagen tilbage og forelægger den derefter på ny for udvalget i en ændret skikkelse. Selv om en rådmand i en sag er uenig med udvalgets flertal, er dette dog ikke til hinder for, at han fremlægger sagen med sin indstilling i byrådet.

Det fremgår af det anførte, at den væsentlige del af den politiske behandling af sagerne foregår i udvalgene. Byrådsmøderne har i højere grad karakter af beslutningsmøder end debatmøder.

3.1.3. Aalborg og Århus Kommuner

De faste udvalgs funktion i Aalborg og Århus Kommuner svarer i højere grad til ordningen i Københavns Kommune. Der er ret store ligheder mellem de to kommuners regler om de

faste udvalg, men der er dog også visse forskelle.

For Aalborg Kommunes vedkommende findes reglerne om de faste udvalg i styrelsesvedtægtens kapitel IV (§§ 18-20). I Århus Kommune findes reglerne i vedtægtens §§ 7-9.

I Aalborg Kommune er der 5 faste udvalg, i Århus 6.1 begge kommuner svarer udvalgenes sagsområder i hovedsagen til de enkelte magistratsafdelinger. I Århus Kommune er sagsområdet for udvalget på det sociale område dog noget snævrere. I overensstemmelse hermed benævnes udvalget "Udvalget for sociale institutioner mm!".

I begge kommuner består de faste udvalg hver af 7 medlemmer af byrådet. I Aalborg er det udtrykkeligt fastslået i vedtægten, at borgmester og rådmænd ikke kan have sæde i udvalgene. I Århus Kommune er borgmester og rådmænd rent faktisk ikke medlemmer af udvalgene.

Udvalgene har efter vedtægten til opgave at afgive betænkning over de sager, som henvises til dem af byrådet. Herudover påhviler det borgmester og rådmænd at orientere det pågældende udvalg om sager, der er under forberedelse i magistratsafdelingerne, for så vidt de er af et sådant omfang eller en sådan karakter, at det skønnes rimeligt, at medlemmerne får forhåndskendskab til sagen. I Aalborgs vedtægt er dette præciseret således, at forhåndsorientering skal finde sted, hvis det må anses for nærliggende, at sagerne senere vil blive henvist til udvalgsbehandling.

Disse regler om udvalgenes opgaver svarer til reglerne i Københavns Kommune. Herudover er der nogle særlige regler i de to kommuner. I Aalborg Kommune har de faste udvalg således til opgave at virke som rådgivende organ også for borgmesteren, henholdsvis den pågældende rådmand. Denne regel svarer i sin ordlyd til reglen i styrelsesvedtægten for Odense Kommune. Herudover er de faste udvalg i Aalborg Kommune berettiget til af egen drift at optage sager, der hører under den pågældende magistratsafdeling, til drøftelse. Sager, der ikke er indeholdt i årsbudgettet, og frigivelse af anlægsbevillinger, der ønskes

forelagt byrådet, skal forinden sagens behandling i magistraten forelægges til orientering og eventuel udtalelse i vedkommende faste udvalg.

I Århus Kommune er der en særlig regel (i § 9, stk. 3), hvorefter de faste udvalg mindst 4 gange om året skal afholde møde med det medlem af magistraten, som forbereder sagerne på det pågældende udvalgs område, for at udvalget kan få en almindelig orientering om arbejdet i afdelingen, herunder budgetforslag. I forbindelse med denne orientering vil udvalget eller enkelte udvalgsmedlemmer kunne fremsætte forslag til behandling i afdelingen.

På disse orienteringsmøder foretages der i praksis principielle drøftelser. Derimod er der nogen forskel på, hvor hyppigt udvalgene modtager forhåndsorientering om store og principielle sager i henhold til vedtægtens regel herom (§ 9, stk. 4). Det er dog en udbredt opfattelse i kommunen, at der er fordele forbundet med i en række tilfælde at høre udvalgene på forhånd i sager, som skal fremsendes til byrådet. Men man vil være betænkelig ved at indføre en helt generel pligt hertil, idet det antages at ville tynde sagsgangen for meget.

Både i Aalborg og Århus Kommune deltager borgmester og rådmænd i udvalgenes møder. Herudover skal borgmester og rådmænd stå til disposition for udvalgene med enhver oplysning, som udvalget måtte fordrø vedrørende de sager, de arbejder med.

Der afholdes noget hyppigere udvalgs møder end i København. I Aalborg holder socialudvalget møde hver 14. dag og de øvrige udvalg én gang om måneden. Møderne varer normalt 1-2 timer, og der er normalt kun et par sager til behandling.

I Århus varierer antallet af møder i udvalgene, i 1985 således fra 9-28 møder på et år. Det svarer til fra knap ét møde om måneden til møde hyppigere end hver 14. dag. Mødernes gennemsnitlige varighed svinger fra 11/2 til 2 1/2 time. Der er i gennemsnit kun et par sager til behandling.

3.2. Udvalgets overvejelser

De faste udvalg i Københavns Kommune har

kun til opgave at behandle sager, der henvises til dem af borgerrepræsentationen, og at afgive skriftlig indstilling herom til borgerrepræsentationen, jf. KHSL § 20. Udvalgene kan af magistraten fordrø enhver oplysning, som er nødvendig for udvalgsbehandlingen.

Som nævnt i kapitel 4 afholder udvalgene i København kun få og kortvarige møder. Udvalgsarbejdet tjener ikke til at give medlemmerne væsentligt større indsigt i sagerne. Der føres heller ingen væsentlige politiske drøftelser i udvalgene. Udvalgsbetænkningerne indeholder følgelig ikke mange nye oplysninger, som kunne medføre en bredere debat eller bidrage til en kompromisløsning af sagerne ved 2. behandlingen i borgerrepræsentationen. Muligheden for forhåndsorientering i medfør af styrelsesvedtægtens § 3, stk. 3, benyttes kun sjældent i praksis.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om de faste udvalg kan styrkes ved at give dem ret til at deltage mere aktivt i sagsbehandlingen. Endvidere har udvalget drøftet, om udvalgene kan styrkes, dels ved at give udvalgsformændene en stærkere stilling, dels ved at forbedre medlemmernes vederlag og øvrige arbejdsvilkår. Endelig har udvalget set på fordele og ulemper ved at ændre de faste udvalgs antal og sagsområder.

3.2.1. Tilkalderet og initiativret

Som nævnt har udvalgene efter KHSL § 20 ret til at fordrø enhver oplysning af magistraten, som er nødvendig for udvalgsbehandlingen. Udvalgene har ingen udtrykkelig ret til at kræve borgmestrene eller bestemte embedsmænd tilkaldt til samråd ("tilkalderet"). I praksis deltager borgmestrene normalt sammen med nogle af deres embedsmænd i udvalgenes møder, undertiden dog kun i en del af mødet.

I de øvrige magistratskommuners vedtægter findes heller ingen regler om tilkalderet. Derimod er det i KSL § 20, stk. 3, 2. pkt., fastsat, at de stående udvalg i en udvalgsstyret kommune "kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplys-

ning". Ud over kommunalbestyrelsesmedlemmer omfatter tilkalderetten kommunalt ansatte, men der kan også være tale om andre sagkyndige. Det må antages, at i hvert fald borgmesteren og de ansatte har pligt til at møde op i udvalget, hvis de tilkaldes i medfør af denne regel.

Udvalget vil anbefale, at der fastlægges regler om tilkalderet i Københavns Kommune med udgangspunkt i reglen i KSL § 20. Det bør i sådanne regler bl.a. fastsættes, at den pågældende borgmester har ret til at deltage i et udvalgsmøde, hvis der er tilkaldt embedsmænd fra den pågældende afdeling. I modsat fald kunne borgmesteren komme i den ubehagelige situation at skulle forsvare en sag ved 2. behandling i borgerrepræsentationen uden at have haft lejlighed til at fremføre sine synspunkter og dermed præge udvalgsindstillingen. Både borgmesteren og de ansatte bør i øvrigt have pligt til at komme til stede, hvis udvalget tilkalder dem.

Regler om tilkalderet vil kunne optages i styrelsesvedtægten.

En "initiativret" vil indebære en ret for udvalget, dvs. udvalgets flertal, til at fremsætte forslag over for borgerrepræsentationen. En sådan ret har næppe væsentlig betydning, da hvert enkelt medlem af borgerrepræsentationen efter KHSL § 10 allerede har ret til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutning herom i borgerrepræsentationen.

Et forslag, der fremsættes af et enigt udvalg eller i hvert fald af et (stort) flertal i udvalget, vil dog formentlig blive tillagt noget større vægt end et forslag fra et enkelt medlem. En initiativret kan måske også overflødigsgøre visse medlemsforslag.

Endvidere kan initiativretten have betydning, hvis udvalget ikke kan formå borgmesteren til at fremsætte et forslag.

Udvalget finder ikke, at det er nødvendigt at formalisere en initiativret for udvalgene, da flere medlemmer af borgerrepræsentationen, herunder flere medlemmer af samme udvalg, i fællesskab kan fremsætte forslag efter KHSL § 10. På den anden side vil der ikke være noget i vejen for at optage en regel om initiativret i styrelsesvedtægten.

3.2.2. Obligatorisk forhåndserklæring fra udvalgene

Som nævnt ovenfor skal der i Odense Kommune foreligge en erklæring fra vedkommande udvalg i alle sager, der af en rådmand fremsendes til byrådet.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres en tilsvarende regel i Københavns Kommune. Til støtte herfor kan anføres, at det vil fremtvinge en debat og en stillingtagen fra borgerrepræsentationens medlemmer på et tidligere tidspunkt end i dag. Afgivelse af en erklæring må forudsætte, at udvalgene har modtaget en orientering om den pågældende sag, således at de har et grundlag for deres stillingtagen. Ordningen kan dermed bidrage til et højere informationsniveau for udvalgsmedlemmerne. Endvidere får alle borgerrepræsentationens medlemmer et mere nuanceret grundlag for drøftelserne i borgerrepræsentationen, hvis der foreligger en erklæring fra det faste udvalg, hvor de forskellige synspunkter er trukket frem.

Imod at indføre en regel om obligatorisk forhåndserklæring kan først og fremmest anføres, at det vil medføre en tung arbejdsgang, hvis alle sager, der skal til behandling i borgerrepræsentationen, først skal passere udvalgene. Heroverfor kan dog anføres, at behovet for at henvise sager til udvalgene *efter* borgerrepræsentationens behandling må antages at blive væsentligt mindre, hvis udvalgene allerede på forhånd har haft sagerne til behandling. En sådan efterfølgende udvalgshenvisning vil i så fald formentlig kun være nødvendig i meget store og meget kontroversielle sager samt i sager, hvor man ønsker, at delegationer eller enkeltpersoner skal have lejlighed til foretræde for udvalget, jf. reglen herom i forretningsordenens § 9, stk. 5. I de øvrige sager vil der kunne træffes beslutning i borgerrepræsentationen efter sagens 1. behandling, og en 2. behandling vil i disse tilfælde kunne undgås. Der vil i sådanne sager snarere blive tale om en lettere end om en tungere sagsgang. I de tilfælde, hvor der sker en efterfølgende udvalgsbehandling, vil der blive tale om et vist merarbejde, men ulemperne herved skal afvej es over for de forbedringer i informationsni-

veauet og beslutningsgrundlaget, som må antages at blive en følge af en sådan ordning.

Som et andet argument mod ordningen kan anføres, at udvalgsmedlemmerne efter forelæggelsen i udvalget vil starte en offentlig debat om sagen, således at denne debat finder sted inden borgerrepræsentationens behandling af sagen. Det anses af nogle for en ulempe, hvis sagerne kommer ud til debat i pressen inden borgerrepræsentationens behandling. Baggrunden har bl.a. været, at borgerrepræsentationens medlemmer ved sagens 1. behandling bør se på denne med "friske øjne", ubundet af tidligere udvalgsbehandling og tidligere offentlig debat.

Efter udvalgets opfattelse forekommer det imidlertid rigtigere, at den offentlige debat finder sted på et relativt tidligt tidspunkt, og i hvert fald inden der skal forhandles og træffes beslutning i borgerrepræsentationen, således at offentlighedens synspunkter kan indgå i de enkelte borgerrepræsentanternes beslutningsgrundlag. Hvis det skal være muligt at træffe beslutning i et større antal sager efter kun én behandling i borgerrepræsentationen, vil det i hvert fald være nødvendigt, at den offentlige debat har fundet sted inden dette møde. Uanset om der skal være én eller to behandlinger forekommer det imidlertid fordelagtigt, at borgerrepræsentanterne kan inddrage offentlighedens synspunkter i deres første forhandling og stillingtagen til sagen. I dag, hvor den offentlige debat foregår mellem 1. og 2. behandling af sagerne, har borgerrepræsentanterne ofte fastlåst deres synspunkter ved 1. behandlingen, og offentlighedens eventuelle bemærkninger har derfor ringe muligheder for at påvirke den endelige stillingtagen ved 2. behandling.

Med det herskende politiske klima i Københavns Kommune vil det muligvis være vanskeligt at få en regel om forhåndserklæring fra udvalgene til at fungere tilfredsstillende i praksis. Det kan således tænkes, at borgmestrene vil være tilbageholdende med at give udvalgene de nødvendige oplysninger, bl.a. fordi de ønsker at undgå en tidlig debat i offentligheden. En orientering af udvalgene på et tidligt tidspunkt vil da også i mange tilfæl-

de forudsætte, at de givne oplysninger behandles som fortrolige for at holde de fornødne forhandlingsmuligheder åbne. Forhåndserklæringer må imidlertid normalt forventes afgivet umiddelbart før sagens forelæggelse i magistraten og dermed også relativt kort tid før behandlingen i borgerrepræsentationen. På dette tidspunkt vil fortrolighedshensynet ofte veje mindre tungt, men det må alligevel forudsættes, at udvalgenes medlemmer respekterer en borgmesters vedbegrundede ønske om fortrolighed, hvis en ordning med afgivelse af forhåndserklæringer skal kunne fungere. Hvis en borgmester konsekvent undlader at orientere et udvalg eller kun giver en helt utilstrækkelig orientering, således at udvalget ikke har det fornødne grundlag for at afgive sin forhåndserklæring, må borgerrepræsentationen som den højeste myndighed i kommunen kunne forlange, at borgmesteren giver udvalgene de nødvendige oplysninger. Formanden for borgerrepræsentationen må påse, at de fornødne forhåndserklæringer foreligger.

Udvalget vil på baggrund af det anførte foreslå, at der indføres en regel i Københavns Kommune, hvorefter sager, der fremsendes til borgerrepræsentationen, og som hører under et fast udvalgs område, skal ledsages af en erklæring fra det pågældende faste udvalg. Det er dog muligt, at det på grund af kommunens størrelse og sagsmængde vil være for byrdefuldt at kræve en erklæring i alle sager, ligesom det vil kunne virke forsinkende, da udvalgene næppe vil afholde møder så hyppigt som borgerrepræsentationen. I så fald kan der peges på muligheden for, at det i styrelsesvedtægten nærmere reguleres, hvilke sagstyper der skal ledsages af en udvalgserklæring.

3.2.3. Afholdelse af orienteringsmøder med de faste udvalg

Som nævnt skal der i Århus Kommune afholdes mindst 4 møder om året mellem hvert af de faste udvalg og den pågældende rådmand.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres orienteringsmøder i Københavns Kommune. Udvalget finder, at orienteringsmøder kan tjene til at give udvalgsmedlemmerne et høje-

re informationsniveau. Der vil derfor i særlig grad være behov for at holde sådanne møder, hvis man ikke gennemfører regler om obligatorisk forhåndserklæring fra udvalgene. Selv om sådanne regler indføres, kan der dog yderligere være behov for at afsætte tid til drøftelser af mere tværgående og principielle spørgsmål, ligesom der kan være behov for, at udvalget eller det enkelte udvalgsmedlem får mulighed for at foreslå emner til drøftelse ud over de konkrete sager, som forelægges af borgmesteren.

Drøftelserne på orienteringsmøder kan dreje sig om problemer, der først skal til behandling i borgerrepræsentationen på et noget senere tidspunkt. I så fald kan det ofte være nødvendigt, at givne oplysninger behandles som fortrolige, jf. bemærkningerne herom ovenfor i afsnit 3.2.2. om forhåndserklæringer. Hvis der ikke er den fornødne tillid til, at et ønske om fortrolighed respekteres, kan det muligvis blive vanskeligt at få et reelt indhold i orienteringsmøderne. Problemet kan forstærkes, fordi der ikke er tradition for åbenhed i det københavnske styre. Der kan vanskeligt peges på retlige løsninger på dette problem, men kun på muligheden for, at borgerrepræsentationen fastlægger retningslinier for mødernes afholdelse både mere generelt og i konkrete tilfælde, hvor der måtte opstå problemer.

Afholdelse af orienteringsmøder vil give et vist merarbejde såvel for udvalgets medlemmer som for den pågældende borgmester. Ulempen herved må dog anses for at blive opvejet af fordelene ved, at udvalgene får et højere informationsniveau.

Trods de anførte betænkeligheder finder udvalget, at der i Københavns Kommune bør indføres en regel om, at der skal afholdes orienteringsmøder mellem udvalgene og borgmestrene. 4 årlige møder ligesom i Århus forekommer umiddelbart at være passende. Retten til at foreslå emner sat på dagsordenen bør efter udvalgets opfattelse tillægges det enkelte medlem af det faste udvalg. Det skal dog understreges, at dette ikke indebærer, at medlemmet kan kræve emnet taget op til realitetsbehandling, hvis udvalgets flertal modsætter sig dette.

3.2.4. Valg af formænd for de faste udvalg
Efter KHSL § 20, stk. 3, vælger udvalgene selv deres formand. Ethvert medlem af udvalget er forpligtet til at modtage valg til formand.

Udvalget har overvejet, om udvalgene kan styrkes ved at styrke formandens stilling. En sådan styrkelse kan for det første tænkes gennemført ved ændrede regler om valg af formændene. Udvalgets overvejelser herom behandles i dette afsnit. Derefter overvejes i afsnit 3.2.5. andre midler til at styrke formandens stilling.

3.2.4.1. Borgmestrene som fødte udvalgsformænd

Den mest radikale styrkelse vil kunne opnås ved at gøre borgmestrene til fødte formænd for de faste udvalg. En sådan ordning findes som nævnt i Odense Kommune. Derimod er borgmester og rådmænd ikke medlemmer af de faste udvalg i Århus og Aalborg Kommuner, og det er efter Aalborgs styrelsesvedtægt udelukket, at de kan have sæde i udvalgene.

Det vil være muligt at gennemføre en lovændring, hvorefter borgmestrene kan eller skal vælges til formænd for de faste udvalg uden at være medlemmer af borgerrepræsentationen. En sådan ordning vil dog være i strid med det almindelige princip om, at udvalgenes medlemmer skal vælges blandt borgerrepræsentationens medlemmer. Det ville også medføre den ejendommelige konsekvens, at udvalgets formand ikke kunne stemme i sagerne og dermed ikke kunne være medbestemmende for sagens udfald. En forudsætning for at overveje at gøre borgmestrene til fødte udvalgsformænd må derfor efter udvalgets opfattelse være, at borgmestrene er medlemmer af borgerrepræsentationen, jf. herom i afsnit 5.1.

Ved de samtaler, som udvalget har haft med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune, har der været delte meninger om at indføre en ordning med borgmestrene som fødte udvalgsformænd. Den overvejende stemning har dog været negativ over for et sådant forslag. Heller ikke i Århus og Aalborg Kommuner var der blandt magistratens med-

lemmer særlig interesse for en sådan ordning. Derimod angives der at være tilfredshed med ordningen i Odense Kommune.

Til støtte for at gøre borgmestrene til fødte udvalgsformænd kan anføres, at det utvivlsomt vil indebære en tættere tilknytning mellem udvalget og det administrative system og et højere informationsniveau i udvalget.

Endvidere skal det anføres, at særlige udvalgsformænd altid vil have et ønske om at markere sig politisk, navnlig hvis de har en anden partifarve end den pågældende rådmand. En adskillelse af posterne som borgmester og udvalgsformand kan derfor betyde en skærpelse af de politiske modsætningsforhold og diskussioner. Disse konfliktmuligheder eksisterer ikke, hvis borgmesteren og udvalgsformanden er den samme person.

En forening af posterne som borgmester og udvalgsformand vil tillige kunne lette en gennemførelse af udvalgets forslag om, at (visse) sager, der skal fremsendes til borgerrepræsentationen, skal ledsages af en erklæring fra det faste udvalg. I Odense Kommune, hvor udvalgene skal afgive forhåndserklæringer i alle sager, er rådmanden således født formand for det faste udvalg.

Som en fordel ved en opsplitning skal det anføres, at der er mulighed for en politisk dialog mellem udvalgsformand og borgmester/rådmand. Hvis borgmesteren bliver formand for udvalget, vil denne dialog bortfalde. Ordningen vil desuden medføre en større magtkoncentration hos borgmesteren. Arbejdsbyrden for borgmesteren vil også blive større. Det gælder naturligvis specielt, hvis en borgmester skal være formand for mere end ét udvalg. Endelig kan ordningen medføre, at sagerne politisk forhandles "på plads" i udvalgene, hvis flertal normalt er i overensstemmelse med borgerrepræsentationen, således at der ingen forhandlingsmuligheder er ved forelæggelsen i magistraten. Herved hindres magistraten i at fungere efter hensigten.

Da de øvrige magistratskommuner har forskellige ordninger, kan der ikke drages nogen konklusion herfra. Udvalget finder derfor, at fordele og ulemper ved at gøre borgmestrene til fødte udvalgsformænd må afvej es over for

fordele og ulemper ved de øvrige muligheder for at ændre reglerne om valg af udvalgsformænd. Udvalgets konklusion findes i afsnit 3.2.4.4.

3.2.4.2. Valgfrihed med hensyn til valg af borgmestre som udvalgsmedlem/formand

En anden mulighed vil være at lade borgerrepræsentationen afgøre, om man ønsker at vælge borgmestrene som medlemmer af og evt. også som formænd for de faste udvalg.

I henhold til KHSL § 17 skal medlemmerne af de faste udvalg vælges blandt borgerrepræsentationens medlemmer. Da borgmestrene efter lovens § 5, stk. 4, udtræder af borgerrepræsentationen, er det i dag udelukket at vælge borgmestrene som medlemmer og dermed også som formænd for de faste udvalg. En gennemførelse af forslaget forudsætter således, at udtrædelsesordningen for magistratens medlemmer ophæves, jf. afsnit 5.1.

Hvis der ikke gennemføres særlige regler om borgmestrenes medlemsskab af de faste udvalg, vil det være op til borgerrepræsentationens grupper, om de ønsker at indvælge borgmestrene i udvalgene. Hvis borgmestrene indvælges, vil det herefter være op til det enkelte udvalgs flertal, om det ønsker at vælge borgmesteren til formand. En sådan ordning kan altså indebære, at en borgmester bliver valgt til medlem/formand i nogle udvalg, men ikke i alle udvalgene.

En anden mulighed vil være at lade borgerrepræsentationen vælge udvalgsformænd ved forholdstal. Udvalgsformændene må i så fald gøres uafsættelige i valgperioden, da det ellers må forventes, at et udvalgsflertal hurtigt ville udskifte en formand, som ikke var i overensstemmelse med flertallet. En sådan ordning vil heller ikke nødvendigvis indebære, at borgmestrene vælges til udvalgsformænd, idet det vil være de politiske grupper, der afgør, om de ønsker at vælge samme person til borgmester og formand for det eller de udvalg, som har sagsområder fælles med den pågældende magistratsafdeling.

Som tidligere nævnt må det antages at medføre en tættere tilknytning mellem et udvalg og administrationen og et højere informati-

onsniveau i udvalget at have en borgmester som formand. Hvis det derfor beror på borgerrepræsentationens - og eventuelt det enkelte udvalgs - flertal, om borgmestrene vælges til formænd, vil der kunne opstå en urimelig skævhed mellem de udvalg, hvor borgmestrene er formænd, og de udvalg, der har en anden formand. Som en yderligere - og nok så afgørende - indvending mod en ordning med forholdstalsvalgte udvalgsformænd skal anføres, at man herved indbygger nye **konflikt**-muligheder i systemet mellem udvalgene og formænd, som ikke er i overensstemmelse med udvalgets flertal.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale ordninger, hvor det nok er muligt, men ikke obligatorisk at vælge borgmestrene til udvalgsformænd.

3.2.4.3. Uafsættelige udvalgsformænd i øvrigt

Efter gældende ret kan en udvalgsformand til enhver tid udskiftes, hvis udvalgets flertal ønsker det. Det kan som følge heraf tænkes, at en udvalgsformand holder sig tilbage i den politiske debat af frygt for ellers at blive afsat af udvalget. En regel om, at udvalgsformanden er uafsættelig i valgperioden, kan tænkes at give udvalgsformanden en stærkere og mere uafhængig stilling i forhold til udvalget.

Udvalget finder imidlertid, at det er vigtigt, at udvalgsformanden har udvalgsflertallets tillid. Det er med udvalgsflertallet bag sig, at udvalgsformanden kan udtale sig med vægt i den politiske debat. Hvis udvalgsformanden ikke længere har udvalgets tillid, vil der kunne opstå nye politiske stridigheder mellem udvalg og formand, såfremt denne ikke kan afsettes.

Heroverfor kan det anføres, at borgmestrene er uafsættelige i valgperioden. Det skyldes imidlertid hensynet til kontinuitet i den kommunale forvaltning, samt et hensyn til de pågældende, som har indrettet sig på et fuldtidshverv i 4 år.

3.2.4.4. Samlet afvejning af de 3 forslag

Som nævnt finder udvalget ikke, at man kan anbefale en ordning, hvorefter der er valgfrihed for borgerrepræsentationen med hensyn

til valg af borgmestrene som udvalgsmedlemmer og eventuelt formænd. Udvalget finder det vanskeligt at foretrække den ene af de andre muligheder frem for den anden. Udvalget vil på denne baggrund ikke foreslå ændringer i den gældende retstilstand, hvorefter udvalgene selv vælger deres formand ved flertalsvalg.

3.2.5. Andre midler til styrkelse af udvalgsformændene

Det er ovenfor nævnt som en fordel ved det nuværende system, at der er mulighed for politisk dialog mellem borgmester og udvalgsformand. Det må imidlertid konstateres, at det kan være svært for udvalgsformanden at gøre sig gældende med tilstrækkelig styrke over for borgmesteren, som er heltidsbeskæftiget i kommunen og har hele det administrative apparat bag sig, mens udvalgsformændene ikke modtager særskilt vederlag for deres arbejde. Udvalget har derfor overvejet forskellige muligheder for at styrke udvalgsformændenes stilling.

3.2.5.1. Adgang for udvalgsformanden til at trække på administrationen

Ethvert medlem af borgerrepræsentationen har efter gældende ret i betydeligt omfang adgang til at gennemse eksisterende sagsakter (såkaldt "sagsindsigt"). Derimod har det enkelte medlem intet krav på, at bestemte - nye - oplysninger tilvejebringes, idet det må bero på borgerrepræsentationens beslutning, hvilke oplysninger og undersøgelser der skal fremskaffes til brug for borgerrepræsentationens behandling af en sag.

Udvalget har på denne baggrund overvejet mulighederne for at styrke udvalgsformændenes stilling over for borgmestrene ved at give dem ret til at forlange oplysninger tilvejebragt og notater udarbejdet. Det vil give udvalgsformændene bedre muligheder for en jævnbyrdig dialog med borgmestrene.

Retten vil imidlertid kunne skabe loyalitetskonflikter i administrationen, som herefter skal betjene både borgmesteren og udvalgsformanden, ligesom retten vil kunne medføre en yderligere skærpelse af de politiske mod-

sætningsforhold mellem borgmester og udvalgsformand. Udvalget vil derfor ikke anbefale et sådant forslag, men vil i stedet pege på muligheden for, at udvalgsformanden skaffer sig de nødvendige oplysninger med hjemmel i KHSL § 20, stk. 1. Efter denne regel kan udvalgene kræve de oplysninger af magistraten, som er nødvendige for sagsbehandlingen i udvalget.

3.2.5.2. Vederlag til udvalgsformanden

Som nævnt ovenfor er hvervet som udvalgsformand i Københavns Kommune ikke særskilt vederlagt. De ovenfor anførte forslag til styrkelse af de faste udvalg vil indebære, at udvalgenes arbejdsbyrde øges, idet det er hensigten, at udvalgene skal spille en mere aktiv rolle i kommunens styre. En forudsætning for, at forslagene kan gennemføres, vil være, at udvalgsformændene kan yde en større indsats. Udvalget vil derfor foreslå, at der ydes udvalgsformændene et særligt vederlag. Herved kan man gøre det muligt for formændene delvis at frigøre sig fra deres "civile" arbejde og i højere grad koncentrere sig om arbejdet som udvalgsformand.

Om vederlag henvises i øvrigt til afsnit 4.7.

3.2.5.3. Udvalgsformændene som fødte medlemmer af budgetudvalget

Hvis budgetudvalget sammensættes af formændene for de øvrige faste udvalg, vil udvalgsformændene få en større indflydelse på budgettet. Forslaget vil således kunne medføre både en styrkelse af de enkelte udvalgsformænd og af budgetudvalget.

En sådan ordning vil imidlertid skabe ulighed mellem budgetudvalget og de øvrige faste udvalg. Det vil også medføre skævhed i sammensætningen, hvis budgetudvalget består af flertalsvalgte udvalgsformænd, mens de øvrige udvalgs medlemmer er valgt ved forholdsvalsvalg. Ordningen vil endvidere medføre risiko for et politisk konkurrenceforhold mellem budgetudvalget og magistraten. Et sådant nyt modsætningsforhold forekommer ikke ønskeligt, idet det er magistraten, som har ansvaret for budgettet. Udvalget kan derfor ikke anbefale dette forslag.

3.2.6. Forbedring af vederlag og arbejdsvilkår i øvrigt for udvalgsmedlemmerne

Pr. 1. januar 1987 er der gennemført en forhøjelse af vederlaget til borgerrepræsentationens medlemmer. Det fremgår imidlertid af Indenrigsministeriets stadfæstelsesskrivelse af 15. december 1986, at "vederlagsforhøjelsen pr. 1. januar 1987 udelukkende er begrundet i den ændrede skattemæssige behandling af vederlaget pr. denne dato. De forhold, der i øvrigt vil kunne begrunde et ønske om en forhøjelse af vederlaget for medlemskab af Københavns Borgerrepræsentation, bør efter Indenrigsministeriets opfattelse vurderes, dels i forbindelse med overvejelserne i Udvalget om Københavns Kommunes Styrelse, dels i forbindelse med de mere generelle overvejelser om en forbedring af de økonomiske vilkår for deltagelse i det kommunalpolitiske arbejde". Ministeriet har således delvis henvist spørgsmålet om vederlagets størrelse til overvejelse i udvalget.

Efter udvalgets opfattelse må vederlæggelsen af borgerrepræsentationens medlemmer være afhængig af deres funktioner og dermed af arbejdsbyrden. Der er ovenfor stillet forskellige forslag til styrkelse af de faste udvalgs rolle i det kommunalpolitiske styre. Hvis disse forslag gennemføres, vil der være behov for hyppigere og længere udvalgs møder, herunder orienteringsmøder til drøftelse af mere generelle og principielle spørgsmål. Dette vil medføre en større belastning af de borgerrepræsentanter, som har sæde i udvalgene. Hvis forslagene gennemføres, forekommer det derfor rimeligt at indføre en særlig vederlæggelse for udvalgsarbejde.

Spørgsmålet om formen for vederlæggelsen og borgerrepræsentanternes arbejdsvilkår i øvrigt behandles nedenfor i afsnit 4.7.

3.2.7. De faste udvalgs antal og sagsområder

Som tidligere nævnt er København den eneste magistratskommune, hvor der ikke er overensstemmelse mellem magistratsafdelingernes og udvalgenes antal og sagsområder. I Odense er der dog ikke noget udvalg, som svarer til borgmesterens afdeling, idet udvalget her erstattes af magistraten.

Udvalget finder, at der vil være fordele forbundet med at ændre udvalgenes antal og sagsområder i København, således at de kommer til at svare til den enkelte magistratsafdeling. Herved sikres det, at alle sagsområder er udvalgsdækket, og det må formodes, at der herigennem vil opstå en nærmere tilknytning mellem udvalg og afdeling som følge af udvalgenes forøgede indsigt i afdelingernes samlede sagsområder.

Der vil dog også være ulemper forbundet med en sådan ændring. Nogle af magistratsafdelingerne har meget store og uensartede sagsområder, og her kan det være vanskeligt for udvalgsmedlemmerne at skulle sætte sig ind i det samlede sagsområde. Det gælder fx overborgmesterens afdeling og 6. afdeling. I nogle afdelinger vil fuld udvalgsdækning også kunne betyde en dobbeltdækning, idet sagerne i henhold til særlovgivningen skal drøftes i andre organer, fx skoledirektionen. Endelig vil en sådan ændring medføre, at der bliver færre pladser til fordeling i de faste udvalg. I dag er der 9 udvalg med 11 medlemmer i hvert udvalg, dvs. i alt 99 udvalgspladser. Med 7 udvalg vil der kun blive 77 udvalgspladser.

Ved samtalerne med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune var det den overvejende opfattelse, at der ikke ville opnås væsentlige forbedringer ved at ændre udvalgenes sagsområder.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke tale om noget væsentligt problem, idet der allerede i dag i stor udstrækning er sammenfald mellem udvalg og magistratsafdelinger. Udvalget vil dog anbefale, at Københavns Kommune overvejer, om det i højere grad er muligt at skabe sammenfald, herunder at undgå udvalg, hvis sagsområde går "på tværs" af afdelingerne. Ligeledes bør det sikres, at der er fuld udvalgsdækning af alle sagsområder, bortset fra områder der selvstændigt varetages af andre styrelsesorganer.

Styrelsesorganer, der nedsættes i henhold til særlovgivningen, kan gå på tværs af magistratsafdelingernes områder. Udvalget finder imidlertid, at det falder uden for kommissoriet at undersøge, hvilke styrelsmæssige problemer der kan opstå som følge heraf.

3.3. Afsluttende bemærkninger vedrørende styrkelse af de faste udvalg

Udvalgene i en magistratskommune er kun rådgivende. Den umiddelbare forvaltning ligger hos borgmestrene, der kan forvalte deres sagsområder og træffe afgørelse i sagerne, også hvis der ikke kan opnås enighed med udvalgene. Dette kan til en vis grad modvirkes ved at bringe sagerne op i borgerrepræsentationen, som herefter kan give retningslinier for de pågældende borgmestres virksomhed. Det er imidlertid en tung procedure, som det allerede af tids- og arbejdsmæssige grunde vil være udelukket at benytte for alle eller for en væsentlig del af sagerne. Den væsentligste indflydelse på kommunens styre vil således fortsat ligge hos magistratens medlemmer.

Det er dog udvalgets opfattelse, at de forslag, der er stillet i de foregående afsnit vedrørende tilkalderet, forhåndsudtalelser og orienteringsmøder med udvalgene, i væsentlig grad vil kunne styrke de faste udvalgs stilling i Københavns Kommune. Det må antages, at udvalgenes medlemmer herved vil få bedre informationer og indsigt i sagerne, og dermed øgede muligheder for at påvirke beslutningsprocessen og for at træffe beslutninger på et bedre grundlag. Også forslaget om større overensstemmelse mellem udvalgenes og forvaltningsafdelingernes sagsområder vil formentlig kunne bidrage til at skabe sammenhæng i udvalgenes arbejde. Udvalgsmedlemmerne vil således få større indflydelse, og arbejdet vil blive mere tilfredsstillende. Mulighederne for denne styrkelse vil formentlig være størst, hvis man samtidig gennemfører forslaget om forbedring i udvalgsmedlemmernes vederlag og øvrige arbejdsvilkår.

4. Styrkelse af borgerrepræsentationen

I afsnit 2 og 3 er stillet en række forslag til styrkelse af magistraten og de faste udvalg. Flere af disse forslag vil som en afledet virkning også betyde en styrkelse af borgerrepræsentationens stilling. Det gælder fx de foreslåede ændringer i budgetproceduren og forslaget om forhåndserklæringer fra udvalgene.

I dette afsnit overvejes, om der herudover

kan gennemføres ændringer, som kan styrke borgerrepræsentationens stilling. Som nævnt i kapitel 4 er det et hovedproblem, at borgerrepræsentationens møder er så lange, og at debatten ofte er mindre konstruktiv. Udvalget har derfor overvejet, om møderne kan afkortes, fx ved at nedsætte medlemstallet, ved at begrænse det antal sager, der skal til forhandling, ved at begrænse adgangen til at stille spørgsmål og forespørgsler eller ved taletidsbegrænsninger. Endvidere drøftes det, om en styrkelse af formandens stilling kan bidrage til at forkorte møderne, fx ved at give formanden beføjelse til at træffe afgørelse i hastesager og utvivlsomme sager. Endelig har udvalget overvejet, om borgerrepræsentationens stilling kan styrkes ved at forbedre medlemmernes vederlag og øvrige arbejdsvilkår.

4.1. Ændring af borgerrepræsentationens medlemstal

Københavns Borgerrepræsentation har 55 medlemmer, jf. KHSL § 3 og styrelsesvedtægtens § 1. Efter KSL § 5 skal medlemstallet i amtskommunerne og i Århus, Aalborg og Odense Kommuner være mindst 13 og højst 31, og i landets øvrige kommuner mindst 5 og højst 25.

4.1.1. Nedsættelse af medlemstallet

Det må antages, at en nedsættelse af medlemstallet i borgerrepræsentationen vil kunne bidrage til en forkortelse af møderne, idet færre medlemmer i så fald skal have ordet. Herudover vil en nedsættelse formentlig også kunne medføre, at det enkelte medlem får større mulighed for at få indflydelse på sagerne, idet der bliver færre medlemmer til at dele udvalgspladser mv.

Imod en nedsættelse af medlemstallet taler først og fremmest, at et mandat i borgerrepræsentationen i så fald vil komme til at "koste" langt flere stemmer end i landets øvrige kommuner.

I dag repræsenterer en borgerrepræsentant ca. 7.500 vælgere. I Århus repræsenterer et byrådsmedlem ca. 6.000 vælgere, i Odense 4.500 vælgere og i Aalborg 3.800 vælgere. Vælgerantallet pr. amtsrådsmedlem er noget

større. I Københavns Amtsråd svarer en amtsrådsplads til godt 15.000 vælgere, mens der i Århus Amtsråd er ca. 13.500 vælgere pr. amtsrådsmedlem. Københavns Kommune bør imidlertid først og fremmest sammenlignes med en primærkommune og ikke med amtskommunerne.

Som det fremgår, er der i dag ikke noget stort spring fra antallet af vælgere pr. borgerrepræsentant i København til det antal vælgere, som et byrådsmedlem i Århus Kommune repræsenterer. Hvis borgerrepræsentationens medlemstal nedsættes til 31 medlemmer, vil en borgerrepræsentant imidlertid skulle repræsentere ca. 13.000 vælgere eller mere end dobbelt så mange som i Århus Kommune. Herved bliver afstanden mellem vælgere og valgte meget stor.

Et meget stort antal vælgere pr. valgt medlem må antages at give en lavere valgdeltagelse, fordi borgerne føler, at der er for stor afstand til politikerne, og at deres indflydelse derfor er for ringe. Valgdeltagelsen i Københavns Kommune er normalt den laveste i landet. Ved kommunevalget i 1985 var valgdeltagelsen i Københavns Kommune således 59,5%, mens den i de øvrige magistratskommuner lå mellem 65,6% og 69,3%. Den gennemsnitlige valgdeltagelse i hele landet var 69,8%. Hvis medlemstallet i Københavns Borgerrepræsentation nedsættes, kan det frygtes, at valgdeltagelsen vil blive endnu lavere.

Ved samtalerne med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune var der ingen, der ønskede et væsentligt lavere medlemstal i borgerrepræsentationen.

Udvalget vil på denne baggrund ikke stille forslag om en nedsættelse af borgerrepræsentationens medlemstal.

4.1.2. Forhøjelse af medlemstallet

I Norge og Sverige er kommunalbestyrelserne større end i Danmark. I primærkommuner af Københavns størrelse skal der i Sverige være mindst 61 kommunalbestyrelsesmedlemmer og i Norge mellem 59 og 85 medlemmer. I Stockholm skal kommunalbestyrelsen have

mindst 101 medlemmer. I Oslo er der ingen særregler om medlemstallet.

Udvalget har på denne baggrund også overvejet fordele og ulemper ved en forhøjelse af borgerrepræsentationens medlemstal.

Spørgsmålet om kommunalbestyrelser størrelse har været drøftet i Betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati (i det følgende betegnet "Nærdemokratibetænkningen") (side 20-23). Til støtte for store kommunalbestyrelser er det i Nærdemokratibetænkningen anført, at man herved kan sikre en bedre og bredere repræsentation af forskellige befolkningsgrupper og anskuelser. Desuden bliver et større antal borgere inddraget i det kommunale arbejde. Betænkningen antyder dog en vis skepsis over for disse argumenter. Det antal borgere, som yderligere inddrages i arbejdet, vil således være yderst begrænset. Det er endvidere tvivlsomt, om større kommunalbestyrelser fører til større spredning i medlemmernes erhvervsmæssige baggrund. Men store kommunalbestyrelser vil i hvert fald kunne øge spredningen i de repræsenterede politiske opfattelser.

Nærdemokratibetænkningen berører også spørgsmålet om kommunalbestyrelsernes størrelse i Norge og Sverige. De kommunale råd i disse lande har en mere begrænset opgave end danske kommunalbestyrelser, idet deres virksomhed alene består i tilrettelæggelse af administrationen ved udstedelse af generelle retningslinier samt tilsyn med den kommunale virksomhed. De medvirker således ikke i selve administrationen af kommunens anliggender. Der kan derfor ikke drages nogen direkte slutning fra forholdene i de to andre skandinaviske lande til Danmark, hvor kommunalbestyrelsen også er det stedlige forvaltningsorgan, og hvor mange af kommunalbestyrelsens opgaver består i at træffe afgørelser vedrørende den enkelte borgers retsforhold. Det påpeges i Nærdemokratibetænkningen, at en udvidelse af kommunalbestyrelsernes medlemstal vil indebære et brud med princippet om kommunalbestyrelsen som den administrerende myndighed.

Ved udvalgets samtaler med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune blev

der af nogle repræsentanter udtrykt en vis sympati for at udvide borgerrepræsentationens medlemstal, fx til 101 medlemmer. Det var dog den overvejende opfattelse, at det nuværende medlemstal er ganske passende.

Efter udvalgets opfattelse vil en udvidelse af borgerrepræsentationens medlemstal muliggøre en bredere politisk repræsentation, herunder en bedre repræsentation for de forskellige bydele. Hvis der etableres bydelsråd, jf. herom i kapitel 8, vil dette argument dog have mindre vægt. Det skal også bemærkes, at et større medlemstal ikke i sig selv indebærer en garanti for en geografisk spredning af de valgte borgerrepræsentanter.

Ved at udvide medlemstallet vil man endvidere opnå, at "prisen" for en plads i borgerrepræsentationen bringes i bedre overensstemmelse med forholdene i det øvrige land. Fuld overensstemmelse er dog ikke mulig, idet forholdene varierer betydeligt. I de små kommuner repræsenterer et kommunalbestyrelsesmedlem således kun ca. 300 vælgere, mens der i de mellemstore kommuner er ca. 1.000 vælgere pr. medlem og i de store kommuner fra 4-6.000 vælgere pr. medlem.

Arbejdsgangen i store forsamlinger må nødvendigvis være tungere og mere formel end i små forsamlinger. Borgerrepræsentationen har imidlertid allerede i dag så mange medlemmer, at en forhøjelse af medlemstallet næppe ville nødvendiggøre drastiske forandringer i arbejdsgangen.

Udvalget finder alt i alt ikke, at de anførte fordele ved at udvide medlemstallet med rimelighed kan begrunde en forhøjelse. Der kan dog overvejes en mindre justering, såfremt magistratens medlemmer ikke længere skal udtræde af borgerrepræsentationen, jf. herom nedenfor i afsnit 5.1.

4.2. Antallet og arten af sager i borgerrepræsentationen

Udvalget har overvejet, om det kan være en medvirkende årsag til de lange møder, at der behandles for mange og/eller ubetydelige sager i selve borgerrepræsentationen.

Ved samtalerne med de politiske repræsentanter for kommunen blev der givet udtryk

for nogen utilfredshed med, at sagerne fremkommer meget ujævnt fordelt, således at der er tendens til ophobning af mange sager på enkelte møder på bestemte tidspunkter af året. Endvidere findes det utilfredsstillende, at sagerne undertiden fremkommer meget sent.

Efter udvalgets opfattelse bør problemerne vedrørende den ujævne sagsrytme i første omgang søges løst af magistraten, som er ansvarlig for fremsendelsen. Hvis der ikke herved opnås en tilfredsstillende løsning, kan borgerrepræsentationen give retningslinier for sagernes fremsendelse og prioritering.

Som tidligere nævnt indeholder lovgivningen undertiden bindinger med hensyn til sager, der skal behandles på et møde i kommunalbestyrelsen. Sådanne sager må nødvendigvis optage tid i borgerrepræsentationens møder, hvad der undertiden kan være belastende. I en gennemsnitskommune er det fx et helt rimeligt krav, at lokalplaner i henhold til kommuneplanloven skal behandles i kommunalbestyrelsen, idet de fleste lokalplaner typisk vil have en almen interesse. Derimod kan det i en så stor kommune som København forekomme mindre rimeligt, at borgerrepræsentationen skal belastes med 2 (og i praksis ofte 4) behandlinger af selv helt små lokalplaner. Kravet er imidlertid et led i de retssikkerhedsgarantier i form af offentlighedens medvirken ved lokalplaners vedtagelse, som har erstattet det tidligere centrale godkendelsessystem for sådanne planer. Det er derfor næppe realistisk at forestille sig lovændringer for København på dette område.

Behandling af visse lokalplansager vil være en mulig opgave for bydelråd. Oprettelsen af bydelråd med selvstændig kompetence vil også på andre sagsområder kunne medføre, at der skal behandles færre sager i borgerrepræsentationen og dermed en aflastning af denne. Der kan nærmere henvises til kapitel 8.

Det er ikke udvalgets opfattelse, at der er behov for yderligere delegation fra borgerrepræsentationen til magistraten eller administrationen. Der er således ikke tale om, at borgerrepræsentationen behandler for mange sager. Derimod bruger borgerrepræsentationen

nok undertiden for megen tid på at drøfte spørgsmål og forslag fra medlemmerne, hvor formålet med det pågældende medlemsinitiativ i højere grad har været et ønske om politisk markering end om at få løst aktuelle problemer i kommunen. Det medfører samtidig, at der undertiden benyttes for lidt tid på de sager, hvor borgerrepræsentationen skal træffe beslutning om konkrete anliggender. Der kan imidlertid vanskeligt anvises retlige løsninger på dette problem.

I kapitel 4 er også omtalt, at der bruges megen tid på at behandle forslag fra magistratsmedlemmer eller medlemmer af borgerrepræsentationen, som er uden chance for vedtagelse, men som alligevel fremsættes af politiske grunde. En retlig regulering, der kan løse dette problem, er heller ikke mulig, men det må formodes, at behovet for sådanne politiske markeringer vil falde, hvis udvalgets forslag medfører, at der etableres et bedre samarbejdsklima og forbedringer i dialogen mellem magistraten og borgerrepræsentationen.

Udvalget vil endvidere anbefale, at kommunens styrelsesvedtægt ændres, således at det klarere fremgår, hvilke sagstyper der normalt færdigbehandles i magistratsafdelingerne, og hvilke typer af opgaver der normalt skal til behandling i borgerrepræsentationen. En sådan præcisering af vedtægtens regler kan ske efter retningslinierne i Indenrigsministeriets cirkulære af 27. april 1981 om ny styrelsesvedtægter for kommunerne. Formuleringen er her, at økonomiudvalget og de stående udvalg "varetager den umiddelbare forvaltning", hvis der er tale om opgaver, som normalt færdigbehandles på udvalgsplan. I modsætning hertil skal udvalgene i andre typer af opgaver "udarbejde forslag og foretage indstilling til kommunalbestyrelsen". En tilsvarende formulering af styrelsesvedtægterne anvendes i Aalborg og Odense Kommuner, idet ordet udvalg dog er erstattet af (magistrats)afdeling.

Efter udvalgets opfattelse bidrager de formøder mellem borgerrepræsentationens formand og gruppeformændene, der er omtalt i kapitel 4, til at forkorte mødetiden. Da møderne angives at fungere tilfredsstillende, finder udvalget ikke anledning til at gå nærmere ind på dette spørgsmål.

4.3. Ændringer i adgangen til at stille spørgsmål og forespørgsler

Udvalget har overvejet, om en ophævelse af spørgsmålsretten kan medføre, at der kan spares tid i borgerrepræsentationens møder. Borgerrepræsentanternes ret til at stille spørgsmål og forespørgsler til magistraten er fastsat i §§ 6 og 7 i forretningsordenen for Københavns Kommune. Spørgsmålsretten er nærmere omtalt i kapitel 3, afsnit 4.12., og kapitel 4, afsnit 3.3.1.

Det kan imidlertid konstateres, at spørgsmålene ikke optager meget tid. Som omtalt i kapitel 4 stilles og besvares de fleste spørgsmål skriftligt, og ved de mundtlige spørgsmål har kun spørgeren og den pågældende borgmester taletid. Forespørgsler optager noget længere tid. Ved de samtaler, som udvalget har haft med politiske repræsentanter for Københavns Kommune, blev der imidlertid helt generelt givet udtryk for, at både spørgsmål og forespørgsler er et helt nødvendigt supplement til adgangen til at stille forslag til beslutning efter KHSL § 10.

Det store behov for at stille spørgsmål og forespørgsler er formentlig i høj grad sammenhængende med, at borgerrepræsentationens medlemmer føler sig dårligt orienteret om sagernes ekspedition i magistratsafdelingerne. Hvis medlemmerne derfor på anden måde kan opnå en lige så god eller bedre orientering, vil behovet formentlig falde. Der kan i denne forbindelse henvises til afsnit 3 om styrkelse af de faste udvalg.

Udvalget finder dog ikke, at der isoleret set bør stilles forslag om at ophæve eller ændre adgangen til at stille spørgsmål og forespørgsler, hvis magistratsstyret bevares.

Udvalget finder imidlertid, at den gældende ordning med forespørgsler og spørgsmål afviger så betydeligt fra, hvad der i øvrigt forudsættes at foregå på et kommunalbestyrelsesmøde, hvor medlemmerne har mødepligt, at ordningen bør have udtrykkelig lovhjemmel. Reglerne vil herefter kunne optages i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune.

Den oprindelige hensigt med spørgsmålsinstituttet har været at sikre medlemmerne en ret til hurtig orientering om aktuelle spørgs-

mål. Som tidligere nævnt anvendes instituttet i dag også til politiske manifestationer af forskellig art. Udvalget har overvejet, om det i forbindelse med, at der skabes hjemmel til spørgsmålsretten, vil være muligt at sikre, at instituttet begrænses til anvendelse efter den oprindelige hensigt. Det er dog næppe muligt ad lovgivningsvejen at sikre sig mod politisk anvendelse af instituttet.

4.4. Taletidsbegrænsninger

Efter § 4, stk. 9, i borgerrepræsentationens forretningsorden kan borgerrepræsentationen vedtage regler om taletidsbegrænsning. Sådanne taletidsregler er indført som en forsøgsordning for et år (efteråret 1985 og foråret 1986). Der er herefter stillet forslag om, at taletidsreglerne gøres permanente. Forslaget overvejes for tiden i et udvalg under borgerrepræsentationen.

Et af formålene med at indføre taletidsregler var at afkorte møderne. Der blev i forbindelse med vedtagelsen henvist til, at møderne efterhånden havde en udstrækning, der langt oversteg intentionerne i forretningsordenens § 4, stk. 7, om at møderne normalt skal slutte kl. 23.

Ved den konkrete udformning af taletidsreglerne har borgerrepræsentationen taget udgangspunkt i Folketingets taletidsregler. Der er foretaget en graduering mellem den taletid, der tillægges ressortborgmesteren og den tid, der tillægges medlemmerne af borgerrepræsentationen og de øvrige magistratsmedlemmer. Endvidere er taletiden længere ved bestemte sagstyper. Der kan også stilles forslag om udvidet taletid, såfremt der undtagesvis forekommer sager, som efter deres omfang og betydning ikke med rimelighed kan belyses inden for den normale taletid. Uanset de fastsatte taletider kan der, i det omfang formanden skønner det rimeligt, gives medlemmerne ordet for fremsættelse af korte bemærkninger.

Efter at reglerne har været afprøvet et år, er det indtrykket, at de indvundne erfaringer i hovedsagen har været positive.

Imod taletidsregler kan anføres, at disse udgør en begrænsning i det enkelte medlems

ret til at komme til orde. Det kan navnlig af mindretallene opleves som **krænkende**. Det må imidlertid konstateres, at reglerne kan være nødvendige for at beskytte det store flertal af medlemmer mod meget lange indlæg fra enkelte medlemmer, som sinker eller hindrer de øvrige medlemmers mulighed for at komme til orde. Taletidsregler ses heller ikke at være i strid med det demokratiske system. De kendes jo bl.a. fra Folketinget. Endelig må det tillægges en vis vægt, at borgerrepræsentationens medlemmer stort set er tilfredse med de taletidsbegrænsninger, der nu har været gældende i en forsøgsperiode. Det gælder også nogle af de medlemmer, der på forhånd havde principielle betænkeligheder. I praksis har det i øvrigt vist sig, at det hovedsagelig er **ressortborgmestrene** (og altså ikke mindretallene), der kommer i tidnød, når de skal besvare de mange indlæg fra salen inden for den ret korte taletid.

Muligheden for at fastsætte forskellig taletid for forskellige medlemmer eller grupper må dog være stærkt begrænset, hvis det skal undgås, at reglerne strider mod almindelige lighedsprincipper og principperne om mindretalsbeskyttelse i kommunestyret. I forbindelse med udarbejdelsen af taletidsreglerne overvejedes det at give ordførerne for de enkelte grupper længere taletid end andre medlemmer. En sådan forskelsbehandling ville give anledning til betænkeligheder, fordi begrebet ordfører ikke findes i de kommunale styrelseslove. Begrebet anvendes dog i forretningsordenens § 4, stk. 2, og er fuldt ud anerkendt i praksis i Københavns Kommune. De nuværende regler om forskellig taletid for magistratens medlemmer og borgerrepræsentationens medlemmer støder ikke på tilsvarende problemer som gradueringen mellem ordførere og andre. Dog må der også på dette område være grænser for, hvor langt man kan gå i en graduering uden at komme i strid med det enkelte medlems ret til at komme til orde. Derimod er der næppe problemer ved at fastsætte længere taletid for bestemte sagstyper.

Udvalget har endelig overvejet, om taletidsreglerne bør have hjemmel i lov eller vedtægt. Udvalget finder, at taletidsregler er et natur-

ligt forretningsordensanliggende og stiller derfor ingen ændringsforslag på dette område.

4.5. Borgerrepræsentationens formand

Som tidligere nævnt er der i Københavns Kommune ikke personsammenfald mellem formanden for borgerrepræsentationen og overborgmesteren. Herved adskiller ordningen i Københavns Kommune sig fra samtlige andre kommuner i landet, herunder de 3 andre magistrats kommuner, hvor borgmesteren tillige er formand for magistraten.

Udvalget har overvejet, om borgerrepræsentationen kan styrkes ved en sammenlægning af de to hverv.

Ved samtalerne med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune blev der udtrykt almindelig tilfredshed med den nuværende ordning. Det blev navnlig fremført, at det er en fordel at have en neutral mødeleder, som ikke deltager i debatten, og som heller ikke har behov herfor i samme udstrækning som borgmestrene, der jo fremsender de fleste sager til behandling i borgerrepræsentationen.

Ved de samtaler, som udvalget har haft med repræsentanter for andre kommuner, er det også kommet frem, at det undertiden kan være vanskeligt for en borgmester både at fungere som mødeleder og som diskussionsdeltager.

Hertil kommer, at den samlede arbejdsbyrde vil blive meget betydelig, hvis én person skal fungere både som overborgmester og formand for borgerrepræsentationen. Arbejdsbyrden vil være større end i de øvrige magistratskommuner, bl.a. fordi Københavns Kommune som hovedstad har en række repræsentative forpligtelser, som går ud over de tilsvarende forpligtelser i de øvrige magistratskommuner.

Til støtte for en sammenlægning kan anføres, at kendskab til de synspunkter, der fremføres i magistraten, kan have betydning for sagernes behandling i borgerrepræsentationen. I dag har formanden for borgerrepræsentationen ikke et sådant kendskab, da han ikke er medlem af magistraten. Da der imidlertid

ikke foregår nogen debat i magistraten, har synspunktet ikke aktuel vægt. Selv om magistraten bringes til at fungere bedre, finder udvalget imidlertid, at der må lægges større vægt på de synspunkter, der er anført til støtte for at opretholde den særskilte funktion som formand for borgerrepræsentationen. Behovet for en særlig mødeleder må tillægges særlig vægt, når der som i København er tale om en stor forsamling.

Udvalget vil på denne baggrund ikke stille forslag om en sammenlægning af hvervene som overborgmester og som formand for borgerrepræsentationen.

4.6. Beføjelse for borgerrepræsentationens formand til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager

Efter KSL § 31, stk. 1, kan en borgmester på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, der ikke giver anledning til tvivl, eller som ikke tåler opsættelse. KHSL indeholder ingen regel, som svarer til KSL § 31.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres en tilsvarende ret for borgerrepræsentationens formand til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager.

Umiddelbart kan man forestille sig, at en sådan udvidelse af formandens beføjelser kan medføre en aflastning af borgerrepræsentationen og dermed medvirke til at nedbringe mødetiden.

Ved samtalerne med andre kommuner, herunder de øvrige magistratskommuner, er det dog oplyst, at reglen kun sjældent benyttes. Det skal endvidere understreges, at der i givet fald vil blive tale om en ret af yderst begrænset rækkevidde, nemlig alene en ret til at afgøre sager på borgerrepræsentationens vegne - og altså ikke på den samlede magistrats eller de enkelte magistratsafdelingers vegne. Behovet for at kunne afgøre hastesager er i øvrigt mindre i Københavns Kommune end i det øvrige land, fordi borgerrepræsentationen holder møder hyppigere end andre kommunalbestyrelser. Der vil formentlig kun blive tale om anvendelse af bestemmelsen i ferietiden, fx i klagesager eller sager, hvor der foreligger en enig indstilling fra magistraten. En adgang for

borgerrepræsentationens formand til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager kan derfor ikke antages at betyde nogen lettelse af betydning i borgerrepræsentationens arbejdsbyrde.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der er noget væsentligt behov for at indføre reglen. På den anden side ses der heller ikke at være ulemper forbundet med at indføre den. Da der er tale om en beføjelse, som i almindelighed må antages at tilkomme formanden for et kollegialt organ, foreslår udvalget, at reglen kommer til at gælde i Københavns Kommune.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om beføjelsen i stedet bør tillægges overborgmesteren og borgmestrene, som har et bedre kendskab til sagerne end borgerrepræsentationens formand, og som derfor bedre kan vurdere, om den konkrete sag haster eller giver anledning til tvivl. Der er imidlertid tale om en beføjelse til at afgøre sager på borgerrepræsentationens vegne. Formanden må derfor formodes bedst at kunne vurdere, hvilken indstilling borgerrepræsentationen vil have til de pågældende sager. Beføjelsen bør derfor tilkomme formanden for borgerrepræsentationen.

4.7. Vederlag og arbejdsvilkår i øvrigt

4.7.1. Vederlag

Med hjemmel i KHSL § 16 får medlemmerne af borgerrepræsentationen et årligt vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten. Pr. 1. januar 1987 udgjorde vederlaget 48.000 kr. Efter de gældende regler er der ikke hjemmel til at yde borgerrepræsentationens medlemmer andre former for vederlag mv.

Kommunalbestyrelsesmedlemmer i landets øvrige kommuner vederlægges efter helt andre regler. Med hjemmel i KSL § 16 modtager de enten et fast vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Herudover får de mødediæter. Desuden kan kommunalbestyrelsen yde befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fravær fra hjemstedet i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv. Det faste vederlag udgør i perioden 1/10 1986 - 30/9 1987 1330 kr. pr. måned. Mødediæterne ud-

gør i samme tidsrum 265 kr. for møder af under 4 timers varighed og det dobbelte for møder af over 4 timers varighed.

I betænkning nr. 1027/1984 om kommunale diæter og vederlag er der foreslået en omlægning af diætsystemet til en såkaldt flervederlagsmodel. Efter denne model skal alle kommunalbestyrelsesmedlemmer have et fast vederlag for arbejdet i kommunalbestyrelsen. Herudover skal der ydes et særligt vederlag for arbejdet i de udvalg, som det enkelte medlem er udpeget til.

For Københavns Kommune foreslås det i betænkningen, at der fortsat kun udbetales ét fast vederlag. Begrundelsen for at opretholde en særordning for København er, at hovedvægten i borgerrepræsentanternes arbejde ligger i selve borgerrepræsentationen, idet de faste udvalg ikke er nær så arbejdskrævende som stående udvalg i en udvalgsstyret kommune.

Betænkningens forslag er ikke gennemført.

Hvis den fremtidige styreform i København bliver en magistratsordning med de i dette kapitel foreslåede ændringer, finder udvalget, at der som hidtil bør ydes et fast vederlag til borgerrepræsentanterne.

Da arbejdet i de faste udvalg må antages at blive mere belastende, jf. afsnit 3, vil udvalget anbefale, at der indføres hjemmel til at yde et særligt vederlag til udvalgenes medlemmer.

Herudover vil udvalget anbefale, at der ydes et særligt vederlag til formændene for de faste udvalg, idet det må anses for en væsentlig forudsætning for at gennemføre den foreslåede styrkelse af udvalgene, at udvalgsformændene kan yde en betydelig indsats i det kommunalpolitiske arbejde. Der kan nærmere henvises til afsnit 3.2.5.2.

4.7.2. Praktisk støtte mv.

Ovenfor i kapitel 4, afsnit 3.3.2., er nævnt forskellige praktiske problemer mv., som borgerrepræsentanterne kan støde på i deres kommunalpolitiske arbejde. En forbedring af de praktiske forhold må antages at kunne medvirke til, at det københavnske styre fungerer bedre. Der er imidlertid ikke tradition i dansk kommunestyre for, at man ved lovgivningsve-

jen søger at regulere praktiske spørgsmål vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmers arbejdsvilkår. Men der er efter gældende ret visse muligheder for at yde praktisk støtte og hjælpemidler mv., som kan lette medlemmernes arbejdsvilkår.

I Betænkning 894 findes i kapitel VI, afsnit 8, en gennemgang af, hvordan der efter gældende ret lovligt kan ydes praktisk støtte og hjælpemidler mv. til kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det fremgår heraf, at det ikke er lovligt at yde økonomisk eller anden støtte til politisk arbejde, som ikke har direkte forbindelse med udførelsen af det kommunale hverv. Derimod er der intet til hinder for, at en kommunalbestyrelse (herunder borgerrepræsentationen) beslutter at yde støtte til de enkelte medlemmer, når denne støtte har direkte forbindelse med det kommunale hverv. Som eksempler på en sådan støtte nævnes sekretærhjælp, adgang til kopiering, mulighed for at låne lokaler, telefon- og avisabonnement, evt. udklipsservice, kursusstøtte, faglitteratur eller andet relevant materiale. Efter omstændighederne vil der også kunne stilles et beløb til rådighed for de enkelte medlemmer til indkøb af bestemte ydelser eller ting, som har nøje sammenhæng med varetagelsen af det kommunale hverv.

Når støtten som nævnt principielt må stilles til rådighed for de enkelte medlemmer og ikke for de politiske grupper i kommunalbestyrelsen, skyldes det, at partigruppebegrebet ikke er fastlagt i lovgivningen i relation til kommunestyret.

Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvar for at sikre, at støtten kun anvendes til lovlige formål.

At den nævnte støtte er lovlig, betyder ikke, at medlemmerne har krav på de enkelte ydelser. Det blev i Betænkning 894 overvejet at give medlemmerne en egentlig ret på visse områder, fx en ret til at få renskrevet og kopieret aktstykker, som skal bruges i forbindelse med det kommunale hverv. Det var imidlertid opfattelsen, at området ikke egner sig til regulering gennem generelle regler.

Udvalget er enig i de synspunkter, der er anført i Betænkning 894, og finder således

ikke, at en retlig regulering vil være hensigtsmæssig i Københavns Kommune. Udvalget vil derfor alene anbefale, at borgerrepræsentationen overvejer, hvorledes medlemmerne kan støttes og lettes i deres kommunale arbejde på grundlag af de muligheder, som er skitseret ovenfor.

5. Andre ændringer inden for magistratsstyrets rammer

Udvalget har overvejet, om det er muligt at stille andre forslag til forbedring af det københavnske styre uden at ændre kommunens status som magistratskommune. I den forbindelse har udvalget overvejet, om der er grund til at opretholde de forskelle, der findes mellem København og de øvrige magistratskommuner. Disse forskelle er omtalt i kapitel 3, afsnit 5.2.2. Endelig har udvalget overvejet, om der som en ny særordning for København bør indføres en form for "parlamentarisme".

5.1. Udtrædelsesordningen for magistratsmedlemmer

5.1.1. Den gældende udtrædelsesregel og dens historiske baggrund

Efter KHSL § 5, stk. 4, skal magistratsmedlemmer udtræde af borgerrepræsentationen, hvorefter stedfortræderne indkaldes til at indtræde i borgerrepræsentationen.

Denne udtrædelsesordning kendes kun i Københavns Kommune. Om den historiske baggrund for reglen skal oplyses følgende:

Oprindeligt blev magistratsmedlemmer udnævnt af kongen. I den københavnske styrelseslov fra 1857 blev det bestemt, at borgerrepræsentationen skulle vælge magistratsmedlemmer, bortset fra overpræsidenten, men valget skulle stadfæstes af kongen, og borgmesterstillingerne blev besat efter opslag for livstid. Under en sådan ordning kunne det naturligvis ikke kræves, at magistratsmedlemmer tillige skulle være medlemmer af borgerrepræsentationen. Dette var heller ikke vel foreneligt med det daværende tokammersystem, hvor borgerrepræsentationen og magistraten tilsammen udgjorde kommunalbestyrelsen. Magistratsmedlemmer kunne der-

for ikke vælges til medlemmer af borgerrepræsentationen.

I 1938 ændredes Københavns Kommunes styre til et etkammersystem. Reglerne om, at magistratsmedlemmer ikke var valgbare til borgerrepræsentationen, blev imidlertid opretholdt uændrede, og så vidt det kan ses, blev spørgsmålet ikke engang drøftet i kommunens daværende forfatningsudvalg. Det skyldes formentlig, at 1938-loven begrænsede sig til de ændringer, som var mest påtrængende af praktisk-administrative grunde, fordi man på daværende tidspunkt forventede, at der snart ville komme en større styrelsesreform for hovedstadsområdet. Om den historiske udvikling kan nærmere henvises til bilag 1 til betænkningen.

Ved ændringen af den københavnske styrelseslov i 1977 blev det fastsat, at magistratsmedlemmer fremover skulle vælges af borgerrepræsentationens midte. Samtidig blev den nuværende udtrædelsesordning indføjet i loven. I lovbemærkningerne er det anført, at bestemmelsen om, at magistratsmedlemmer ikke samtidig kan være medlem af borgerrepræsentationen, er indsat efter forslag fra borgerrepræsentationen og svarer til den tidligere gældende ordning i Københavns styrelseslovgivning. Endvidere er der henvist til, at en sådan ordning, hvorefter de, der vælges til politisk-administrative hverv som medlemmer af magistraten, forlader den politisk besluttende forsamling, også kendes fra andre hovedstæder, fx Oslo og Helsingfors.

5.1.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder ikke, at der bør lægges vægt på historiske grunde ved overvejelser om, hvorvidt udtrædelsesordningen bør opretholdes.

Udvalget finder heller ikke, at der bør lægges for megen vægt på forholdene i de andre nordiske hovedstæder, idet der som nævnt i afsnit 4.1.2. er væsentlige forskelle mellem kommunalbestyrelsernes kompetence og opgaver i Danmark og i de andre skandinaviske lande.

Udvalget finder således ikke, at de begrundelser, der var anført i lovbemærkningerne

fra 1977, har væsentlig betydning ved overvejelserne om den fremtidige ordning på området.

Som en yderligere begrundelse for udtrædelsesordningen har det været anført, at forholdet mellem borgerrepræsentationen og magistraten kan sammenlignes med forholdet mellem den statslige lovgivningsmagt og den udøvende magt, således at magtfordelingsprincipper medfører, at der ikke bør være personsammenfald.

Udvalget finder ikke sammenligningen relevant. Borgerrepræsentationen har ingen lovgivende myndighed, som kan sammenlignes med Folketingets. Tværtimod er borgerrepræsentationen ligesom landets øvrige kommunalbestyrelser den stedlige forvaltningsmyndighed. I øvrigt kan ministrene være medlemmer af Folketinget. Der gælder således ikke noget forbud mod personsammenfald mellem den lovgivende og den udøvende magt.

Til støtte for udtrædelsesordningen er også henvist til, at forholdet mellem borgerrepræsentationen og magistraten kan sammenlignes med forholdet mellem et repræsentantskab og en bestyrelse. Rent bortset fra, at en henvisning til selskabsretlige regler næppe er velbegrundet, er der heller ikke på det selskabsretlige område noget forbud mod personsammenfald. Det er tværtimod hovedreglen, at bestyrelsesmedlemmer også er medlemmer af repræsentantskabet.

Ved samtalerne med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune har det navnlig fra borgmestrenes side været anført som en mere praktisk indvending mod at opheve udtrædelsesreglen, at arbejdsbyrden vil blive væsentligt forøget for borgmestrene, hvis de forbliver i borgerrepræsentationen. De må i så fald i større udstrækning end i dag følge med i problemerne uden for deres egen afdeling for at kunne deltage i afstemningerne i borgerrepræsentationen.

Udvalget har bemærket sig, at de nuværende borgmestre vil anse det for arbejdsmæssigt belastende at være medlem af borgerrepræsentationen. Udvalget finder imidlertid ikke, at der vil blive tale om en væsentlig forøgelse

af arbejdsbyrden, da magistratens medlemmer efter KHSL § 35 allerede i dag har pligt til at overvære borgerrepræsentationens møder og ret til at få ordet under møderne - en ret, som benyttes i vid udstrækning for så vidt angår egne sager.

Hertil kommer, at det må antages at have en positiv indflydelse på samarbejdsforholdene at lade borgmestrene forblive medlemmer af borgerrepræsentationen. Herved kan man bidrage til at fjerne den splittelse og det modsætningsforhold, som i dag eksisterer mellem magistraten og borgerrepræsentationen. Det må desuden antages, at det kan lette koordinationen og det tværgående samarbejde både i borgerrepræsentationen og i magistraten, at magistratens medlemmer får pligt til at stemme i alle sager, fordi de herved i højere grad bliver nødt til at sætte sig ind i og interessere sig for de øvrige magistratsmedlemmers sagsområder.

På baggrund af det anførte er det udvalgets opfattelse, at udtrædelsesordningen bør ophæves.

Udvalget har overvejet, om der i forbindelse med en ophævelse af udtrædelsesordningen bør gennemføres en forhøjelse af borgerrepræsentationens medlemstal. I dag deltager magistratens 7 medlemmer i borgerrepræsentationens møder med taleret, dvs. at der i alt er 62 mødedeltagere. Hvis udtrædelsesordningen ophæves, bliver antallet af politiske "aktører" således reduceret med 7. En forhøjelse med 7 medlemmer af borgerrepræsentationen kan dog ikke anbefales, da borgerrepræsentationen herved ville få et lige medlemstal. I stedet må der i givet fald foreslås en forhøjelse med 6 eller 8 medlemmer til enten 61 eller 63 medlemmer.

Til støtte for en sådan forhøjelse kan navnlig anføres hensynet til de små grupper, der formentlig vil have lidt større chancer for at blive repræsenteret i borgerrepræsentationen og for at få indvalgt flere medlemmer, hvis der er et større medlemstal. Det må også antages, at navnlig de små grupper vil få en forøgelse af deres arbejdsbyrde, hvis der bliver færre personer end i dag til at dele arbejdsopgaverne.

For at opretholde det nuværende medlems-tal på 55 taler, at borgerrepræsentationen alle-re er en meget stor forsamling, og en udvi-delse af medlemstallet vil derfor kunne med-føre en tungere arbejdsgang, længere møder mv., navnlig hvis der indvælges flere grupper i borgerrepræsentationen.

Hvis der som omtalt i kapitel 8 oprettes by-delsråd, vil argumenterne for en udvidelse veje mindre tungt, idet bydelsrådene vil kunne bidrage til en aflastning af borgerrepræsentationen, ligesom de nærdemokratiske syn-spunkter, der kan tale for en bredere repræ-sentation af grupper i borgerrepræsentation-en, vil blive bedre varetaget ved oprettelsen af bydelsråd.

Udvalget finder alt i alt, at et medlemstal på 55 må være tilstrækkeligt stort. Udvalget har dog i sit lovudkast i kapitel 9 anført tallet 63 i parentes for at markere, at man ikke vil afvi-se muligheden for en mindre forhøjelse.

5.2. Fortrinsretten til at vælge samme magi-stratsafdeling som tidligere

Efter § 8 i Københavns styrelsesvedtægt er det hovedreglen, at borgmestrene i den orden, hvori de er valgt, bestemmer, hvilken magi-stratsafdeling de ønsker at forestå. Der gæl-der imidlertid efter § 8, stk. 1, 2. pkt., den undtagelse, at såfremt én eller flere af de valgte borgmestre i den sidste valgperiode har væ-ret borgmester i København, kan vedkom-mende forud for magistratsmødet over for overborgmesteren afgive erklæring om, at han ønsker at fortsætte i sin hidtidige magi-stratsafdeling. En sådan erklæring er da bin-dende ved fordelingen af magistratsplad-serne.

En tilsvarende ordning gælder i Århus Kommune med hjemmel i styrelsesvedtæg-tens § 15, stk. 2. Den findes ikke i de øvrige magistratskommuner.

Ved samtalerne med de politiske repræsen-tanter for Københavns Kommune har der væ-ret delte meninger om denne særordning.

Til støtte for ordningen kan navnlig anføres hensynet til kontinuitet i ledelsen af magi-stratsafdelingernes administration. Ordning-en forekommer imidlertid mindre vel forene-

lig med almindelige principper for repræsen-tativt demokrati. Efter disse principper bør fordelingen af magistratsafdelinger alene af-hænge af de sidst foretagne kommunalvalg og derfor alene afgøres efter den rækkefølge, hvori magistratens medlemmer er valgt. Derimod bør vælgertilkendegivelser fra det forrige valg have udspillet deres rolle. I modsat fald kan der opstå den ejendommelige situation, at et parti, hvis vælgertilslutning er gået tilba-ge måske netop på grund af en borgmesters administration, alligevel kan lade den pågæl-dende borgmester fortsætte som leder af sin hidtidige afdeling.

Udvalget finder ikke, at der bør lægges for megen vægt på kontinuitetssynspunktet. Når ministre - undertiden med dags varsel - kan skifte mellem forskellige ministerier, må borg-mestre i Københavns Kommune også kunne skifte afdeling. Hertil kommer, at hensynet til de demokratiske principper efter udvalgets opfattelse vejer tungere end kontinuitetshen-synet. Udvalget foreslår derfor, at borgme-strenes ret til at vælge deres hidtidige magi-stratsafdeling ophæves i Københavns Kom-mune.

5.3. Andre særordninger, som er et led i magi-stratsstyret

Som tidligere nævnt skyldes en del af de sær-ordninger, som gælder i Københavns Kom-mune, at kommunen har et magistratsstyre. Det kan derfor umiddelbart give anledning til undren, at der er forskelle mellem København og de øvrige magistratskommuner. Der er imidlertid også forskelle mellem disse kom-muner indbyrdes. Der kan således næppe peges på nogen ideel model for et magistratssty-re, men styret må tilpasses forholdene i den enkelte magistratskommune.

Som følge heraf vil en henvisning til et øn-ske om ligestilling med de øvrige magistrat-skommuner ikke i sig selv kunne begrunde en ophævelse af gældende særordninger i Kø-benhavn.

I dette afsnit drøftes det, om der er tilstræk-keligt grundlag for at opretholde de særord-ninger, som er et led i magistratsstyret i Kø-benhavn. I afsnit 5.4. drøftes det herefter, om

der er grund til at opretholde andre særordninger, som ikke har direkte sammenhæng med magistratsstyret, men som er begrundet i andre forhold.

5.3.1. Valg af magistratens medlemmer

Efter KHSL § 5, stk. 2, vælges magistraten ved et samlet forholdstalsvalg. Nærmere regler om valget fastsættes i styrelsesvedtægten. Efter vedtægtens § 7 tilkommer det den gruppe, der ved valget opnår det største delingstal, at udpege overborgmesteren. I det første magistratsmøde efter valget bestemmer de øvrige borgmestre i den orden, hvori de er valgt, hvilken magistratsafdeling de ønsker at forestå, jf. vedtægtens § 8, stk. 1. En borgmester kan dog vælge at fortsætte i sin hidtidige afdeling, jf. nærmere herom afsnit 5.2.

I de andre magistratskommuner vælges borgmesteren af byrådet ved et bundet flertalsvalg efter reglerne i KSL § 6, stk. 2 og 3, (dvs. de regler om borgmestervalg, som også benyttes i de udvalgsstyrede kommuner). Derefter vælger byrådet ved forholdstalsvalg blandt sine medlemmer magistraten, der består af borgmesteren og et antal rådmænd. Borgmesterens plads regnes ved forholdstalsvalget som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe, som borgmesteren tilhører, jf. KSL § 25, stk. 2.

Udvalget vil foreslå, at overborgmesteren i Københavns Kommune - ligesom borgmesteren i landets øvrige kommuner, herunder magistratskommunerne - vælges ved bundet flertalsvalg af borgerrepræsentationen. Endvidere foreslås, at borgerrepræsentationen herefter ved forholdstalsvalg blandt sine medlemmer vælger magistraten, der består af overborgmesteren og borgmestrene. Det betyder, at overborgmesterens plads skal regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe, som overborgmesteren tilhører.

Forskellen fra den gældende ordning bliver på denne baggrund ikke stor, men det findes rimeligt, at overborgmesteren vælges først ved et separat valg for at markere overborgmesterpostens særlige betydning. Der kan i den forbindelse henvises til, at udvalget foreslår en tilsvarende fremgangsmåde, hvis der indføres

et mellemformsstyre i Københavns Kommune, jf. herom kapitel 7.

5.3.2. Antallet af medlemmer i magistraten og sagsfordelingen mellem disse

I Københavns Kommune har magistraten 7 medlemmer. I Århus er der 6 magistratsmedlemmer, og i Aalborg og Odense 5 medlemmer af magistraten.

Antallet af borgmestre og det dertil svarende antal magistratsafdelinger er således større i Københavns Kommune end i de øvrige magistratskommuner.

I afsnit 2.2.3. har udvalget overvejet, om magistraten kan styrkes ved at ændre medlemstallet. Udvalget har dog ikke stillet forslag herom. I dette afsnit overvejes, om der i øvrigt er grunde, der taler for en ændring af medlemstallet eller af sagsfordelingen.

Som nævnt i afsnit 2.2.3. vil et meget stort antal magistratsafdelinger medføre koordinationsproblemer. Antallet af magistratsafdelinger bør derfor som udgangspunkt ikke være for stort. Da København allerede har det største antal magistratsmedlemmer, vil udvalget ikke foreslå antallet udvidet.

København må imidlertid antages at have behov for et større antal borgmestre og magistratsafdelinger end de øvrige magistratskommuner både på grund af sin størrelse og navnlig, fordi kommunen også varetager de amtskommunale opgaver i området. Kommunens varetagelse af amtskommunale opgaver medfører således behov for en hospitalsborgmester. Udvalget vil derfor heller ikke stille forslag om en indskænkelse af antallet af medlemmer i magistraten.

Udvalget har ikke taget stilling til, om den nuværende sagsfordeling mellem magistratsafdelingerne er rimelig. Som et generelt udgangspunkt skal fremhæves, at magistratsafdelingerne bør være nogenlunde ligeværdige med hensyn til størrelse og karakter af sagsområderne. Navnlig må det sikres, at der ikke bliver tale om én eller nogle få afdelinger, som er væsentligt mindre betydningsfulde og derfor mindre attraktive end de øvrige, idet man i så fald må frygte, at de grupper, som vælger afdeling sidst, henvises til disse afdelinger.

Det må også sikres, at opdelingen er administrativt hensigtsmæssig, herunder at sammenhængende sagsområder så vidt muligt placeres i samme afdeling.

De nævnte forhold påses af Indenrigsministeriet i forbindelse med stadfæstelsen af styrelsesvedtægten og ændringer heri.

Det vil formentlig være hensigtsmæssigt at gennemføre visse justeringer i afdelingernes sagsområder med henblik på at tilvejebringe (større) overensstemmelse mellem afdelingernes og de faste udvalgs sagsområder, jf. om dette spørgsmål afsnit 3.2.7.

5.3.3. Antallet af faste udvalg og antal medlemmer i disse

Efter § 3 i Københavns styrelsesvedtægt skal der nedsættes 9 faste udvalg med hver 11 medlemmer. I Århus er der 6 udvalg, i Aalborg 5 og i Odense 4 faste udvalg. Der er 7 medlemmer i hvert af de faste udvalg i de øvrige magistratskommuner.

I de udvalgsstyrede kommuner varierer antallet af stående udvalg. Efter normalstyrelsesvedtægten nedsættes der 3 stående udvalg, men de mellemstore og store kommuner har normalt flere udvalg. Det højeste antal er 9 stående udvalg ud over økonomiudvalget. Medlemstallet i de stående udvalg svinger fra 3 til 7 i primærkommunerne og fra 5 til 9 i amtskommunerne. Det mest almindelige er 5 eller 7 medlemmer. De 2 stående udvalg under Hovedstadsrådet har 13 medlemmer.

I afsnit 3.2.7. har udvalget anbefalet, at der søges skabt større overensstemmelse mellem magistratsafdelingernes og udvalgenes antal og sagsområder i København. Dette kan føre til en vis nedsættelse af antallet af udvalg. I dette afsnit overvejes det, om der i øvrigt er grund til at foreslå ændringer i opadgående eller nedadgående retning med hensyn til antallet af udvalg og med hensyn til medlemstallet i udvalgene.

For så vidt angår antallet af faste udvalg finder udvalget, at der må lægges vægt på de samme synspunkter som med hensyn til antallet af magistratsafdelinger, jf. ovenfor i afsnit 5.3.1. Antallet bør således ikke være for stort, da et stort antal udvalg må antages at

medføre flere koordinationsproblemer. I øvrigt kan der ikke peges på noget ideelt antal. Det må dog antages, at Københavns Kommune kan have behov for et lidt større antal faste udvalg end de øvrige magistratskommuner, bl.a. fordi kommunen varetager amtskommunale opgaver.

Som nævnt er der i dag 9 faste udvalg i København. Det er flere end i de andre magistratskommuner og svarer til det højeste antal stående udvalg, der findes i en udvalgsstyret dansk kommune. Antallet bør derfor næppe forhøjes. Derimod tør det nok antages, at Københavns Kommune vil fungere lige så godt eller måske endda bedre med et lidt mindre antal faste udvalg. Udvalget vil dog ikke direkte stille forslag om nogen ændringer i udvalgsantallet.

For så vidt angår medlemstallet i udvalgene har udvalget overvejet både medlemstallet i de enkelte udvalg og det samlede antal udvalgspladser.

Som en fordel ved et relativt lille medlemsantal i de enkelte udvalg skal nævnes, at forhandlingerne i et mindre udvalg kan foregå mere uformelt og smidigt og derved mere effektivt end i et stort udvalg.

Herudover skyldes det ret lave medlemstal i udvalgene i de udvalgsstyrede kommuner, at Indenrigsministeriet ikke godkender, at et udvalgs medlemstal overstiger halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal. I så fald kunne man nemlig i realiteten flytte forhandlingerne fra de åbne kommunalbestyrelsesmøder til de lukkede udvalgs-møder.

Den sidstnævnte begrænsning har ingen betydning i København. Da borgerrepræsentationen har 55 medlemmer og udvalgene kun 11 medlemmer, ligger medlemstallet i udvalgene langt under halvdelen af borgerrepræsentationens medlemstal.

I øvrigt må man være varsom med at drage for vidtgående slutninger fra de udvalgsstyrede kommuner til Københavns Kommune. Hensynet til effektivitet og smidighed må således antages at have mindre vægt, når der som i København er tale om rådgivende faste udvalg og ikke om stående udvalg, der skal træffe en lang række afgørelser som led i varetagelsen af den umiddelbare forvaltning.

Udvalget finder ikke, at det nuværende medlemstal på 11 i de faste udvalg i Københavns Kommune er så stort, at hensynet til smidighed mv. i forhandlingerne kan begrunde et forslag om en nedsættelse.

Udvalget har også overvejet, om der kan være grund til at foreslå en udvidelse af medlemstallet i de faste udvalg.

I Nærdemokratibetænkningen, afsnit 5.3. (side 42) er det anført, at det næppe vil tjene noget nærdemokratisk formål at udvide medlemstallet i udvalgene. Det ville ganske vist medføre, at endnu flere af kommunalbestyrelsens medlemmer ville blive inddraget i udvalgsarbejdet og dermed få et mere indgående kendskab til bestemte sagsområder, men da udvalgshvervene kan være særdeles byrdefulde, må det tilstræbes, at det enkelte medlems antal af udvalgs- og kommissionshverv ikke bliver for stort.

Nærdemokratibetænkningens betragtning om arbejdsbyrden i udvalgene har væsentlig mindre vægt i København, hvor der ikke er tale om stående udvalg, men faste udvalg, hvor arbejdsbyrden er langt mindre. Udvalget er dog enig i, at det bør tilstræbes, at det enkelte medlems antal af udvalgs- og kommissionspladser ikke bliver så stort, at det vil gøre hvervet som borgerrepræsentant for byrdefuldt.

Den sidstnævnte betragtning har dog ingen væsentlig betydning i relation til det nuværende antal pladser i de faste udvalg. Der er i dag 99 udvalgspladser til fordeling mellem 55 borgerrepræsentanter. Det samlede antal udvalgspladser kan derfor ikke anses for at være urimeligt stort. Tværtimod kan det på grund af borgerrepræsentationens størrelse forekomme rimeligt, at der er et større antal udvalgspladser til fordeling end i andre kommuner. Det er væsentligt, at de fleste af borgerrepræsentationens grupper er repræsenteret i udvalgene, hvis drøftelserne i udvalgene skal kunne tjene til at aflaste borgerrepræsentationen. I modsat fald vil de grupper, som ikke sidder i udvalgene, ønske hele debatten op i borgerrepræsentationen.

Udvalget finder på baggrund af det anførte ikke grund til at stille forslag om ændringer i medlemstallet i udvalgene.

5.3.4. Terminologi

I Københavns Kommune benævnes formanden for magistraten overborgmester og de øvrige medlemmer borgmestre. I de øvrige magistratskommuner benævnes formanden for magistraten (og byrådet) borgmester, mens de øvrige magistratsmedlemmer kaldes rådmænd.

Som tidligere nævnt er overborgmesteren ikke formand for borgerrepræsentationen. Der vil derfor næppe være fordele ved at bringe terminologien i overensstemmelse med de andre magistratskommuner. Der er væsentlig forskel på at være overborgmester i København og borgmester i en anden magistratskommune, og det er derfor snarere en fordel, at der benyttes forskellige benævnelser.

Hertil kommer, at Københavns Kommune formentlig ønsker at bevare de nuværende benævnelser, som har lang historisk tradition.

Udvalget foreslår derfor ingen ændringer på dette område.

5.3.5. Stedfortræderregler

Efter KHSL § 34, stk. 1, kan overborgmesteren i en borgmesters fravær konstituere en anden borgmester, ligesom han i tilfælde af eget forfald kan konstituere en borgmester til at bestride overborgmesterembedet.

Når overborgmesteren eller en borgmester har forfald i mindst 2 måneder, kan borgerrepræsentationen overdrage den midlertidige bestridelse af vedkommendes forretninger til et medlem af borgerrepræsentationen i medfør af KHSL § 34, stk. 4.

I de udvalgsstyrede kommuner fungerer næstformanden i borgmesterens forfald, jf. KSL § 33. Når borgmesteren har forfald af forventet varighed af mindst 2 måneder, vælger kommunalbestyrelsen dog en midlertidig borgmester, jf. KSL § 15, stk. 5.

I de øvrige magistratskommuner er der i styrelsesvedtægterne detaljerede regler om konstitution, når borgmesteren eller et andet medlem af magistraten har forfald af kortere eller længere varighed. For rådmændene udpeges der stedfortrædere på det konstituerende møde. Disse indtræder dog kun i magistraten ved længerevarende forfald, medmindre

byrådet skønner det nødvendigt også ved korelevende forfald.

Umiddelbart kan det forekomme ejendommeligt, at det i Københavns Kommune er overborgmesteren, der bestemmer, hvad der skal ske, når en borgmester, som kan tilhøre en anden politisk gruppe, har forfald. Den gældende ordning har imidlertid ikke givet anledning til problemer eller kritik i praksis. Det skyldes, at de enkelte borgmestre selv fremkommer med indstilling om, hvem de ønsker konstitueret i deres fravær, og denne indstilling følges af overborgmesteren. Udvalget finder på denne baggrund ingen anledning til at foreslå ændringer i de særlige københavnske regler.

5.4. Særordninger uden direkte sammenhæng med magistratsstyret

De særordninger, der drøftes i dette afsnit, skyldes ikke, at København har et magistratsstyre, men er begrundet i andre forhold, herunder navnlig kommunens størrelse.

5.4.1. Kommunalbestyrelsens benævnelse

I KHSL § 2, stk. 1, er det anført, at kommunalbestyrelsen i Københavns Kommune benævnes borgerrepræsentationen.

I henhold til KSL § 3 benævnes kommunalbestyrelsen i amtskommunerne amtsråd. For primærkommunernes vedkommende fastsættes kommunalbestyrelsens benævnelse i styrelsesvedtægten. I praksis har Indenrigsministeriet ved sin stadfæstelse af vedtægter godkendt benævnelserne kommunalbestyrelse og byråd.

Københavns Kommune ønsker formentlig at bevare benævnelsen borgerrepræsentation, som har lang historisk tradition. Udvalget foreslår derfor, at den traditionelle benævnelse fortsat fastslås i loven.

Der er dog intet til hinder for, at benævnelsen ændres. Det kan ske enten ved, at en ny benævnelse fastsættes i loven eller ved en lovregel, hvorefter benævnelsen fastsættes i styrelsesvedtægten ligesom i primærkommunerne.

5.4.2. Underskrift i beslutningsprotokollen

Efter KHSL § 13, stk. 1, underskrives borgerrepræsentationens beslutningsprotokol af formanden og borgerrepræsentationens sekretær umiddelbart efter hvert møde.

I alle landets øvrige kommuner underskrives beslutningsprotokollen af samtlige de medlemmer, der har deltaget i mødet, jf. KSL § 13.

Særordningen for Københavns Kommune må anses for begrundet i borgerrepræsentationens store medlemstal. Underskrift fra samtlige 55 medlemmer ville være tidskrævende og besværligt. Da udvalget ikke foreslår nogen nedsættelse af medlemstallet, foreslås det at bevare denne særrregel.

5.4.3. Antallet af næstformænd i borgerrepræsentationen

I henhold til KHSL § 6, stk. 2, fastsættes antallet af næstformænd i Københavns Borgerrepræsentation i styrelsesvedtægten. Efter vedtægtens § 2, stk. 2, vælges der 4 næstformænd. Næstformændene fungerer som mødeledere ved formandens forfald, samt når formanden ønsker at deltage i debatten i borgerrepræsentationen.

I landets øvrige kommuner vælges der 1 eller højst 2 næstformænd, jf. KSL § 6, stk. 5 og 6. Næstformandens opgave er efter KSL § 33 at fungere i borgmesterens forfald.

Udvalget har overvejet, om det vil være rimeligt, at Københavns Kommune ligesom landets øvrige kommuner kun vælger (1 eller) 2 næstformænd.

Når der i dag er et større antal næstformænd i København, skyldes det dels de lange møder i borgerrepræsentationen, dels at næstformændene som nævnt skal fungere, når formanden skal deltage i debatten, jf. forretningsordenens § 4, stk. 5. Udvalgets forslag til ændringer i det københavnske styre må antages at bevirke, at møderne i borgerrepræsentationen bliver noget kortere. Derimod har udvalget ikke foreslået ændringer i reglerne om borgerrepræsentationens formand, idet man finder, at der i så stor en forsamling kan være behov for en neutral mødeleder, jf. nærmere herom i afsnit 4.5. På denne baggrund

finder udvalget også, at man bør bevare reglen om, at formanden skal vige sit sæde, hvis han ønsker at deltage i debatten. Københavns Kommune må derfor fortsat antages at have et noget større behov for næstformænd til at afløse formanden end landets øvrige kommuner.

Alt i alt finder udvalget, at der bør være mindst 2 næstformænd i borgerrepræsentationen. 2 næstformænd vil formentlig også være tilstrækkeligt. På den anden side finder udvalget ikke, at der er særlige hensyn, der taler imod at opretholde 4 næstformænd, såfremt Københavns Kommune ønsker det.

5.4.4. *Generel inhabilitet*

Efter KHSL § 24, stk. 2, kan ingen, der er ansat i kommunens tjeneste, samtidig være medlem af et udvalg, en kommission, en bestyrelse, en institution el.lign., hvori spørgsmål vedrørende hans tjenstlige forhold kan komme til behandling.

Denne regel er noget anderledes formuleret end den tilsvarende inhabilitetsregel i KSL § 29, men der kan ikke antages at være reel forskel mellem de to regler. De grunde, der kan medføre generel inhabilitet, må være de samme i alle kommuner. Derimod kan der i praksis være den forskel, at der sjældnere vil opstå generel inhabilitet i faste udvalg end i stående udvalg, fordi de faste udvalg ikke varetager umiddelbar forvaltning. Kommunalt ansatte vil derfor sjældnere have en så væsentlig uvedkommende interesse, at de er udelukket fra at være medlemmer af udvalgene.

5.4.5. *Repræsentationsgodtgørelse*

København er den eneste kommune, hvor der er hjemmel til, at indenrigsministeren kan fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til borgerrepræsentationens formand og næstformænd samt til overborgmesteren og borgmestrene, jf. KHSL § 26 og § 36.

På grund af kommunens status som landets hovedstad er de repræsentative forpligtelser i Københavns Kommune utvivlsomt større end i landets øvrige kommuner, herunder de øvrige magistratskommuner. Udvalget finder der-

for ingen anledning til at foreslå ændringer på dette område.

5.4.6. *Revision*

Efter KHSL § 43 varetages revisionen af Københavns Kommunes regnskaber af kommunens revisionsdirektorat. De nærmere bestemmelser om revisionens virksomhed fastsættes i en revisionsvedtægt, der vedtages af borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren. Afskedigelse af direktoratets chef kræver indenrigsministerens samtykke.

Efter KSL § 42 skal alle andre kommuner have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Revisionen skal både i København og i landets øvrige kommuner have en uafhængig stilling i forhold til kommunalbestyrelsen. Revisionen skal omfatte alle kasse- og regnskabsområder under kommunalbestyrelsen. Der er imidlertid i praksis en forskel med hensyn til indholdet af revisionen, idet borgerrepræsentationen har indført en såkaldt kritisk revision, dvs. en revision, som ikke alene fremkommer med bemærkninger om lovligheden af borgerrepræsentationens dispositioner, men også vurderer hensigtsmæssigheden af dispositionerne. Det er imidlertid ikke et krav, som fremgår af KHSL, men beror som nævnt på borgerrepræsentationens egen beslutning.

Udvalget finder ingen anledning til at foreslå ændringer i de revisionsmæssige forhold i Københavns Kommune, som ikke har givet anledning til problemer.

5.4.7. *Særlige udvalg*

I kapitel 3, afsnit 4.8., er omtalt de gældende regler om "§-41 udvalget" (KHSL § 41, stk. 4), revisionsudvalget (KHSL § 44, stk. 2) og ad hoc udvalg (KHSL §§ 19-21).

I andre kommuner kan der med hjemmel i KSL § 17, stk. 4, nedsættes særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Udvalgene nedsættes af kommunalbestyrelsen, som også be-

stemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

KHSL indeholder ingen bestemmelse, der svarer til KSL § 17, stk. 4. Det må derfor anses for tvivlsomt, i hvilken udstrækning borgerrepræsentationen kan nedsætte udvalg, hvori der kan indvælges andre end borgerrepræsentanter.

Udvalget finder, at Københavns Kommune bør have samme lovgivningsmæssige muligheder som andre kommuner for at nedsætte særlige udvalg. Der ses ihvert fald ikke at foreligge grunde for at give Københavns Kommune en snævrere adgang, således som det muligvis er tilfældet efter gældende ret. På den anden side ses der heller ikke generelt at være grunde, der taler for at give Københavns Kommune større muligheder for at nedsætte særlige udvalg end andre kommuner.

Udvalget har herefter undersøgt, om de nuværende særlige udvalg vil kunne opretholdes med hjemmel i en generel regel om adgang til at nedsætte særlige udvalg.

§ 41-udvalgets opgaver består i praksis navnlig i at afgive udtalelser til magistraten i førtidspensioneringssager og i legatsager. Udvalget fungerer således i hovedsagen som et særligt rådgivende udvalg for magistraten. Denne funktion kan opretholdes, hvis der er en generel hjemmel til at nedsætte særlige udvalg.

Derimod vil man næppe uden særlig hjemmel kunne opretholde den nuværende kompetence for § 41-udvalget til at meddele samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af udgifter udenfor budgettet. Da udvalgets bevillingskompetence kun vedrører beløb på indtil 25.000 kr., har denne kompetence næppe længere den store betydning. Udvalget finder derfor ikke, at der er behov for at opretholde en særordning for Københavns Kommune på dette område.

Som nævnt i afsnit 5.4.6. ønsker udvalget ikke at foreslå ændringer i de nuværende revisionsmæssige forhold i Københavns Kommune. Udvalget finder derfor også, at der bør være mulighed for at opretholde revisionsudvalget. Udvalgets opgave består i at udvalgsbehandle revisionsberetningen efter regler,

der fastsættes i revisionsvedtægten. Udvalgsbehandlingen afsluttes med afgivelse af en indstilling til borgerrepræsentationen. Udvalget må således anses for et rådgivende udvalg direkte under borgerrepræsentationen. En særlig hjemmel til opretholdelse af denne funktion forekommer ikke nødvendig.

En generel hjemmel til at nedsætte særlige udvalg vil også muliggøre en opretholdelse af andre ad hoc udvalg. Som nævnt vil der i så fald også kunne indvælges andre end borgerrepræsentanter i sådanne udvalg, hvad der må betragtes som en fordel.

5.4.8. Kommunale fællesskaber

I KHSL findes ingen bestemmelser, som svarer til KSL § 60. Efter denne bestemmelse kræves tilsynsmyndighedens godkendelse til aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser - såkaldte kommunale fællesskaber.

Dette er imidlertid ikke udtryk for, at Københavns kommune uden videre skal kunne indgå i kommunale fællesskaber. Der bør efter udvalgets opfattelse heller ikke være særordninger for Københavns Kommune på dette område.

5.4.9. Tilsyn

Tilsynet med Københavns kommune varetages af indenrigsministeren, jf. KHSL § 45. Indenrigsministeren er også tilsynsmyndighed for Frederiksberg kommune, men ikke for de øvrige magistratskommuner, jf. KSL § 47. Baggrunden for denne særordning er formentlig, at København og Frederiksberg falder uden for den amtskommunale inddeling, og at de to kommuner har både primærkommunale og amtskommunale opgaver.

Det er ikke nogen retlig nødvendighed, at tilsynet med København varetages af indenrigsministeren. Udvalget har derfor overvejet, om det vil være mere hensigtsmæssigt, at tilsynet ligesom for primærkommunernes vedkommende varetages af et tilsynsråd - i givet fald formentlig Tilsynsrådet for Københavns Amt. Da amtsråds kredsen ikke omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner, vil en

sådan ordning dog være et brud med de i øvrigt gældende regler om tilsynets organisation. Det synes desuden velbegrunder, at Indenrigsministeriet, som udøver tilsynet med amtskommunerne, også udøver tilsynet med Københavns og Frederiksberg Kommuner, som har amtskommunale opgaver.

Udvalget stiller på denne baggrund ikke forslag om ændringer i reglerne om tilsynsmyndigheden for Københavns Kommune.

5.4.10. Øvrighedsforretninger

Efter KHSL § 49 varetages øvrighedsforretningerne for København af magistraten, hvor lovgivningen ikke foreskriver andet. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i KSL.

Af de forretninger, som kommunen henregner til øvrighedsforretninger, kan nævnes sager vedrørende næringsvæsenet, førelsen af handelsregistret, prøvelsen af ægteskabsbetingelser, borgerlig vielse mm.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke ganske utvivlsomt, at det er påkrævet at betegne sådanne opgaver som øvrighedsforretninger. I hvert fald en del af opgaverne løses jo også af andre kommuner. Udvalget finder imidlertid, at det falder uden for dets kommissorium at foretage en nærmere undersøgelse af begrebet øvrighedsforretninger. Udvalget foreslår derfor ingen ændringer på dette område.

5.4.11. Efterløn og pension

KHSL § 53 indeholder en særrregel om efterløn og pension til de magistratsmedlemmer, som ikke blev genvalgt til magistraten den 1. april 1978. Denne bestemmelse har fortsat betydning og må derfor opretholdes.

5.5. "Parlamentarisme"

Udvalget har overvejet, om det københavnske styre kan styrkes ved at indføre en form for parlamentarisme i kommunen.

Parlamentarisme er et ukendt begreb i dansk kommunestyre.

På det statslige plan er parlamentarismen lovfæstet i grundlovens § 15. Ifølge § 15, stk. 1, kan ingen minister forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham. § 15, stk. 2, bestemmer, at statsministe-

ren skal begære regeringens afsked, hvis Folketinget har udtalt sin mistillid til ham, og der ikke udskrives nyvalg.

I Oslo Kommune må byrådet gå af, hvis kommunestyret udtaler sin mistillid til det. Om den norske ordning kan nærmere henvises til bilag 2 til betænkningen. På grund af forskellene mellem det norske og det danske kommunestyre er det dog begrænset, hvor megen vægt der kan lægges på de norske forhold.

Hvis der skal indføres en ordning i Københavns Kommune, der minder om den statslige parlamentarisme, må det indebære, at borgerrepræsentationen kan vedtage en mistillidserklæring med den virkning, at den borgmester, som der udtales mistillid til, skal nedlægge sit hverv, eller, hvis der er udtalt mistillid til overborgmesteren, at hele magistraten ("regeringen") skal gå af. Der kan i den forbindelse ligesom på det statslige plan tænkes indført en adgang for overborgmesteren til at udskrive nyvalg i valgperioden.

Udvalget har overvejet disse muligheder. Det skal generelt bemærkes, at parlamentarisme efter udvalgets opfattelse ikke kan overføres direkte til kommunestyret. Hertil er de statsretlige og de kommunalretlige regler for forskellige. Der kan derfor alene blive tale om at overføre visse af de principper, som ligger i den statslige parlamentarisme.

Muligheden for at vedtage en mistillidserklæring til en borgmester synes umiddelbart at indebære den fordel, at borgerrepræsentationen kan skille sig af med en borgmester, som har bragt sig i et alvorligt modsætningsforhold til flertallet.

Adgangen til at udpege en ny person til posten må imidlertid tilkomme den gruppe, der oprindeligt har udpeget den pågældende borgmester, jf. KHSL § 27, stk. 2. Det er derfor ikke sikkert, at en udskiftning vil løse problemerne.

Hertil kommer, at ordningen vil medføre, at flertallet får "vetoret" over for personer, som er udpeget af en mindretalsgruppe. Dette forekommer uforeneligt med **forholdstals**valgsmåden, hvor flertallet må acceptere den person, som mindretallet udpeger.

Behovet for at vedtage mistillidserklæringer til en borgmester forekommer heller ikke stort, da der allerede efter gældende ret er mulighed for at skille sig af med en borgmester, der ikke retter sig efter borgerrepræsentationens flertal, jf. KHSL § 53 a om fritagelse for hvervet, hvis en borgmester groft vægrer sig ved at udføre sine opgaver.

Endelig kan en udskiftning stille borgmesteren i en vanskelig økonomisk situation, da den pågældende som heltidsbeskæftiget politiker ikke har noget civilt erhverv at vende tilbage til umiddelbart. Som følge heraf må ordningen i givet fald kombineres med en økonomisk kompensation til den pågældende i en overgangsperiode (en slags efterløn).

En mistillidserklæring til (over)borgmesteren må som nævnt medføre, at den samlede magistrat skal gå af.

Det forekommer imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke rimeligt, at en mistillidserklæring til (over)borgmesteren skal kunne medføre den samlede magistrats afgang, idet magistraten ikke behøver at være og i realiteten ikke er udpeget af den samme gruppe. Magistraten har heller ikke inden sin tiltræden udarbejdet noget fælles "regeringsprogram".

Imod ordningen kan endvidere anføres de samme indvendinger, som er nævnt foran om mistillidserklæringer til den enkelte borgmester.

Som nævnt kan en mistillidserklæring til statsministeren medføre, at der udskrives nyvalg.

Udvalget finder imidlertid, at en ret for overborgmesteren til at udskrive nyvalg som følge af en mistillidserklæring vil medføre så indgribende ændringer i grundlæggende træk i kommunestyret, at det falder uden for kommissoriet at overveje en sådan mulighed.

Udvalget kan på baggrund af det anførte ikke anbefale, at principper fra den statslige parlamentarisme overføres til kommunestyret i Københavns Kommune.

6. Lovtekniske konsekvenser

6.1. Hjemlen for magistratsordningerne.

København er den eneste kommune, som har

sin egen styrelseslov. I Århus, Aalborg og Odense er magistratsordningerne etableret med hjemmel i KSL § 64.

KSL § 64 har følgende ordlyd:

"I styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus kommuner kan der træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat.

Stk. 2. Bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. I vedtægten træffes endvidere bestemmelse om de fravigelser af denne lovs indhold, som magistratsordningen gør ønskelig.

Stk. 4. Med undervisningsministerens godkendelse kan kommunalbestyrelsen i Århus bestemme, at den rådmand, under hvem skolevæsenet er henlagt, skal være formand for skolekommissionen, såfremt han er valgt til medlem af denne"

At København har sin egen styrelseslov er utvivlsomt historisk begrundet. København opnåede allerede i 1659 en særstilling i forhold til resten af landet, og denne særstilling blev bevaret i de følgende århundreder. Det har i den forbindelse formentlig spillet en rolle, at København er landets hovedstad. Med vedtagelsen af den gældende københavnske styrelseslov i 1977 blev Københavns Kommune imidlertid i vid udstrækning sidestillet med landets øvrige (magistrats)kommuner. Om den historiske udvikling kan nærmere henvises til bilag 1 til betænkningen.

6.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget har overvejet, om det er muligt helt at ophæve KHSL og i stedet inddrage Københavns Kommune under KSL § 64, samt hvilke fordele og ulemper der vil være forbundet hermed.

Udvalget finder ikke, at de historiske forhold kan være afgørende ved overvejelserne om en hensigtsmæssig fremtidig ordning.

Udvalget finder heller ikke, at København

som landets hovedstad nødvendigvis bør have sin egen styrelseslov. I den forbindelse kan der henvises til, at både Oslo og Stockholm er omfattet af de almindelige styrelseslove i Norge og Sverige, jf. nærmere bilag 2 til betænkningen.

6.2.1. Fordele ved at ophæve den københavnske styrelseslov

Efter udvalgets opfattelse kan der anføres en række grunde for at ophæve KHSL og inddrage Københavns Kommune under KSL.

For det første opnås der herved en regelsænering. Det er enklere at nøjes med én lov om kommunernes styrelse. Det gælder både i den daglige administration og i forbindelse med lovændringer.

Som en yderligere fordel skal det fremhæves, at reglerne i KSL gælder i magistratskommunerne, med mindre de udtrykkeligt er fraveget i vedtægten, jf. § 64, stk. 3, hvorefter der i vedtægten træffes bestemmelser om *de fravigelser* af lovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelig. Hvis Københavns Kommune er omfattet af § 64, er det overflødigt at gentage de mange regler, som indeholdes i den nuværende lov, men som er en ren afskrift af tilsvarende regler i KSL.

Som det fremgår af citatet af KSL § 64, indeholder denne kun ganske få bindinger med hensyn til magistratsordningernes udformning. Den eneste absolutte binding findes i stk. 2, hvorefter i hvert fald en del af den umiddelbare forvaltning skal henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar. En inddragelse af København under § 64 vil derfor ikke medføre, at Københavns Kommune nødvendigvis skal have en ordning, som er identisk med de andre magistratskommuners. Det vil være muligt at bevare særregler, og man kan i det hele taget i styrelsesvedtægten "skræddersy" magistratsordningen, således at den vil passe bedst muligt til forholdene i Københavns Kommune.

Endelig er der den fordel ved at fastsætte de særlige magistratsstyreregler i en vedtægt i stedet for i en særlig lov, at det er lettere at gennemføre ændringer i ordningen, såfremt

der viser sig behov herfor. Det kan ske, uden at lovgivningsproceduren skal sættes i gang. Det vil derfor også være lettere at gennemføre forsøg med eventuelle nyordninger, som senere kan ophæves igen, hvis de viser sig ikke at fungere tilfredsstillende.

6.2.2. Mulige ulemper. Behovet for særregler

Uanset de nævnte fordele vil det næppe være hensigtsmæssigt at inddrage Københavns Kommune under KSL, hvis det medfører, at der må indføres et meget stort antal særregler vedrørende Københavns Kommune i loven. I så fald kan det blive vanskeligt at overskue styrelsesordningen både i de øvrige kommuner og i Københavns Kommune.

I det følgende foretages en gennemgang af de forslag, som udvalget har fremsat i de foregående afsnit i dette kapitel, med henblik på at vurdere, i hvilken udstrækning forslagene vil nødvendiggøre særregler i KSL. Endvidere vurderes det, om en inddragelse af Københavns Kommune under loven i øvrigt vil medføre behov for særregler, eller om det tværtimod vil muliggøre ophævelse af særregler i KSL.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at ikke alle særregler skal optages i loven. De særlige regler, som alene vedrører magistratsstyret, vil med hjemmel i § 64, stk. 3, kunne optages i kommunens styrelsesvedtægt.

Udvalgets forslag i afsnit 2 vedrørende magistraten medfører ikke behov for særregler i loven, idet reglerne om magistratens opgaver ligesom i de øvrige magistrats kommuner vil kunne optages i styrelsesvedtægten.

Forslagene i afsnit 3 vedrørende forhåndserklæring fra og orienteringsmøder for de faste udvalg vil også kunne indføres i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt ligesom i henholdsvis Odense og Århus.

I afsnit 4.1. anbefales det, at borgerrepræsentationen bevarer sit nuværende medlemstal. Hvis forslaget om at ophæve udtrædelsesordningen for magistraten i afsnit 5.1. gennemføres, kan det dog komme på tale at forhøje medlemstallet til 61 eller 63 medlemmer. I begge tilfælde vil en særregel i KSL § 5 være nødvendig, idet det højst tilladte medlemstal

i amtskommunerne og de store primærkommuner er 31.

I afsnit 4.3. er det anført, at retten til at stille spørgsmål og forespørgsler bør have udtrykkelig lovhjemmel, såfremt instituttet skal bevares. Efter udvalgets opfattelse vil en hjemmel i den københavnske styrelsesvedtægt ikke være tilstrækkelig på dette område. Disse regler er atypiske i forhold til styrelseslovens øvrige regler og temmelig omfangsrige. En indføjelse af alle disse særregler i KSL ville derfor være problematisk. Det vil imidlertid efter udvalgets opfattelse være tilstrækkeligt, at der i loven optages en hjemmel til, at regler om spørgsmål og forespørgsler kan fastsættes i styrelsesvedtægten.

Reglerne om taletidsbegrænsning bør som nævnt i afsnit 4.4. fortsat optages i forretningsordenen. De skaber således ingen problemer i relation til KSL.

I afsnit 4.5. er det anført, at der fortsat bør være en adskillelse af posterne som formand for borgerrepræsentationen og overborgmester. Der må derfor fastsættes regler om valg til de to poster samt om, hvilke af de opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, der i Københavns Kommune skal varetages af henholdsvis borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Endelig må der fastsættes bestemmelser om, hvilke af de regler, som i øvrigt gælder for kommunalbestyrelsens formand, der skal gælde for henholdsvis borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Valgreglerne må optages i selve loven. Derimod finder udvalget det forsvarligt at fastsætte reglerne om de pågældendes opgaver mv. i styrelsesvedtægten sammen med de øvrige regler om fordelingen af opgaver mellem borgerrepræsentationens formand og næstformænd og magistratens medlemmer. Reglerne i selve loven bliver derfor ikke særlig omfangsrige.

I afsnit 4.6. er det anført, at en regel svarende til KSL § 31, stk. 1, om formandens ret til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager bør gælde i Københavns Kommune. § 31 er placeret i KSL kapitel IV om kommunalbestyrelsens formand. Det må generelt antages at

være tvivlsomt, i hvilken udstrækning reglerne i dette kapitel gælder i magistratskommunerne, hvor et af de karakteristiske træk som tidligere nævnt netop er, at formandsfunktionerne i en vis udstrækning er fordelt mellem de enkelte medlemmer af magistraten. Spørgsmålet forekommer derfor bedst egnet til regulering i vedtægten sammen med de øvrige regler om magistratsstyret. I vedtægten for Århus og Odense kommuner er det da også udtrykkeligt anført, at formanden har de beføjelser til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager, som følger af § 31, stk. 1. Derimod er der ingen regel herom i Aalborgs vedtægt, men beføjelsen antages desuagtet i praksis at tilkomme formanden i Aalborg Kommune.

I afsnit 5.1. er udtrædelsesordningen for magistratens medlemmer foreslået ophævet. Hvis udtrædelsesordningen ophæves, må det fastsættes i loven, at ingen samtidig kan være formand for borgerrepræsentationen og medlem af magistraten. Derudover vil ophævelsen ikke give problemer i relation til styrelseslovgivningen. Hvis udtrædelsesordningen derimod opretholdes, er der tale om særregler af en karakter, som efter udvalgets opfattelse bør indeholdes i selve loven og ikke blot i styrelsesvedtægten. Det skyldes, at reglerne ikke udelukkende kan anses for et led i magistratsstyret, idet de også vedrører selve borgerrepræsentationens sammensætning. En indføjelse i KSL vil dog ikke medføre lovtekniske problemer.

Regler om medlemstallet i magistraten og de faste udvalg og om de pågældende organers opgaver er naturlige vedtægtsanliggender. Eventuelle ændringer heri medfører derfor ikke behov for lovregler, jf. afsnit 5.3.

Udvalget har foreslået, at betegnelserne overborgmester og borgmester opretholdes. Det betyder, at der i KSL § 61, stk. 5, nr. 5, må foretages en terminologisk ændring, idet ordet "rådmand" må ændres til fællesbetegnelsen "magistratsmedlem".

Det bør fremgå af loven, at der skal fastsættes regler om stedfortrædere for overborgmesteren og borgmestrene. De nærmere regler kan optages i styrelsesvedtægterne, jf. afsnit 5.3.5.

De særordninger, der er nævnt i afsnit 5.4., medfører et behov for særregler. Udvalget foreslår således, at det direkte i loven fastslås, at kommunalbestyrelsen benævnes borgerrepræsentationen. En regel herom kan optages i KSL § 3.

Det må endvidere fremgå udtrykkeligt af loven, at kun formand og sekretær skal underskrive beslutningsprotokollen i Københavns Kommune. En særregel herom kan indføres i § 13.

Det må også fastsættes i loven, at der skal være mulighed for at vælge mindst 2 og højst 4 næstformænd i borgerrepræsentationen.

Loven må indeholde hjemmel til, at indenrigsministeren fortsat kan fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse. Desuden må der være hjemmel til, at der udbetales et fast vederlag til borgerrepræsentationens medlemmer i stedet for ydelserne efter KSL § 16. De nærmere regler vil kunne fastsættes af ministeren i en bekendtgørelse. Der kræves endvidere hjemmel i loven til, at der kan udbetales et særligt vederlag til medlemmerne af og formændene for de faste udvalg, jf. udvalgets forslag herom i afsnit 4.7.

Da der ikke kan antages at gælde andre regler om generel inhabilitet i Københavns Kommune end i andre kommuner, vil der ikke være behov for nogen særregler herom, jf. afsnit 5.4.4.

Det må anses for tvivlsomt, om KSL § 42 indeholder tilstrækkelig hjemmel til, at Københavns Kommune kan opretholde sin nuværende revisionsordning med eget revisionsdirektorat. Der må derfor også optages en særregel om revisionen i Københavns Kommune i KSL.

Hvis Københavns Kommune bliver omfattet af KSL, bliver der ikke behov for særregler om særlige udvalg, idet KSL § 17, stk. 4 som nævnt i afsnit 5.4.7. må antages at indeholde tilstrækkelig hjemmel til i det væsentlige at opretholde de nuværende særlige udvalg i kommunen og derudover en tilstrækkelig hjemmel til fremtidige nedsættelser af særlige udvalg.

Der er heller ikke behov for nogen særregel om kommunale fællesskaber, da der som

nævnt i afsnit 5.4.8. ikke bør gælde særregler for Københavns Kommune på dette område.

Der må i KSL § 47 indføres en tilføjelse om, at tilsynet med Københavns Kommune ligesom tilsynet med amtskommunerne og Frederiksberg Kommune varetages af indenrigsministeren, jf. afsnit 5.4.9.

Som nævnt i afsnit 5.4.10. foreslår udvalget den gældende regel om øvrighedsforretninger opretholdt uændret. Det medfører, at der må optages en særregel i loven herom.

Det vil formentlig være nødvendigt med en særlig overgangsregel med hensyn til efterløn og pension, jf. afsnit 5.4.11.

Endelig må det fremgå af KSL § 64, at Københavns Kommunes styre er et magistratsstyre. Da det i de øvrige magistratskommuner er frivilligt, om de ønsker et magistratsstyre eller ej, bør der efter udvalgets opfattelse optages et særligt stykke i § 64 om Københavns Kommune.

Ud over de ovenfor nævnte ændringer, som er en følge af udvalgets forslag i dette kapitel, vil der skulle gennemføres en ændring af KSL § 1, således at Københavns Kommune ikke længere er undtaget fra lovens anvendelsesområde. Endvidere vil det være overflødigt fremover at nævne Københavns Kommune i § 67, stk. 1, om lønningsnævnets kompetence.

6.2.3. Konklusion

Som det fremgår, er behovet for en særlig lov for Københavns Kommune afhængigt af, i hvilken udstrækning de eksisterende særordninger opretholdes. Behovet for særregler vil dog under alle omstændigheder være ret begrænset. En ophævelse af KHSL vil således både være mulig og forbundet med de tidligere omtalte fordele.

Udvalget vil på denne baggrund anbefale, at loven om Københavns Kommunes styrelse ophæves, og at Københavns Kommune indruges under lov om kommunernes styrelse.

Nogle af de særregler, som skal gælde for Københavns Kommune, vil naturligt kunne indføres i de bestemmelser i KSL, som de vedrører. Andre særregler, herunder navnlig valgreglerne, egner sig imidlertid bedre til udskillelse til et særligt kapitel i KSL med særregler

for Københavns Kommune. En sådan lovteknik kendes i øvrigt fra både skolestyrelsesloven og den sociale styrelseslov.

Udvalgets lovudkast findes i kapitel 9, afsnit 1 og 2.

Hvis udvalgets forslag gennemføres, må de nærmere regler om magistratsstyret som nævnt optages i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at ændringer i styrelsesvedtægt og forretningsorden skal vedtages af borgerrepræsentationen. Ændringer i styrelsesvedtægten skal herefter stadfæstes af indenrigsministeren. Folketinget kan således kun direkte vedtage de ændringer, som indeholdes i selve loven.

Udvalget er opmærksomt på, at vedtagelsen af en styrelsesvedtægt kræver enighed mellem borgerrepræsentationen og indenrigsministeren. Det gælder, uanset om KHSL ophæves eller ej. Efter KHSL § 2, stk. 4, der svarer til KSL § 2, stk. 2, skal ændringer i vedtægten vedtages af borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren. Vedtagelsen i borgerrepræsentationen vil være en nødvendig forudsætning for stadfæstelsen. Indenrigsministeren kan ikke på egen hånd fastsætte vedtægtsbestemmelser med bindende virkning for borgerrepræsentationen. Kravet om enighed er imidlertid ikke særligt for Københavns Kommune, men gælder for alle landets kommuner. Det må forventes, at den fornødne enighed vil kunne opnås mellem Københavns Kommune og indenrigsministeren, ligesom det har været tilfældet i forbindelse med vedtagelse og stadfæstelse af tidligere styrelsesvedtægter for samtlige andre kommuner og for Københavns Kommune.

KSL indeholder ingen løsningsmuligheder, hvis den fornødne enighed ikke kan opnås. Skulle det derfor mod forventning vise sig umuligt at få tilvejebragt en tilfredsstillende styrelsesvedtægt for Københavns Kommune, vil det være nødvendigt at løse de styrelsesmæssige problemer ad lovgivningsvejen.

Det må under alle omstændigheder anbefales, at de nødvendige ændringer i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt gennemføres og godkendes af indenrigsministeren i god tid in-

den kommunevalget i november 1989, således at nyordningen kan træde i kraft ved den nye valgperiodes begyndelse den 1. januar 1990. Udvalget foreslår derfor, at der pålægges den nuværende borgerrepræsentation pligt til at indsende forslag til ny styrelsesvedtægt til indenrigsministerens godkendelse senest den 1. oktober 1988.

7. Afsluttende bemærkninger.

Efter udvalgets opfattelse vil de forslag, der er fremsat i dette kapitel, i nogen grad kunne bidrage til at forbedre forholdene i Københavns Kommune. Det må imidlertid samtidig erkendes, at et magistratsstyre altid - på godt og ondt - vil være kendetegnet ved, at den umiddelbare forvaltning er henlagt til de enkelte magistratsmedlemmer, som er forholdstalsvalgte, og som derfor repræsenterer forskellige politiske holdninger, og at den administrative ledelse er delt mellem de enkelte magistratsmedlemmer. De fremsatte forslag kan ikke ændre disse grundlæggende træk i magistratsstyret. I den udstrækning, problemerne skyldes disse særtræk, kan det derfor være nødvendigt at pege på andre styrelsesmodeller for kommunen. Endelig må det som tidligere nævnt anses for tvivlsomt, i hvilken udstrækning forslagene vil kunne løse samarbejdsproblemerne i Københavns Kommune.

Kapitel 6. Et udvalgsstyre med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse

1. Generelt om kapitlets indhold

Udvalget skal ifølge sit kommissorium vurdere fordele og ulemper ved indførelse af et udvalgsstyre i Københavns Kommune.

Efter kommissoriet skal udvalget også overveje fordele og ulemper ved indførelse af et udvalgsstyre med heltidsbeskæftigede udvalgsformænd valgt ved forholdstalsvalg ("mellemskolestyre"). I kommissoriet nævnes dette før spørgsmålet om at overveje fordele og ulemper ved indførelse af et udvalgsstyre svarende til udvalgsstyret efter lov om kommunernes styrelse. Udvalget har imidlertid fundet det mere hensigtsmæssigt at behandle de to kendte styreformer i dansk kommunestyre - magistratsstyret og udvalgsstyret - før spørgsmålet om eventuelt at indføre en helt ny styreform i Københavns Kommune. Det skyldes, at de forskellige modeller for mellemskolestyre indeholder elementer fra både magistratsstyre og udvalgsstyre, og det er derfor lettere at beskrive og vurdere mellemskoleformerne, *efter* at de to andre styreformer er beskrevet og vurderet. Derfor overvejes udvalgsstyrets egnethed som styreform i Københavns Kommune i dette kapitel, mens mellemskoleformerne behandles i det følgende kapitel.

Udvalgsstyret er den almindelige styreform i dansk kommunestyre. Samtlige amtskommuner, Hovedstadsrådet og 271 af de 275 primærkommuner har således et udvalgsstyre. Undtaget fra udvalgsstyret er alene de 3 største primærkommuner uden for København med hjemmel i KSL § 64 og Københavns Kommune med hjemmel i den københavnske styrelseslov.

Som udgangspunkt for udvalgets overvejelser beskrives først de karakteristiske træk ved et udvalgsstyre (afsnit 2). Derefter følger udvalgets vurdering af fordele og ulemper ved at indføre et udvalgsstyre i Københavns Kom-

mune (afsnit 3). I tilslutning hertil er det undersøgt, om man ved visse modifikationer og tilføjelser i det almindelige udvalgsstyre kan gøre dette mere egnet for Københavns Kommune (afsnit 4). Derefter følger udvalgets konklusion (afsnit 5). Til sidst overvejes de lovtekniske konsekvenser af at indføre et udvalgsstyre i København (afsnit 6).

2. Karakteristik af udvalgsstyret

I kapitel 3, afsnit 5, er omtalt de centrale forskelle mellem et magistratsstyre og et udvalgsstyre, og der er givet en karakteristik af de anvendte begreber.

Inden det kan vurderes, om udvalgsstyret egner sig til gennemførelse i Københavns Kommune, må det imidlertid beskrives mere udførligt, hvad der er karakteristisk for en udvalgsstyret kommune. Ved beskrivelsen heraf fremhæves samtidig de centrale forskelle mellem en magistratskommune og en udvalgsstyret kommune. Disse forskelle angår som tidligere omtalt den umiddelbare forvaltnings udøvelse, den politisk-administrative ledelse samt de koordinerende funktioner.

2.1. Den umiddelbare forvaltning

I en udvalgsstyret kommune varetager økonomiudvalget og de stående udvalg den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender inden for de rammer, der er udstykket af kommunalbestyrelsen i budgetter, planer, delegationsbeslutninger mv. Der kan henvises til KSL §§ 17 og 21. Efter § 17, stk. 1, nedsættes et økonomiudvalg og stående udvalg "til varetagelsen af den umiddelbare forvaltning", og efter § 21, stk. 1, "bestyrer (udvalgene) de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de regler

mv., der er udstedt af kommunalbestyrelsen".

I magistratskommunerne er den umiddelbare forvaltning derimod overladt til de enkelte magistratsmedlemmer.

Når ansvaret for den umiddelbare forvaltning i den udvalgsstyrede kommune ligger hos et udvalg og ikke hos en række enkeltpersoner som i en magistratsstyret kommune, bevirker det, at en bredere kreds af kommunalbestyrelsens medlemmer kommer i kontakt med de løbende sager og de generelle problemer på et eller flere områder. Der findes desuden et politisk forum, hvor der kan ske en mere dybtgående drøftelse af problemerne, end der er mulighed for i kommunalbestyrelsen.

I de udvalgsstyrede kommuner vælges udvalgenes medlemmer ved forholdstalsvalg, jf. KSL §§ 25 og 27. Ved denne valgmetode sikres det, at udvalgenes sammensætning bliver i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens sammensætning. Da udvalgene selv vælger deres formand ved et flertalsvalg, jf. KSL § 22, vil formanden også normalt være i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens flertal eller i hvert fald ikke i modstrid med flertallet.

Udvalgsstyret medfører således en betydelig grad af "indbygget" sikkerhed for, at den umiddelbare forvaltning udøves i overensstemmelse med ønskerne hos kommunalbestyrelsens flertal. Dette giver en vis ro i beslutningssystemet. Ved forholdstalsvalget opnås samtidig, at alle mindretalsgrupper normalt bliver indvalgt i udvalgene og dermed deltage i den umiddelbare forvaltning.

I magistratskommunerne vælges magistratens medlemmer ligeledes ved et forholdstalsvalg. Det bevirker imidlertid, at den umiddelbare forvaltning af visse sagsområder varetages af personer, som tilhører kommunalbestyrelsens (større) mindretalsgrupper. Den flertalsstyring af den umiddelbare forvaltning, som er indbygget i udvalgsstyret, er derfor ikke sikret i magistratskommunerne.

2.2. Den administrative ledelse

I en udvalgsstyret kommune er borgmesteren politisk-administrativ chef for hele forvaltningen. Borgmesteren har derved mulighed

for at sikre opretholdelsen af den kommunale forvaltning som en enhedsforvaltning. Borgmesterens beføjelser som forvaltningsleder er fastlagt i KSL § 31, stk. 2, hvorefter borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Borgmesteren påser desuden sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.

Denne regel suppleres af beskrivelsen i normalstyrelsesvedtægtens §§ 4 og 5, hvorefter borgmesteren bl.a. skal sørge for, at udvalgenes erklæringer foreligger inden sagernes behandling i kommunalbestyrelsen, samt at der foreligger fornødne bevillinger, når der afholdes udgifter eller oppebæres indtægter.

I magistratskommunerne er der ingen enhedsforvaltning. De enkelte magistratsmedlemmer har i praksis fået en stilling som egentlige forvaltningschefer. De påser hver for deres område sagernes ekspedition og udfører kommunalbestyrelsens beslutninger.

2.3. De koordinerende funktioner

I en udvalgsstyret kommune varetages de koordinerende funktioner af økonomiudvalget og borgmesteren, der er formand for økonomiudvalget, jf. KSL §§ 18, 21, 31 og 31 a samt normalstyrelsesvedtægtens §§ 10-12. Som det ses heraf, er de pågældende funktioner udføreligt beskrevet i lovgivningen.

De koordinerende funktioner i en magistratskommune forudsættes varetaget af den samlede magistrat og de enkelte magistratsmedlemmer. Funktionerne er imidlertid ikke beskrevet særlig klart eller udføreligt. Der kan nærmere henvises til beskrivelsen i kapitel 5, afsnit 2.

2.4. Grænsen mellem udvalgsstyre og mellemformsstyre

I de foregående afsnit er udvalgsstyret nærmere karakteriseret og forskellene til magistratsstyret trukket frem. Der kan imidlertid også tænkes andre styreformer, som indeholder elementer fra både udvalgsstyret og magistratsstyret, såkaldt mellemformsstyre. Disse styreformer vil som tidligere nævnt blive be-

Der er udvalgsstyre i samtlige amtskommuner, som bortset fra Bornholms Amtskommune alle har over 200.000 indbyggere. Endvidere er der udvalgsstyre i Hovedstadsrådet, der omfatter hovedstadsområdet med over 1 1/2 million indbyggere. Udvalget finder imidlertid, at man bør være varsom med at drage slutninger fra amtskommunernes og Hovedstadsrådets styreform. De opgaver, som disse kommuner varetager, adskiller sig væsentligt fra de primærkommunale opgaver.

De største udvalgsstyrede primærkommuner er Frederiksberg Kommune, som i 1986 havde ca. 88.000 indbyggere, Esbjerg med ca. 81.000 indbyggere og Gentofte med ca. 66.000 indbyggere. Udvalget finder, at afstanden til Københavns 476.000 indbyggere er så betragtelig, at sammenligninger kun kan foretages med betydelige forbehold.

3.3. Udvalgsmedlemmernes arbejdsbyrde

Som tidligere nævnt er det en hovedindvending mod udvalgsstyre i store kommuner, at udvalgsarbejdet bliver for byrdefuldt for medlemmerne. Disse må anvende betydelig arbejdskraft på at sætte sig ind i store og komplekse sagsområder, og alligevel er der risiko for, at sagsgangen gennem udvalgene bliver for langsom og styret derved for ineffektivt. Der er også en risiko for, at medlemmerne trods en stor arbejdsindsats kan have vanskeligt ved at overskue det samlede sagsområde, og at styret også af denne grund bliver utilfredsstillende, fordi der mangler et samlet overblik over administrationen og den nødvendige koordination.

Det er utvivlsomt, at der kræves en stor arbejdsindsats, hvis et udvalgsstyre skal fungere tilfredsstillende i en stor kommune. Arbejdsbyrden kan dog i en vis udstrækning lettes ved delegation til forvaltningen. Om ulemperne herved henvises til afsnit 3.5.

Om arbejdsbyrden opleves som urimelig, afhænger i høj grad af, om arbejdet kan tilrettelægges hensigtsmæssigt, men også af, i hvilken udstrækning medlemmerne har mulighed for at få økonomisk kompensation og frigøre sig fra deres civile arbejde. Hvis der indføres et udvalgsstyre i Københavns Kommune, fore-

kommer det rimeligst, at udvalgsmedlemmerne vederlægges på samme måde som i landets øvrige kommuner. Det vil betyde, at der skal gennemføres en diætordning samt ret til at vælge mellem et fast vederlag og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. En sådan vederlæggelse vil ikke kunne løse de problemer, der skyldes, at nogle medlemmer har vanskeligt ved at få fri fra deres arbejde, men dette er ikke et specielt københavnsk problem.

Under samtalerne med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune er der givet udtryk for en vis skepsis med hensyn til indførelse af et udvalgsstyre i kommunen. Denne skepsis udsprang i hvert fald delvis af betænkeligheder ved den forøgede arbejdsbyrde i udvalgene.

3.4. Borgmesterens stilling. Magtkoncentration og arbejdsbyrde

En anden indvending, som ofte anføres mod overgang til et udvalgsstyre i Københavns Kommune er, at udvalgsstyre i en så stor kommune vil betyde en alt for stor magtkoncentration hos borgmesteren, fordi der sker en sammenlægning af de nuværende 7 borgmesterembeder til ét borgmesterembede.

Herved overser man imidlertid, at borgmesteren i en udvalgsstyret kommune i modsætning til de københavnske borgmestre ingen andel har i den umiddelbare forvaltning. Det skyldes, at den umiddelbare forvaltning i en udvalgsstyret kommune varetages af økonomiudvalget og de stående udvalg. Hvis man foretager en sammenligning med overborgmesterens nuværende beføjelser, vil der således blive tale om at afgive den del af den umiddelbare forvaltning, som i dag er placeret i overborgmesterens afdeling.

Til gengæld har borgmesteren i en udvalgsstyret kommune betydelig større indflydelse på det administrative område, idet han er leder af den samlede forvaltning. Det vil svare til, at overborgmesteren overtager de øvrige borgmestres opgaver som forvaltningschefer.

Borgmesterens ene hovedopgave i en udvalgsstyret kommune er således den administrative ledelse af den samlede forvaltning. Derudover er borgmesteren formand for

kommunalbestyrelsen og forbereder og leder kommunalbestyrelsens møder. Endelig varetager borgmesteren en del af koordinationen, jf. nedenfor.

Overborgmesteren er ikke formand for borgerrepræsentationen. Der vil derfor være tale om at tillægge ham helt nye opgaver, såfremt han under et udvalgsstyre skal være borgerrepræsentationens formand. Det er klart, at dette vil betyde både en øget indflydelse og en øget arbejdsbyrde.

Borgmesteren i den udvalgsstyrede kommune har herudover en række koordinerende funktioner, først og fremmest som formand for økonomiudvalget, men også i forbindelse med udvalgenes virksomhed. Endelig har han kompetence til at afgøre visse sager på kommunalbestyrelsens vegne.

De nævnte kompetencer giver borgmesteren en meget central placering i kommunens styre. Når man vurderer borgmesterens samlede beføjelser, må man imidlertid samtidig være opmærksom på, at økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen/borgerrepræsentationen kan fastlægge retningslinier for borgmesterens virksomhed, både af generel karakter og i konkrete sager, som forlanges indbragt til afgørelse. Herved begrænses borgmesterens indflydelse. Det er derfor efter udvalgets opfattelse nok rigtigt, at der vil ske en ganske betydelig magtkoncentration hos borgmesteren i en udvalgsstyret Københavns Kommune, men der er efter KSL sat grænser for magten - og også for borgmesterens muligheder for at misbruge den.

Da borgmesteren vælges af kommunalbestyrelsen ved et bundet flertalsvalg, vil der kun sjældent opstå et alvorligt modsætningsforhold mellem borgmesteren og kommunalbestyrelsen. Skulle dette alligevel ske, er der efter KSL § 66 mulighed for at overlade udførelsen af en opgave til et andet medlem af kommunalbestyrelsen, såfremt borgmesteren vægrer sig ved at udføre den pågældende opgave. Ved grov eller gentagen vægring kan borgmesteren fritages for hvervet. Også disse regler tjener til at sikre mod magtmisbrug fra en borgmesters side.

Om magtkoncentrationen hos borgmeste-

ren skal i øvrigt bemærkes, at den ikke kun kan betragtes som et onde, men også som en fordel, idet enhedsforvaltningen herved styrkes.

En anden betænkelighed ved udvalgsstyre i en stor kommune er borgmesterens arbejdsbyrde. Det vil utvivlsomt være meget krævende både at være formand for borgerrepræsentationen, formand for økonomiudvalget og leder af den samlede administration.

Det er derfor klart, at borgmesteren i en kommune af Københavns størrelse i høj grad må delegerer til forvaltningen. Om betænkelighederne herved henvises til afsnit 3.5.

3.5. Forvaltningens indflydelse

En yderligere indvending mod indførelse af udvalgsstyre i store kommuner vedrører behovet for og omfanget af delegation til forvaltningen. Når sagsantallet er meget stort, vil det være umuligt både for udvalgene og for borgmesteren at varetage sagsbehandlingen på samme måde som i en mindre kommune, og det vil derfor være nødvendigt i meget vid udstrækning at overlade afgørelsen i sagerne til forvaltningen. Herved mister politikerne indflydelse, og der opstår fare for "embedsmandsvælde".

Det må erkendes, at medlemmerne af de stående udvalg ikke vil kunne bruge lige så megen tid på sagerne som de heltidsbeskæftigede magistratsmedlemmer. Det vil derfor nok i noget højere grad end i en magistratsstyret kommune være nødvendigt at overlade afgørelser til administrationen. Dette behøver dog ikke at betyde, at den politiske indflydelse på sagerne bliver væsentligt formindsket. Udvalgene kan fortsat sikre sig indsigt og indflydelse ved at fastsætte retningslinier for sagernes ekspedition i forbindelse med delegation, ligesom der kan fastlægges forskellige former for kontrol og krav om forelæggelse af visse sager.

Det er klart, at borgmesteren i en udvalgsstyret Københavns Kommune ikke personligt kan udøve alle de funktioner, som er tillagt borgmesterembedet i styrelsesloven og styrelsesvedtægten. Imidlertid kan borgmesteren ligesom udvalgene ved hjælp af retningslinier i

forbindelse med delegation til forvaltningen sikre sig fortsat indsigt i og overblik over de forskellige opgaveområder.

Det må dog antages, at der vil blive større afstand mellem borgmester og administration end mellem de nuværende 7 borgmestre og personalet i de enkelte afdelinger. Det må endvidere antages, at det kan være en ulempe for administrationen, at der ikke længere er en heltidsbeskæftiget politisk chef for de enkelte afdelinger. Det må også anses for utvivlsomt, at den politiske koordination mellem afdelingerne vil blive vanskeligere. Ved indførelse af magistratsordninger i Århus og Aalborg blev der da også peget på behovet for en mere direkte forbindelse mellem administration og politikere.

3.6. Udvalgets konklusion

Udvalget finder ikke, at man kan afvise gennemførelse af et udvalgsstyre i København udelukkende ved en henvisning til kommunens indbyggertal og sagsantal. Udvalget finder imidlertid, at der må lægges betydelig vægt på de indvendinger, der er anført med hensyn til arbejdsbyrden for udvalg og borgmester samt magtkoncentrationen hos borgmesteren og administrationen.

Når man vurderer arbejdsbyrden, må man være opmærksom på den mulighed for lettelse, der ligger i oprettelsen af lokale råd i Københavns Kommune, som får overdraget opgaver til selvstændig varetagelse, jf. herom nedenfor i kapitel 8. Omfanget af denne arbejdslettelse vil afhænge af arten og mængden af de opgaver, som bliver udlagt.

Hvis opgaverne for de nuværende politiske organer i Københavns Kommune indskrænkes som følge af oprettelsen af lokale råd, formindskes også betænkelighederne ved magtkoncentrationen hos borgmester og administration.

Det skal dog bemærkes, at oprettelsen af lokale råd ikke kan anses for en afgørende forudsætning for at få et udvalgsstyre til at fungere i Københavns Kommune. Som tidligere omtalt indebærer adgangen til delegation en anden, væsentlig mulighed for lettelse i arbejdsbyrden.

Udvalget finder, at indførelse af et almindeligt udvalgsstyre i København vil løse en del af de eksisterende problemer, men det vil også give anledning til en række nye problemer.

På grund af de positive elementer i udvalgsstyret er det udvalgets opfattelse, at dette på trods af de anførte indvendinger ikke umiddelbart bør afvises. I det følgende afsnit overvejes det derfor, om der kan og bør gennemføres modifikationer i et udvalgsstyre i København, således at dette i højere grad tilpasses kommunens forhold, og således at de ovenfor nævnte betænkeligheder afhjælpes eller i hvert fald formindskes.

4. Mulige modifikationer i et udvalgsstyre i Københavns Kommune

I dette afsnit drøftes forskellige muligheder for modifikationer i det almindelige udvalgsstyre, hvorved dette kan gøres mere egnet til gennemførelse i Københavns Kommune. Der tages udgangspunkt i de områder, hvor det i afsnit 3 er antaget, at et udvalgsstyre vil give anledning til problemer. Efter en gennemgang af den gældende retstilstand på området overvejes det, om problemerne kan afhjælpes eller i hvert fald formindskes ved at indføre særregler for Københavns Kommune i KSL, og om der er grunde, der i øvrigt taler for eller imod sådanne særregler. Til sidst overvejes det, om der er grundlag for at opretholde de særregler, der i øvrigt gælder i Københavns Kommune i dag, hvis kommunen får et udvalgsstyre.

Hvis København skal have et udvalgsstyre, må udgangspunktet efter udvalgets opfattelse være, at kommunen skal omfattes af de almindelige regler i KSL. Hvis der bliver tale om omfattende særregler, vil dette muligvis være upraktisk. Udvalgets overvejelser med hensyn til de lovtekniske konsekvenser af at gennemføre et udvalgsstyre i København findes i afsnit 6.

4.1. Udvalgsmedlemmernes arbejdsbyrde mv.

Som anført foran er en væsentlig betænkelighed ved indførelse af et udvalgsstyre i Københavns Kommune den arbejdsbyrde, der vil komme til at hvile på udvalgsmedlemmerne.

Arbejdsbyrden for medlemmerne af de stående udvalg og økonomiudvalget afhænger

dels af arbejdsbyrden i det enkelte udvalg, dels af de enkelte medlemmers samlede antal udvalgsposter.

En lettelse i arbejdsbyrden i det enkelte udvalg kan opnås ved, at dettes sagsområde gøres mindre, hvorved opgaverne bliver mere overkommelige og overskuelige for medlemmerne. En forudsætning for overkommelige udvalgsområder er muligheden for at kunne oprette flere udvalg. I afsnit 4.1.1. undersøges derfor, hvilke bindinger gældende ret indeholder m.h.t. udvalgsantallet, og om det er nødvendigt og anbefalelsesværdigt at foreslå særregler for Københavns Kommune.

Det antal udvalgspladser, som det enkelte medlem har, afhænger bl.a. af det totale antal udvalgspladser, som igen bestemmes af antallet af udvalg og medlemstallet i disse. I afsnit 4.1.2. undersøges, hvilke bindinger gældende ret indeholder m.h.t. medlemstallet i de stående udvalg, og om det er nødvendigt og anbefalelsesværdigt at foreslå særregler for Københavns Kommune.

I afsnit 4.1.3. gennemgås reglerne om økonomiudvalgets sammensætning med henblik på at vurdere, om arbejdsbyrden kan lettes og effektiviteten i udvalgsstyret forbedres ved at stille særlige krav til økonomiudvalgets sammensætning og medlemstal.

Endelig gennemgås i afsnit 4.1.4. og 4.1.5. mulighederne for at give henholdsvis udvalgenes medlemmer og udvalgsformændene et vederlag, der står i rimeligt forhold til arbejdsbyrden. Desuden omtales mulighederne for i øvrigt at forbedre medlemmernes arbejdsvilkår.

4.1.1. Antallet af udvalg

4.1.1.1. Gældende ret

Antallet af stående udvalg fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt, jf. KSL § 17.

Indenrigsministeriet har med cirkulære nr. 62 af 27. april 1981 udsendt en vejledende normalstyrelsesvedtægt for kommuner. Efter denne vedtægt foreslås der udover økonomiudvalget nedsat 3 stående udvalg (samt eventuelt et havneudvalg). Det understreges udtrykkeligt i cirkulæret, at antallet af udvalg

kun er vejledende, men at antallet af stående udvalg ikke bør være for stort. Ca. 4/5 af landets primærkommuner har 3 eller 4 stående udvalg.

For amtskommunernes vedkommende er der ligeledes udsendt en vejledende normalstyrelsesvedtægt med cirkulære nr. 63 af 27. april 1981. Efter denne foreslås nedsat 4 stående udvalg udover økonomiudvalget. Alle landets 14 amtskommuner har nedsat disse 4 stående udvalg, men herudover har Københavns Amtskommune et ekstra stående udvalg.

Hovedstadsrådet har kun 2 stående udvalg udover planlægnings- og økonomiudvalget.

Den nævnte cirkulærehenstilling om, at antallet af udvalg ikke bør være for stort, har ikke medført, at der i Indenrigsministeriets praksis er fastsat en absolut grænse for udvalgsantallet. Ved sin stadfæstelse af styrelsesvedtægter lægger ministeriet derimod vægt på, at de forskellige stående udvalg får nogenlunde ligeværdige - og ikke for små - sagsområder, og at de enkelte udvalgs opgaver er passende afgrænset og sammenhængende. I praksis er det navnlig de store og mellemstore kommuner, som har mere end 4 stående udvalg. Det største antal udvalg, der er godkendt, er 9 stående udvalg ud over økonomiudvalget.

I København er der i dag 9 *faste* udvalg, jf. vedtægtens § 3.

4.1.1.2. Udvalgets overvejelser

Både reglerne i KSL og Indenrigsministeriets praksis forekommer tilstrækkeligt fleksible til at muliggøre, at Københavns Kommune vil kunne få et passende antal stående udvalg. Det må antages, at kommunen både på grund af sin størrelse og sine særlige opgaver vil have behov for flere stående udvalg end de 3, der er angivet i normalstyrelsesvedtægten. Det må dog på den anden side sikres, at antallet af udvalg ikke bliver så stort, at det volder større koordinationsproblemer eller på anden måde virker forsinkende på sagsekspektionen. Det var jo netop sådanne forhold, der i sin tid var medvirkende til Århus Kommunes ønske om at overgå til et magistratsstyre.

Til sammenligning kan peges på, at Frederiksberg Kommune, der ligesom København har både primærkommunale og amtskommunale opgaver, har 7 stående udvalg, herunder et særligt hospitalsudvalg. Et sådant udvalg vil det i givet fald formentlig også være nødvendigt at nedsætte for Københavns Kommunes vedkommende.

Der kan i øvrigt henvises til udvalgets overvejelser for så vidt angår antallet af faste udvalg i kapitel 5, afsnit 5.3.3.

På baggrund af det anførte finder udvalget ikke, at der vil være behov for særregler for Københavns Kommune med hensyn til antallet af udvalg, såfremt kommunen overgår til et udvalgsstyre.

4.1.2. Antal medlemmer i de stående udvalg

4.1.2.1. Gældende ret

Efter KSL § 17 skal medlemstallet i de stående udvalg fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Herudover indeholder KSL ingen regler om medlemstallet.

Det har imidlertid altid været antaget, at et udvalgs medlemstal ikke måtte overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal. I modsat fald kunne sagerne i realiteten blive afgjort i de lukkede udvalgsmøder, inden de kom til behandling i kommunalbestyrelsen.

Ved sin stadfæstelse af styrelsesvedtægter følger Indenrigsministeriet den praksis, at et stående udvalg i kommuner med indtil 21 medlemmer i kommunalbestyrelsen ikke må have mere end 7 medlemmer, mens der ikke må være mere end 9 medlemmer i udvalgene i kommuner med over 21 medlemmer i kommunalbestyrelsen. Hovedstadsrådet, som har 37 medlemmer, har dog fået godkendt udvalg med 13 medlemmer.

I Københavns Kommune har de faste udvalg 11 medlemmer.

Baggrunden for Indenrigsministeriets praksis er navnlig, at der ret ofte udpeges overtallige medlemmer af stående udvalg med hjemmel i KSL § 27, stk. 3. Efter denne regel kan en gruppe, som har måttet afgive pladser i et stående udvalg, udpege et så stort antal overtallige medlemmer af vedkommende ud-

valg, som er nødvendigt for at bevare flertallet i dette. Hvis ministeriet tillod et større antal medlemmer i udvalgene, ville der herved relativt hyppigt blive tale om udvalg, hvis medlemstal oversteg halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal.

Hertil kommer, at store udvalg let kan blive mindre effektive og mere formelle i deres sagsbehandling, fordi et meget stort antal medlemmer skal deltage i debatten.

4.1.2.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget deler de synspunkter, som ligger bag ministeriets stadfæstelsespraksis med hensyn til medlemstal i de stående udvalg, og kan i øvrigt henviser til de synspunkter, der er anført om medlemstallet i de faste udvalg i kapitel 5, afsnit 5.3.3.

Borgerrepræsentationen har i dag 55 medlemmer, mens der er 11 medlemmer i hvert af de faste udvalg. Der er således ikke tale om, at udvalgene selv med anvendelse af suppleringsreglen nærmer sig halvdelen af borgerrepræsentationens medlemstal.

Spørgsmålet om borgerrepræsentationens medlemstal drøftes nedenfor i afsnit 4.4. Det anbefales her at bevare det nuværende medlemstal også ved overgang til udvalgsstyre. I så fald vil et medlemstal på 11 i de stående udvalg ikke give problemer i relation til borgerrepræsentationens medlemstal.

Borgerrepræsentationens store medlemstal kan i øvrigt tale for, at der bør være et noget større antal udvalgspladser til fordeling end i andre kommuner.

Udvalget finder dog ikke, at det nuværende medlemstal på 11 vil være for stort under et udvalgsstyre. Et sådant medlemstal kan forekomme i kommuner, der normalt har 9 medlemmer i udvalgene, hvis suppleringsreglen i KSL § 27 anvendes. Endvidere har Indenrigsministeriet som ovenfor nævnt godkendt et medlemstal på 13 i Hovedstadsrådets stående udvalg.

Gældende ret er således efter udvalgets opfattelse så smidig, at det ikke er nødvendigt at foreslå særregler, for at de stående udvalg i en udvalgsstyret Københavns Kommune kan få en størrelse, der tilgodeser hensynene til en

overkommelig arbejdsbyrde, et smidigt og uformelt udvalgsstyre og ønsket om en repræsentation i udvalgene af de fleste af borgerrepræsentationens grupper.

4.1.3. Økonomiudvalgets medlemstal og øvrige sammensætning

4.1.3.1. Gældende ret

Efter KSL § 18, stk. 1, består økonomiudvalget af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer. Der er ikke i loven bindinger med hensyn til, hvilke "menige" medlemmer der skal vælges.

I forbindelse med KSL's vedtagelse blev det henstillet fra folketingsudvalget, at Indenrigsministeriet i forbindelse med sin godkendelse af styrelsesvedtægterne skulle søge at etablere en ensartet praksis med hensyn til økonomiudvalgets størrelse i forhold til kommunalbestyrelsens størrelse. På denne baggrund har Indenrigsministeriet lagt den linie i sin praksis, at kommuner med mindst 10.000 indbyggere kan have et økonomiudvalg på i alt 7 medlemmer, mens kommuner under dette indbyggertal højst kan have 5 medlemmer i økonomiudvalget.

4.1.3.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder ingen anledning til at fravige reglen om, at borgmesteren skal være formand for økonomiudvalget. Det gælder også, selv om borgmesteren ikke skal være formand for borgerrepræsentationen, jf. om dette spørgsmål afsnit 4.2.1.

Med hensyn til de øvrige medlemmer har udvalget overvejet forskellige muligheder for at styrke udvalget. Den første mulighed er at lade økonomiudvalget bestå af borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Herved sikres de bedst mulige informationskanaler fra udvalgene. Et sådant økonomiudvalg vil også være et magtfuldt organ til koordinering og planlægning af kommunens samlede virksomhed.

Modellen vil imidlertid stride afgørende mod hensynet til mindretalsindflydelse. Udvalgsformændene er valgt af udvalgenes fler-

tal. Det betyder, at selv store mindretal kan risikere at være uden repræsentation i økonomiudvalget. Dette er efter udvalgets opfattelse ikke acceptabelt.

Omvendt kan der stilles det krav, at udvalgsformændene ikke må have sæde i økonomiudvalget. Formålet med denne ordning vil være at gøre udvalget mere uafhængigt og i højere grad kontrollerende over for de stående udvalg. Udvalget finder dog denne argumentation tvivlsom. Det kan lige så vel tænkes, at et menigt medlem vil føle sig solidarisk med sit stående udvalg som en udvalgsformand.

Udvalget finder derfor ikke, at der bør fastsættes særlige regler om valget af de menige medlemmer til økonomiudvalget.

Udvalget har overvejet, om 7 medlemmer, som er det højeste tilladte medlemstal i økonomiudvalget, vil være passende i en kommune af Københavns størrelse. Som nævnt ovenfor i afsnit 4.1.2. vedrørende de stående udvalg, er det udvalgets opfattelse, at små udvalg er mere effektive end store udvalg. Da økonomiudvalget har en central koordinerende rolle i en udvalgsstyret kommune, er det specielt vigtigt, at arbejdet i økonomiudvalget ikke bliver ineffektivt på grund af et for stort medlemstal.

Udvalget kan tillige henvise til, at grænsen på 7 medlemmer er fastholdt i alle andre kommuner, herunder amtskommunerne.

Endelig kan det nævnes, at et økonomiudvalg på 7 medlemmer vil svare til antallet af medlemmer i magistraten i dag. Den samlede magistrat er i en magistratskommune det organ, som nærmest svarer til økonomiudvalget.

Udvalget finder således ikke, at der er behov for særregler om økonomiudvalgets størrelse og sammensætning i en udvalgsstyret Københavns Kommune.

4.1.4. Vederlag mv. til borgerrepræsentationens medlemmer

4.1.4.1. Gældende ret

Efter KHSL § 16 får borgerrepræsentanterne et fast vederlag. Det adskiller sig markant fra den diætordning, som gælder i landets øvrige kommuner, hvor kommunalbestyrelsesmed-

lemmerne ud over et fast vederlag (eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste) har ret til mødediæter mv., jf. nærmere KSL § 16. En mere udførlig gennemgang af vederlagsreglerne findes i kapitel 5, afsnit 4.7., hvor udvalget også har omtalt mulighederne for at yde praktisk bistand til medlemmerne.

4.1.4.2. Udvalgets overvejelser

Hvis Københavns Kommune får et udvalgsstyre, finder udvalget det ikke rimeligt at fortsætte med den nuværende vederlagsordning. Vederlæggelse af borgerrepræsentationens medlemmer bør i så fald ske efter de regler, der til enhver tid gælder for landets øvrige udvalgsstyrede kommuner. Herved opnås der bl.a. den hjemmel til at kunne dække tabt arbejdsfortjeneste, som har været efterlyst af flere af borgerrepræsentationens medlemmer.

Efter udvalgets opfattelse er de almindelige vederlagsregler så smidige, at det vil være unødvendigt at indføre særregler for Københavns Kommune.

Med hensyn til medlemmernes øvrige arbejdsvilkår kan henvises til kapitel 5, afsnit 4.7. Udvalget vil således ikke foreslå retsregler om praktisk bistand, hvis København får et udvalgsstyre, men vil anbefale, at borgerrepræsentationen overvejer de eksisterende muligheder for at lette medlemmerne i deres kommunale arbejde.

4.1.5. Udvalgsformandsvederlag

4.1.5.1. Gældende ret

Efter KSL § 16, stk. 7, kan der fastsættes bestemmelser om ydelse af vederlag til formændene for kommunalbestyrelsens udvalg i styrelsesvedtægten.

Indenrigsministeriet har ved cirkulæreskrivelser - senest nr. 133 og 134 af 23. juli 1982 - orienteret amtsråd og kommunalbestyrelser om de maksimale vederlag, som ministeriet vil kunne acceptere. Vederlagene er maksimeret efter 2 principper. For det første må de samlede årlige formandsvederlag i den enkelte kommune ikke overstige en bestemt procent af borgmesterens vederlag. Procentens størrelse er afhængig af kommunens indbyggertal. I de store kommuner med et indbyggertal

på 40.000 eller derover må formandsvederlagene udgøre højst 180 % af borgmesterens vederlag. I amtskommunerne må vederlagene højst udgøre 150 % af amtsborgmesterens vederlag. Den anden begrænsning af vederlagene består i, at vederlaget for den enkelte formand højst må udgøre 25 % af borgmesterens vederlag, dog 30% for socialudvalgsformanden. I amtskommunerne må vederlaget højst udgøre 25% af amtsborgmesterens vederlag.

For Frederiksberg Kommune er der godkendt en særlig ordning, hvorefter de samlede formandsvederlag må udgøre op til 205 % af borgmestervederlaget.

4.1.5.2. Udvalgets overvejelser

De fastsatte begrænsninger i formandsvederlagene er baseret på, at der kun er et begrænset antal udvalgsformænd, og at disse kun bruger en del af deres arbejdskraft på formandshvervet.

Efter udvalgets opfattelse vil der næppe være behov for et meget stort antal udvalg i Københavns Kommune, hvis kommunen overgår til udvalgsstyre, men udvalgsantallet vil dog utvivlsomt ligge over gennemsnittet. Hertil kommer, at arbejdsbyrden for udvalgsformændene i en udvalgsstyret Københavns Kommune også må antages at blive større end i en gennemsnitskommune.

På denne baggrund finder udvalget, at der er behov for lempelser i de begrænsninger, som Indenrigsministeriet har fastsat med hensyn til størrelsen af udvalgsformandsvederlag.

Det er muligt, at arbejdsbyrden bliver så stor, at der reelt bliver tale om et heldagshverv. Udvalget finder det imidlertid ikke uden betænkelighed, hvis udvalgsformændene i en udvalgsstyret kommune bliver heltidsbeskæftigede i kommunen. Det kan i så fald blive vanskeligt for borgmesteren at fastholde princippet om enhedsforvaltningen, idet heltidsbeskæftigede udvalgsformænd i større eller mindre omfang kan tænkes at gribe ind i administrationen på deres eget område.

Hvis udvalgsformanden er heltidsbeskæftiget, vil det også vanskeliggøre den frie ret til udskiftning af formanden, som gælder i de

udvalgsstyrede kommuner. Formanden vil i mange tilfælde ikke have noget erhverv, som han automatisk kan vende tilbage til, hvis han afsættes.

Der er således hensyn, der taler mod, at udvalgsformandsvederlagene kommer op på en størrelse, som svarer til heltidsbeskæftigelse. På den anden side vil der ikke principielt være noget til hinder for, at udvalgsformændene heltidsvederlægges.

Efter udvalgets opfattelse er behovet for at give udvalgsformændene en rimelig vederlæggelse så stort, at betænelighederne ved heltidsvederlæggelse må vige, såfremt det skønnes, at arbejdsbyrden for udvalgsformændene vil svare til heltidsbeskæftigelse.

I givet fald må det også anbefales, at der indføres regler om efterløn til udvalgsformændene, således at de pågældende sikres økonomisk i en periode på fx 3-6 måneder, hvis de udskiftes midt i en valgperiode eller efter et nyvalg.

4.2. Borgmesterens forhold

Som anført i afsnit 3 er en af hovedindvendingerne mod indførelse af et udvalgsstyre i Københavns Kommune den arbejdsbyrde og den magtkoncentration, der samles i borgmesterembedet. I de følgende afsnit undersøges, om der på forskellige områder kan overføres arbejdsopgaver og kompetence fra borgmesteren til andre borgerrepræsentanter, hvorved arbejdet og magten fordeles mellem flere personer.

4.2.1. Formandskabet for borgerrepræsentationen

4.2.1.1. Gældende ret

I henhold til KSL § 3 betegnes kommunalbestyrelsens formand borgmester. Reglerne om formandsvalg er fastsat i § 6, mens lovens kapitel IV indeholder de nærmere regler om formandens opgaver som møde- og administrationsleder. Disse opgaver er omtalt i afsnit 3.4.

4.2.1.2. Udvalgets overvejelser

I kapitel 5, afsnit 4.5., er det anført, at der er fordele forbundet med at have en neutral mødeleder i borgerrepræsentationen. Udvalget har derfor ikke stillet forslag om sammenlæg-

ning af posterne som overborgmester og som formand for borgerrepræsentationen. De synspunkter, som er anført i kapitel 5 kan ligeledes tale for at opretholde en adskillelse af de to poster i en udvalgsstyret Københavns Kommune. Det skal navnlig fremhæves, at der herved sker en lettelse i borgmesterens arbejdsbyrde og en deling af de kompetencer og dermed den magt og indflydelse, der er forbundet med de to hverv.

Hvis der opretholdes 2 hverv, må der nødvendigvis også være 2 betegnelser for disse hverv. Udvalget foreslår betegnelsen "borgerrepræsentationens formand" opretholdt. Formanden skal kun have de kompetencer, der er en følge af mødeledervirksomheden. Til disse kompetencer må også henregnes kompetencen til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager på borgerrepræsentationens vegne. De øvrige kompetencer, som ellers tilkommer kommunalbestyrelsens formand, bør fortsat være placeret hos borgmesteren.

4.2.2. Næstformænd. Viceborgmestre

Udvalget har også overvejet, om der kan ske en aflastning af borgmesteren ved at tildele næstformændene eller viceborgmestrene en mere aktiv rolle end i andre udvalgsstyrede kommuner.

4.2.2.1. Gældende ret

Reglerne om valg af kommunalbestyrelsens næstformand findes i KSL § 6, stk. 5. Efter § 6, stk. 6, kan det i styrelsesvedtægten bestemmes, at der skal vælges to næstformænd. Næstformandens opgave er efter § 33 at fungere i borgmesterens forfald. Næstformanden overtager i så fald både opgaverne som mødeleder i kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget og hvervet som administrationsleder.

I henhold til KHSL § 6, stk. 2, fastsættes antallet af næstformænd i Københavns Borgerrepræsentation i styrelsesvedtægten. Efter vedtægtens § 2, stk. 2, vælges der 4 næstformænd. Næstformændene fungerer som mødeledere ved formandens forfald, samt når formanden ønsker at deltage i debatten i borgerrepræsentationen.

Overborgmesteren bestemmer selv, hvem af

de øvrige borgmestre der ved hans forfald skal konstitueres som overborgmester og dermed overtage opgaverne som mødeleder i magistraten og som administrativ leder af overborgmesterens afdeling, jf. KHSL § 34, stk. 1. Ved forfald i mindst 2 måneder kan borgerrepræsentationen dog konstituere et af sine medlemmer i embedet, jf. KHSL § 34, stk. 4.

4.2.2.2. Udvalgets overvejelser

I afsnit 4.2.1. er det foreslået at opretholde en adskillelse af posterne som formand for borgerrepræsentationen og borgmester, selv om Københavns Kommune får et udvalgsstyre. I så fald må der også opretholdes en adskillelse på næstformandsplan.

Terminologisk vil udvalget foreslå, at der fortsat tales om en eller flere "næstformænd" i borgerrepræsentationen, mens de, der skal overtage borgmesterens opgaver ved forfald, betegnes som "viceborgmestre".

Næstformændenes opgave vil fortsat bestå i mødeforberedelse og mødeledelse ved formandens forfald, samt når formanden ønsker at deltage i debatten. I kapitel 5, afsnit 5.4.3., har udvalget antaget, at der vil være behov for mindst 2 - og højst 4 - næstformænd, hvis København bevarer et magistratsstyre, og posten som formand for borgerrepræsentationen opretholdes. Behovet må antages at være det samme under et udvalgsstyre. Udvalget finder heller ikke i øvrigt anledning til at foreslå ændringer i næstformændenes forhold. Næstformændene vil derfor ikke kunne bidrage til at aflaste borgmesteren.

Viceborgmestrenes opgave vil først og fremmest være at træde i borgmesterens sted ved forfald. Herudover kan der peges på muligheden for at tillægge viceborgmestrene repræsentative opgaver, idet disse opgaver er mere byrdefulde i København end i landets øvrige kommuner på grund af kommunens status som landets hovedstad. Udvalget finder på denne baggrund, at det vil være rimeligt at vælge mindst 2 - og højst 4 - viceborgmestre i Københavns Kommune. Antallet kan fastsættes i styrelsesvedtægten.

Der må under alle omstændigheder optages en særrregel i loven om næstformænd og

viceborgmestre på grund af delingen af de almindelige næstformandsopgaver. I denne særrregel må bl.a. anføres valgmåden for viceborgmestrene. I overensstemmelse med, hvad der gælder for valg af flere viceborgmestre/næstformænd i det øvrige land, bør valget formentligt være et forholdstalsvalg, selv om det må erkendes, at det specielt i København vil være uheldigt, at en eller flere viceborgmestre har en anden partifarve end borgmesteren.

4.2.3. Vederlag mv. til borgmester og viceborgmestre

4.2.3.1. Gældende ret

Efter KSL § 34, stk. 1 og 2, fastsætter indenrigsministeren regler om ydelse af vederlag, efterløn og pension til kommunalbestyrelsens formand samt om ydelse af vederlag til første næstformand. Reglerne er for tiden fastsat i bekendtgørelse nr. 668 af 20. december 1984 om vederlag til borgmestre mv. Kommunalbestyrelsen kan i henhold til bekendtgørelsens § 2 bestemme, at der tillægges næstformanden et vederlag på 10 pct. af borgmesterens vederlag.

Efter KHSL § 36 fastsætter indenrigsministeren regler om vederlag, efterløn og pension til overborgmesteren og borgmestrene. Endvidere kan der fastsættes regler om repræsentationsgodtgørelse til de pågældende. Reglerne er fastsat i bekendtgørelse nr. 668 af 20. december 1984.

I KSL findes ingen regler om repræsentationsgodtgørelse.

4.2.3.2. Udvalgets overvejelser

Der bør være hjemmel til, at der ydes vederlag, efterløn og pension til borgmesteren i en udvalgsstyret Københavns Kommune.

Der bør desuden være hjemmel til at udbetale vederlag til første viceborgmester. Størrelsen af dette vederlag må afhænge af arbejdsbyrden.

Københavns Kommune har som hovedstad nogle repræsentative forpligtelser, som ikke findes i landets øvrige kommuner. Udvalget vil derfor finde det velbegrundet at oprethol-

de hjemmel til udbetaling af repræsentationsgodtgørelse i Københavns Kommune.

Hvem der skal være berettiget til repræsentationsgodtgørelse må afhænge af, hvem der varetager de repræsentative opgaver. I øvrigt synes der ikke via vederlæggelsesreglerne at kunne foreslås særregler, som vil lette arbejdsbyrden og formindske magtkoncentrationen hos borgmesteren.

Det skal tilføjes, at udvalget ikke foreslår ændringer i reglerne om vederlag mv. til borgerrepræsentationens formand og næstformænd, da udvalget ikke foreslår ændringer i de pågældendes arbejdsbyrde.

4.3. Begrænsning i standsningsretten

4.3.1. Gældende ret

Efter KSL § 23 kan ethvert udvalgsmedlem standse udførelsen af en udvalgsbeslutning ved at kræve sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Retten efter § 23 tilkommer det enkelte medlem. Den indebærer ikke blot en ret til at gribe ind i sagsekspeditionen, men medfører også, at kommunalbestyrelsen skal træffe realitetsafgørelse i sagen.

Retten efter KSL § 23 bliver undertiden kaldt en "henskydningsret" for at undgå forveksling med borgmesterens ret efter § 31 a, stk. 3, til at kræve, at et udvalg indbringer en sag for kommunalbestyrelsen. Udvalget finder det imidlertid rigtigere at benytte udtrykket standsningsret om retten efter § 23, idet der er tale om, at et udvalgsmedlem standser udførelsen af en afgørelse, som er truffet af udvalget. Udtrykket henskydningsret bør efter udvalgets opfattelse forbeholdes tilfælde, hvor et organ ikke træffer nogen afgørelse, men henskyder selve afgørelsen til et overordnet organ, således som det fx kan ske i tilsynsrådets sager, der henskydes til indenrigsministerens afgørelse.

For at undgå forveksling med borgmesterens ret efter § 31 a vil borgmesterens ret blive betegnet som en "indgrebsret".

4.3.2. Udvalgets overvejelser

KSL § 23 er en regel, der skal beskytte kom-

munalbestyrelsens mindretal. En hyppig anvendelse kan imidlertid bringe alvorlige forstyrrelser i kommunens arbejde og forårsage store tids- og arbejdsmæssige belastninger for både kommunalpolitikere og administration. Dette var man allerede opmærksom på i Betænkning 894, men man fandt dengang, at de mindretalsrettigheder, som § 23 rummer, er så væsentlige for det kommunale demokrati, at de burde bibeholdes i loven. Der kan henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit 2.3.2.6.

Som reglen er affattet, giver den udvalgsmedlemmerne en meget vidtgående ret til at gribe ind i sagsekspeditionen. Samtidig medfører den et brud med det almindelige delegationssystem, hvorefter kommunalbestyrelsen kan friholdes for sager ved at delegere afgørelser til udvalgene.

Udvalget finder, at det må sikres, at et enkelt medlem ikke forhindrer gennemførelsen af den forudsatte og nødvendige arbejdsdeling mellem borgerrepræsentationen og de stående udvalg. Behovet herfor er særlig stort i København på grund af den polariserede situation, som eksisterer i dag. Som følge heraf må standsningsretten begrænses, så den ikke kan misbruges af enkeltmedlemmer til at "sabotere" udvalgenes virksomhed. Som en yderligere begrundelse for at begrænse standsningsretten kan henvises til, at de stående udvalg i København må forventes at få flere medlemmer end udvalgene i andre udvalgsstyrede kommuner, bortset fra Hovedstadsrådet.

Standsningsretten kan begrænses på 2 måder. For det første kan det bestemmes, at retten ikke skal tilkomme det enkelte medlem, men et vist (større) mindretal i udvalget. Dernæst kan der være tale om, at medlemmet/mindretallet ikke får krav på, at borgerrepræsentationen træffer afgørelse i sagen.

Efter udvalgets opfattelse vil hensynet til mindretallene være tilstrækkeligt tilgodeset, hvis retten til at indbringe sagen for borgerrepræsentationen tillægges 1/3 af udvalgets medlemmer. Rettigheder tillagt 1/3 af medlemmerne kendes bl.a. fra KSL § 8, stk. 2, om retten til at kræve indkaldt til ekstraordinære møder.

Endvidere bør borgerrepræsentationen kunne afvise at realitetsbehandle sagen og have mulighed for at hjemvise den til udvalget til fornyet drøftelse og afgørelse, eventuelt ledsaget af visse direktiver for sagens afgørelse.

4.4. Andre særordninger

I kapitel 5, afsnit 5.4., er omtalt en række særordninger i Københavns Kommune, som ikke har direkte sammenhæng med magistratsstyret, men hvor begrundelsen må søges i andre forhold, navnlig kommunens størrelse. Det drejer sig om reglerne om kommunalbestyrelsens benævnelse, antallet af næstformænd og disses vederlæggelse, repræsentationsgodtgørelse, underskrift af beslutningsprotokollen, revision, særlige udvalg, kommunale fællesskaber, øvrighedsforretninger, generel inhabilitet, samt pensionsregler for tidligere magistratsmedlemmer og reglerne om tilsynsmyndigheden for Københavns Kommune. Hvis Københavns Kommune får et udvalgsstyre, må der tages stilling til, om disse særordninger kan og skal bevares.

Der må endvidere tages stilling til, om man bør opretholde de særregler vedrørende borgerrepræsentationen, som er nævnt i kapitel 5, afsnit 4. Det drejer sig om reglerne om borgerrepræsentationens medlemstal, spørgsmålsretten og reglerne om taletidsbegrænsning.

Efter udvalgets opfattelse har kun spørgsmålsretten en nær sammenhæng med magistratsstyret. Udvalgets overvejelser herom findes i afsnit 4.5. Behovet for opretholdelse af de øvrige særordninger må anses for uafhængigt af styreformen. Fx kan kommunens størrelse tale for at bevare det nuværende medlemstal i borgerrepræsentationen også under et udvalgsstyre.

Det er tidligere i dette kapitel anbefalet at opretholde de gældende særordninger vedrørende borgerrepræsentationens formand og næstformænd samt repræsentationsgodtgørelse. Med hensyn til de øvrige særordninger kan i det hele henvises til kapitel 5. Som det er omtalt der, er der på de fleste af disse andre områder særlige forhold i Københavns Kommune, der taler for at opretholde de hidtidige

særordninger. Dog bør der ikke gælde særordninger med hensyn til særlige udvalg, kommunale fællesskaber og generel inhabilitet.

4.5. Særligt om spørgsmålsretten

4.5.1. Gældende ret

I kapitel 3, afsnit 4.12., er der redegjort for de særlige regler om forespørgsler og spørgsmål i §§ 6 og 7 i borgerrepræsentationens forretningsorden.

4.5.2. Udvalgets overvejelser

Hvis København overgår til et udvalgsstyre, må det overvejes, om spørgsmålsretten fortsat bør gælde i Københavns Kommune. I givet fald bør retten efter udvalgets opfattelse洛夫æstes, jfr. om begrundelsen herfor i kapitel 5, afsnit 4.3. og 6.

Baggrunden for spørgsmålsretten er ønsket om at give medlemmerne adgang til en let og hurtig orientering om konkrete anliggender. Efter udvalgets opfattelse vil behovet for en sådan orientering være langt mindre, hvis København overgår til et udvalgsstyre, fordi medlemmerne i så fald som medlemmer af stående udvalg vil få et bedre indblik i de anliggender, som er under behandling.

Hertil kommer, at spørgsmålsinstituttet i dag i stigende grad benyttes til politiske manifestationer. Det giver også anledning til en del klager i Indenrigsministeriet, fordi spørgerne finder svarene utilfredsstillende.

Endelig skal bemærkes, at et kommunalbestyrelsesmedlem efter KSL § 11 kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen samt fremsætte forslag til beslutninger herom. En tilsvarende regel findes i KHSL § 10. Som omtalt i kapitel 5, afsnit 4.3., har reglen imidlertid ikke samme betydning i København som i andre kommuner. Efter KHSL § 12 skal næsten alle sådanne forslag oversendes til magistraten, inden borgerrepræsentationen træffer beslutning. Borgerrepræsentationen kan i henhold til § 12, stk. 2, fastsætte en frist for magistratens svar. Det sker dog i praksis sjældent. Den eneste fristregel, der normalt får betydning, er

derfor forretningsordenens § 3, stk. 2. Efter denne regel skal magistraten begrunde, hvorpå udtalelsen beror, hvis svar ikke foreligger inden 3 måneder. I praksis er der derfor en tendens til, at magistratens svar først fremkommer kort før 3 måneders fristens udløb. Oversendelsen til magistraten sker i praksis direkte, uden drøftelse i borgerrepræsentationen af forslagens indhold. Derfor må spørgsmålsinstituttet under den nuværende styreform opfattes som et helt nødvendigt supplement til KHSL § 10 for at kunne imødekomme medlemmernes ønske om hurtigt svar på spørgsmål om aktuelle sager.

Disse forhold må forventes væsentligt ændret under et udvalgsstyre. I udvalgsstyrede kommuner skal borgmesteren sætte en sag på dagsordenen for førstkommande møde, der som et medlem senest 8 dage forud for mødet har indgivet skriftlig anmodning om behandling af sagen, jf. normalforretningsordenens § 3, stk. 1. Denne frist gælder også for spørgsmål og forslag til beslutning efter KSL § 11. Hvis et rejst spørgsmål vedrører en sag, som allerede er til behandling i kommunen, vil der normalt blive givet en redegørelse for sagen af borgmesteren eller af den pågældende udvalgsformand. Hvis forslaget drejer sig om et helt nyt spørgsmål, som ikke allerede er til behandling, vil det formentlig være hovedreglen, at spørgsmålet henvises til behandling i et af de stående udvalg. Det medlem, som har stillet spørgsmålet, har dog altid ret til at få ordet i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet. Desuden vil medlemmet ikke ved spørgsmålets henvisning til udvalgsbehandling miste kontakten med spørgsmålets behandling på samme måde, som tilfældet er i Københavns Kommune i dag. Et medlem, der selv sidder i det pågældende stående udvalg, kan følge forslagens behandling direkte i udvalget. I modsat fald kan medlemmet forhøre sig hos andre medlemmer, som sidder i udvalget. Medlemmet kan også benytte sin ret til at få tilsendt dagsordener og beslutningsprotokoller fra udvalgets møder samt materiale om den konkrete sag i henhold til KSL § 20, stk. 5.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at

der vil være behov for spørgsmålsinstituttet, såfremt Københavns Kommune overgår til udvalgsstyre.

5. Konklusion

Alt i alt finder udvalget ikke, at det vil være udelukket at gennemføre et udvalgsstyre i Københavns Kommune med udgangspunkt i reglerne i lov om kommunernes styrelse. Der kan dog anføres en række betænkeligheder ved et almindeligt udvalgsstyre i en kommune af Københavns størrelse. Disse betænkeligheder vedrører som nævnt i afsnit 3 hovedsagelig den store arbejdsbyrde for udvalgenes medlemmer og formænd og for borgmesteren samt magtkoncentrationen hos borgmester og administration. De modifikationer og særordninger, som der er peget på i afsnit 4, vil i en vis udstrækning kunne afhjælpe en del af problemerne. Modifikationerne er dog alle af mindre indgribende karakter. Det kan derfor ikke forventes, at de i særlig grad formindsker de betænkeligheder, der er nævnt ovenfor vedrørende et almindeligt udvalgsstyre i Københavns Kommune.

6. Lovtekniske konsekvenser

Hvis København får et udvalgsstyre, må udgangspunktet være, at kommunen bliver omfattet af KSL. Herved kan der som omtalt i kapitel 5, afsnit 6.2.1., opnås en række fordele. Det vil være enklere kun at have én lov om kommunernes styrelse, så man kan undgå gentagelser af de regler, der er ens for København og de øvrige kommuner, ligesom det vil være lettere at gennemføre ændringer i de regler, som i dag er optaget i KHSL, men som fremover vil kunne optages i kommunens styrelsesvedtægt.

Som nævnt i kapitel 5, afsnit 6.2.2., kan det være upraktisk at inddrage Københavns Kommune under KSL, hvis der er behov for et meget stort antal særregler. Der skal derfor redegøres for, i hvilken udstrækning de modifikationer i udvalgsstyret, som er omtalt i afsnit 4, medfører behov for særregler i KSL.

Som nævnt i afsnit 4.1. finder udvalget ikke, at der vil være behov for særregler om de stående udvalg og økonomiudvalget.

Der vil som nævnt i afsnit 4.1.4. heller ikke være behov for særregler om vederlag og diæter mv. til medlemmerne af borgerrepræsentationen.

Regler om vederlag til udvalgsformænd fastsættes i styrelsesvedtægten. Indenrigsministeriet vil ved sin stadfæstelse af vedtægten kunne fravige de begrænsninger, der gælder i andre kommuner. Ydelse af efterløn til udvalgsformændene vil kræve en særlig hjemmel i loven.

Hvis der opretholdes en særlig post som formand for borgerrepræsentationen, må der indsættes særregler herom i loven. Endvidere må der indsættes særlige regler om næstformænd og viceborgmestre. Der må således være regler om valg af de pågældende samt regler om fordelingen af de opgaver, som ellers varetages af borgmester og viceborgmester, mellem borgmesteren, borgerrepræsentationens formand, næstformændene og viceborgmestrene. Endelig må der være regler om vederlag mv. til de pågældende. Vederlagsreglerne kan dog formentlig udformes som bemyndigelsesregler.

En begrænsning i standsningsretten i Københavns Kommune kræver optagelse af en særregel i KSL, jf. afsnit 4.3.

De øvrige særregler for Københavns Kommune, jf. afsnit 4.4., må optages i loven eller vedtægten efter samme retningslinier som i en magistratsstyret Københavns Kommune, jf. herom kapitel 5, afsnit 6.

Da spørgsmålsinstituttet foreslår ophævet, vil der ikke være behov for særregler i loven herom.

Udvalget finder ikke, at de nævnte særregler vil have et sådant omfang eller en sådan karakter, at de nødvendiggør en særlig lov om Københavns Kommunes styrelse. Udvalget vil derfor foreslå, at Københavns Kommune indruges under KSL, såfremt kommunen får et udvalgsstyre.

Det vil være mest praktisk, at hovedparten af de særlige regler, der skal gælde for København, optages i et særligt kapitel i KSL. Som nævnt i kapitel 5 er en tilsvarende lovteknik anvendt i anden lovgivning, således i skolestyrelsesloven og den sociale styrelseslov, hvor

særreglerne for København (og Frederiksberg) er optaget i et særligt kapitel i lovene.

Udvalgets lovudkast findes i kapitel 9, afsnit 1 og 3.

Kapitel 7. Mellemformsstyre

1. Generelt om kapitlets indhold. Afgrænsning af kommissoriet

Efter kommissoriet skal udvalget overveje fordele og ulemper ved indførelse af et udvalgsstyre med heltidsbeskæftigede udvalgsformænd valgt ved forholdstalsvalg ("mellemformsstyre"). Som omtalt i kapitel 6, afsnit 1, har udvalget fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle de to kendte styreformer i dansk kommunestyre - magistratsstyret og udvalgsstyret - før spørgsmålet om eventuelt at indføre en helt ny styreform i Københavns Kommune, fordi de forskellige modeller for mellemformsstyre indeholder elementer fra både magistratsstyre og udvalgsstyre. Det er derfor lettere at beskrive og vurdere mellemformerne, *efter* at de to andre styreformer er beskrevet og vurderet.

Udvalgets kommissorium nævner kun udtrykkeligt én mellemformsmodel, nemlig indførelse af et udvalgsstyre med forholdstalsvalgte, heltidsbeskæftigede udvalgsformænd. Baggrunden for kommissoriets udformning er formentlig, at det var denne model, der blev foreslået indført i Betænkning 894, jf. nærmere om denne betænkning's forslag nedenfor i afsnit 3.2.

Udvalget har ikke fundet, at kommissoriet begrænser udvalgets muligheder for at drøfte andre modeller for mellemformsstyre. Der kan herved henvises til, at udvalget efter kommissoriet generelt skal "belyse behovet for ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune .!". Der kan endvidere henvises til, at kommissoriets efterfølgende opregning af mulige styrelsesordninger ikke kan anses for udtømmende, idet det anføres, at "i udvalgets overvejelser skal *bl.a.* inddrages spørgsmål om ...".

Udvalget vil derfor i dette kapitel undersøge, hvilke muligheder der er for at løse de

styrelsesmæssige problemer i Københavns Kommune ved forskellige former for mellemformsstyre, samt hvilke fordele og ulemper der i øvrigt vil være forbundet med indførelse af sådanne styrelsesordninger.

Der redegøres først for, hvad der forstås ved et mellemformsstyre (afsnit 2). Derefter omtales i afsnit 3 tidligere forslag til mellemformsstyre. Afsnit 4 indeholder udvalgets principielle synspunkter med hensyn til afgrænsning og udvælgelse af forskellige mulige modeller for mellemformsstyre. I afsnit 5 følger udvalgets vurdering af de enkelte elementer i de forskellige modeller. Udvalgets sammenfatning og konklusion findes i afsnit 6. Endelig kan der om de lovtekniske konsekvenser henvises til afsnit 7.

2. Begrebsfastlæggelse. Terminologi

2.1. De centrale begreber: Den umiddelbare forvaltning - den administrative ledelse - koordination

De styrelsesordninger, der skal drøftes i dette kapitel, betegnes som "mellemformsstyre". Som selve begrebet antyder, drejer det sig om mellemformer mellem magistratsstyre og udvalgsstyre, dvs. styrelsesordninger, som indeholder elementer fra både udvalgsstyret og magistratsstyret.

Det eksisterende magistratsstyre i København og i de øvrige magistratskommuner er beskrevet i kapitel 3 og 5, mens udvalgsstyret er beskrevet i kapitel 6. Det er her fremhævet, at de centrale forskelle mellem de to **styrelsesordninger** vedrører varetagelsen af den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse, samt de koordinerende funktioner. Indholdet af disse begreber er beskrevet i kapitel 3, afsnit 5.

I en udvalgsstyret kommune varetages den

umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender af de stående udvalg og økonomiudvalget. Borgmesteren varetager den administrative ledelse.

I en magistratsstyret kommune varetager (over)borgmesteren og de øvrige borgmestre/rådmænd hver for deres afdeling både den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. De faste udvalg har alene rådgivende funktioner.

Mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre kan etableres ved at overlade varetagelsen af disse centrale funktioner i kommunestyret til forskellige kommunalpolitiske organer, eventuelt således at funktionerne deles mellem flere organer eller henlægges til flere organer i forening. Fx kan den umiddelbare forvaltning henlægges til stående udvalg og/eller udvalgenes formænd eller rådmænd. Den administrative ledelse kan henlægges til en eller flere borgmestre.

Yderligere variationer kan opnås ved at fastsætte forskellige regler med hensyn til organernes udpegning ved flertalsvalg eller forholdstalsvalg.

Under styrelsesordninger, hvor den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse kan deles mellem forskellige organer, herunder organer valgt af forskellige politiske grupper efter forholdstal, vil der opstå et særlig stort behov for en effektiv varetagelse af de koordinerende funktioner.

I en udvalgsstyret kommune varetages de koordinerende funktioner af økonomiudvalget og borgmesteren, mens koordinationen i magistratskommunerne varetages af den samlede magistrat samt (over)borgmesteren og borgmestrene/rådmændene.

I et mellemformsstyre kan der tænkes forskellige muligheder med hensyn til reglerne om det eller de koordinerende organers udpegning og sammensætning, herunder fastsættelse af regler om fødte medlemmer. Fx kan det koordinerende organ bestå af borgmesteren og udvalgsformændene.

Det spiller også en rolle for det indbyrdes styrkeforhold mellem organerne, hvilke personer der bliver heltidsvederlagt, idet disse personer vil kunne yde en større arbejdsind-

sats i kommunens styre. De vil dermed også kunne få større indflydelse. Endelig vil det have betydning for magtbalancen, hvilke politikere der har ret til at trække på administrationen.

2.2. Terminologi

Ved beskrivelsen og vurderingen af de forskellige modeller for mellemformsstyre har udvalget valgt at benytte følgende terminologi:

Det koordinerende organ kaldes *magistraten* ud fra en antagelse om, at Københavns Kommune vil foretrække at bevare den nuværende betegnelse. Det må imidlertid allerede her understreges, at "magistraten" i en mellemformskommune vil afvige betydeligt fra den nuværende magistrat både med hensyn til sammensætning og funktioner.

Det skal endvidere bemærkes, at betegnelsen "økonomiudvalg" vil blive benyttet om det koordinerende organ ved omtale af tidligere forslag til mellemformsstyre, som har benyttet denne betegnelse, navnlig forslaget i Betænkning 894.

Den eller de personer, som varetager den *administrative ledelse*, kaldes *borgmester*. Hvis funktionen deles på flere personer, vil der også blive benyttet betegnelsen *afdelingsborgmester*. Disse kan være identiske med udvalgsformændene, men der benyttes et andet begreb for at markere, at der er tale om forskellige funktioner. Hvis der er flere borgmestre, benyttes betegnelsen *overborgmester* om den borgmester, som har til opgave at sekretariatsbetjene magistraten, og som varetager den administrative ledelse af den økonomiske forvaltning. Tilsammen udgør (over)borgmester og (afdelings)borgmestre et *borgmesterkollegium*.

De organer, som ud over magistraten varetager *den umiddelbare forvaltning*, betegnes som (*stående*) *udvalg*. Deres formænd kaldes *udvalgsformænd*.

Kommunalbestyrelsen i København betegnes fortsat *borgerrepræsentationen*, da indførelse af et mellemformsstyre ikke i sig selv medfører et behov for at ændre benævnelsen.

3. Tidligere forslag til mellemformsstyre

Spørgsmålet om indførelse af mellemformsstyre er tidligere behandlet i Betænkning 894, kapitel VII, afsnit 6 (side 196-203).

3.1. Amdrårdsforeningens forslag fra 1970

Som det fremgår af Betænkning 894, foreslog Amdrårdsforeningen allerede inden den kommunale styrelseslovs ikrafttræden i 1970, at der blev gennemført et mellemformsstyre for amtskommunerne med følgende indhold:

Den umiddelbare forvaltning varetages fortsat af de stående udvalg.

Udvalgsformændenes stilling ændres, således at

- formændene vælges af amtsrådet for dettes funktionstid efter forholdstalsvalgmåden,
- deres beføjelser udvides, således at de inden for udvalgets sagsområde på amtsrådets vegne kan afgøre almindelige løbende sager, der ikke tåler opsættelse eller som ikke giver anledning til tvivl,
- de tillægges den administrative ledelse af de anliggender, som hører under udvalget.

Forslaget blev ikke gennemført, da Indenrigsministeriet fandt, at den foreslåede ordning ville medføre uklarheder omkring kompetence- og ansvarsfordelingen mellem udvalgsformænd, udvalg og borgmester.

Amdrårdsforeningen fastholdt i 1977 forslaget over for Indenrigsministeriet, dog med væsentlige modifikation, bl.a. for så vidt angår udvalgsformændenes varetæelse af den administrative ledelse.

3.2. Modellen i Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer mv.

Efter modellen i Betænkning 894 skal de stående udvalg - ligesom i Amdrårdsforeningens forslag - fortsat varetage den umiddelbare forvaltning. Udgangspunktet for betænkningens forslag var i øvrigt, at man ikke fandt arbejdsvilkårene tilfredsstillende for udvalgsformændene i amtskommunerne og de større primærkommuner. På grund af den store arbejdsbyrde for disse udvalgsformænd blev det foreslået at indføre et større vederlag til formændene, således at de kunne frigøre sig fra

deres erhvervsarbejde og koncentrere sig om deres kommunale hverv.

En sådan forbedring af udvalgsformændenes vilkår vil imidlertid indebære en styrkelse af flertallet på mindretallets bekostning, hvis udvalgsformændene fortsat udpeges efter de almindelige regler i KSL. Efter disse regler udpeges udvalgsformændene nemlig af udvalgenes og dermed af kommunalbestyrelsens flertal og derfor typisk også blandt repræsentanter for flertallet. Som en modvægt herimod foreslås det i betænkningen, at udvalgsformændene vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Valget må i så fald nødvendigvis gælde for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode, idet forholdstalsvalget ellers kunne blive illusorisk ved, at udvalget efterfølgende udskiftede en "mindretalsformand", som flertallet var utilfreds med, og i stedet valgte en flertalsrepræsentant til formand.

Det bemærkes dog i betænkningen, at udvalgsformanden vil kunne fritages for hvervet efter reglerne i KSL § 66, hvis der opstår så alvorlige modsætningsforhold mellem en udvalgsformand og udvalget eller kommunalbestyrelsen, at der bliver tale om grov eller gentagen vægring med hensyn til udførelsen af arbejdsopgaverne.

Efter betænkningens forslag skal borgmesteren fortsat varetage den administrative ledelse af hele forvaltningen. Man fandt det væsentligt at bevare den kommunale enhedsforvaltning, fordi en opsplitning kunne give anledning til koordinationsproblemer og kompetencestridigheder.

De koordinerende funktioner foreslås varetaget af økonomiudvalget og borgmesteren ligesom i andre udvalgsstyrede kommuner. Som noget nyt foreslås det, at udvalgsformændene skal være medlemmer af økonomiudvalget, enten således at de sammen med borgmesteren udgør økonomiudvalget, eller således at der kan indvælges et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. I forbindelse hermed foreslås det dog, at økonomiudvalget højst kan have 7 medlemmer. Begge forslag skal sikre en forbedret samordning, idet behovet herfor antages at være større,

hvis udvalgsformændene er udpeget af forskellige politiske grupper.

I betænkningen skitseres to andre muligheder for at løse koordinationsproblemerne, nemlig enten at sammensætte økonomiudvalget af borgmesteren og et antal "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer - en såkaldt "finansudvalgsmodel" - eller at undlade at oprette et økonomiudvalg, således at borgmesteren får de koordinerende beføjelser og budgetkontrollen. Begge disse muligheder forkastes, da de anses for mindre egnede til at gennemføre den fornødne koordination, og da der alligevel vil være et behov for, at borgmester og udvalgsformænd mødes.

Betænkningens mellemformsmodel blev optaget i det forslag til lov om ændring af de kommunale styrelseslove, som indenrigsministeren fremsatte i foråret 1980. Bestemmelsen om mellemformsstyret udgik imidlertid af lovforslaget under dets behandling i Folketinget. I kommunaludvalgets betænkning af 11. december 1980 over lovforslaget udtrykkes betænkelighed med hensyn til, om tiden er inde til at indføre en tredje styrelsesform i det danske kommunestyre. Det blev navnlig påpeget, at mellemformsstyret vil betyde en kraftig koncentration af indflydelse hos de forholdstalsvalgte, lønnede udvalgsformænd og en hertil svarende svækkelse af de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmers indsigt i og indflydelse på kommunens forvaltning. Der blev endvidere rejst tvivl om, hvorvidt der under de herskende økonomiske forhold burde åbnes mulighed for så betydelige forhøjelser af vederlagene til udvalgsformændene.

Som det fremgår, bygger Folketingets vurdering på en sammenligning af mellemformsstyret med de udvalgsstyrede kommuner. Når udgangspunktet i stedet skal være det aktuelle styre i Københavns Kommune, kan de anførte argumenter ikke tillægges samme vægt. Gennemførelse af et mellemformsstyre i København vil ikke betyde en svækkelse af borgerrepræsentanternes stilling, men tværtimod en styrkelse, fordi de som medlemmer af stående udvalg vil få del i den umiddelbare forvaltning. En vederlæggelse af udvalgsformændene, som svarer til heltidsbeskæftigelse, vil hel-

ler ikke betyde en forhøjelse i forhold til de vederlag, som i dag ydes til magistratens medlemmer.

Udvalgets vurdering af modellen fremgår i øvrigt af afsnit 5.

4. Udvalgets principielle synspunkter med hensyn til afgrænsning og udvælgelse af forskellige modeller for mellemformsstyre

Som nævnt i afsnit 2 kan forskellige modeller for mellemformsstyre tænkes etableret ved at variere placeringen af de 3 centrale funktioner: Den umiddelbare forvaltning, den administrative ledelse og de koordinerende funktioner. Yderligere variationsmuligheder med hensyn til den indbyrdes magtbalance kan opnås ved at gøre forskellige politikere heltidsvederlagte og/eller give dem mulighed for at trække på administrationsapparatet.

Ved en kombination af disse variationsmuligheder kan der opstilles et meget stort antal modeller for mellemformsstyre. Det er dog ikke nødvendigt at foretage en vurdering af alle disse modeller. En lang række af modellerne kan på forhånd frasorteres, dels fordi de er åbenbart uhensigtsmæssige, dels fordi de vil være i strid med fundamentale principper i dansk kommunestyre, jf. herom nærmere kapitel 1, afsnit 3.2.

I afsnit 4.1. foretages en afgrænsning ud fra principielle synspunkter. I afsnit 4.2. foretages derefter en afgrænsning ud fra hensigtsmæssighedssynspunkter, hvor der tages udgangspunkt i de eksisterende problemer i Københavns Kommune. Herefter vil udvalget i afsnit 5 vurdere de forskellige modeller for mellemformsstyre på baggrund af de i dette afsnit anførte synspunkter.

4.1. Afgrænsning ud fra principielle synspunkter

Rent principielt må den første forudsætning være, at borgerrepræsentationen fortsat kan fungere som det overordnede styrende organ i kommunen. Der bør derfor ikke stilles forslag om styrelsesordninger, der berører borgerrepræsentationen dens styringsmuligheder, fx ved at henlægge den endelige afgørelse

til udvalg eller andre politiske organer. Der bortses her fra de sociale sager, der i henhold til gældende lovgivning er henlagt til socialudvalg/socialborgmester. Endvidere bortses fra spørgsmålet om henlæggelse af selvstændige beføjelser til lokale råd.

Det er også vigtigt, at kompetence og ansvar ikke adskilles. Der vil derfor ikke blive stillet forslag, hvorefter kompetencen til at varetage kommunale anliggende placeres hos et organ, som ikke har ansvaret for de pågældende handlinger og beslutninger.

Herudover må der ske en afvejning mellem på den ene side hensynet til at tilgodese almindelige demokratiske principper og på den anden side hensynet til effektivitet.

I kommunestyret betyder det for det første, at der ikke må ske en afgørende forrykkelse i den afbalancering af indflydelse for de forskellige politiske grupper, som er kommet til udtryk i den kommunale styrelseslov. Det er med andre ord hensynet til mindretallets indflydelse, der her indgår som et væsentligt element. Dette hensyn må afvejes over for det almindelige demokratiske princip, at det er flertallets vilje, der skal gennemføres. Mindretallets indflydelse skal så vidt muligt svare til det antal mandater, de enkelte grupper har. Som nævnt i kapitel 3, afsnit 5.1.4., må indflydelsen først og fremmest bestå i en ret til at komme til orde i de organer, hvor beslutningerne træffes, og derved kunne præge resultatet. Derimod har mindretallet ingen ret til at forlange, at en vis andel af de trufne afgørelser skal udformes i overensstemmelse med deres opfattelse.

Ud over reglerne om mindretalsindflydelse indeholder styrelseslovgivningen også regler, der tilsigter at beskytte det enkelte medlem, og som derigennem også yder mindretalsgrupper en beskyttelse. Det er fx reglerne om det enkelte medlems ret til at indbringe forslag til beslutning for kommunalbestyrelsen og til at stille spørgsmål om ethvert kommunalt anliggende (KSL § 11 og KHSL § 10) samt reglerne om det enkelte udvalgsmedlems ret til at forlange sager indbragt til afgørelse i kommunalbestyrelsen (KSL § 23). Ændring af sådanne regler kan være betænkelig, hvis

der herved sker en for kraftig beskæring af det enkelte medlems og dermed mindretallets rettigheder.

Kompetencefordelingen mellem de forskellige politiske organer og mellem politikere og administration er endvidere af væsentlig betydning. Det vil således være betænkeligt, hvis der sker en for stor magtkoncentration hos et enkelt politisk organ eller hos embedsmændene. Det gælder dog naturligvis ikke borgerrepræsentationen, som er det generelt kompetente organ.

Hensynet til effektivitet medfører, at den nødvendige koordination må sikres for at undgå uensartethed og indbyrdes modstridende beslutninger. Endvidere bør de enkelte organers funktioner afgrænses så klart og entydigt som muligt, således at kompetencestridigheder kan undgås.

Hensynet til effektivitet tilsiger også, at der tilstræbes fastlagt overkommelige arbejdsbyrder for de enkelte organer. Desuden bør de vederlag, der ydes til medlemmerne af de enkelte organer, sættes i et rimeligt forhold til arbejdsbyrden.

Disse synspunkter vil indgå i udvalgets udvælgelse og vurdering af forskellige mellemformsmodeller.

4.2. Afgrænsning ud fra eksisterende problemer

Ud over de principielle synspunkter finder udvalget, at der bør tages udgangspunkt i de problemer, som eksisterer i Københavns Kommune i dag, og som ikke vil kunne løses tilfredsstillende inden for rammerne af et magistratsstyre eller et udvalgsstyre.

Inden for magistratsstyret kan man vanskeligt løse de problemer, der skyldes, at den umiddelbare forvaltning er henlagt til de enkelte magistratsmedlemmer, som er forholdsvalsvalgte, og som derfor repræsenterer forskellige politiske holdninger. Det vil heller ikke være muligt at løse de problemer, som skyldes, at den øverste administrative ledelse er delt mellem de enkelte magistratsmedlemmer, således at der ikke eksisterer nogen enhedsforvaltning. Endelig er det tvivlsomt, i hvilken udstrækning de fremsatte forslag til

ændringer af magistratsstyret vil kunne løse de nuværende samarbejdsproblemer i den samlede magistrat i Københavns Kommune. Der kan henvises til kapitel 5.

De alvorligste indvendinger mod et almindeligt udvalgsstyre i Københavns Kommune er arbejdsbyrden for de stående udvalg og borgmesteren samt magtkoncentrationen hos borgmesteren og administrationen. De modifikationer i udvalgsstyret, som udvalget har foreslået, vil i nogen grad kunne afhjælpe disse problemer, men ikke fuldstændig fjerne dem. Der kan herom henvises til kapitel 6.

Det kan næppe undre, at der er ret stor overensstemmelse mellem de her fremhævede problemer og de principielle synspunkter, der er nævnt i afsnit 4.1. De principielle synspunkter ligger jo bag alle udvalgets overvejelser om styrelsesordninger i København.

5. Udvalgets vurdering af de enkelte elementer i de forskellige mellemformsmodeller

Med udgangspunkt i afgrænsningen i afsnit 4 vurderes det i dette afsnit, i hvilken udstrækning forskellige, mulige mellemformsmodeller kan forventes at afhjælpe de eksisterende problemer i Københavns Kommunes styre, samt hvilke fordele og ulemper de enkelte forslag i øvrigt må antages at medføre. Ved denne vurdering foretages der sammenligninger både med udvalgsstyret og magistratsstyret. Der tages udgangspunkt i de forskellige muligheder for placering af de 3 centrale funktioner.

5.1. Den umiddelbare forvaltning

Den umiddelbare forvaltning er klart den mest centrale af de beskrevne funktioner. Indehaverne af den umiddelbare forvaltning har egentlig beslutningsmyndighed og træffer i praksis en lang række beslutninger. De har således en meget væsentlig indflydelse på kommunens styre.

Den umiddelbare forvaltning kan varetages af de stående udvalg (ligesom i udvalgsstyret) eller af enkeltpersoner (ligesom i magistratsstyret), eller den kan deles mellem de stående udvalg og deres formænd.

En deling kan gennemføres på forskellige måder. En mulighed vil være at give formanden samme stilling i relation til udvalget, som det stående udvalg har i forhold til kommunalbestyrelsen. Det betyder, at formanden vil kunne varetage bestyrelsen af de pågældende sagsområder og træffe afgørelse i sagerne inden for de rammer, som udvalget har fastsat, så længe udvalget ikke selv ønsker at træffe afgørelse i sagerne.

Den umiddelbare forvaltning kan også deles mellem udvalget og dets formand på andre måder. Der kan således være tale om,

- at formanden skal forelægge visse sagstyper for udvalget,
- at udvalget får en vetoret kombineret med henskyldelsesret til kommunalbestyrelsen,
- at udvalget kan give direktiver for formandens umiddelbare forvaltning, samt
- at udvalget kan gribe ind i formandens varetagelse af den umiddelbare forvaltning.

I forhold til de udvalgsstyrede kommuner indebærer disse modeller en væsentlig udvidelse af formandens kompetence, idet udvalgsformanden efter KSL § 22 kun kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse, eller som ikke giver anledning til tvivl. I teori og praksis antages det dog også, at udvalget i en udvalgsstyret kommune i enighed kan delegerer kompetence til formanden.

Hvis der således henlægges større beføjelser til udvalgsformanden, må det overvejes, om formændene - som foreslået af Amtsrådsforeningen og i Betænkning 894 - skal vælges ved et samlet forholdstalsvalg i borgerrepræsentationen for hele valgperioden, eller om udvalgsformændene ligesom i udvalgsstyret og magistratsstyret skal vælges af udvalgenes flertal. En tredje mulighed vil være, at borgerrepræsentationens flertal vælger udvalgsformændene, eventuelt for hele funktionsperioden.

5.7.7. Umiddelbar forvaltning hos enkeltpersoner

Disharmonien i magistratsstyret i København skyldes først og fremmest, at den beslutningskompetence, som ligger i den umiddelbare forvaltning, er fjernet fra flertallet og fordelt

mellem repræsentanter for forskellige politiske opfattelser, som kan træffe beslutninger på tværs af flertallets ønsker. Ganske vist kan dette til en vis grad bremses ved, at borgerrepræsentationen fastsætter retningslinier og selv træffer afgørelse i sagerne, men det er klart uoverkommeligt og i øvrigt også i modstrid med systemet, at borgerrepræsentationen skulle afgøre alle sagerne selv.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale mellemformsmodeller, hvor den umiddelbare forvaltning ligesom i magistratsstyret er placeret hos enkeltpersoner, som er valgt ved forholdstalsvalg.

Udvalget kan på den anden side heller ikke anbefale modeller, hvor den umiddelbare forvaltning placeres hos enkeltpersoner, valgt ved flertalsvalg, da mindretalsgrupperne herved berøves enhver indflydelse på den umiddelbare forvaltning. Om gennemførelse af en lignende model inden for magistratsstyrets rammer (det såkaldte "flertalsborgmesterstyre") kan henvises til kapitel 5, afsnit 2.2.4., hvor udvalget ligeledes afviser modellen, fordi den giver mindretallene for ringe indflydelse.

Udvalget må herefter anbefale, at den umiddelbare forvaltning helt eller delvis placeres hos stående udvalg. Det vil indebære den fordel, at alle eller i hvert fald de fleste af borgerrepræsentationens medlemmer vil få del i den umiddelbare forvaltning. Derved får medlemmerne større indflydelse. En sådan ordning må derfor antages at kunne bidrage til at afhjælpe den utilfredshed, som en del medlemmer i dag oplever på grund af ringe indflydelse på kommunens styre.

5.1.2. Deling af umiddelbar forvaltning mellem udvalg og formand

En deling af den umiddelbare forvaltning mellem det stående udvalg og udvalgsformanden vil indebære den fordel i forhold til udvalgsstyret, at forvaltningen kan handle hurtigere og mere smidigt, når en række afgørelser kan træffes af en enkelt person og ikke behøver forelægges for det kollegiale organ, udvalget. Dette vil navnlig gælde, hvis udvalgsformændenes vederlag får en sådan størrelse, at for-

mændene i større eller mindre udstrækning kan frigøre sig fra deres erhvervsarbejde og koncentrere sig om det kommunale hverv.

Hvis udvalgsformændene vælges af borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg for hele valgperioden, vil delingen imidlertid medføre nogle af de ulemper, som kendes fra det nuværende magistratsstyre. Der vil således være risiko for indbyrdes modstrid mellem beslutninger, truffet af udvalgsformænd af forskellig politisk opfattelse. Der opstår følgelig, ligesom i magistratskommunerne, et større behov for koordination af udvalgenes virksomhed. Ordningen forekommer derfor i givet fald at måtte kombineres med, at udvalgsformændene bliver medlemmer af det koordinerende organ, magistraten.

Hertil kommer, at ordningen indebærer en betydelig risiko for kompetencestridigheder mellem udvalget og formanden. Da formanden er valgt for hele valgperioden, kan udvalget ikke vælge en ny formand (bortset fra grove vægringstilfælde). Hvis udvalget er utilfreds med formandens forvaltning, har det derfor normalt kun mulighed for i en vis udstrækning at indskrænke formandens kompetence ved generelle retningslinier eller ved at tiltage sig beslutningsretten i konkrete sager. Det må derimod antages at være i strid med modellen, at udvalget fuldstændig fratager formanden hans kompetence eller beskærer denne meget væsentligt. Herved vil de fordele, der er forbundet med ordningen, også gå tabt.

Hvis delingen af kompetencen foregår således, at visse typer af sager skal forelægges for udvalget, vil også afgrænsningen af disse sager kunne give anledning til problemer.

Hvis udvalgsformanden vælges af udvalget selv ved et flertalsvalg, vil de nævnte ulemper ikke opstå, idet den pågældende kun er formand, så længe han har udvalgets tillid. Om fordelene herved kan henvises til kapitel 5, afsnit 3.2.4.3. Til gengæld vil en sådan ordning indebære en indskrænkning af mindretallenes indflydelse, idet de herefter kun som menige medlemmer af udvalgene vil kunne øve indflydelse på den del af sagerne, hvor den umiddelbare forvaltning er placeret i udvalget.

Udvalget må på denne baggrund nære be-

tænkelse ved modeller, der indebærer en formel deling af den umiddelbare forvaltning mellem udvalget og dets formand.

5.7.5. *Hele den umiddelbare forvaltning varetages af udvalget*

De ordninger, der herefter kan komme på tale, er ordninger, hvor hele den umiddelbare forvaltning varetages af de stående udvalg. Der opstår ingen kompetencestridigheder mellem udvalg og formand, når hele kompetencen ligger hos udvalget. Endvidere opnås, at borgerrepræsentationens enkelte medlemmer får en betydelig større indflydelse end i dag.

Disse ordninger indebærer imidlertid, at arbejdsbyrden for udvalgsmedlemmerne bliver betydelig. Det bør derfor sikres, at medlemmerne får et vederlag, som svarer til arbejdsbyrden. Dette kan i hvert fald delvis kompensere for de betæneligheder, som vil være forbundet med en stor arbejdsbyrde.

Det skal i denne forbindelse også understreges, at arbejdsbyrden for udvalgene kan blive betydeligt mindre, hvis der henlægges væsentlige sagsområder til selvstændig varetagelse i lokale råd, jf. herom kapitel 8.

Etablering af lokale råd er dog ikke den eneste mulighed for aflastning og derfor heller ikke en afgørende forudsætning for, at arbejdet i udvalgene kan tilrettelægges således, at der bliver tale om en overkommelig arbejdsbyrde for udvalgenes medlemmer. En anden mulighed er delegation, dels til forvaltningen og dels til udvalgsformanden. Som tidligere omtalt er der normalt fri adgang til delegation til forvaltningen. Udvalgene kan sikre sig den fornødne fortsatte indflydelse på sagsområdet ved at fastlægge nærmere retningslinier for delegationen og ved regler om kontrol, fx således at visse sager fortsat skal indbringes for udvalget.

Udvalgene kan også delegere afgørelser til formanden, såfremt der er enighed herom. I praksis vil delegation kunne ske i større udstrækning, hvis formanden har mere tid til rådighed for det kommunale arbejde. Det forudsætter, at der tillægges udvalgsformanden et større vederlag, og det vil især have betyd-

ning, hvis vederlaget svarer til heltidsbeskæftigelse.

Formanden vil også kunne få et tættere forhold til administrationen, hvis han er heltidsbeskæftiget. Det må således antages, at formanden på egen hånd vil kunne behandle en række forespørgsler fra administrationen, herunder i en række tilfælde, hvor sagen ellers måtte forelægges for udvalget. Heltidsbeskæftigelse af formanden vil derfor samtidig kunne modvirke for vidtgående delegation og for stor magtkoncentration i administrationen.

Hertil kommer, at det vil være ønskeligt, at udvalgenes medlemmer aflastes mest muligt for at gøre arbejdsbyrden overkommelig. En forudsætning herfor er som nævnt, at udvalgsformændene kan yde en større indsats. Efter udvalgets opfattelse vil arbejdsbyrden for udvalgsformændene blive af et sådant omfang, at det svarer til heltidsbeskæftigelse. Der bør derfor ydes heltidsvederlag.

Spørgsmålet bliver herefter, om heltidsbeskæftigelse af udvalgsformændene medfører, at formændene bør vælges ved forholdstalsvalg. Det blev som nævnt anbefalet i Betænkning 894. Udvalget skal i den forbindelse påpege, at ulemperne ved forholdstalsvalg ikke vil være så store, når udvalgsformændene ikke har nogen selvstændig kompetence. På den anden side er behovet for forholdstalsvalg heller ikke helt så stort, når udvalgsformændene ikke har så megen selvstændig magt. En endelig vurdering af, om forholdstalsvalg eller flertalsvalg skal foretrækkes, må i øvrigt afhænge af, hvilken indflydelse mindretallene får på andre områder i det kommunale styre. En endelig konklusion kan derfor først drages efter gennemgangen af de mulige styrelsesmodeller med hensyn til de øvrige funktioner. Behovet for forholdstalsvalg vil således være større, hvis udvalgsformændene også skal have del i den administrative ledelse og/eller være medlemmer af magistraten. Udvalgets samlede vurdering fremgår af afsnit 6.

5.2. Den administrative ledelse

Den administrative ledelse kan varetages af borgmesteren (ligesom i udvalgsstyret) eller

deles mellem en overborgmester og et antal afdelingsborgmestre (ligesom i magistratskommunerne). Der kan også tænkes gennemført en funktionsbestemt deling, fx således at hver afdelingsborgmester inden for sit område varetager (dele af) personaleledelsen og/eller den formelle sagsekspedition. En yderligere mulighed er at dele opgaverne på en måde, der minder om den i afsnit 5.1. nævnte deling af den umiddelbare forvaltning. Det vil betyde, at afdelingsborgmestrene udfører opgaverne inden for de rammer, som overborgmesteren fastsætter, så længe overborgmesteren ikke selv tiltager sig kompetencen til at træffe afgørelse. En sådan ordning må forudsætte, at overborgmesteren får tillagt visse muligheder for indgreb og kontrol med borgmestrene, svarende til kommunalbestyrelsens indgrebsmuligheder over for de stående udvalgs umiddelbare forvaltning.

Det må for hver af modellerne overvejes, om afdelingsborgmestrene tillige skal være udvalgsformænd, eller om der skal ske en adskillelse af de to hverv. Hvis hvervene adskilles, vil borgmestrene ikke have del i den umiddelbare forvaltning, men deres opgave vil alene være at varetage den administrative ledelse af deres afdeling.

Hvis den administrative ledelse fordeles på flere personer, bliver der behov for en formand for det samlede borgmesterkollegium, som kan fordele sagerne, drage omsorg for indhentelse af fornødne erklæringer, indkalde til møder i kollegiet og i øvrigt varetage fornøden koordination mellem kollegiets medlemmer. Der kan i så fald peges på muligheden af at lade borgmesterkollegiet selv vælge sin formand eller at gøre en bestemt person, fx overborgmesteren, til født formand.

5.2.1. Den administrative ledelse placeres hos én person

Hvis den administrative ledelse placeres hos én person - en borgmester - vil det betyde både en stor magtkoncentration og en meget stor arbejdsbyrde for den pågældende. Fordelen ved at samle den administrative ledelse hos én borgmester vil være, at der herved etableres en enhedsforvaltning. Hensynet til enhedsfor-

valtningen blev tillagt afgørende vægt i Betænkning 894. I betænkningens forslag til mellemformsstyre er hele den administrative ledelse derfor placeret hos borgmesteren.

I Betænkning 894 overvejede man imidlertid ikke forholdene i Københavns Kommune. Efter udvalgets opfattelse vil det være væsentligt mere byrdefuldt for én borgmester at være administrativ leder af den samlede forvaltning i København end i de kommuner, der var omfattet af forslaget i Betænkning 894. Arbejdsopgaven forekommer så betydelig, at alternativet til en deling af kompetencen vil være en meget betydelig delegation til forvaltningen og dermed en stor magtkoncentration hos forvaltningen. Om ulemperne herved kan henvises til kapitel 6, afsnit 3.5.

Udvalget vil på denne baggrund ikke anbefale modeller, hvor den administrative ledelse placeres hos én borgmester.

5.2.2. Forholdet mellem de stående udvalg og forvaltningsafdelingerne

Inden udvalget opstiller og vurderer mulige modeller for deling af den administrative ledelse, skal der gøres nogle bemærkninger om forholdet mellem de stående udvalg og forvaltningsafdelingerne. Det vil efter udvalgets opfattelse kunne lette sagsgangen og forebygge mange koordinationsproblemer, at der skabes overensstemmelse mellem udvalgenes og de administrative afdelingers sagsområder. Da udvalgene skal varetage den umiddelbare forvaltning, må det i hvert fald sikres, at der er fuld udvalgsdækning af alle sagsområder. Det bør endvidere undgås, at udvalgenes sagsområder går på tværs af afdelingerne, således at flere afdelingsborgmestre skal samarbejde med flere udvalg, som det fx er tilfældet med miljøspørgsmål i dag. Derimod kan der, ligesom i udvalgsstyrede kommuner, tænkes oprettet to udvalg, som tilsammen dækker én afdeling, fx et skoleudvalg og et kulturudvalg, som begge betjenes af den kulturelle forvaltning, eller ét udvalg kan betjenes af 2 forvaltningsafdelinger. En sådan opdeling er dog udelukket, hvis der ønskes sammenfald mellem udvalgsformand og afdelingsborgmester, jf. herom afsnit 5.2.4.

I så fald kan i stedet peges på muligheden for at nedsætte underudvalg eller særlige rådgivende udvalg under det stående udvalg. Det kan navnlig have interesse, hvis et stående udvalg skal dække en meget stor og meget uensartet forvaltningsafdeling.

Et underudvalg kan dog kun bestå af medlemmer at det stående udvalg. Nedsættelse af et særligt udvalg vil derfor typisk give bedre mulighed for aflastning af det stående udvalg. Det gælder i hvert fald, hvis man følger udvalgets forslag om, at Københavns Kommune får samme muligheder som andre kommuner for at nedsætte særlige udvalg, jf. reglerne herom i KSL § 17, stk. 4.1 så fald vil der kunne nedsættes særlige udvalg under et stående udvalg, hvori der indvælges andre end udvalgets medlemmer. Særlige udvalg kan som udgangspunkt kun tillægges rådgivende funktioner, men de kan dog varetage "bestemte hverv", dvs. træffe beslutninger efter delegation inden for et afgrænset sagsområde.

På det administrative plan kan der peges på muligheden for, at den enkelte forvaltningsafdeling opdeles i flere direktorater mv., således som det i øvrigt også er tilfældet i dag.

For at undgå koordinationsproblemer bør antallet af udvalg og afdelinger ikke være for stort. Udvalget kan pege på muligheden for at etablere en magistrat og 6 stående udvalg. Hvis der skal skabes overensstemmelse mellem udvalgenes og forvaltningsafdelingernes sagsområder, vil det indebære, at der etableres 7 forvaltningsafdelinger, nemlig en for hvert stående udvalg og 1 afdeling, som sekretariatsbetjener magistraten. På det administrative plan vil en sådan opbygning ikke afvige radikalt fra den opdeling, der findes i kommunen i dag, idet 7 magistratsafdelinger svarer til det nuværende antal. Det skal dog understreges, at visse justeringer i den nuværende fordeling må anses for hensigtsmæssig, hvis København får et mellemformsstyre. Endvidere skal det understreges, at borgerrepræsentationen selv må tage stilling hertil i forbindelse med vedtagelse af en ny styrelsesvedtægt for Københavns Kommune.

5.2.3. Funktionsbestemt deling af den administrative ledelse

De opgaver, der kan deles, er dels den formelle sags ekspedition, dels personaleadministrationen. Modeller, hvor der sker en opsplitning af den ene eller begge disse to hovedopgaver mellem flere personer, vil næsten uundgåeligt føre til afgrænsningsproblemer og dermed risiko for indbyrdes kompetencestridigheder. De kan derfor ikke anbefales.

En deling, hvorefter afdelingsborgmestrene kun varetager enten (hele) den formelle sags ekspedition eller (hele) personaleledelsen for deres afdelings personale, mens overborgmesteren varetager den anden hovedopgave for hele kommunen, vil formentlig ikke give anledning til kompetencestridigheder, men den vil næppe være særlig praktisk, da overborgmesteren i så fald skal sætte sig ind i enten personale- eller ekspeditionsforhold i alle afdelingerne. Arbejdsbyrden herved må antages at være betydelig. Udvalget kan derfor heller ikke anbefale en sådan deling af opgaverne.

Modeller, hvorefter overborgmesteren kan fastsætte retningslinier for afdelingsborgmestrenes administration og kan tiltage sig deres kompetence, når han skønner det påkrævet eller ønskeligt, vil utvivlsomt kunne føre til betydelig utilfredshed hos afdelingsborgmestrene, og der vil være en nærliggende fare for særlig store konflikter og måske endda misbrug i relation til afdelinger, hvis borgmestre ikke tilhører samme gruppe som overborgmesteren. Udvalget vil derfor ikke foreslå sådanne ordninger gennemført.

5.2.4. Fuldstændig deling af den administrative ledelse

Tilbage bliver de modeller, hvor der ligesom i magistratskommunerne sker en fuldstændig deling af de administrative funktioner. Herved begrænses arbejdsbyrden og magtkoncentrationen hos overborgmesteren mest muligt. Det betyder ikke nødvendigvis, at overborgmesteren er uden indflydelse. Bl.a. har han mulighed for en betydelig indflydelse på grund af sin andel i de koordinerende funktioner, jf. herom nærmere i afsnit 5.3.

I magistratskommunerne uden for Køben-

havn er borgmesterens særlige funktioner beskrevet i styrelsesvedtægten, og borgmesteren har i praksis en særdeles central placering, uden at det indebærer utidig indblanding i rådmændenes administration af deres afdelinger. En tilsvarende beskrivelse af overborgmesterens funktioner må anbefales i en mellemformsstyret Københavns Kommune. Den vil være særlig påkrævet, hvis den administrative ledelse som foreslået deles mellem flere personer.

Udvalget har overvejet forskellige modeller for en fuldstændig deling af den administrative ledelse.

5.2.4.1. Udvalgsformændene er tillige afdelingsborgmestre

En model kan være at dele den administrative ledelse mellem én borgmester og udvalgsformændene. Modellen kan varieres, idet udvalgsformændene kan vælges enten ved flertalsvalg af udvalgene eller ved forholdstalsvalg af borgerrepræsentationen.

En model, hvor udvalgsformændene tillige varetager den administrative ledelse af hver deres afdeling, indebærer indlysende fordele med hensyn til koordinationen mellem udvalg og administration, idet opgaverne er placeret hos den samme person. Ordningen forudsætter, at der er sammenfald mellem udvalgenes og afdelingernes sagsområder. Ellers vil det give anledning til problemer, hvilken udvalgsformand der tillige skal være afdelingsborgmester, hvis 2 eller flere udvalg svarer til 1 afdeling, eller omvendt, hvem af afdelingsborgmestrene der skal være udvalgsformænd, hvis der er flere afdelinger end udvalg.

Der er imidlertid også ulemper ved at lade udvalgsformændene fungere som afdelingsborgmestre. Ordningen ligger ikke så langt fra det nuværende magistratsstyre og indebærer derfor også risiko for lignende problemer. Udvalgsformændene skal ganske vist ikke som magistratens medlemmer selv varetage den umiddelbare forvaltning, men de skal til gengæld sørge for at forberede, indkalde og lede møderne i de stående udvalg. Det vil betyde en stor arbejdsbyrde for udvalgsformændene og samtidig indebære en stor magtkon-

centration, når de heltidsbeskæftigede udvalgsformænd tillige er forvaltningschefer.

Hvis hele denne indflydelse samles hos flertalsvalgte udvalgsformænd, vil det betyde en svækkelse af mindretallenes indflydelse i forhold til det nuværende magistratsstyre. Indflydelsen bliver dog ikke mindre end i en udvalgsstyret kommune, hvor den administrative ledelse er placeret hos én - flertalsvalgt - borgmester. Hvis udvalgsformændene derimod vælges efter forholdstal, opstår der en tilsvarende risiko som i det nuværende magistratsstyre for indbyrdes uenighed og uensartethed med hensyn til varetagelsen af de administrative opgaver. Der kan også opstå konflikter mellem udvalgene og deres formænd, fordi grænsen mellem umiddelbar forvaltning og administrativ ledelse ikke er skarp.

5.2.4.2. Særlige poster som afdelingsborgmestre

Ulemperne ved at lade udvalgsformændene fungere som afdelingsborgmestre vedrører som nævnt både arbejdsbyrden og magtkoncentrationen hos udvalgsformændene. Udvalget har derfor overvejet, om der kan opnås en bedre fordeling af arbejdsbyrderne og en mere rimelig magtfordeling ved at etablere selvstændige poster som afdelingsborgmestre, hvis opgave alene skal bestå i at varetage den administrative ledelse af deres respektive afdelinger.

Udvalget finder dog, at det er tvivlsomt, om der herved kan opnås en rimelig indbyrdes arbejdsfordeling mellem udvalgsformand og afdelingsborgmester. Grænsen mellem den umiddelbare forvaltning, som udvalgsformanden skal varetage, og den administrative ledelse, som henlægges til afdelingsborgmesteren, er ikke skarp. Der kan derfor let opstå afgrænsningsproblemer og heraf følgende indbyrdes kompetencestridigheder mellem de to personer.

Det må også anses for tvivlsomt, om den administrative ledelse indebærer politiske opgaver af et sådant omfang, at det vil give en rimelig beskæftigelse for de enkelte afdelingsborgmestre. Der er derfor risiko for, at afdelingsborgmestrene i højere grad vil blive "po-

litiske administratorer", og at de desuden vil søge at skaffe sig indflydelse på den umiddelbare forvaltning. Det første vil kunne skade den almindelige sagsbehandling i forvaltningen, mens det andet vil kunne skabe problemer i relation til udvalgene og udvalgsformændene.

Dette gælder naturligvis især, hvis afdelingsborgmestrene får et vederlag, som svarer til heltidsbeskæftigelse. Hvis de får et mindre vederlag og derfor skal have anden beskæftigelse ved siden af deres kommunale hverv, vil de imidlertid have svært ved at gøre sig gældende over for de heltidsbeskæftigede udvalgsformænd, og de vil derfor næppe i tilstrækkelig grad kunne bidrage til en rimelig afbalancering af den politiske indflydelse.

Hvis afdelingsborgmestrene skal bidrage til afbalancering af den politiske indflydelse, betyder det desuden, at enten udvalgsformændene eller afdelingsborgmestrene eller evt. begge grupper må vælges ved forholdstalsvalg. Hvis både udvalgsformænd og afdelingsborgmestre vælges ved flertalsvalg, vil der blot ske en yderligere begrænsning af mindretallenes indflydelse, og et forslag herom kan derfor ikke anbefales.

Forholdstalsvalg indebærer imidlertid, at de pågældende eventuelt vil repræsentere forskellige politiske opfattelser. I så fald opstår der nye konfliktmuligheder. En forholdstalsvalgt udvalgsformand kan komme i konflikt med udvalgets flertal og med den flertalsvalgte afdelingsborgmester på området. En forholdstalsvalgt afdelingsborgmester kan komme i konflikt med en flertalsvalgt udvalgsformand og med de øvrige afdelingsborgmestre.

En tredje mulighed vil være at lade både udvalgsformænd og afdelingsborgmestre vælge ved forholdstalsvalg, men således at den gruppe i borgerrepræsentationen, der har udpeget en udvalgsformand, også besætter den tilsvarende post som afdelingsborgmester. Derved skabes der større harmoni mellem udvalg og afdeling, men konfliktmulighederne i borgmesterkollegiet og mellem udvalgene og deres formænd fjernes ikke.

Udvalget finder således, at der uanset valg af model vil være en række betænkeligheder

ved at etablere særlige poster som afdelingsborgmestre, og at disse betænkeligheder vil være større end fordelene. Udvalget vil derfor ikke anbefale, at der oprettes særlige poster som afdelingsborgmestre.

5.2.5. Afsluttende bemærkninger om deling af den administrative ledelse

En deling af den administrative ledelse vil medføre mulighed for aflastning og modvirke for stor magtkoncentration hos (overborgmester og forvaltning. En opdeling vil imidlertid medføre et større behov for koordinering af kommunens samlede aktivitet. Den endelige vurdering af de opstillede modeller må derfor bl.a. afhænge af, hvorledes koordinationen varetages i magistraten, jf. herom afsnit 5.3. Udvalgets samlede vurdering findes i afsnit 6.

5.3. De koordinerende funktioner

Koordinationen kan varetages dels af magistraten, dels af overborgmesteren. Variationerne på dette område kan navnlig bestå i forskellige regler for magistratens sammensætning. Betænkning 894 har skitseret 4 kombinationsmuligheder, som kan komme på tale. For det første kan økonomiudvalget (i nærværende betæknings terminologi = magistraten) bestå af borgmesteren (i nærværende betæknings terminologi = overborgmesteren) og udvalgsformændene. (Da udvalget i afsnit 5.2. har anbefalet, at udvalgsformændene tillige varetager opgaverne som afdelingsborgmestre, vil de i det følgende blive betegnet som borgmestre). Dernæst kan der ud over overborgmesteren og borgmestrene indvælges et antal menige borgerrepræsentanter i magistraten. En tredje mulighed er at lade magistraten bestå af overborgmesteren og andre borgerrepræsentanter end borgmestrene, den såkaldte "finansudvalgsmodel". Endelig kan man helt undlade at oprette en magistrat og i stedet tillægge overborgmesterembedet en række kontrollerende og koordinerende funktioner i forhold til de stående udvalg.

Der kan også tænkes andre muligheder. En yderligere mulighed vil være at dele koordinationsopgaverne, som er ret omfattende, mel-

lem magistraten og et eller flere "økonomiudvalg". Det vil også være muligt at overlade magistratens sammensætning helt eller delvis til borgerrepræsentationen ligesom i de udvalgsstyrede kommuner.

5.3.1 Hvilke funktioner?

Inden det overvejes, hvem der skal varetage de koordinerende funktioner, må det afklares, hvilke funktioner der skal være tale om. Efter udvalgets opfattelse bør man tage udgangspunkt i de koordinerende funktioner, der ligger i økonomiudvalget i en udvalgsstyret kommune, idet økonomiudvalgets opgaver er klarere beskrevet og afgrænset i lovgivningen end magistratens opgaver. Økonomiudvalget varetager den centrale koordination med hensyn til budget, kasse- og regnskabsvæsen, løn- og personaleforhold samt samordning af planlægningen. Efter udvalgets opfattelse bør disse funktioner under alle omstændigheder placeres i et koordinerende organ, og KSL's beskrivelse af funktionerne forekommer rimeligt præcis og detaljeret. Udvalget finder derfor, at reglerne i KSL (og normalstyrelsesvedtægten) kan benyttes som udgangspunkt for beskrivelsen af magistratens lovbestemte funktioner i en mellemformsstyret Københavns Kommune. Der vil dog være mulighed for, at der i kommunens styrelsesvedtægt sker afvigelser, tilføjelser og præciseringer med hensyn til magistratens opgaver. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at reglerne om magistraten i styrelsesvedtægten for Aalborg Kommune har stor lighed med reglerne i KSL.

Udvalget skal endvidere påpege, at magistraten i en så stor kommune ikke vil kunne overkomme at beskæftige sig med konkrete problemer og detailspørgsmål i samme udstrækning som økonomiudvalget i en mindre kommune. Der må nødvendigvis ske en større delegation til borgmestre og forvaltning på de områder, hvor økonomiudvalget i en udvalgsstyret kommune varetager den umiddelbare forvaltning, fx på personaleområdet, således at magistraten kan koncentrere sig om de overordnede økonomiske og planlægningsmæssige opgaver.

Det skal endelig bemærkes, at magistratens

koordination af bidrag til årsbudgettet må anses at blive lettet ved, at bidragene er gennemarbejdet i stående udvalg, hvis flertal svarer til borgerrepræsentationens. Det vil give mere ro omkring budgetudarbejdelsen end det nuværende system, hvor mindretalsborgmestre ofte fremkommer med bidrag, som i højere grad afspejler de pågældendes politiske ønsker end de økonomiske realiteter.

5.3.2. Koordinationen varetages af overborgmesteren

Udvalget anser det ikke for realistisk at undlade at oprette en magistrat. Behovet for koordination og dermed arbejdspresset på de organer, som varetager koordinationsopgaverne, er stigende med en stigende sagsmængde, og det må derfor anses for u hensigtsmæssigt at lade overborgmesteren varetage disse opgaver alene i Københavns Kommune. Hertil kommer, at samlingen af alle disse centrale opgaver hos én person vil medføre en magtkoncentration, som må anses for uacceptabel. Endelig vil der under alle omstændigheder være behov for et organ, der kan koordinere arbejdet i de stående udvalg, og dermed et organ, som varetager en del af "magistratsfunktionerne".

5.3.3. To eller flere udvalg

Da opgaven er at koordinere kommunens samlede forvaltning, kan udvalget heller ikke anbefale, at der foretages en deling af de koordinerende funktioner mellem en magistrat og et eller flere andre udvalg. Herved ville der opstå nye koordinationsproblemer.

5.3.4. Magistratens sammensætning overlades til borgerrepræsentationen

Det må herefter overvejes, hvorledes magistraten skal sammensættes, samt hvilke koordinerende opgaver overborgmesteren skal have.

En mulighed vil være at overlade magistratens sammensætning til borgerrepræsentationen. Det kan imidlertid medføre, at nogle, men ikke alle de heltidsbeskæftigede borgmestre indvælges i magistraten. Udvalget finder, at det vil give en skævhed mellem udvalgene

og kunne vanskeliggøre koordinationen. Ulemperne vil formentlig være størst, hvis borgmestrene er valgt efter forholdstal. Udvalget vil derfor ikke anbefale en sådan model.

5.3.5. *Finansudvalgsmodellen*

I Betænkning 894 blev "finansudvalgsmodellen" kort omtalt, men forkastet. Modellen indebærer, at magistraten består af overborgmesteren og et antal borgerrepræsentanter, som ikke må være borgmestre. Fordelen ved en sådan magistrat vil være, at den bedre kan fungere som kontrollant af de stående udvalg. En borgmester kan let blive så engageret i udvalgets sagsområde, at det vil være vanskeligt for den pågældende at gå ind for de nødvendige justeringer på området og at foretage en neutral prioritering af kommunens samlede virksomhed i magistraten. Prioritering og nedskæring kan derfor bedre foretages af andre medlemmer af borgerrepræsentationen.

Udvalget føler sig ikke overbevist om, at en borgmester nødvendigvis vil være mere engageret og mindre sparebevidst end et menigt udvalgsmedlem, som lige så vel kan have en speciel interesse i det stående udvalgs sagsområder.

En yderligere indvending mod denne ordning er, at informationskanalerne og koordinationen mellem magistraten og de stående udvalg ikke kan blive så gode som i de modeller, hvor borgmestrene har sæde i magistraten. Endvidere vil opgaverne blive arbejdsmæssigt belastende for magistratens medlemmer, hvis magistraten skal kunne føre en effektiv kontrol med den samlede økonomi over for de stående udvalg. Dette kan dog eventuelt modsvares af en særlig vederlagsordning for medlemmerne.

De nævnte betænkneligheder fører efter udvalgets opfattelse til, at denne model ikke kan anbefales.

5.3.6. *Magistraten består af overborgmester og borgmestre samt evt. et antal "menige" medlemmer*

I Betænkning 894 peges der herefter på muligheden for at oprette et økonomiudvalg, som

består af borgmesteren og udvalgsformændene eller et økonomiudvalg, hvor der tillige er et antal menige kommunalbestyrelsesmedlemmer. I betænkningen anføres, at et økonomiudvalg bestående af borgmester og udvalgsformænd utvivlsomt vil have både gode ressourcer og informationskanaler og dermed blive et magtfuldt organ til koordinering af kommunens virksomhed. Indvendingen mod denne model vil være, at udvalget vil blive så stærkt i forhold til de stående udvalg, at disse kan føle deres kompetence meget beskåret. Ordningen vil tillige forbeholde en ret begrænset kreds af kommunalbestyrelsesmedlemmer den afgørende indflydelse på kommunens økonomiske styring.

Det påpeges videre i betænkningen, at disse ulemper kan afhjælpes ved at udvide økonomiudvalget med et antal menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, idet man herved modvirker den nævnte magtkoncentration på et fåtal af personer. Herved kan man samtidig skabe en bedre kontakt til de mindre grupper i kommunalbestyrelsen.

Imod en sådan udvidelse af økonomiudvalget anføres, at udvalget kan blive så stort, at det vil være mindre velegnet som koordinerende organ. Dette kan modvirkes ved at fastsætte et maksimum for medlemstallet. I betænkningen foreslås et maksimum på 7 medlemmer.

Som en yderligere indvending anføres, at det kan være vanskeligt for de menige medlemmer at gøre sig gældende i økonomiudvalgsarbejdet, idet de med hensyn til informationer og tid til det kommunale arbejde vil være ringere stillet end borgmesteren og udvalgsformændene, som er heltidsbeskæftigede i deres kommunale hverv.

I Betænkning 894 fandt man ikke, at den ene model klart kunne foretrækkes for den anden, og det blev i lovforslaget overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at træffe beslutning i styrelsesvedtægten om, hvorvidt der udover udvalgsformændene skulle sidde menige medlemmer i økonomiudvalget.

Udvalget finder, at der fortsat kan lægges vægt på de synspunkter, der er anført i Betænkning 894. Det skal dog bemærkes, at hvis

man fastholder et maksimum på 7 medlemmer i økonomiudvalget/magistraten, bliver der ikke plads til menige medlemmer, hvis der oprettes 6 stående udvalg i Københavns Kommune. Hvis der ønskes oprettet mere end 6 udvalg, er begrænsningen til 7 medlemmer uforenelig hermed.

Der er tidligere i kapitel 6, afsnit 4.1.2., givet udtryk for, at stående udvalg - og økonomiudvalget - ikke må være for store, fordi det vil svække effektiviteten i arbejdet. Sagsgangen er tungere og forhandlingerne mere formelle i en større forsamling. De tilsvarende betragtninger kan som udgangspunkt gøres gældende med hensyn til magistraten i en mellemformsstyret Københavns Kommune.

Udvalget finder imidlertid, at hensynet til at have et lille udvalg må veje mindre tungt end hensynet til at få en rimelig afbalancering mellem de forskellige politiske grupper i magistraten. Udvalget finder derfor ikke, at man nødvendigvis bør fastholde det nævnte maksimum på 7 medlemmer i magistraten. Denne "hindring" for at udvide magistraten med et antal menige medlemmer bør således ikke være afgørende.

Den anden indvending, som var anført i Betænkning 894, vedrørte de menige medlemmers muligheder for at gøre sig gældende i **magistratsarbejdet**. De menige medlemmers muligheder herfor vil kunne forbedres, hvis de får et særligt vederlag for arbejdet og dermed mulighed for at frigøre sig helt eller delvis fra deres erhverv. Det vil naturligvis især gælde, hvis vederlaget får en sådan størrelse, at det svarer til heltidsbeskæftigelse. Udvalget finder det dog tvivlsomt, om arbejdet vil have et sådant omfang, at der er grundlag for heltidsbeskæftigelse.

De ulemper, som blev påpeget i Betænkning 894 ved at have menige medlemmer i magistraten, kan således i ret stor udstrækning afhjælpes.

Behovet for at have et antal menige medlemmer vil være størst, hvis borgmestrene er flertalsvalgte, fordi der i en sådan model må gives mindretallene indflydelse på anden vis end ved besættelse af borgmesterposter.

Det er udvalgets opfattelse, at dette behov

for en afbalancering af de forskellige gruppers politiske indflydelse er særlig stort i København på grund af den kløft, der traditionelt har været mellem magistraten og borgerrepræsentationen og på grund af den mangel på indflydelse, som medlemmer af borgerrepræsentationen har oplevet i forhold til magistraten. En udvidelse af magistraten med et antal menige medlemmer kan muligvis også bidrage til at forbedre samarbejdsklimaet og dermed ændre den fastlåste situation, der eksisterer i dag, hvor der reelt ikke forhandles i magistraten.

Af disse grunde vil udvalget anbefale, at magistraten ud over overborgmesteren og borgmestrene kommer til at bestå af et antal menige medlemmer af borgerrepræsentationen, hvis borgmestrene er flertalsvalgte. Antallet af menige medlemmer bør svare til antallet af borgmestre. Hvis der fx bliver 6 borgmestre, bør der også være 6 menige medlemmer. Magistraten får i så fald 13 medlemmer. Det er et relativt stort medlemstal, men efter udvalgets opfattelse ikke uacceptabelt stort. Der kan i denne forbindelse henvises til, at de stående udvalg under Hovedstadsrådet har 13 medlemmer, samt at de faste udvalg i Københavns Kommune i dag har 11 medlemmer.

Valgmetoden må i givet fald være et samlet forholdstalsvalg, således at overborgmesterens og borgmestrenes pladser fragår i det antal pladser, som kan tilkomme de pågældende grupper i overensstemmelse med princippet i KSL § 25, stk. 2. Efter denne regel regnes borgmesterens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken borgmesteren hører, såfremt borgmesteren er født medlem af udvalg, kommissioner mv.

Det er klart, at det vil være lettere for magistraten at løse sine koordinerende opgaver, hvis alle medlemmerne er flertalsvalgte. Dette er imidlertid klart uacceptabelt, da der herved vil ske en meget stor begrænsning af mindretallenes indflydelse.

Der vil utvivlsomt opstå divergencer, når nogle eller alle medlemmer er valgt ved forholdstalsvalg. Dette er imidlertid også tilfældet i ethvert økonomiudvalg i en udvalgsstyret

kommune, uden at det hindrer økonomiudvalget i at fungere. Det skyldes efter udvalgets opfattelse bl.a., at økonomiudvalgets opgaver er langt klarere defineret og beskrevet i selve lovteksten og styrelsesvedtægten. Økonomiudvalget kan derfor varetage koordinationsopgaverne bedre end magistraten.

Det må således antages, at etablering af et koordinerende organ i et mellemformsstyre, hvis opgaver og kompetence svarer til økonomiudvalgets i en udvalgsstyret kommune, vil indebære gode muligheder for en udjævning - om nødvendigt ved flertalsbeslutning - af de divergenser, som kan opstå, fordi medlemmerne repræsenterer forskellige politiske grupper. Det er derfor udvalgets opfattelse, at et sådant organ vil have mulighed for at afhjælpe et af de væsentlige problemer i magistratsstyret, nemlig uoverensstemmelserne og de modstridende afgørelser i de forskellige magistratsafdelinger.

5.3.7. Formandskabet i magistraten

I en udvalgsstyret kommune er borgmesteren født formand for økonomiudvalget. I de magistratsstyrede kommuner er (overborgmesteren formand for magistraten, mens det faste udvalg - budgetudvalget - har egen formand. (I Odense Kommune er der dog ikke noget fast udvalg, der svarer til borgmesterens afdeling).

I et mellemformsstyre er der to nærliggende muligheder, nemlig at lade overborgmesteren være formand for magistraten eller at lade magistraten vælge sin egen formand ligesom de stående udvalg. I den sidstnævnte model vil overborgmesterens funktioner være begrænset til at varetage den administrative ledelse af den afdeling, som sekretariatsbetjener magistraten.

Der er i de tidligere afsnit argumenteret for en deling af borgmesteropgaverne og mod for stor magtkoncentration i borgmesterembedet. Disse synspunkter taler for at vælge en model, hvor der ikke må være personsammenfald mellem overborgmesteren og magistratens formand. Udvalget finder imidlertid, at der herved kan ske en så kraftig begrænsning af overborgmesterens indflydelse, at denne kun

vanskeligt kan udfylde sine øvrige koordinerende funktioner og dermed fortsat udgøre et tilstrækkeligt stærkt koordinerende led i kommunes styre, jf. afsnit 5.3.8.

Udvalget finder således, at ulemperne ved en deling af posterne som overborgmester og formand for magistraten er større end fordelene, og kan derfor ikke anbefale sådanne ordninger. Udvalget vil i stedet foreslå, at overborgmesteren bliver født formand for magistraten.

5.3.8. Overborgmesterens koordinerende funktioner

I det foregående er der talt om magistratens koordinerende funktioner. Borgmesteren i en udvalgsstyret kommune har imidlertid også del i de koordinerende funktioner, først og fremmest som formand for økonomiudvalget, men også med hjemmel i KSL § 31 a, hvorefter borgmesteren har ret til at deltage i forhandlingerne i de stående udvalg, ret til at sammenkalde 2 eller flere udvalg, samt ret til at standse behandlingen af en sag i et udvalg og pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen. Efter udvalgets opfattelse er der behov for disse koordinerende beføjelser også i en mellemformsstyret Københavns Kommune. Beføjelserne bør tilkomme overborgmesteren.

5.4. Andre variationsmuligheder: Vederlag. Trækningsret på administrationen

En yderligere forskel mellem magistratsstyrede og udvalgsstyrede kommuner er, at vederlaget til magistratens medlemmer svarer til heltidsbeskæftigelse. Det forudsættes således, at magistratsmedlemmerne lægger hele deres arbejdsindsats i kommunen. Samtidig har magistratens medlemmer som administrationschefer mulighed for at trække på hele administrationsapparatet i den pågældende magistratsafdeling, hvad der giver dem en meget stærk position.

I enhver mellemformsmodel må der tages stilling til, hvilke politikere der skal være heltidsbeskæftigede, og hvem der skal have ret til at kræve oplysninger fra administrationen.

Vederlaget til de forskellige politikere har

betydning for den indbyrdes magtbalance. De personer, hvis vederlag svarer til heltidsbeskæftigelse, vil have de største muligheder for at få indflydelse på kommunens styre.

Efter udvalgets opfattelse bør der ved vederlagets fastsættelse til de forskellige persongrupper tages udgangspunkt i arbejdsbyrden. Både overborgmesteren og borgmestrene må som tidligere nævnt forventes at få en arbejdsbyrde af en sådan størrelse, at de bør være heltidsbeskæftiget i kommunen. Vederlaget til de pågældende må fastsættes i overensstemmelse hermed.

Derimod kan størrelsen af det vederlag, der i givet fald skal ydes til de menige medlemmer af magistraten, give anledning til tvivl. Det skaber naturligvis en væsentlig forskel mellem de forskellige persongrupper, hvis kun den ene gruppe er heltidsbeskæftiget og heltidsvederlagt. På den anden side bør der ikke ydes heltidsvederlag, hvis der ikke er grundlag for heltidsbeskæftigelse. Det er derfor udvalgets opfattelse, at de menige magistratsmedlemmer bør have et vederlag, der overstiger vederlaget til andre medlemmer af borgerrepræsentationen, men ikke et vederlag, der svarer til heltidsbeskæftigelse.

Med hensyn til vederlæggelsen af de øvrige medlemmer af borgerrepræsentationen finder udvalget, at der bør ydes vederlæggelse både for arbejdet i selve borgerrepræsentationen og for det betydelige arbejde i de stående udvalg. Da mellemformsstyret på dette punkt minder meget om et udvalgsstyre, vil udvalget anbefale, at vederlæggelsen sker efter samme regler som i de udvalgsstyrede kommuner. Det betyder, at der ud over et fast vederlag (eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste) ydes diæter mv. i overensstemmelse med reglerne i KSL § 16. Der kan henvises til gennemgangen af de gældende regler i KSL § 16 i kapitel 5, afsnit 4.7.1.

Spørgsmålet om udvidet trækningsret på administrationen er behandlet i kapitel 5, afsnit 3.2.5.1. Som anført der har ethvert medlem af borgerrepræsentationen ret til at gennemse de fleste eksisterende sagsakter, men intet krav på, at bestemte nye oplysninger tilvejebringes.

I et mellemformsstyre kan en styrkelse af de menige medlemmer af magistraten ske ved at give dem en udvidet ret til at trække på administrationen. De vil i så fald få bedre muligheder for at yde et kvalificeret modspil over for de heltidsbeskæftigede udvalgsformænd i magistraten.

En sådan ret vil imidlertid kunne skabe uklare ansvarsforhold og loyalitetskonflikter i administrationen. Udvalget vil på denne baggrund ikke anbefale et forslag herom.

Derimod vil udvalget anbefale, at **borgerrepræsentationen** overvejer mulighederne for at lette medlemmerne i deres kommunale hverv ved praktisk støtte mv. Der kan herom henvises til kapitel 5, afsnit 4.7.2.

5.5. Andre særregler

I kapitel 5, afsnit 4 og 5.4., samt kapitel 6, afsnit 4.4., er omtalt en række områder, hvor reglerne i Københavns Kommune afviger fra landets øvrige kommuner, uden at dette har direkte sammenhæng med styreformen, og det er drøftet, om disse særordninger kan bevares henholdsvis under en fremtidig magistratsordning og i et udvalgsstyre. Hvis der etableres et mellemformsstyre i Københavns Kommune, må der ligeledes tages stilling til, om disse særlige ordninger kan og skal bevares.

Udgangspunktet må efter udvalgets opfattelse være, at særlige ordninger kan bevares i samme udstrækning som i en udvalgsstyret Københavns Kommune. Om ordningerne bør bevares må afhænge af, om de har en rimelig begrundelse. Som der er redegjort for i de tidligere kapitler, er der på en række punkter særlige forhold i Københavns Kommune, der taler for at opretholde de fleste af de hidtidige særordninger.

Kommunens størrelse kan således tale for at bevare det nuværende medlemstal i borgerrepræsentationen. Der er intet til hinder for, at en mellemformsstyret Københavns Kommune kan have 55 eller evt. 63 medlemmer i borgerrepræsentationen.

Der ses heller ikke at være afgørende indvendinger mod, at der opretholdes en særlig post som formand for borgerrepræsentatio-

nen, ligesom der vil kunne vælges mere end 2 næstformænd til at afløse formanden. Behovet for en neutral mødeleder i borgerrepræsentationen har en vis sammenhæng med det store medlemstal.

Det vil også være muligt at opretholde de særlige regler om taletidsbegrænsninger. Taletidsregler er formentlig velmotiverede i en forsamling af borgerrepræsentationens størrelse uanset styreform.

Det må anses for utvivlsomt, at behovet for at stille spørgsmål og forespørgsler vil falde betydeligt, når den umiddelbare forvaltning henlægges til stående udvalg. Begrundelsen herfor er den samme som under et udvalgsstyre. Der kan derfor henvises til bemærkningerne i kapitel 6, afsnit 4.5. Udvalget finder ikke, at der vil være behov for regler om spørgsmål og forespørgsler i en mellemformsstyret Københavns Kommune.

Endelig vil det være muligt i et mellemformsstyre at bevare de øvrige særregler, som gælder i Københavns Kommune i dag, herunder de særlige regler om den kommunale revision og om den kommunale tilsynsmyndighed. Der kan henvises til bemærkningerne herom i kapitel 6, afsnit 4.4., hvor de tilsvarende problemer er drøftet ved indførelse af et udvalgsstyre.

Til sidst skal nævnes, at der i et mellemformsstyre bør fastsættes regler om stedfortrædere for overborgmesteren og de heltidsbeskæftigede borgmestre. Den nærmere udformning af reglerne må bero på, om borgmestrene vælges ved flertals- eller forholdstalsvalg.

6. Sammenfatning og konklusion

I afsnit 5 er frasorteret en lang række mellemformsmodeller, som forekommer uacceptable ud fra principielle synspunkter eller uegnede til at løse de foreliggende problemer i kommunen. Tilbage bliver et relativt lille antal kombinationsmuligheder med hensyn til placeringen af de centrale funktioner i kommunens styre, hvor en afvejning af fordele og ulemper ved den enkelte funktions placering ikke kan føre til, at en bestemt model må foretrækkes.

Her må der ske en afvejning ud fra en helhedsvurdering.

På baggrund af de vurderinger, som er fremlagt i afsnit 5, har udvalget opstillet 2 modeller for mellemformsstyre, som vil blive nærmere beskrevet og vurderet i dette afsnit. De to modeller er lovteknisk beskrevet i kapitel 9. Udvalgets lovforslag, afsnit 4.

6.1. Fællestræk ved de to modeller

6.1.1. Den umiddelbare forvaltning

Der er en række fælles træk ved de to modeller. I begge modellerne foreslås den umiddelbare forvaltning således placeret hos de stående udvalg og magistraten. Udvalget finder, at denne helt centrale funktion under alle omstændigheder bør varetages af udvalgene, hvis sammensætning typisk afspejler flertallet i borgerrepræsentationen. Kun herved kan der skabes den fornødne ro og harmoni i kommunens styre.

Udvalget erkender, at dette vil indebære en betydelig arbejdsbyrde for udvalgenes medlemmer, som dog delvis kan kompenseres ved en rimelig vederlæggelse og lettes ved delegation til forvaltningen i rimelig udstrækning samt ved et fornuftigt samarbejde med den heltidsbeskæftigede udvalgsformand (borgmester). Udvalget finder det i denne forbindelse også relevant at pege på muligheden for at henlægge opgaver til selvstændig varetagelse i lokale råd, hvorved udvalgene vil kunne aflastes betydeligt, jf. nærmere kapitel 8.

Placeringen af den umiddelbare forvaltning i de stående udvalg indebærer, at mindretallene må henvises til - ligesom i de udvalgsstyrede kommuner - at gøre deres indflydelse gældende gennem medlemskabet i udvalgene. Der kan herom henvises til de principielle bemærkninger i afsnit 4.1. Herudover må den nødvendige afbalancering mellem flertal og mindretal ske ved at tillægge mindretallene indflydelse på de andre centrale funktioner, bl.a. ved regler om valg og sammensætning af de organer, der varetager disse funktioner.

Begge modellerne vil indebære, at udvalgene vil varetage opgaver, som i dag ligger enten i borgerrepræsentationen eller hos de enkelte

borgmestre og administrationen. Herved får en bredere kreds af politikerne indflydelse på flere sagsområder, dvs. at man modvirker den store magtkoncentration, som i dag findes hos de enkelte magistratsmedlemmer og i forvaltningen. Samtidig kan udvalgene og deres formænd afgøre sager, der i dag må til afgørelse i borgerrepræsentationen. Herved sker der en aflastning af borgerrepræsentationen. Mindretallene er samtidig sikret mulighed for at indbringe politisk meget kontroversielle sager for borgerrepræsentationen ved hjælp af standsningsretten, jf. nedenfor i afsnit 6.1.5.

6.1.2. Den administrative ledelse

Den administrative ledelse foreslås delt mellem overborgmesteren og udvalgenes formænd. Udvalgsformændene fungerer således tillige som (afdelings)borgmestre.

Udvalget erkender, at der vil være problemer forbundet med en deling af den administrative ledelse, som i de udvalgsstyrede kommuner er placeret hos borgmesteren. Uanset de fordele, som ligger i enhedsforvaltningen i disse kommuner, mener udvalget imidlertid ikke, at spørgsmålet om enhedsforvaltningens opretholdelse kan være afgørende i en kommune af Københavns størrelse. Arbejdsbyrden og magtkoncentrationen hos borgmesteren må her være særdeles tungtvejende hensyn.

En af forskellene mellem de 2 modeller vedrører valgmåden for borgmestrene, jf. nedenfor i afsnit 6.2.1.

Med hensyn til terminologien skal bemærkes, at udvalget antager, at Københavns Kommune vil være interesseret i så vidt muligt at bevare de nuværende betegnelser, overborgmester og borgmester. Når udvalgsformændene tillige fungerer som administrationschefer, dvs. som afdelingsborgmestre, er der intet til hinder herfor. Som tidligere nævnt benyttes betegnelsen borgmester derfor om udvalgsformændene/afdelingsborgmestrene, men det må understreges, at de pågældendes funktioner i et mellemformsstyre ikke vil være de samme som de funktioner en borgmester udøver i Københavns Kommune i dag.

6.13. De koordinerende opgaver

Det er også et fælles træk ved modellerne, at de koordinerende opgaver foreslås varetaget af magistraten og overborgmesteren, som er formand for magistraten. For at sikre en effektiv varetagelse af koordinationen bør samtlige borgmestre være medlemmer af magistraten. Magistratens sammensætning udgør i øvrigt en forskel mellem de 2 modeller, jf. afsnit 6.2.2.

Magistratens lovbestemte opgaver bør som udgangspunkt være de samme som økonomiudvalgsopgaverne i en udvalgsstyret kommune. Efter udvalgets opfattelse er en af svaghederne ved magistratsstyret, at magistratens opgaver ikke er tilstrækkelig klart beskrevet. Økonomiudvalgsopgaverne i den udvalgsstyrede kommune forekommer derfor at være et bedre udgangspunkt for beskrivelsen af det koordinerende organs funktioner.

Hvis magistraten skal kunne varetage de centrale økonomiske og planlægningsmæssige opgaver på tilfredsstillende måde, må det dog antages, at der bliver mindre tid til at varetage andre opgaver som umiddelbar forvaltning, typisk personalesager og kasse- og regnskabsvæsen. Disse opgaver må derfor i ret stor udstrækning forventes delegeret til magistratens formand, overborgmesteren, og til forvaltningen i overensstemmelse med de almindelige principper for delegation. Det betyder bl.a., at magistraten fortsat må fastlægge de generelle retningslinier på disse områder og udarbejde oplæg til borgerrepræsentationen herom.

Efter KSL § 18, stk. 2, skal økonomiudvalgets erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Udvalget finder, at retten til at afgive disse erklæringer i et mellemformsstyre bør tilkomme magistraten - og altså ikke længere overborgmesteren. Retten til at afgive erklæring vil normalt ikke kunne delegeres til formanden eller forvaltningen. De almindelige regler om formandens adgang til at handle på et udvalgs vegne, jf. KSL § 22, må dog anses for at gælde også på dette område.

Det bør understreges, at magistraten ikke er et "overordnet" organ i forhold til udvalgene. Hvis der som foreslået tages udgangspunkt i beskrivelsen af økonomiudvalgsopgaverne i KSL, vil kun sager, der vedrører magistratens sagsområde, dvs. navnlig økonomiske eller almindelige administrative forhold eller planlægning, skulle passere magistraten, mens andre sager vil kunne gå direkte fra det stående udvalg til borgerrepræsentationen.

En anden mulighed vil være at lade alle sager til borgerrepræsentationen passere magistraten. Herved bliver forskellen til den gældende ordning under magistratsstyret mindre, hvilket kan lette overgangen til et mellemformsstyre. En sådan ordning kan også indebære den fordel, at magistraten bedre kan koordinere den sagsmængde, der skal gå videre til borgerrepræsentationen. Endvidere undgår man en eventuel tvivl om, hvilke sager der skal passere magistraten, og hvilke sager der kan gå direkte fra udvalgene til borgerrepræsentationen. En væsentlig ulempe vil være, at sagsgangen bliver betydeligt tungere, hvis alle sager skal passere magistraten. Det gælder nok især, hvis magistraten får et stort medlemstal. Det må dog i denne forbindelse nævnes, at en stor del af sagerne indeholder økonomiske og/eller administrative spørgsmål og derfor under alle omstændigheder skal gå gennem magistraten. Det synes imidlertid heller ikke rimeligt, at magistraten skal anvende tid på at drøfte sager, som ikke vedrører dens sagsområder, ligesom der ikke kan forventes tilført sådanne sager relevante nye oplysninger ved en drøftelse i magistraten. Udvalget vil på denne baggrund ikke anbefale at lade alle sager passere magistraten.

For at undgå tvivl om, hvilke sager der herefter skal passere magistraten, må disse sagsområder søges beskrevet så klart som muligt i styrelsesvedtægten. I øvrigt må det være de enkelte udvalgs ansvar at sørge for at fremsende sager, der skal behandles i magistraten og/eller borgerrepræsentationen. Der kan i denne forbindelse henvises til kapitel 5, afsnit 4.2., hvor udvalget har foreslået, at Københavns Kommunes styrelsesvedtægt ændres, således at det klarere fremgår, hvilke sager ud-

valgene kan færdigbehandle på egen hånd, og i hvilke sager de skal foretage indstilling til borgerrepræsentationen. Tilsvarende betragtninger kan gøres gældende, hvis Københavns Kommune får et mellemformsstyre.

Borgerrepræsentationens formand må påse, at der foreligger de fornødne erklæringer, herunder erklæring fra magistraten i sager, der skal passere denne. Medlemmerne har også mulighed for at rejse spørgsmål i borgerrepræsentationen om sager, som de mener bør behandles der. Det må dog i den forbindelse understreges, at anvendelsen af denne mulighed ikke bør overdrives, idet hensigten med et mellemformsstyre bl.a. er, at flere sager skal kunne afgøres i udvalgene og altså ikke længere skal forelægges borgerrepræsentationen.

6.1.4. Sammenfald mellem udvalg og forvaltningsafdelinger

Det forudsættes i begge modeller, at der er sammenfald mellem udvalgenes og forvaltningsafdelingernes sagsområder.

6.1.5. Begrænsning i standsningsretten

Det vil være en forudsætning for at få et mellemformsstyre til at fungere tilfredsstillende, at der gennemføres visse begrænsninger i den ret til at standse udvalgsbeslutninger ved at indbringe sagen til kommunalbestyrelsens afgørelse, som i dag gælder i de udvalgsstyrede kommuner med hjemmel i KSL § 23. Spørgsmålet er tidligere behandlet i forbindelse med udvalgsstyre i kapitel 6, afsnit 4.3.

Udvalget finder, at behovet for at begrænse standsningsretten vil være lige så stort under et mellemformsstyre som i en udvalgsstyret Københavns Kommune, da den umiddelbare forvaltning i begge styreformer varetages af de stående udvalg.

Når behovet må antages at være særlig stort i København, skyldes det som nævnt i kapitel 6 især den polariserede situation, der hersker i kommunen i dag, hvor det må frygtes, at standsningsretten ellers vil blive misbrugt af enkeltmedlemmer til at "sabotere" udvalgenes virksomhed. Herudover kan der henvises til, at udvalgene i København vil få

flere medlemmer end i andre kommuner, bortset fra Hovedstadsrådet.

Som omtalt i kapitel 6 vil standsningsretten kunne begrænses på forskellig måde. Der kan således være tale om, at retten ikke skal tilkomme det enkelte medlem, men et vist (større) mindretal i udvalgene. Endvidere kan der være tale om, at medlemmet/mindretallet ikke får krav på, at borgerrepræsentationen træffer afgørelse i sagen, idet borgerrepræsentationen kan vælge i stedet at hjemvise sagen til fornyet behandling og afgørelse i udvalget eller eventuelt beslutte, at sagens behandling helt skal standses.

Udvalget finder, at borgerrepræsentationen må have mulighed for at hjemvise sager til fornyet behandling i udvalgene. Det svarer til den ordning, som er indført i Herlevs frikommuneforsøg med lokaludvalg, jf. nærmere herom i kapitel 8, afsnit 3.8.1.. Udvalget finder endvidere, at det bør kræves, at mindst 1/3 af det stående udvalgs medlemmer skal ønske sagen indbragt for borgerrepræsentationen. Herved kan man undgå, at enkelte medlemmer standser sager i urimeligt omfang. 1/3 svarer til det antal medlemmer af kommunalbestyrelsen, som kan forlange ekstraordinært møde afholdt, jf. KSL § 8, stk. 2.

6.1.6. Andre særregler

Uanset valg af model vil det være muligt at bevare en række andre særordninger for Københavns Kommune, herunder de gældende særregler med hensyn til medlemstal og formandskab for borgerrepræsentationen.

6.2. Forskelle mellem modellerne

Forskellene mellem de to modeller vedrører valgmåden for borgmestrene samt magistratens sammensætning.

6.2.1. Forholdstalsvalgte eller flertalsvalgte borgmestre

Den væsentligste forskel mellem de to modeller vedrører valgmåden for borgmestrene. I *model 1* vælges de ved et forholdstalsvalg, mens de i *model 2* vælges ved et flertalsvalg. Overborgmesteren vælges i begge modeller ved et bundet flertalsvalg, men i *model 1* reg-

nes overborgmesterens plads ved det efterfølgende forholdstalsvalg af de øvrige medlemmer af magistraten som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe, som overborgmesteren tilhører. Overborgmesteren indgår på denne måde i forholdstalsvalget. I begge modeller foretages valgene af borgerrepræsentationen og har gyldighed for dennes funktionsperiode. Uanset valgmåden må borgmestrene dog kunne afsættes, hvis de groft vægrer sig ved at udføre deres opgaver, jf. KHSL § 53 a og KSL § 66.

I *model 1* bestemmer grupperne i den rækkefølge, hvori de har udpeget borgmestre, i hvilke udvalg de ønsker at besætte formandsposterne. Det tilkommer således den gruppe, der har valgt borgmesteren, at bestemme, i hvilket udvalg den pågældende skal være formand. I *model 2* vælger borgerrepræsentationen formændene for hvert enkelt stående udvalg ved bundet flertalsvalg. I *model 2* er det således borgerrepræsentationen, der træffer afgørelsen om, hvem der skal være formand for hvert af de stående udvalg og dermed samtidig borgmester for det pågældende område.

Model 1 ligger nærmest den eksisterende ordning i Københavns Kommune. Den har ret store lighedspunkter med den ordning, der i dag findes i Odense Kommune. Den afgørende forskel er imidlertid, at den umiddelbare forvaltning ligger hos udvalgene. Dette må set fra flertallets side anses for en betydelig forbedring i forhold til den nuværende situation.

Set fra mindretallenes side indebærer ordningen den fordel, at mindretallene fortsat har indflydelse på den administrative ledelse, idet denne varetages af de forholdstalsvalgte borgmestre. Som tidligere nævnt indregnes overborgmesterens plads i forholdstalsvalget. Det giver mindretallene mulighed for flere borgmesterposter end en ordning, hvor overborgmestervalget betragtes som et helt selvstændigt valg.

Det kan endvidere anses for en fordel ved denne model, at en mindretalsborgmester skal vinde udvalgets flertal for sine forslag for at få disse gennemført. Det kan betyde større åbenhed og en mere frugtbar og intensiv dialog i udvalgene.

Forholdstalsvalget indebærer den ulempe, at man ikke kan eliminere de spændinger, som følger af, at de uafsættelige mindretalspolitikere kan varetage deres opgave på forskellig vis og uden at være i overensstemmelse med flertallet. Den administrative ledelse må dog anses for en politisk mindre kontroversiel opgave end den umiddelbare forvaltning, og betænkkelighederne ved at give mindretallene andel heri er derfor tilsvarende mindre.

Ulempen ved, at forholdstalsvalgte borgmestre varetager den administrative ledelse, kan afhjælpes ved at vælge *model 2*, hvor borgmestrene er flertalsvalgte. Dette vil utvivlsomt give større ro i systemet. Indvendingen vil være, at mindretallenes indflydelse svækkes. Hertil kan bemærkes, at mindretallenes indflydelse ikke vil blive meget mindre end i de udvalgsstyrede kommuner. I disse kommuner ligger hele den administrative ledelse jo hos den flertalsvalgte borgmester. Borgmesteren må dog utvivlsomt delegere afgørelser til forvaltningen i større udstrækning end i en gennemsnitskommune. Om ulemperne herved kan henvises til kapitel 6, afsnit 3.5.

Mindretallene vil i *model 2* fortsat blive tilgodeset ved forholdstalsvalg under ét til de stående udvalg. Mindretallene vil desuden kunne tilgodeses gennem udpegning af medlemmer til magistraten, jf. herom nedenfor i afsnit 6.2.2.

Udvalget har også overvejet, om man i stedet bør lade udvalgene selv vælge deres formænd ved flertalsvalg. En udvalgsformand vil i så fald frit kunne udskiftes, hvis han ikke længere nyder udvalgsflertallets tillid. Udvalget finder imidlertid, at udvalgsformænd/-borgmestre, der tillægges administrative funktioner, bør være uafsættelige i funktionsperioden af hensyn til kontinuiteten i den administrative ledelse. En udskiftningsmulighed vil også kunne misbruges, fx ved at der i forbindelse med politiske forlig om årsbudgettet eller andre store sager "handles" med borgmesterposter. Udvalget vil derfor ikke anbefale en ordning, hvorefter udvalgene selv vælger deres formand.

6.2.2. Magistratens sammensætning

Som nævnt ovenfor foreslås de koordinerende funktioner i begge modellerne varetaget af magistraten og overborgmesteren, som er formand for magistraten. Desuden foreslås det, at magistraten består af samtlige borgmestre.

Herudover foreslår udvalget, at der indvælges et antal menige borgerrepræsentanter i magistraten, hvis borgmestrene er flertalsvalgte, således som det er tilfældet i *model 2*. Her er der nemlig et særlig stort behov for at styrke mindretallenes position, hvilket kan ske ved et forholdstalsvalg af samtlige magistratsmedlemmer. Da overborgmesterens og borgmestrenes pladser skal medregnes i de pladser, der kan tilkomme de pågældendes grupper, vil de menige medlemmer typisk blive repræsentanter for de større mindretal i borgerrepræsentationen. Antallet af menige medlemmer bør efter udvalgets opfattelse svare til antallet af borgmestre.

For at kunne gøre sig gældende over for de heltidsbeskæftigede udvalgsformænd bør de menige medlemmer tillægges et særligt vederlag, der dog ikke bør svare til heltidsbeskæftigelse, idet der ikke kan antages at være arbejdsmæssigt grundlag herfor.

Behovet for menige medlemmer er mindre, hvis borgmestrene som i *model 1* er forholdstalsvalgte. Udvalget foreslår derfor ikke indvalgt menige medlemmer i magistraten i *model 1*.

6.3. Samlet vurdering af modellerne

Udvalget finder, at begge modeller vil give større ro og harmoni i det københavnske styre end i dag på grund af placeringen af den umiddelbare forvaltning i stående udvalg.

I begge modeller er der desuden foretaget en afbalancering mellem de forskellige gruppers indflydelse. Vanskeligheden består i at give mindretallene en tilstrækkelig indflydelse uden at skabe for store konfliktmuligheder. Problemet er søgt løst på forskellig vis i de 2 modeller.

Forholdstalsvalgte borgmestre (*model 1*) vil give mindretallene den samme indflydelse på den administrative ledelse som i magistratsstyret, idet de bevarer den del af deres nuvæ-

rende borgmesterhverv, som består i, at borgmestrene som forvaltningschefer varetager den administrative ledelse af deres afdelinger. Herudover får mindretallene væsentlig indflydelse på den umiddelbare forvaltning, først og fremmest som medlemmer af de stående udvalg, men også gennem "deres" borgmestre. Ganske vist tillægges borgmestrene ikke direkte del i den umiddelbare forvaltning, men de vil alligevel som både formænd for udvalgene og forvaltningschefer få en betydelig magtposition. Modellen indebærer derfor samtidig risiko for divergenser og disharmoni og deraf følgende konflikter både i den administrative ledelse og i den umiddelbare forvaltning, fordi borgmestrene repræsenterer forskellige politiske anskuelser og dermed kan komme i et modsætningsforhold til borgerrepræsentationens og udvalgenes flertal.

Størst ro i systemet opnås utvivlsomt ved at lade borgmestrene vælge ved flertalsvalg (model 2). Herved sikres det, at borgmestrene nyder borgerrepræsentationens tillid. Der vil desuden kun sjældent opstå konflikter mellem udvalgene og deres formænd (borgmestrene), fordi udvalgenes flertal normalt også er i overensstemmelse med borgerrepræsentationens flertal.

Prisen for denne ro i systemet er en begrænsning i mindretallenes indflydelse. Dette kan dog i nogen grad kompenseres gennem forslaget om menige medlemmer i magistraten. Når magistraten som foreslået vælges ved forholdstal, vil disse medlemmer typisk repræsentere mindretalsgrupper.

Udvalget finder, at begge de opstillede modeller indebærer fordele og ulemper.

3 medlemmer af udvalget (J. Birch Jensen, Søren B. Jensen og Jens M. Nielsen) finder, at model 1 bør foretrækkes. 3 andre medlemmer (Bent Dalgaard, Preben Espersen og Emil le Maire) er af den opfattelse, at model 2 må anses for den bedst egnede model for et mellemformsstyre i København.

Der kan naturligvis tænkes valgt andre modeller end de to, som udvalget har peget på. Udvalget skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at det forekommer mindre velbegrundet at gennemføre et mellemformsstyre, hvis

dette i meget høj grad tilnærmes et udvalgsstyre, fx hvis der lægges vægt på at etablere en enhedsforvaltning. I så fald bør det formentlig foretrækkes at gennemføre et - modificeret - udvalgsstyre i København frem for et mellemformsstyre, idet de relativt få tilbageblevne fordele herved skal afvej es over for de ulemper og den usikkerhed, som gennemførelsen af en ny styreform indebærer.

7. Lovtekniske konsekvenser

Indførelse af et mellemformsstyre i København kan ske enten i en særlig styrelseslov for Københavns Kommune eller ved at indføre hjemmel i KSL til et mellemformsstyre i Københavns Kommune, som således samtidig inddrages under KSL.

I kapitel 5, afsnit 6.2.1., er fremhævet en række fordele ved at ophæve KHSL og inddrage Københavns Kommune under KSL som magistratskommune. De fleste af disse fordele vil også gøre sig gældende for en mellemformsstyret Københavns Kommune. Det vil således under alle omstændigheder være enklere kun at have én lov om kommunernes styrelse. Herved undgås en gentagelse af de regler, der er ens for København og de øvrige kommuner, fx regler om inhabilitet, indkaldelse og afholdelse af møder, beslutningsprotokoller, årsbudgetter mv. Endvidere vil det være lettere at gennemføre ændringer, såfremt en stor del af de særlige regler om mellemformsstyret kan optages i styrelsesvedtægten. Dette vil have særlig betydning ved etablering af en helt ny styrelsesordning, hvor der næsten uundgåeligt vil være behov for visse justeringer og tilpasninger på baggrund af de erfaringer, der indvindes i den første periode.

Som også nævnt i kapitel 5, afsnit 6.2.2., vil et behov for et meget stort antal særregler kunne tale imod at inddrage København under KSL, idet det samlede lovkompleks herved kan blive uoverskueligt. Der skal derfor redegøres for, hvilke regler om mellemformsstyre der som minimum skal optages i loven, og hvilke regler der vil kunne optages i styrelsesvedtægten.

Det er ikke nødvendigt med særregler om de stående udvalgs kompetence, hvis man føl-

ger udvalgets forslag om at henlægge hele den umiddelbare forvaltning til magistraten og de stående udvalg. Reglerne om udvalgenes antal, medlemstal og sagsfordelingen mellem udvalgene er ligeledes vedtægtsanliggender.

Reglerne om valg af overborgmester og borgmestre må optages i selve loven for at kunne beskrive den samlede valgprocedure. Det gælder, uanset om der bliver tale om forholdstalsvalg eller flertalsvalg af borgmestrene. Der må også være en regel om, at borgerrepræsentationens formand ikke samtidig kan være overborgmester eller borgmester. Endvidere bør der i loven stilles krav om, at der fastsættes regler om stedfortrædere for de pågældende i styrelsesvedtægten.

Reglerne om magistratens sammensætning og de overordnede regler om dens opgaver må ligeledes findes i selve loven. Derimod kan de mere detaljerede regler om magistratens sagsområder optages i vedtægten.

Loven må desuden indeholde regler om delingen af den administrative ledelse mellem overborgmesteren og borgmestrene samt om disses øvrige opgaver og de regler, som herudover skal gælde for de pågældende. Der må også være regler om delingen af de opgaver, som ellers varetages af borgmesteren, mellem borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren.

Endvidere må der i loven optages regler om vederlag mv. til overborgmester og borgmestre samt til borgerrepræsentationens formand og næstformænd. Disse regler kan formentlig, ligesom de nuværende regler i KSL, udformes som bemyndigelser, således at indenrigsministeren får hjemmel til at fastsætte de nærmere regler om vederlag, efterløn, pension og repræsentationsgodtgørelse, herunder vederlag til medlemmer, der midlertidigt fungerer som borgmester eller overborgmester.

Endelig må de øvrige særregler for Københavns Kommune, jf. afsnit 5.5., optages i loven eller vedtægten efter samme retningslinier som i en magistratsstyret eller udvalgsstyret Københavns Kommune, jf. herom kapitel 5, afsnit 6, og kapitel 6, afsnit 6.

Umiddelbart kan der synes at være et ret omfattende behov for særregler for Køben-

havns Kommune i lovgivningen. Udvalget finder imidlertid ikke, at mellemformsreglerne eller de øvrige regler er af et sådant omfang eller en sådan karakter, at de ikke vil kunne indpasses i KSL.

Udvalget vil på denne baggrund foreslå, at den københavnske styrelseslov ophæves, og at reglerne om mellemformsstyre i Københavns Kommune optages i et særligt kapitel i lov om kommunernes styrelse. Som omtalt i kapitel 5 og 6 er en tilsvarende lovteknik anvendt i skolestyrelsesloven og den sociale styrelseslov, hvor særreglerne for København (og Frederiksberg) er optaget i et særligt kapitel i lovene.

Som nævnt i kapitel 5 kræver vedtagelsen af en ny styrelsesvedtægt enighed mellem borgerrepræsentationen og indenrigsministeren. Hvis en sådan enighed - mod forventning - ikke kan opnås, må de styrelsesmæssige problemer løses ad lovgivningsvejen.

Ved indførelse af et mellemformsstyre vil det være særlig vigtigt, at de nødvendige vedtægtsændringer er vedtaget og godkendt i god tid inden den kommende valgperiodes begyndelse. Der bør derfor fastsættes en frist for borgerrepræsentationens indsendelse af forslag til ny styrelsesvedtægt til indenrigsministerens godkendelse. Udvalget foreslår fristen fastsat til den 1. oktober 1988.

Udvalgets lovudkast fremgår af kapitel 9, afsnit 1 og 4.

Kapitel 8. Bydelsråd og bydelsudvalg

1. Generelt om kapitlets indhold. Afgrænsning af kommissoriet

Efter sit kommissorium skal udvalget i sine overvejelser inddrage styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med en eventuel henlæggelse af beslutningsmyndighed i kommunale anliggender til lokalråd, der er direkte valgt af lokalbefolkningen. Det er denne del af kommissoriet, der behandles i dette kapitel.

Efter kommissoriet skal udvalget kun inddrage styrelsesmæssige spørgsmål vedrørende lokalråd i sit arbejde. Det falder derfor uden for kommissoriet at undersøge spørgsmålet om inddeling af kommunen i bydele samt spørgsmålet om finansiering af de lokale råds virksomhed. Disse spørgsmål vil dog blive kort omtalt, da de har en vis betydning for de styrelsesmæssige forhold. Derimod må spørgsmål om opgavefordelingen mellem borgerrepræsentationen og lokalrådene anses for omfattet af kommissoriet. Der kan henvises til kapitel 1, afsnit 3.1. Nærmere afgrænsning af udvalgets kommissorium.

Kommissoriet omtaler direkte kun folkevalgte lokalråd. Udvalget finder imidlertid ikke, at kommissoriets formulering udelukker overvejelser om oprettelse af lokale råd, som er valgt af borgerrepræsentationen. Udvalget har fundet det naturligt også at overveje muligheden for etablering af sådanne ikke-folkevalgte lokalråd.

Kommissoriet taler endvidere om henlæggelse af "beslutningsmyndighed" i kommunale anliggender til lokalråd. Udvalget finder imidlertid heller ikke, at kommissoriet udelukker overvejelser om at henlægge andre former for kompetence end egentlig beslutningsmyndighed til lokalråd, og udvalget har fundet det rimeligt at inddrage disse spørgsmål i sine drøftelser.

I afsnit 2 foretages først en begrebsfastlæg-

gelse. I afsnit 3 og 4 gennemgås tidligere forslag til og erfaringer med lokalråd i Danmark og i udlandet. Herefter følger i afsnit 5 en gennemgang af de spørgsmål, der skal tages stilling til, såfremt der skal oprettes folkevalgte lokalråd, samt udvalgets vurdering af de forskellige mulige modeller. I afsnit 6 følger en beskrivelse af mulighederne for at oprette lokale udvalg, som vælges af borgerrepræsentationen, samt udvalgets vurdering af disse modeller. Endelig findes udvalgets konklusioner i afsnit 7 og de lovtekniske konsekvenser af udvalgets forslag i afsnit 8.

2. Begrebsfastlæggelse. Terminologi

I nærdemokratibetænkningen (betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati) drøftes spørgsmålet om oprettelse af lokalråd i kapitel 10 (side 128 ff). Kapitlet indledes med en begrebsbestemmelse. Som overordnet begreb benytter betænkningen betegnelsen "lokale råd". Herved forstås organer med mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for en geografisk afgrænset del af en kommune. Betænkningen sonderer mellem to typer af lokale råd. "Lokalråd" anvendes som betegnelse for folkevalgte lokale råd, dvs. lokale råd, som er valgt ved et af en offentlig myndighed afholdt almindeligt og lige valg blandt et områdes vælgere. "Lokaludvalg" bruges som betegnelse for lokale råd valgt af kommunalbestyrelsen.

I teori og praksis har der været anvendt flere forskellige betegnelser for lokale råd, f.eks. distriktsråd, lokalråd, bydelsråd, kvarterråd, lokaludvalg mv.

I dag findes der i Københavns Kommune 12 "lokalråd". Disse er imidlertid hverken valgt af lokalbefolkningen ved et almindeligt valg eller af borgerrepræsentationen. De falder

derfor begrebsmæssigt uden for definitionen i nærdemokratibetænkningen. De eksisterende lokalråd vil blive nærmere omtalt i afsnit 3.9. og afsnit 5.2.

Udvalget finder nærdemokratibetænkningens begrebsfastlæggelse hensigtsmæssig.

Ved samtalerne med de politiske repræsentanter for Københavns Kommune har udvalget imidlertid fået det indtryk, at man hellere ser betegnelsen *bydelsråd* anvendt, dels for at undgå forveksling med de eksisterende lokalråd, dels fordi betegnelsen bydelsråd blev benyttet i § 52 i forslaget til KHSL fra 1977, jf. nærmere herom i afsnit 3.3.

Udvalget finder det på denne baggrund rimeligt at anvende betegnelsen bydelsråd i de afsnit, hvor udvalget overvejer mulighederne for at oprette sådanne råd i København og i udvalgets lovudkast i kapitel 9. Dog benyttes betegnelsen *bydelsudvalg* om lokale råd, som ikke er folkevalgte, men valgt af borgerrepræsentationen. I det historiske afsnit (3) vil derimod blive benyttet de betegnelser, som blev anvendt i de pågældende lovforslag og betænkninger mv.

3. Tidligere forslag og erfaringer med lokale råd her i landet

3.1. Forslag om distriktskommuner i 1969

Under Folketingets behandling af forslag til lov om revision af den kommunale inddeling i Århus, Odense og Aalborg byområder (lov nr. 233 af 4. juli 1969) stillede Socialistisk Folkeparti ændringsforslag om, at de 3 storkommuner blev opdelt i et antal distriktskommuner med hver sit distriktsråd, som skulle tillægges beslutningsmyndighed med hensyn til lokale opgaver. De store fællesopgaver for hele området skulle henlægges til et fælles storbyråd. Som begrundelse henvistes til, at oprettelsen af så store kommuner som foreslået ville medføre u håndterlige administrationsapparater og manglende kontakt mellem borgere og politikere. Der blev også henvist til, at "erfaringerne fra København viser, at de lokale opgaver i byernes enkelte områder ofte løses utilfredsstillende i en så stor kommune, og at

man ikke opnår en ensartet behandling af alle kommunens borgere, snarere tværtimod."

Efter ændringsforslaget skulle grænserne for distriktskommunerne fastsættes af indenrigsministeren efter indstilling fra kommunalreformkommissionen. Man forestillede sig et indbyggerantal på 50-60.000 i distriktskommunerne, afhængigt af de lokale forhold og af den opgavefordeling, der blev fastlagt.

Både storbyråd og distriktsråd skulle vælges ved direkte valg efter reglerne i den kommunale valglov.

Opgavefordelingen mellem storbyråd og distriktsråd skulle fastlægges i styrelsesvedtægterne. Dog skulle loven sikre, at storbyrådet fik tillagt kompetence til at varetage den overordnede planlægning samt til at fastsætte et fælles beskatningsgrundlag.

Ud over egentlig beslutningsmyndighed med hensyn til fx fritidsforanstaltninger, daginstitutioner, skolevæsen og lokale veje tænkes distriktsrådene tillagt rådgivende og indstillende myndighed på en række områder, bl.a. vedrørende den lokale byplanlægning.

Af det samlede skattebeløb, som storbykommunen opkrævede, skulle en vis del tilfalde distriktskommunerne, svarende til udgifterne til deres opgaver. Fordelingen mellem distriktskommunerne skulle ske efter objektive kriterier, herunder befolkningstal, aldersfordeling og befolkningstilvækst. Det ønskedes endvidere overvejet, om distriktsrådene skulle have ret til at udskrive grundskyld til dækning af særlige ønsker eller eventuelt have ret til at fastsætte en vis lokal beskatningsprocent inden for en lav maksimumsgrænse.

Et flertal i det folketingsudvalg, som behandlede lovforslaget, fandt imidlertid, at det ville medføre problemer at tillægge distriktsråd særlige beføjelser og mulighed for at disponere over offentlige midler. Distriktsrådene ville i så fald komme til at virke som et tredje folkevalgt organ på det lokale plan og kunne herved hæmme kommunestyrets effektivitet. Ved afstemningen i Folketinget blev SF's ændringsforslag forkastet.

Der kan nærmere henvises til Folketingstidende 1968/69 tillæg B, spalte 2017 - 2034, (betænkningen), spalte 6841 - 6887 (2. be-

handling), Tillæg B, spalte 2055 (tillægsbetænkning) og spalte 7019 - 7022 (3. behandling).

3.2. Beslutningsforslag vedrørende den kommunale styrelseslov i 1974

I 1974 fremsatte Socialdemokratiet et beslutningsforslag i Folketinget om nedsættelse af en kommission til at gennemgå den kommunale styrelseslov med henblik på forbedringer, særlig vedrørende offentlighed og styring samt borgernes deltagelse heri. Af bemærkningerne til forslaget fremgik bl.a., at "de små enheders værdi" skulle vurderes.

Under Folketingets 1. behandling af forslaget kom flere ordførere ind på spørgsmålet om lokalråd. Ordføreren for forslagsstillerne henviste imidlertid til, at ingen endnu på overbevisende måde havde kunnet redegøre for, hvad lokalråd skulle beskæftige sig med, og hvilken kompetence de skulle have. Ordføreren påpegede videre, at en kommunalbestyrelse skal varetage hele kommunens interesser og derfor kan komme til at træffe beslutninger på tværs af eventuelle lokalråd.

Beslutningsforslaget blev oversendt til 2. behandling, men bortfaldt, da det ikke blev færdigbehandlet i den pågældende folketingssamling.

Der kan nærmere henvises til Folketingstidende 1973/74, 2. samling, Tillæg A, spalte 2563 (forslaget) og spalte 6127 - 6144 (1. behandlingen).

3.3. Forslag om bydelråd i forslaget til den gældende københavnske styrelseslov

Forslaget til den gældende københavnske styrelseslov, der blev fremsat i Folketinget i 1977, indeholdt i § 52 en bestemmelse om bydelråd. Bestemmelsen havde følgende formulering:

"Der kan i et regulativ, der vedtages af borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren, optages bestemmelser om oprettelse af bydelråd, deres valg måde og funktioner!"

Bestemmelsen var indsat i lovforslaget efter forslag fra Københavns Borgerrepræsentation. Kommunens forfatningsfællesudvalg

havde udarbejdet et udkast til regulativ for bydelråd. Regulativudkastet er optaget som bilag 3 til denne betænkning. Efter udkastet skulle hvert bydelråd bestå af 15 medlemmer, som skulle vælges for 4 år ved direkte valg samtidig med valg til borgerrepræsentationen. Bydelrådene skulle i første omgang tillægges en ret til at afgive udtalelse i sager med direkte tilknytning til de enkelte bydele samt en nærmere bestemt ytrings- og forslagsret. Herudover skulle bydelrådene kunne afholde offentlige møder mv. med henblik på orientering af bydelenes befolkning. Samarbejdet mellem borgerrepræsentationen og bydelrådene skulle tilrettelægges på samarbejds møder mellem bydelrådenes formænd og borgerrepræsentationens præsidium.

Det var således ikke tanken fra starten at tillægge bydelrådene nogen egentlig beslutningsmyndighed. Borgerrepræsentationen havde heller ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvor mange bydelråd der skulle oprettes eller den geografiske afgrænsning og størrelse af de bydele, som bydelrådene i givet fald skulle dække.

I bemærkningerne til § 52 i lovforslaget var anført, at det ikke ville være rimeligt at afgøre spørgsmålet om etablering af bydelråd, inden resultaterne af nærdemokratiarbejdsgruppens overvejelser om dette spørgsmål forelå, jf. nedenfor i afsnit 3.4. Man havde dog fundet det hensigtsmæssigt, at der i loven blev skabt den fornødne hjemmel til at etablere bydelråd, for at etableringen af sådanne råd i givet fald ikke skulle afvente en lovændring.

Under udvalgsbehandlingen stillede et flertal i kommunaludvalget forslag om, at § 52 udgik af lovforslaget.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at forslagsstillerne ikke kunne gå ind for de foreslåede bydelråd med de forudsætninger for disse, der var kendt på daværende tidspunkt. Derimod ønskede forslagsstillerne, at der skete en udbygning af de allerede eksisterende lokalråd. Et mindretal inden for flertallet fandt, at § 52 burde udgå, for det første fordi mindretallet ikke havde tiltro til, at intentionerne med de såkaldte bydelråd

stod mål med de nærdemokratiske forventninger, borgerne måtte have, hvilket også var kommet til udtryk i Nærdemokratibetænkningen. For det andet mente mindretallet principielt, at Københavns Kommune burde opdeles i et antal mindre kommuner, der i højere grad kunne tilgodese ønsket om et egentligt kommunedemokrati.

Loven blev herefter vedtaget uden den forelåede § 52.

Der kan nærmere henvises til Folketingstidende 1976/77, 2. samling, Tillæg A, sp. 917 - 954 (lovforslaget), sp. 1309 - 1318 (1. behandlingen), Tillæg B, sp. 565 - 574 (betænkningen), spalte 4875 - 4890 (2. behandlingen) og spalte 5040 (3. behandlingen).

3.4. Betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati

I Nærdemokratibetænkningens kapitel 10 findes en udførlig gennemgang af spørgsmålet om lokale råd. Som nævnt i afsnit 2 sondres der i betænkningen mellem folkevalgte lokalråd og kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg. Begge typer lokale råd kan tænkes tillagt selvstændig kompetence eller alene rådgivende funktioner og/eller kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen. I betænkningen undersøges, i hvilket omfang oprettelsen af lokale råd kræver lovhjemmel. Derefter følger arbejdsgruppens vurdering af, om det anses for ønskeligt at oprette lokale råd. Betænkningens overvejelser og konklusioner refereres i hovedtræk i dette afsnit.

3.4.1. Folkevalgte lokalråd

3.4.1.1. Begreb

Betegnelsen lokalråd er i Nærdemokratibetænkningen forbeholdt et folkevalgt organ, valgt ved almindelige og lige valg blandt et områdes vælgere og udstyret med en mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for området.

3.4.1.2. Selvstændig kompetence

Selvstændig kompetence for et lokalråd betyder, at lokalrådet kan træffe beslutning i visse kommunale anliggender uafhængigt af kom-

munalbestyrelsen. Der sker herved en indskrænkning i kommunalbestyrelsens generelle kompetence efter KSL § 2. En sådan indskrænkning må utvivlsomt kræve lovhjemmel.

Nærdemokratiarbejdsgruppen fandt, at oprettelse af lokalråd med selvstændig kompetence ville rejse en række problemer. Der ville således være en fare for uensartet serviceniveau inden for kommunens grænser. Der kunne også opstå problemer både mellem lokalrådene indbyrdes og i forhold til kommunalbestyrelsen med hensyn til afgrænsning af organernes kompetence og ansvar på de forskellige områder. Der ville desuden opstå et spørgsmål om finansiering af lokalrådenes opgaver. Hvis ikke lokalrådene fik tillagt skatteudskrivningsret, kunne det være problematisk, at ét organ skulle opkræve skatterne, mens et andet organ kunne disponere over midlerne.

Efter arbejdsgruppens opfattelse ville etablering af lokalråd være ensbetydende med et nyt led i den kommunale inddeling. For at undgå etablering af et sådant nyt administrativt led blev det i arbejdsgruppen yderligere overvejet, om man i stedet totalt kunne opsplitte storkommunerne i mindre kommuner. Arbejdsgruppen fandt imidlertid, at "underkommuner" (lokalråd) ville være ensbetydende med en begyndende ny kommunalreform, og at "småkommuner" ville være ensbetydende med en kommunalreform bagfra. Begge muligheder blev derfor afvist. Arbejdsgruppen henviste i den forbindelse til, at begrundelsen for kommunalreformens princip om "én by - én kommune" først og fremmest var at skabe basis for en ligelig behandling af borgerne samt muliggøre planlægning og opgaveprioritering ud fra helhedssynspunkter. Endvidere havde man ønsket så store enheder, at der kunne ske en udstrakt decentralisering og gennemføres et højt serviceniveau på lokalt plan. Alle disse fordele ville efter arbejdsgruppens opfattelse gå tabt ved etablering af folkevalgte lokalråd med selvstændig kompetence. Gruppen fandt derfor, at man burde fastholde den kommunale struktur, som var etableret ved kommunalreformen i

1970 ud fra de begrundelser, som lå bag reformen.

3.4.1.3. Rådgivende funktioner og/eller kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen

En kompetence ved delegation adskiller sig fra den selvstændige beslutningsret ved, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan tilbagekalde eller ændre den kompetence, der er tillagt lokalrådet ved delegation.

Også oprettelse af folkevalgte lokalråd med rådgivende funktioner og/eller med en vis kompetence efter delegation fra kommunalbestyrelsen må kræve lovhjemmel, idet en særlig hjemmel er nødvendig til afholdelse af valg til lokalrådet.

Flertallet i nærdemokratiarbejdsgruppen fandt det også betænkeligt at etablere sådanne lokalråd, fordi medlemmerne af de folkevalgte lokalråd og kommunalbestyrelsens medlemmer alle henter deres mandat hos den samme vælgerbefolkning vedrørende de samme anliggender. Der ville derfor være en betydelig fare for mandatkonflikt. Endvidere fandt man, at der ville være en nærliggende fare for, at lokalrådene på et senere tidspunkt fik selvstændig beslutningsret, hvorved der ville opstå de samme problemer som nævnt i afsnit 3.4.1.2. med hensyn til uensartet service og afgrænsning af kompetence og ansvar. Desuden fandt flertallet i arbejdsgruppen, at der kun var et fåtal af opgaver, der ville egne sig til varetagelse af lokale råd. Derfor kunne det blive vanskeligt at skabe tilstrækkelig interesse for opstilling og valg til lokalrådene. Endelig pegede man på, at direkte valg var en omstændelig og kostbar procedure.

Et mindretal i arbejdsgruppen fandt derimod, at en ordning med folkevalgte lokalråd ville være en naturlig løsning på problemet med borgernes (utilstrækkelige) kontakt til kommunalbestyrelsesmedlemmerne i Københavns Kommune. Mindretallet fandt ikke, at **mandat** konflikten ville være større end den konflikt, der allerede er indbygget i systemet i dag på grund af opdelingen i primær- og amtskommuner. Mindretallet fandt heller ikke, at der var nogen nærliggende risiko for,

at rådgivende lokalråd på et senere tidspunkt skulle få tillagt selvstændig beslutningsret, idet der allerede i dag findes en lang række organer, hvis væsentligste opgave er at være rådgivende, og hvis ledelse er udpeget ved direkte valg af medlemmerne.

Mindretallet fandt, at lokalrådene i København burde vælges ved direkte valg efter reglerne i den kommunale valglov. De burde have høringsret og forslagsret samt pligt til løbende at orientere befolkningen og kommunalbestyrelsen om de lokale anliggender. Endelig burde det på længere sigt overvejes at give Københavns Kommunalbestyrelse mulighed for at overlade lokalrådene nærmere angivne funktioner af tilsynsmæssig eller administrativ karakter.

3.4.2. Kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg

3.4.2.1. Begreb

I Nærdemokratibetænkningen er lokaludvalg betegnelse for et organ, som vælges af kommunalbestyrelsen, og som tillægges en mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for en geografisk afgrænset del af en kommune. Lokaludvalget afleder altså sit mandat fra kommunalbestyrelsen og ikke direkte fra vælgerne.

Det følger af KSL, at lokaludvalgene ligesom andre udvalg og kommissioner mv. skal vælges ved forholdstalsvalg, medmindre der i kommunalbestyrelsen er enighed om andet. Medlemmerne behøver ikke være kommunalbestyrelsesmedlemmer.

3.4.2.2. Selvstændig kompetence

En selvstændig kompetence for lokaludvalgene vil indskrænke kommunalbestyrelsens beføjelser i henhold til KSL § 2 og må derfor kræve lovhjemmel.

Nærdemokratiarbejdsgruppen påpegede, at de selvstændige beføjelser ikke umiddelbart vil føre til en ny kommunestruktur, når de ikke tillægges et folkevalgt organ. Arbejdsgruppen nærede derfor ikke de samme betæneligheder ved lokaludvalg som ved folkevalgte lokalråd. Men gruppen fandt dog, at udvalg

med selvstændig kompetence ville gøre indgreb i den styrkelse af kommunalbestyrelsens stilling, som var gennemført ved kommunalreformen, hvor kommunalbestyrelsen i stedse højere grad var blevet gjort til det generelt kompetente organ på lokalt plan. Endvidere fandt man det vanskeligt at pege på konkrete opgaver, som kunne henlægges til selvstændigt kompetente lokaludvalg.

3.4.2.3. Rådgivende funktioner og/eller kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen

Efter KSL § 17, stk. 4, kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. I henhold til denne bestemmelse kan der efter gældende ret nedsættes særlige lokaludvalg, der kan være rådgivende eller inden for nærmere grænser få delegeret beslutningsret. En yderligere lovhjemmel er således ikke fornøden.

Arbejdsgruppen fandt ikke, at der ville være de samme betænkeligheder forbundet med rådgivende lokaludvalg som med rådgivende folkevalgte lokalråd. Der ville således ikke blive tale om konkurrerende folkelige mandater. Sådanne lokaludvalg ville næppe heller udelukke andre borgerinitiativer. De almindelige regler om udvalg ville i vidt omfang gælde for lokaludvalgene, som sekretariatsmæssigt kunne betjenes af den kommunale administration.

Arbejdsgruppen fandt, at det burde være frivilligt for kommunerne, om de ønskede lokaludvalg. Medlemstallet måtte afhænge af udvalgenes funktioner, lokalområdernes størrelse og karakter mv. Det burde tilstræbes, at medlemmerne havde bopæl i lokalområdet, og at de blev valgt uden for kommunalbestyrelsens midte.

3.4.3. Arbejdsgruppens afsluttende bemærkninger

Der påpeges afslutningsvis i betænkningen nogle yderligere mulige ulemper ved etablering af lokale råd, nemlig *at* kun ganske få fle-

re borgere vil få del i det kommunale styre ved oprettelse af lokale råd, *at* der kan være risiko for uddybning af eventuelle lokale modsætningsforhold, og *at* oprettelse af lokale råd vil betyde en yderligere formalisering af samfundsstrukturen.

3.5. Beslutningsforslag i 1985 om et byamt og bydelskommuner

I efteråret 1985 fremsatte SF forslag i Folketinget om, at der skulle nedsættes et udvalg, som skulle udarbejde forslag til en ændret struktur for København, Frederiksberg, Dragør og Tårnby Kommuner. Udvalgsarbejdet skulle ske efter følgende retningslinier:

Amtsfunktionerne for de 4 kommuner skulle samles i et københavnsk byamt. Inden for byamtets område skulle der oprettes ca. 20 bydelskommuner, som skulle være primærkommuner med disses almindelige opgaver. Undtaget herfra var dog to typer opgaver, der skulle overføres til byamtet, nemlig dels opgaver, som mest hensigtsmæssigt løses af et større kommunalt fællesskab end bydelskommunen, dels den væsentligste del af den skatteopkrævning, der normalt foregår i primærkommunerne. Byamtet skulle fordele midler til bydelskommunerne efter objektive kriterier. Bydelskommunerne skulle også selv have mulighed for at udskrive skat. Byamtet og bydelskommunerne skulle desuden have tilført midler udefra, hovedsagelig fra andre kommuner og amtskommuner i hovedstadsregionen.

Forslagsstillerne anførte selv, at de foreslåede bydelskommuner ikke må forveksles med folkevalgte lokalråd, idet sådanne lokalråd kun kan få tildelt ganske få udvalgte opgaver fra en almindelig kommune og derfor ikke på nogen måde kan opfattes som en kommune. Det anførtes videre, at lokalråd ikke vil have egen forvaltning og ikke på afgørende måde vil give beboerne bedre muligheder for at påvirke beslutninger, der er væsentlige for dem, idet de vigtigste beslutninger altid vil skulle træffes i kommunalbestyrelsen.

Forslaget blev henvist til udvalgsbehandling, men bortfaldt, da det ikke blev færdigbehandlet i folketingsåret.

Der kan henvises til Folketingstidende 1985/86, sp. 1051 (fremsættelsen), sp. 1756(1. behandling) og tillæg A, sp. 1195 (forslaget).

3.6. Ø-udvalg

Som en mere speciel form for lokalråd skal nævnes ø-udvalg. Sådanne udvalg er nedsat i nogle kommuner, hvor der inden for kommunens område findes øer. Typisk er ø-udvalgene oprettet i forbindelse med indlemmelse af øerne i større kommuner ved kommunalreformen. Udvalgene har til opgave at varetage øernes særlige interesser. Ø-udvalgenes kompetence er fastlagt i de pågældende kommuners styrelsesvedtægter. Udvalgene skal behandle og afgive indstilling til kommunalbestyrelsen i sager vedrørende øen. Et antal af ø-udvalgets medlemmer vælges af og blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, mens de resterende medlemmer vælges af vælgerne på øen efter reglerne i den kommunale valglov.

Sådanne udvalg findes fx i Assens, Marstal, Rudkøbing og Skælskør.

Der kan herudover være oprettet ø-udvalg, som ikke er optaget i styrelsesvedtægten, og som Indenrigsministeriet derfor ikke har kendskab til.

3.7. Bygderåd i Grønland

I 1975 blev der tilvejebragt hjemmel til, at der i de grønlandske bygder kunne etableres folkevalgte bygderåd. Efter den seneste lovændring i 1985 skal der etableres bygderåd, jf. kapitel 6 i landstingslov nr. 19 af 28. november 1985 om kommunalbestyrelser og bygderåd mv.

Bygderådene har 3 eller 5 medlemmer. Det eller de i bygden valgte medlemmer af kommunalbestyrelsen er medlemmer af bygderådet, såfremt de har fast bopæl i bygden. De øvrige medlemmer vælges efter reglerne i landstingsloven om valg til de grønlandske kommunalbestyrelser og bygderåd.

Bygderådet varetager efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen den umiddelbare forvaltning af kommunale anliggender i bygden. Bygderådet kan endvidere afgive indstilling til kommunalbestyrelsen om bygdens for-

hold, og dets udtalelse skal så vidt muligt indhentes over alt, hvad der vedrører bygdens anliggender, som ikke er henlagt til bygderådets egen afgørelse.

Baggrunden for indførelse af folkevalgte bygderåd er de særlige grønlandske forhold, såvel geografisk og kommunikationsmæssigt, samt bygdernes naturgivne grænser.

3.8. Frikommunelovens hjemmel til forsøg med lokaludvalg

Efter § 16, stk. 2, i frikommuneloven, jf. lov-bekendtgørelse nr. 337 af 21. maj 1987, kan indenrigsministeren godkende regler for frikommuneforsøg, hvorefter der henlægges beslutningskompetence i nærmere afgrænsede kommunale anliggender til lokaludvalg eller lignende.

3.8.1. Herlev Kommunes forsøg med lokaludvalg

Herlev Kommune har pr. 1. august 1986 iværksat et forsøg med lokaludvalg med hjemmel i frikommuneloven. Forsøget bygger på kommunens betænkning af januar 1986 om frikommuneforsøg med lokaludvalg i Herlev Kommune. Det retlige grundlag for forsøget er frikommuneregulativ nr. 5 for Herlev Kommune om overladelse af beslutningskompetence i visse kommunale anliggender til lokaludvalg, som er godkendt af indenrigsministeren den 15. juli 1986. Regulativet er optaget som bilag 4 til denne betænkning.

Forsøget løber indtil den 31. december 1989. Efter at forsøgsperioden for frikommuneforsøg ved en lovændring i foråret 1987 er forlænget med 4 år, er det muligt, at lokaludvalgsforsøget forlænges tilsvarende. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at vurdere, hvordan forsøget vil virke i praksis. Udvalget har dog ved en drøftelse med repræsentanter for kommunen og for de 2 lokaludvalg i marts 1987 dannet sig et indtryk af forsøgets foreløbige forløb.

En evaluering af forsøget er iværksat af Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut. En rapport om forsøget vil dog først kunne foreligge i slutningen af 1988.

Oplysningerne i det følgende bygger dels på kommunens betænkning og regulativet for forsøget, dels på den nævnte samtale med kommunens repræsentanter.

Efter regulativet er der nedsat 2 lokaludvalg. Hvert lokaludvalgs stedlige område omfatter et skoledistrikt med ca. 6.000 indbyggere.

Hvert udvalg består af 9 medlemmer, der skal have bopæl i lokalområdet og valget til de kommunale valg, samt 4 observatører. Medlemmerne vælges af kommunalbestyrelsen for hele forsøgsperioden. Efter regulativet kan medlemmerne vælges både inden for og uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds. De 4 observatører er valgt af henholdsvis lokalområdets afdelingsbestyrelser i almennyttige boligselskaber, grundejerforeninger, idrætsforeninger og børne- og ungdomsforeninger.

Herlev Kommune har således ikke ønsket folkevalgte lokalråd, men lokaludvalg, hvis sammensætning svarer til kommunalbestyrelsens. Det skyldes 2 forhold. For det første mener man ikke, at der ved direkte valg ville blive en tilstrækkelig høj valgdeltagelse, og lokalrådene ville derfor ikke være tilstrækkeligt repræsentative for beboerne i lokalområdet. For det andet ville man finde det ødelæggende for lokaludvalgsarbejdet, hvis der var alvorlige uoverensstemmelser mellem de politiske holdninger i kommunalbestyrelsen og i lokaludvalgene. Det er nemlig fortsat kommunalbestyrelsen, som varetager skatteudskrivningen, mens lokaludvalgene anvender de beløb, der er bevilget af kommunalbestyrelsen til deres arbejde. Hvis kommunalbestyrelsen og lokaludvalgene var politisk uenige, ville kommunalbestyrelsen være mere tilbageholdende med at give de nødvendige bevillinger.

Der er ved udpegningen af medlemmer lagt vægt på at finde frem til personer med en vis position i lokalsamfundet, fx medlemmer af skolenævn eller lokale foreninger. De pågældende er ikke alle medlemmer af de politiske partier. Der har været enighed om, at der uanset muligheden for at indvælge kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke burde udpeges medlemmer af kommunalbestyrelsen til lokalud-

valgene, da en sammensætning med både medlemmer og ikke-medlemmer kunne give en skævhed i arbejdet.

Man har endvidere fundet det væsentligt, at medlemmer og observatører har bopæl i lokalområdet for at give den bredest mulige tilknytning til området. Personer, der ikke har en sådan lokal tilknytning, fx erhvervsdrivende, som ikke betaler skat til kommunen, findes ikke at kunne deltage på lige fod i arbejdet, idet de fx ikke vil have samme interesse i at fremkomme med et afbalanceret bidrag til årsbudgettet for lokaludvalget.

Da der ud over de 9 medlemmer også deltager observatører i møderne samt ved behandling af visse sagstyper repræsentanter for skolen, kan der undertiden være op til 18 mødedeltagere. Det anses for vigtigt, at medlems-tallet ikke bliver for stort, idet man i så fald ville være mere tilbøjelig til at nedsætte underudvalg, og man ønsker så vidt muligt, at de samme personer skal bevare overblikket over de forskellige emner.

Det har i praksis ikke givet anledning til store problemer, at observatørene ikke har stemmeret, idet der har været meget få afstemninger. Disse afstemninger har i øvrigt ikke fulgt partigrænserne.

Inden for sit stedlige område varetager hvert lokaludvalg selvstændigt forvaltningen af en række kommunale opgaver på det tekniske område og arealanvendelsesområdet, miljøområdet, skole- og fritidsområdet, det kulturelle område og det sociale område. De enkelte sagsområder er opregnet i regulativet.

At lokaludvalget varetager forvaltningen selvstændigt indebærer, at kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har mulighed for at indbringe sager for kommunalbestyrelsen, som hører under lokaludvalgets kompetence. Derimod kan ethvert medlem af lokaludvalget standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af lokaludvalget, og forlange sagen indbragt til kommunalbestyrelsens afgørelse. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid beslutte, at sagen skal sendes tilbage til lokaludvalgets afgørelse. De nævnte regler om standsningsret for lokaludvalgets medlemmer og om kommunalbestyrelsens hjemvisningsret

havde ved udvalgets samtale med kommunen endnu ikke været anvendt i praksis.

Lokaludvalgene fungerer i hovedsagen efter de regler, som gælder for kommunalbestyrelsesudvalg. Lokaludvalgene kan dog træffe beslutning om, hvorvidt deres møder skal være offentlige eller ej. Mindst 4 møder om året skal være offentlige. Indtil videre holder hvert lokaludvalg ordinært møde én gang om måneden med adgang for offentligheden.

Der er ikke hjemmel til at nedsætte stående udvalg under lokaludvalgene, men der er nedsat en række ad hoc arbejdsgrupper til behandling af konkrete sager.

Der er tilfredshed i lokaludvalgene med de gældende regler om, at stedfortræder kun kan indkaldes ved forventet forfald af mindst en måneds varighed. Man ville finde det vanskeligt for en stedfortræder at deltage i et enkelt møde, når den pågældende i øvrigt ikke havde kendskab til sagernes behandling i lokaludvalget.

Til lokaludvalgenes medlemmer ydes diæter mv. efter reglerne i KSL § 16. Formanden for hvert lokaludvalg oppebærer et vederlag, som udgør 10% af borgmesterens vederlag. Observatørerne får ikke diæter, da de anses for interesserepræsentanter. Dette har været følt som mindre rimeligt, da observatørerne udfører et lige så stort arbejde som medlemmerne. Derfor agtes der fremsat forslag i kommunalbestyrelsen om ændring af regulativet, således at observatørerne får diæter mv. på lige fod med medlemmerne.

I forbindelse med vedtagelse af årsbudgettet eller ved tillægsbevilling specificerer kommunalbestyrelsen de poster, over hvilke hvert enkelt lokaludvalg kan disponere. Summen af disse poster udgør en samlet bevilling til lokaludvalget. Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at poster på driftsbudgettet, som afsættes til særlige formål, kun må anvendes til det pågældende formål. Rådighedsbeløb til anlægsarbejder indgår heller ikke i den samlede bevilling.

Bortset fra de nævnte bindinger er mulighederne for budgetomplaceringer videregående end for de stående udvalg, idet der også kan ske omplaceringer på tværs af hovedkon-

ti. Adgangen hertil har dog indtil videre kun været benyttet i meget begrænset omfang.

Det har ikke været hensigten med lokaludvalgsforsøget at gøre indgreb i de eksisterende brugerorganers kompetence. De opgaver, som lokaludvalgene har fået, er derfor i hovedsagen taget fra kommunalbestyrelsen og skolekommissionen. Da de fleste af opgaverne er af ret konkret karakter, har de i praksis i vid udstrækning været varetaget af de stående udvalg som led i den umiddelbare forvaltning.

Samarbejdet med brugerorganerne er søgt tilgodeset ved, at lokaludvalgene har en observatør i skolenævnene og i daginstitutionernes forældreråd. Det er opfattelsen, at der allerede nu er etableret en tættere forbindelse mellem institutionerne og lokaludvalgene, og at samarbejdet forløber til begge parter tilfredshed. Ved forsøgets start var der dog nogen utryghed hos institutionerne på grund af muligheden for forskelsbehandling i forhold til andre institutioner i kommunen.

Der har endnu ikke været mange sager til behandling, der direkte regulerer borgernes retsforhold (myndighedsudøvelse). Det er dog opfattelsen, at det også i sådanne sager kan være en fordel, at beslutningerne træffes tættere på borgerne.

Generelt udtrykkes der tilfredshed med forsøgets hidtidige forløb og optimisme med hensyn til fremtiden, selv om det understreges, at det endnu er for tidligt at drage endelige konklusioner.

Tilsynet med lokaludvalgene varetages af Tilsynsrådet for Københavns amt, som har de samme beføjelser over for lokaludvalget som over for kommunalbestyrelsen.

Lokaludvalgets afgørelser kan indbringes for overordnede myndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af kommunalbestyrelsen. Dette følger direkte af frikommune-lovens § 16, stk. 2, sidste punktum.

3.8.2. Forsøg med lokaludvalg i andre kommuner

Også Ballerup Kommune og Odense Kommune arbejder med planer om frikommuneforsøg med lokaludvalg og lignende. Længst fremme er *Ballerup*, som i foråret 1987 har på-

begyndt et forsøg med et "bydelsting" i en del af kommunen, som hovedsagelig består af et stort almennyttigt byggeri. Bydelstinget har 27 medlemmer, som udpeges af forskellige valgforsamlinger. Medlemmerne repræsenterer et meget bredt spektrum af interesser i området, herunder forskellige grupper af beboere, fx ungdommen og pensionisterne, afdelingsbestyrelsen i det almennyttige boligselskab, erhvervsdrivende m.fl. og de ansatte i kommunen, som har deres hovedarbejdssted i lokalområdet.

Bydelstinget har til opgave at varetage en række fællesskabsanliggender på det sociale, kulturelle, kunstneriske, boligmæssige og fritidmæssige område samt med hensyn til indretning og vedligeholdelse af grønne områder, fællesarealer og faciliteter. Bydelstinget har i første omgang rådgivende funktioner og udtaleret samt mulighed for at få tillagt beslutningskompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen. Herudover holdes muligheden åben for senere at tillægge tinget yderligere kompetence ved særskilt frikommuneregulativ.

Kommunalbestyrelsen afsætter en samlet driftsbevilling til bydelstinget. Ligesom i Herlev kan kommunalbestyrelsen dog bestemme, at en del af bevillingen kun må anvendes til bestemte formål.

I *Odense Kommune* overvejes det at vælge et lokalcenternavn i et lokalområde. Nævnet skal efter de foreløbige planer hovedsagelig have koordinerende beføjelser inden for det sociale og det kulturelle område. Der er endnu ikke taget stilling til, om nævnet i givet fald skal vælges ved direkte valg eller af byrådet efter forholdstal.

3.9. Eksisterende lokalråd i Københavns Kommune

Som nævnt i afsnit 2 findes der i dag 12 lokalråd i Københavns Kommune. Disse lokalråd, som tilsammen dækker hele kommunens områder, har eksisteret i op til ca. 20 år.

Lokalrådene er ikke valgt af lokalbefolkningen ved almindelige og lige valg. De er heller ikke valgt af borgerrepræsentationen. De er derfor ikke omfattet af Nærdemokratibe-

tænkningens lokalrådsbegreb eller af dens lokaludvalgsbegreb.

Det juridiske grundlag for det enkelte lokalråd er lokalrådets vedtægter. Rådernes vedtægter er ret forskellige, men indeholder normalt regler om lokalrådets formål, det geografiske område, valg og sammensætning af rådet, mødevirksomhed, nedsættelse af forretningsudvalg mv., økonomi, vedtægtsændringer og ophævelse af lokalrådet.

Lokalrådene må i juridisk forstand betegnes som en slags foreninger.

Lokalrådenes formål er normalt helt generelt angivet som varetagelse af bydelens interesser eller lignende.

Sammensætningen af lokalrådene varierer betydeligt. De består dog normalt af repræsentanter for en meget vid kreds af foreninger, organisationer og institutioner mv. Som typiske eksempler kan nævnes de politiske partiforeninger, idrætsforeninger, ungdomsforeninger, grundejerforeninger og handelsstandsforeninger, samt undertiden repræsentanter for politiet, kirken og sundhedssektoren.

De fleste lokalråds højeste myndighed er årsmødet, som må anses for en art generalforsamling. Her vælges der normalt en formand, næstformand, sekretær og kasserer samt forretningsudvalg. Valg og sammensætning af de besluttende organer sker således efter regler, der er normale for privatretlige foreninger.

Lokalrådene modtager efter ansøgning et beskedent driftstilskud fra Københavns Kommune.

De 12 lokalråd samarbejder i et koordinationsudvalg. Dette udvalg har, bl.a. på grundlag af drøftelserne på en lokalrådskonference i januar 1986, i marts 1986 udarbejdet et debatoplæg vedrørende øget medindflydelse. Det foreslås heri, at man i en 4-årig forsøgsperiode gennemfører følgende:

1. At lokalrådene, som de ser ud i dag, får status som en formel del af det kommunale styre.
2. At lokalrådene høres i alle sager, der vedrører det lokale område, samt i sager, der kan vedrøre flere bydeles forhold.
3. At lokalrådene får mulighed for at rette

forespørgsler direkte til forvaltningen, og har krav på svar herpå.

4. At lokalrådene gives mulighed for at fremsætte forslag til behandling i Magistrat og Borgerrepræsentation.
5. At lokalrådene, til sikring af disse opgaver, får tilført forbedrede økonomiske og arbejdsmæssige ressourcer.
6. At der nedsættes et udvalg, bestående af repræsentanter fra kommunen og fra lokalrådene, der skal koordinere og opsamle resultaterne af forsøgsordningen, første gang efter to års forløb, og derefter efter udløbet af forsøgsperioden.

Repræsentanter for lokalrådene har i et møde med udvalget i maj 1987 uddybet disse forslag og i øvrigt redegjort for deres synspunkter på lokalrådenes fremtidige virke. De gjorde i den forbindelse opmærksom på, at de enkelte lokalråds valgmåde og sammensætning har lokale og historiske grunde. Efter deres opfattelse giver den nuværende sammensætning en langt bredere repræsentation og berøringsflade til forskellige befolkningsgrupper i bydelene end politisk valgte bydelsråd. Derfor, og fordi de nuværende lokalråd har op til 20 års erfaring, finder de, at det vil være mere fordelagtigt at bygge videre på de eksisterende lokalråd i stedet for at etablere helt nye, politiske bydelsråd.

Udvalget har overvejet de synspunkter og forslag, der er fremsat af lokalrådene. Udvalget finder imidlertid, at det må fastholdes, at organer, der skal tillægges offentligretlige beføjelser, må have et politisk mandat, enten fra et direkte valg eller et indirekte valg af borgerrepræsentationen. Kun myndigheder med et sådant mandat kan have monopol på at repræsentere bydelene i kommunale anliggender.

Hvis der ikke oprettes bydelsråd, vil der ikke være retlige hindringer for, at borgerrepræsentationen beslutter at indhente udtalelser fra de eksisterende lokalråd i visse typer af sager eller i øvrigt benytter dem til informationsudveksling. Udvalget vil imidlertid ikke anbefale, at der etableres en formaliseret høringsprocedure, som vil virke tyngende på kommunens sagsbehandling og dermed mod-

virke snarere end fremme effektiviteten i byens styre. Der kan henvises til afsnit 5.3., hvor udvalget drøfter spørgsmålet om at indføre bydelsråd med rådgivende funktioner.

4. Lokale råd i Norge og Sverige

Som nævnt i kapitel 1 har udvalget indhentet oplysninger om styrelses forholdene i Norge og Sverige, herunder om de to landes regler om og erfaringer med lokale råd o.lign. En oversigt over norsk og svensk ret findes i bilag 2 til betænkningen. På dette sted skal nævnes nogle hovedtræk.

I Norge er der med hjemmel i kommuneloven en almindelig adgang til at oprette lokaludvalg, som vælges af kommunalbestyrelsen og som hovedsagelig har rådgivende funktioner. I de kommuner, der har oprettet sådanne udvalg, har der været nogen utilfredshed med, at udvalgene ikke har tilstrækkelig indflydelse, og at de virker som et forsinkende led i sagsbehandlingen. Det overvejes derfor at give lokaludvalgene øgede beføjelser.

I Oslo findes der 35 bydelsudvalg med rådgivende funktioner. Udvalgene har et gennemsnitligt befolkningsunderlag på ca. 13.000 indbyggere. I 4 bydele er der i 1985 og 1986 gennemført et forsøg med en administrativ decentralisering af social- og sundhedssektoren til nyoprettede bydelsforvaltninger, som i en vis udstrækning hører under bydelsudvalgene i de pågældende bydele. Forsøget er blevet løbende evalueret, og der er udtrykt stor tilfredshed med dets forløb.

I Sverige giver både lokalorgansloven og frikommuneloven mulighed for at oprette kommunedelsnævn, som vælges af kommunalbestyrelsen. De eksisterende ordninger er indbyrdes meget forskellige. Der er udarbejdet rapporter om erfaringerne i flere kommuner. Her angives det, at formålet med at indføre kommunedelsnævn har været at øge den politiske aktivitet og forøge forvaltningens effektivitet, at opnå en bedre ressourceudnyttelse, og at erstatte den hidtidige sektoropdeling med et lokalt helhedssyn på den kommunale virksomhed. Det er indtrykket, at de lokale nævn har udøvet en ikke uvæsentlig indflydelse.

I *Stockholm* har der i en periode været rådgivende kommunedelsråd, men disse er nu nedlagt. I stedet har man valgt en sektorvis decentralisering inden for socialforvaltning, skole- og fritidsforvaltning, vejkontoret og stadsbyggekontoret. Der er tale om både en administrativ og politisk decentralisering. Ex er der nedsat 14 fritidsdistriktsnævn og 18 sociale distriktsnævn. Disse nævn har et befolkningsunderlag på mellem ca. 35.000 og 45.000 indbyggere. Det er overvejende praktiske hensyn, der ligger bag valget af en sektorvis udlægning, idet man mente, at det ville være for vanskeligt at nedbryde den sektorvise organisation på centralt plan ved en udlægning til generelt kompetente kommunedelsnævn. De erfaringer, man hidtil har gjort, viser, at man er kommet tættere på borgerne og har fået et lettere samarbejde på visse områder. Der har dog også været ulemper, bl.a. med hensyn til uklar udgiftsfordeling og omplacering af det kommunalt ansatte personale.

5. Udvalgets overvejelser om folkevalgte bydelråd i Københavns Kommune

5.1. Problemstilling. Principielle synspunkter

I dette afsnit overvejes de forskellige spørgsmål vedrørende oprettelsen af *folkevalgte* bydelråd. De særlige spørgsmål vedrørende bydelsudvalg, som er udpeget af borgerrepræsentationen, gennemgås i afsnit 6. En række problemstillinger, som er fælles for de 2 typer bydelråd, vil blive gennemgået i dette afsnit.

I afsnit 2 er et lokalråd/bydelråd defineret som et folkevalgt organ, der afleder sit mandat fra et almindeligt og lige valg, som afholdes af en offentlig myndighed blandt lokalområdet vælgere, og som er udstyret med en mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for området.

Som også nævnt i afsnit 2 vil udvalget i sine overvejelser om fordele og ulemper ved etablering af sådanne råd i Københavns Kommune benytte betegnelsen bydelråd.

Etablering af folkevalgte bydelråd rejser en lang række styrelsmæssige spørgsmål. Det må overvejes, hvilken kompetence og hvilke

opgaver bydelrådene skal tillægges. Desuden må der tages stilling til, hvorledes rådene skal vælges og sammensættes, og der må fastlægges regler om deres virksomhed og styrelse. Der må også tages stilling til, hvorledes udgifterne skal finansieres. Endelig må der fastlægges regler om forholdet til andre myndigheder, herunder først og fremmest borgerrepræsentationen, men også tilsyns- og klagemyndigheder.

Inden der foretages en gennemgang af de mulige regelsæt på de forskellige områder, skal der anføres nogle generelle synspunkter med hensyn til, hvilke formål der kan tænkes opnået ved etablering af bydelråd i Københavns Kommune. Hermed angives det samtidig, hvilke fordele der kan opnås ved oprettelsen af bydelråd. En afvejning og prioritering af disse formål er en nødvendig forudsætning for at tage stilling til, hvilken kompetence og hvilke opgaver man ønsker at tillægge bydelrådene og hermed også for, hvordan rådene skal sammensættes og fungere for at kunne varetage deres opgaver bedst muligt.

Etablering af bydelråd i Københavns Kommune vil i givet fald være en nydannelse i kommunestyret. Det er derfor vanskeligt at udtale sig om, hvordan bydelrådene vil udvikle sig, og dermed, hvilke konsekvenser deres oprettelse kan få på lidt længere sigt. Udvalget finder, at det falder uden for dets kommissorium at foretage nærmere undersøgelser og vurderinger af den mulige langsigtede udvikling.

Det falder også uden for udvalgets kommissorium at beskæftige sig med en mulig opdeling af Københavns Kommune i selvstændige kommuner. Udvalget har derfor heller ikke overvejet, om etableringen af bydelråd vil kunne fremme eller tværtimod forhale en udvikling henimod en eventuel opdeling af Københavns Kommune i flere kommuner.

Udvalget vil således i det følgende kun beskrive, hvilke formål og fordele der kan tænkes opnået på det bestående grundlag. Udvalget har i denne forbindelse bl.a. vurderet de principper, som ligger bag den nuværende kommunale inddeling og opgavefordeling i København.

Et led i kommunalreformen var inddelingsreformen, som i hovedsagen blev gennemført pr. 1. april 1970, og som bestod i en gennemgribende ændring af landets kommunale inddeling. Et af principperne i inddelingsreformen var, at ét sammenhængende bysamfund skulle udgøre én kommune. Princippet blev dog ikke gennemført i hovedstadsområdet på grund af dette byområdes store geografiske udstrækning og stærke befolkningskoncentration. Princippet om, at ét bysamfund skulle udgøre én kommune, har imidlertid været brugt som argument mod en deling af Københavns Kommune.

Udvalget finder ikke, at princippet kan tillægges vægt som modargument mod oprettelse af bydelsråd. Københavns Kommune må på nogle områder anses for rigeligt stor til at kunne varetage de primærkommunale opgaver i overensstemmelse med de intentioner, som lå bag kommunalreformens principper om opgavemæssig decentralisering. Denne del af kommunalreformen havde til formål, at så mange opgaver som muligt skulle løses så tæt på de berørte borgere som muligt. Det kan ikke altid være tilfældet i en kommune af Københavns størrelse. Oprettelse af bydelsråd kan derfor anses for en videreudvikling af kommunalreformen for Københavns Kommunes vedkommende.

Oprettelse af bydelsråd vil således kunne afbøde nogle af ulemperne ved Københavns Kommunes størrelse. Bydelsrådene vil lettere kunne opnå et lokalkendskab og vil derfor bedre kunne tilgodese lokale ønsker og behov. Når beslutningerne træffes tættere på de berørte borgere, vil der blive mulighed for større hensyntagen til individuelle forhold.

Når borgerne kommer tættere på beslutningstagerne, må det også forventes, at flere borgere får interesse for de lokale, kommunale anliggender og bliver aktive i lokalpolitik.

Bydelsrådene kan desuden danne et kontakttled mellem borgerne i de enkelte bydele og borgerrepræsentationen og derved stimulere interessen for arbejdet i borgerrepræsentationen. Den lave valgdeltagelse ved kommunevalgene i København tyder på, at der er et behov herfor. I dag opleves borgerrepræsentati-

onen formentlig af mange som et fjemt og uvedkommende organ.

I denne forbindelse skal også nævnes, at en forbedring af kommunikationen og en åben drøftelse af eventuelle modsætningsforhold mellem de enkelte bydele og borgerrepræsentationen kan bidrage til at fjerne misforståelser og skabe basis for kompromisløsninger. Det må antages, at bydelsrådene med deres lokalkendskab vil kunne formidle en bedre information både til borgerne og til borgerrepræsentationen. Borgerrepræsentationen vil endvidere kunne indhente udtalelser fra bydelsrådene og vil således kunne forbedre sit beslutningsgrundlag.

De fremhævede forhold tjener alle til at styrke nærdemokratiet. Herudover kan udlægning af opgaver til bydelsråd bidrage til at aflaste de nuværende politiske organer i Københavns Kommune. Under gennemgangen i kapitel 5, 6 og 7 af mulige fremtidige styreformer for Københavns Kommune er behovet herfor omtalt flere gange. Behovet for aflastning er særlig markant, hvis kommunen skal have et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre. Ved disse styreformer vil det være af væsentlig betydning, at antallet af sager, der skal til behandling i de stående udvalg, ikke bliver for stort. Hvis udvalgene aflastes ved udlægning af sagsområder til bydelsråd, vil de bedre kunne koncentrere sig om de centrale, overordnede opgaver.

De sager, der kan udlægges til bydelsråd, vil i en vis udstrækning være sager, der i dag skal til behandling i selve borgerrepræsentationen. Derfor kan det antages, at oprettelse af bydelsråd også vil bevirke en forbedring af arbejdsforholdene i borgerrepræsentationen. Der kan desuden forventes en afledet virkning af aflastningen af de stående udvalg. Udvalgene vil nemlig få bedre tid og dermed bedre muligheder for at fremkomme med kvalificerede oplæg til borgerrepræsentationen om de overordnede problemer i kommunen.

Til sidst skal nævnes muligheden for at opnå en mere effektiv sagsbehandling og en bedre ressourceudnyttelse. En lokal sagsbehandling tættere på borgerne i mindre enheder vil kunne fungere mere uformelt og dermed for-

mentlig hurtigere, smidigere og billigere.

Det er klart, at opfyldelsen af disse formål vil være afhængig af, hvilken kompetence og hvilke opgaver bydelserådene får.

Oprettelsen af bydelseråd kan også medføre en række ulemper. I Nærdemokratibetænkningen blev det påpeget, at der kan ske en uddybning af modsætningsforhold mellem lokalinteresser og helhedsinteresser i kommunen. Dette kan vanskeliggøre den overordnede planlægning og dermed bidrage til at svække borgerrepræsentationens stilling. Der vil også være grænser for, i hvilken udstrækning sager, der er lagt ud til bydelserådernes afgørelse, kan rejses i borgerrepræsentationen.

Der kan desuden opstå problemer med hensyn til afgrænsning af kompetence og ansvar og dermed koordinationsproblemer, både mellem borgerrepræsentationen og bydelserådene og mellem bydelserådene indbyrdes.

Der kan endvidere opstå skævheder i de forskellige bydeles service over for borgerne, fordi bydelserådene kan prioritere opgaverne forskelligt.

Desuden vil bydelseråd udgøre et yderligere led i den kommunale struktur. Det kan virke forvirrende og uoverskueligt for borgerne. Det kan også under visse forudsætninger medføre en mere kompliceret og tidkrævende sagsbehandling, navnlig hvis der skal indhentes udtalelser fra bydelserådene, inden borgerrepræsentationen kan træffe afgørelse.

Endelig skal det fremhæves, at det kan blive sværere for borgerrepræsentationen at efterkomme direktiver fra staten, der skal sikre gennemførelsen af en central styring af den kommunale økonomi, hvis bydelserådene disponerer over dele af de kommunale midler.

Disse - og eventuelle andre - ulemper må også inddrages i udvalgets overvejelser ved opstillingen af de forskellige regelsæt for bydelseråd.

Et yderligere udgangspunkt for udvalgets vurderinger har været, at det vil være en fordel i så vid udstrækning som muligt at benytte allerede eksisterende regelsæt, dvs. navnlig reglerne i den kommunale valglov og KSL/KHSL. Herved undgås en række for-
toldkningsproblemer. Endvidere bliver selve

regelformuleringen enklere, idet der i høj grad vil kunne henvises til eller foretages en afskrift af kendte regler.

Herudover har udvalget overvejet, om der skal gælde samme regelsæt for alle bydelseråd.

Efter forslaget til § 52 i lov om Københavns Kommunes styrelse fra 1977 skulle bydelserådernes forhold reguleres i et regulativ. En sådan ordning gør det muligt at udlægge forskellige opgaver til de enkelte bydelseråd, fx således at der kan udlægges større kompetence og flere opgaver til bydelseråd, der selv måtte ønske det. Det var klart forudsat i udkastet til regulativ for de københavnske bydelseråd, §§ 19 og 22 (optaget i nærværende betænkning som bilag 3), at der kunne være tale om forskellige opgaver for de forskellige bydelseråd.

En regulativordning muliggør også, at reglerne i øvrigt kan være forskellige for de forskellige bydelseråd, herunder fx reglerne om rådernes sammensætning.

Umiddelbart kan det forekomme fordelagtigt at indføre en sådan smidig og elastisk model, som kan tage hensyn til lokale forhold og ønsker. Det må dog fremhæves, at forholdene både politisk og navnlig administrativt vil blive temmelig kaotiske, hvis der skal opereres med et større antal forskellige regelsæt for samme sagsområde i Københavns Kommune.

På denne baggrund må udvalget anbefale, at der som udgangspunkt kommer til at gælde samme regler for alle bydelseråd.

Etablering af bydelseråd rejser også andre spørgsmål end de styrelsesmæssige. Drøftelse af sådanne spørgsmål falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium, jf. nærmere afsnit 1 ovenfor. Udvalget finder det dog påkrævet at gøre nogle bemærkninger om den mulige inddeling af kommunen i bydele (afsnit 5.2.) og om finansieringen af bydelserådernes virksomhed (afsnit 5.9.).

I de følgende afsnit gennemgås forskellige muligheder for fastlæggelse af regler om bydelseråd, og der foretages en vurdering af fordele og ulemper ved de forskellige regelsæt. Udvalgets generelle vurdering af fordele og ulemper ved oprettelse af bydelseråd findes i afsnit 7. Udvalgets konklusioner.

5.2. Inddeling af Københavns Kommune i bydele

Udvalget skal efter sit kommissorium kun se på de styrelsmæssige spørgsmål vedrørende etablering af lokalråd/bydelsråd. Udvalget skal derfor ikke fremkomme med forslag til den geografiske afgrænsning af eventuelle bydele. Bydelenes størrelse må imidlertid antages at øve en vis indflydelse på, hvordan bydelsrådene kan tænkes sammensat, og hvilke opgaver og kompetencer man med rimelighed kan udlægge til dem. Udvalget har derfor fundet det nødvendigt at overveje den omtrentlige størrelse af bydelene.

Som nævnt i afsnit 3.9. eksisterer der i dag 12 "lokalråd" i Københavns Kommune. Disse afgrænser deres geografiske område forskelligt. Nogle lokalråd angiver blot de traditionelle bydelsbetegnelser, fx Vesterbro, Østerbro, Christianshavn og Islands Brygge. I andre lokalråd benyttes mere præcise kriterier, bl.a. valgkredse (fx Indre by = 3. kreds) og postdistrikter (fx N og NV).

I Oslo Kommune, hvis indbyggertal nogenlunde svarer til Københavns, er der 35 bydele. I Stockholm Kommune, som har et indbyggertal på ca. 635.000, findes ingen generelt kompetente bydelsorganer, men derimod 14 distriktsnævn på fritidsområdet og 18 sociale distriktsnævn. Om forholdene i Norge og Sverige kan nærmere henvises til afsnit 4 og bilag 2 til betænkningen. I Århus Kommune er der i kommuneplanen fastlagt 27 lokalområder, som foreløbig tænkes lagt til grund ved en eventuel etablering af lokalråd i kommunen.

De forslag, der fra forskellige politiske partier har været fremsat til en opdeling af Københavns Kommune i flere kommuner, opererer med et antal "underkommuner", der varierer mellem 8 og 16.

I Københavns Forslag til Kommuneplan 1985 er kommunen foreslået inddelt i 14 bydele. Om grundlaget for inddelingen udtales det i forslaget:

"Ved fastlæggelsen af bydelsgrænserne er der ikke alene taget hensyn til historiske forhold og hidtidige inddelinger, men også til nuværende og fremtidige bydelskerner og adskil-

lende barrierer, såsom større trafik anlæg o.lign. Hovedkriterierne for opdelingen har været, at bydelene skal have et passende befolkningsgrundlag for butiks- og servicebetjening, sociale og kulturelle institutioner m.v. Det er sigtet, at bydelene hver især skal have en befolkning på 25-50.000 mennesker. For at opnå denne størrelse er de tre store, sammenhængende bysektorer: Nørrebro, Østerbro og Sundbyerne hver blevet delt i en indre og en ydre bydel. Omvendt er der foretaget sammenlægninger af visse yderdistrikter: Brønshøj og Husum er blevet forenet i én bydel, Bispebjerg omfatter også Utterslev og Emdrup, mens Vigerslev er sammenlagt med Valby. Som undtagelse fra de tilsigtede bydelsstørrelser udgør Christianshavn og Kongens Enghave hver sin selvstændige bydel, fordi de hver især er særlig klart afgrænset fra nabobydelene. Kommunen er på denne måde blevet opdelt i 14 bydele!"

Hvis kommuneplanforslagets inddeling gennemføres, finder udvalget, at der bør tages hensyn hertil ved afgrænsningen af bydelene. Det betyder ganske vist, at der bliver ret stor forskel på befolkningsunderlaget i de enkelte bydele, da der i kommuneplanforslaget er nogle meget små enheder som fx Christianshavn. De enkelte bydele vil i givet fald svinge mellem indbyggertal på ca. 10-60.000. Udvalget finder det imidlertid væsentligt, at man ligesom i kommuneplanforslaget tilstræber en klar afgrænsning mellem de enkelte bydele.

Udvalget finder det også væsentligt, at der så vidt muligt fastlægges en hovedinddeling, som ikke krydses af andre administrative inddelinger eller valgkredsinddelinger. Derimod kan der inden for de enkelte bydele være mindre administrative inddelinger, fx skoledistrikter.

Udvalget har overvejet, om der vil være større fordele ved at anvende mindre geografiske enheder som grundlag for bydelsrådene, fx som i Herlevs frikommuneforsøg de enkelte skoledistrikter. Det vil svare til et befolkningsunderlag på ca. 6.000. Til fordel herfor taler, at bydelsrådene i så fald vil få et bedre lokalkendskab, da de kun skal have kendskab til et mindre område. Det ville imidlertid bety-

de, at der skulle oprettes omkring 70 bydelsråd, og det vil efter udvalgets opfattelse være helt uoverskueligt og give anledning til alt for mange koordinationsproblemer.

Udvalget finder herefter, at en inddeling i størrelsesordenen 14-16 bydele vil danne et rimeligt udgangspunkt for de styrelsesmæssige overvejelser, hvis man samtidig lægger de nævnte principper til grund for inddelingen. Ved en sådan inddeling vil det i hvert fald i en vis udstrækning også være muligt at tilgodese den hidtidige inddeling i lokalrådsområder. Inddelingen vil ligeledes kunne tilgodese kommuneplanens inddelingsforslag.

De fleste bydele vil i givet fald få et befolkningsunderlag på ca. 25-50.000 indbyggere, svarende til en stor kommune i det øvrige land. De to små bydele vil med deres ca. 10.000 indbyggere svare til en mindre kommune. De enkelte bydele kan således anses for fuldt bæredygtige til udlægning af en række kommunale anliggender, både på det politiske og det administrative plan.

I Stockholm og i visse andre udenlandske storbyer har man valgt at udlægge opgaver på forskellige sagsområder til forskellige lokale organer. En sådan ordning forekommer efter udvalgets opfattelse at kunne give anledning til flere problemer end fordele, navnlig koordinationsproblemer, men også problemer for de borgere, der skal i kontakt med de forskellige lokale organer.

På det administrative plan er der allerede foretaget en vis opdeling i Københavns Kommune. Opdelingen varierer imidlertid inden for de forskellige sektorer, fx skoledistrikter, socialcenterområder, pladsanvisningskontorer for daginstitutioner, og lignings- og rodekontorer på skatteområdet. Hvis der skal udlægges opgaver til et folkevalgt bydelsråd, forekommer det imidlertid mest hensigtsmæssigt, at rådet får samme stedlige kompetence med hensyn til alle de opgaver, som det skal varetage, da der ellers kan opstå enten "huller" eller overlapning mellem de forskellige bydelsråd.

Udvalget finder, at det vil være hensigtsmæssigt, at de administrative inddelinger så vidt muligt følger bydelene og i hvert fald ikke

går på tværs af disse. Herved lettes koordinationen mellem det administrative og det politiske plan i bydelens styre. Det er dog klart, at der vil være visse praktiske problemer forbundet med en sådan samordning, og der vil derfor kunne gå nogen tid, inden en administrativ omlægning vil kunne gennemføres.

Den kommunale styrelseslovgivning regulerer ikke opbygningen af den kommunale forvaltning. Det er efter KSL § 17, stk. 6, kommunalbestyrelsen, der bestemmer den kommunale forvaltnings indretning. Der findes dog undtagelser fra dette princip. Således skal der i medfør af den sociale styrelseslov oprettes en socialforvaltning.

Spørgsmålet om decentralisering af forvaltningen behandles nærmere i afsnit 5.7.

5.3. Bydelsrådenes kompetence

Spørgsmålene om bydelsrådenes kompetence og opgaver gennemgås først, fordi udvalget finder det rigtigst at tage stilling til, hvad bydelsrådene skal beskæftige sig med, inden det drøftes, hvordan rådene skal sammensættes og udføre deres virksomhed for bedst muligt at kunne varetage de tildelte opgaver.

I Nærdemokratibetænkningen sondres der mellem selvstændig beslutningsret, kompetence ved delegation fra kommunalbestyrelsen samt rådgivende funktioner, jf. ovenfor i afsnit 3.4. Udvalget finder det relevant at bygge på denne sondring. I dette afsnit gennemgås de mulige kompetencer, som kan tillægges bydelsråd, idet der begyndes med det mest beskedne og slutes med det mest vidtgående. I forbindelse hermed overvejes det, om særlig lovhjemmel er nødvendig. Til sidst drøftes, hvilke former for kompetence der bedst antages at kunne opfylde de formål, der ønskes tilgodeset ved oprettelsen af bydelsråd, jf. afsnit 5.1.

5.3.7. Informationsudveksling

Efter borgerrepræsentationens udkast fra 1975 til regulativ for bydelsråd i Københavns Kommune var det formålet med oprettelsen af bydelsråd at formidle kontakten mellem de enkelte bydele og borgerrepræsentationen. Bydelsrådene skulle også kunne tage særlige

initiativer med henblik på orientering af bydelenes befolkning. En væsentlig opgave for bydelserådene skulle således være informationsudveksling mellem bydelseråd og borgerrepræsentation samt mellem bydelseråd og bydelenes befolkning.

Informationsudveksling er ikke nogen egentlig kompetence, men den kan alligevel have en faktisk betydning som led i en forbedring af kommunikationen mellem borgerrepræsentationen og borgerne i kommunen og herved afværge eller forebygge misforståelser og utilfredshed med de afgørelser, der træffes. Det forekommer derfor ikke indholdsløst at nævne informationsudveksling som en opgave for bydelseråd.

5.3.2. Rådgivende funktioner

En rådgivende kompetence for bydelserådene kan udøves på forskellig måde. Der kan være tale om en ytringsret, en høringsret/udtaleret og en forslagsret. Der er til en vis grad tale om glidende overgange mellem disse kompetencer.

En *ytringsret* indebærer en ret til at ytre sig over sager om bydelens forhold. I princippet har enhver borger en sådan ret uden særlig lovhjemmel. Hvis der skal være nogen realitet i en ytringsret for bydelserådene, må retten derfor kombineres med en vis pligt for borgerrepræsentationen. Efter udkastet til regulativ for bydelseråd fra 1975 skulle bydelserådernes ytringer fremlægges til orientering for borgerrepræsentationen. En anden mulighed vil være at gøre det til en pligt for borgerrepræsentationen at sætte den pågældende sag på dagsordenen. Retten får herved en lighed med den ret, som ethvert medlem af borgerrepræsentationen har til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for borgerrepræsentationen, jf. KHSL § 10 (og for landets øvrige kommuner KSL § 11).

En *høringsret* betyder, at bydelserådene har krav på, at borgerrepræsentationen - og eventuelt de enkelte borgmestre/udvalg - indhenter en udtalelse fra bydelserådene i bestemte typer af sager, inden der træffes afgørelse. Borgerrepræsentationen er ikke forpligtet til at

følge den indstilling, som kommer til udtryk i rådernes udtalelser.

Efter udkast til regulativ for bydelseråd fra 1975 skulle magistraten, hvor dette var praktisk muligt, indhente en udtalelse fra bydelserådet i sager med direkte tilknytning til bydelen, således at udtalelsen kunne foreligge ved sagens fremsendelse til borgerrepræsentationen.

En *forslagsret* vil betyde, at bydelserådene kan stille egentlige forslag til beslutning om sager, som vedrører bydelens forhold. Da enhver borger principielt også kan stille forslag over for en kommunalbestyrelse, må forslagsretten for bydelserådene ligesom ytringsretten udbygges med en pligt for borgerrepræsentationen, fx en pligt til at optage forslaget på dagsordenen. Dette vil svare til det enkelte medlems ret efter KHSL § 10 til at fremsætte forslag til beslutninger om kommunale anliggender.

Efter regulativudkastet fra 1975 skulle forslag fra bydelseråd ligesom ytringer fremlægges til orientering i borgerrepræsentationen. Derefter skulle der indhentes en udtalelse fra magistraten, og forslag og udtalelse skulle på ny fremlægges i borgerrepræsentationen. Hvis magistraten ikke selv tog initiativ til at sætte forslaget på dagsordenen, skulle formanden eller et medlem af borgerrepræsentationen kunne foranledige det optaget.

Hvis en ytringsret og en forslagsret skal kombineres med en form for pligt for borgerrepræsentationen, kræver det en særlig lovhjemmel.

5.3.3. Kompetence ved delegation

Ved delegation forstås, at en myndighed (borgerrepræsentationen) overlader udøvelsen af sin kompetence til en anden myndighed (bydelserådet).

Der stilles visse indholdsmæssige krav for, at en delegation er lovlig. I den juridiske teori antages det, at delegationen skal være "forsvarlig". Det betyder, at det med fornøden klarhed og bestemthed må fremgå, hvilke beføjelser der overlades og til hvem. Endvidere må modtageren have de fornødne kvalifikationer og ressourcer. Endelig må den, der dele-

gerer, udøve en vis kontrol og tilsyn med udøvelsen af de delegerede beføjelser.

En delegation kan altid frit tilbagekaldes.

Som udgangspunkt antages der i dansk ret at være fri adgang til delegation inden for kommunestyret. Dette gælder dog kun intern delegation, dvs. delegation til andre kommunalpolitiske organer eller til den kommunale forvaltning, mens ekstern delegation til andre organer eller til private normalt kræver lovhjemmel. I Nærdemokratibetænkningen antages dog, at lovhjemmel kun er nødvendig, såfremt det drejer sig om delegation af en forvaltningskompetence, som er tillagt kommunalbestyrelsen i loven. I sådanne tilfælde taler man også om myndighedsudøvelse. Myndighedsudøvelse indebærer en retlig regulering af borgernes forhold. Som eksempler kan nævnes forbud, påbud og tilladelser til den enkelte borger. Derimod antages det, at der uden lovhjemmel kan ske delegation af beslutningskompetence vedrørende den kommunale servicevirksomhed, typisk vedrørende drift af kommunale institutioner o.lign. Forskellen skyldes, at der i de sidstnævnte tilfælde ikke er de samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en delegation. Delegationen skal dog også i disse tilfælde opfylde de almindelige indholdsmæssige krav. Begreberne myndighedsudøvelse og servicevirksomhed gennemgås nærmere i afsnit 5.4.

Folkevalgte bydelsråd har et mandat, der er uafhængigt af borgerrepræsentationen. Delegation til bydelsråd er derfor ekstern delegation. Der må derfor formentlig kræves lovhjemmel til delegation til bydelsråd, i hvert fald hvis det drejer sig om myndighedsudøvelse. Det skal dog bemærkes, at der ikke forekommer at være store retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en ekstern delegation til et folkevalgt organ som et bydelsråd. Det må derfor efter udvalgets opfattelse være tilstrækkeligt, at der optages en generel hjemmel i styrelsesloven til, at borgerrepræsentationen kan delegerer opgaver til bydelsrådene.

Det er endvidere væsentligt, at der ikke sker nogen forskelsbehandling af bydelsrådene. En delegation af opgaver til bydelsråd må derfor ikke kun ske til nogle bydelsråd, men må omfatte samtlige bydelsråd.

5.3.4. *Selvstændig kompetence*

Selvstændig kompetence betyder, at bydelsrådene kan træffe afgørelser uafhængigt af borgerrepræsentationen. Da der herved gøres indskrænkning i borgerrepræsentationens stilling som det generelt kompetente organ i kommunen, jf. KHSL § 2, må henlæggelse af selvstændig kompetence til bydelsråd utvivlsomt kræve lovhjemmel.

I Herlevs frikommuneforsøg er lokaludvalgene tillagt selvstændig kompetence på en række områder. De har desuden en almindelig udtaleret. Herudover kendes selvstændig kompetence inden for skolelovgivningen, hvor skolekommissionen og de forskellige nævn i en vis udstrækning er uafhængige af kommunalbestyrelsen. Disse organer har dog en mere speciel kompetence end bydelsråd og må nærmest betegnes som brugerorganer.

5.3.5. *Udvalgets vurdering*

Den mest forsigtige model vil være i første omgang at give bydelsrådene rådgivende funktioner og kompetence ved delegation. Delegationen kan gradvis udvides til flere områder på baggrund af indvundne erfaringer. Der kan herved opnås en stigende selvstændighed for bydelsrådene, uden at borgerrepræsentationen mister sin kontrolmulighed. Denne model indebærer imidlertid - ligesom alle andre ordninger, der indebærer obligatorisk høring af bydelsråd - at der etableres et yderligere led i den kommunale beslutningsproces. Det vil virke forsinkende på sagsbehandlingen.

Hertil kommer, at folkevalgte bydelsråd, der har et selvstændigt folkeligt mandat, næppe vil finde det tilfredsstillende kun at kunne give råd - samt eventuelt træffe nogle afgørelser inden for snævre rammer, som er fastsat af borgerrepræsentationen, og med udsigt til, at retten kan blive fjernet, hvis afgørelserne afviger fra det ønskede resultat.

Udvalget finder på den baggrund, at interessen må samle sig om modeller, hvor der tillægges bydelsrådene selvstændig kompetence. Kun herved kan der opnås en reel aflastning af borgerrepræsentanterne. Disse forudsættes

normalt slet ikke at beskæftige sig med de sagsområder, som udlægges til bydelsrådene.

Ulempen ved den selvstændige kompetence vil være, at borgerrepræsentationen mister sin kontrolmulighed. Det må imidlertid antages, at en stor del af de sager, der kan tænkes lagt ud til bydelsrådene, er af en sådan konkret karakter, at de allerede i dag sjældent når frem til borgerrepræsentationens bord. De drøftes næppe heller i større udstrækning i udvalgene, men afgøres i hovedsagen af magistratens enkelte medlemmer eller i administrationen. Der er således ikke efter gældende ret tale om nogen intensiv politisk kontrol med disse sagsområder fra borgerrepræsentationens side.

De enkelte medlemmer af borgerrepræsentationen har dog i dag mulighed for at trække sådanne sager frem ved at stille spørgsmål og forespørgsler herom i borgerrepræsentationen eller fremsætte forslag til beslutning. Denne mulighed vil ikke længere eksistere, hvis sagsområdet henlægges til bydelsråd til selvstændig varetagelse. Derimod kan der i samme omfang som nu rejses sager på områder, hvor bydelsrådene får rådgivende status, eller hvor bydelsrådene træffer afgørelse efter delegation.

Spørgsmål mv. stilles imidlertid ofte efter et ønske fra den eller de pågældende borgerrepræsentanters politiske "bagland" i en bydel. Spørgsmålsretten er under det nuværende system borgernes eneste mulighed for - via "deres" borgerrepræsentant - at få oplysninger om bydelens kommunale anliggender. Det må antages, at de pågældende borgere vil finde det mere tilfredsstillende at kunne følge med i og evt. deltage mere aktivt i beslutningsprocessen i et bydelsråd. Udvalget finder derfor ikke, at muligheden for at stille spørgsmål mv. bør tillægges afgørende vægt ved overvejelserne om, hvilken kompetence bydelsrådene bør tillægges.

Det vil være muligt at kombinere den for-sigtige og den mere vidtgående løsning ved at åbne mulighed for, at visse opgaver udlægges til selvstændig varetagelse i bydelsrådene, mens andre opgaver udlægges ved delegation. Udvalget foreslår, at denne løsning vælges.

Udvalget vil desuden finde det rimeligt, at der bliver mulighed for informationsudveksling mellem borgerrepræsentationen og bydelsrådene og mellem disse indbyrdes. En sådan udveksling kan fx ske på regelmæssige møder mellem bydelsrådenes formænd og magistraten. Bydelsrådene kan på sådanne møder eller på andre tidspunkter fremkomme med udtalelser til borgerrepræsentationen. Det bør dog understreges, at bydelsrådene normalt kun bør afgive udtalelser til borgerrepræsentationen efter dennes anmodning. Hvis bydelsrådene på eget initiativ fremkommer med udtalelser til borgerrepræsentationen, bør sådanne udtalelser efter udvalgets opfattelse blot fremlægges til orientering for borgerrepræsentationen for at undgå, at bydelsrådene kan fremtvinge forsinkelser i borgerrepræsentationens beslutningsproces. Herved kan man formentlig også begrænse bydelsrådenes interesse i at fremkomme med udtalelser. Det er nemlig efter udvalgets opfattelse mere væsentligt, at bydelsrådene anvender deres tid på de opgaver, som er udlagt til dem ved delegation eller til selvstændig varetagelse.

5.4. Bydelsrådenes opgaver

5.4.1. Myndighedsudøvelse og servicevirksomhed

En kommunalbestyrelses opgaver kan - som omtalt i afsnit 5.3.3. - opdeles i to forskelligartede typer. Den ene opgavetype består i at træffe afgørelser i offentlige retsforhold, der vedrører borgerne, ofte kaldet myndighedsudøvelse. Som eksempler herpå kan nævnes forbud, påbud og tilladelser til borgerne samt opkrævning af skatter og afgifter. Den anden opgavetype vedrører forskellige former for servicevirksomhed over for borgerne. Her er det på nogle områder overladt til den enkelte kommunalbestyrelses egen afgørelse, om man ønsker at bruge ressourcer på den pågældende opgave og i hvilket omfang. Som eksempler på kommunal servicevirksomhed kan nævnes dispositioner, der er forbundet med driften af en institution eller et anlæg, fx en skole, en svømmehal eller et idrætsanlæg.

I Herlevs frikommuneforsøg har lokaludvalgene fået tillagt begge opgavetyper. Som eksempler inden for serviceområdet kan nævnes opgaver vedrørende drift og vedligeholdelse af skoler og daginstitutioner. Inden for myndighedsudøvelsen er der bl.a. tale om opgaver med hensyn til dispensationer fra lokalplaner samt klager over røggerer og (støj fra) fritidsaktiviteter.

Bydelsråd i København kan ligeledes tænkes tillagt opgaver både med hensyn til myndighedsudøvelse og kommunal servicevirksomhed.

Sædvanligvis antages det, at der vil være størst fordele ved og størst politisk interesse for en lokal varetagelse af serviceopgaverne. Der kan endvidere peges på visse ulemper og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en udlægning af myndighedsudøvelse, fordi der her må lægges særlig vægt på en ligelig behandling af borgerne.

I det omfang afgørelserne inden for myndighedsudøvelsen er lovbundne og dermed overlader ringe plads til et (politisk) skøn, har de mindre interesse for de lokale politikere. Derimod kan der formentlig på en række af disse områder være fordele forbundet med decentralisering af forvaltningsapparatet. Denne administrative decentralisering kan imidlertid ske uafhængigt af, om der sker en politisk decentralisering, jf. nedenfor i afsnit 5.7.

I andre tilfælde kan eller skal der udøves et vist skøn, inden en afgørelse træffes. Også ved de skønsmæssige afgørelser må der imidlertid sondres mellem på den ene side myndighedsudøvelse og på den anden side servicevirksomhed samt lokalt betonet planlægning. Ved myndighedsudøvelse er skønnet et forvaltningsskøn, som skal holdes inden for visse grænser. Som eksempel kan nævnes visse sociale ydelser efter bistandsloven. I andre sager er der plads til et politisk skøn. Det gælder fx i lokalplansager, hvor skønnet vil kunne udøves af et bydelsråd, når blot lokalplanen holder sig inden for kommuneplanens grænser.

Det må inden for hvert enkelt opgaveområde overvejes, om det er ønskeligt eller i hvert fald acceptabelt, at det lokale skøn kan føre til forskellige afgørelser. Det bør dog i denne for-

bindelse erindres, at der allerede er mulighed for forskelle i serviceniveauet i forskellige kommuner. Hensynet til borgernes lighed og retssikkerhed bør derfor ikke være et argument, som tillægges overdreven vægt på planlægnings- og serviceområdet, mens der inden for myndighedsudøvelsen kan være grund til at lægge større vægt på en ligelig behandling af borgerne.

Det fremhæves ofte som en fordel ved decentralisering, at afgørelserne træffes tættere på borgerne. Inden for myndighedsudøvelsen er dette måske en sandhed med modifikationer i tilfælde, hvor der skal gives afslag. Dette synspunkt bør dog heller ikke overdrives ved overvejelser om udlægning til bydelsråd i København, idet rådernes befolkningsunderlag som nævnt i afsnit 5.2. kommer til at svare til kommuner af en betydelig størrelse.

De nævnte synspunkter må indgå i overvejelserne om udlægning af bestemte typer opgaver, jf. nedenfor i afsnit 5.4.3.

5.4.2. Forholdet til brugerorganer

Inden for den kommunale servicevirksomhed har borgerne på forskellige områder indflydelse gennem såkaldte brugerdemokratiske organer eller brugerorganer. Sådanne organer findes især inden for skole- og socialområdet. Som eksempler kan nævnes skolenævn, forældreråd ved dag- og døgninstitutioner, beboerråd i beskyttede boliger og plejehjem, grundejerforeninger og beboerforeninger i almenbygget byggeri.

Udvalget har overvejet, om der kan fastsættes kriterier eller retningslinier for, hvilke typer af opgaver der bør varetages af henholdsvis bydelsråd og af brugerorganer.

Det skal først bemærkes, at det ikke kan antages at give grundlag for en relevant afgrænsning at sondre mellem opgaver, som uden for København er henlagt til henholdsvis primærkommuner og amtskommuner. Det kan således ikke antages, at de amtskommunale opgaver egner sig bedst til henlæggelse til bydelsråd, mens primærkommunale opgaver er bedre egnede til brugerorganer. Sondringen kan derimod have betydning ved vurderingen

af, om en opgave overhovedet er egnet til udlægning, jf. nedenfor i afsnit 5.4.3.

Brugerorganer kan kun anvendes, hvor der er en fast og stabil brugerkreds, fx i daginstitutioner og skoler. Derimod er brugerorganer ikke anvendelige på institutioner med mange, skiftende brugere, fx hospitaler eller biblioteker. Her er der til gengæld mulighed for at overveje en henlæggelse af opgaver til bydelsråd.

Udvalget har også overvejet, om man generelt bør undgå at gøre indgreb i de opgaver, som allerede er tillagt eksisterende brugerorganer. I Herlevs frikommuneforsøg har man således både inden for skoleområdet og socialområdet valgt at lade brugerorganerne bevare deres nuværende kompetence, således at lokaludvalgene alene har fået tildelt kompetencer fra kommunalbestyrelsen og fra skolekommissionen.

Til støtte for dette synspunkt kan anføres, at der på disse områder allerede er skabt et nærdemokratisk samarbejde. Hertil kommer, at brugerorganernes opgaver typisk er knyttet til en enkelt institution ud fra en betragtning om, at netop brugerne af institutionen har behov for og er egnede til at have medindflydelse på opgavernes løsning.

Udvalget finder imidlertid, at synspunktet er for unuanceret. En årsag til, at visse opgaver er placeret hos brugerorganer, kan være, at der ikke har eksisteret andre lokale organer. Hertil kommer, at man i brugerorganerne kan savne en prioritering ud fra mere helhedsprægede synspunkter. I København har man også valgt at oprette et centralt forbrugerorgan, den sociale forbrugerrepræsentation i Københavns Kommune, under henvisning til, at overvejelser om opbygning af lokale organer burde udskydes, indtil der var sket en nærmere bydelsdefinering.

En yderligere ulempe ved at bevare brugerorganernes kompetence uændret vil være, at institutionernes administration bliver splittet op mellem brugerorgan og bydelsråd. Det skal dog bemærkes, at der også i dag er en opsplitning mellem opgaver, som varetages af brugerorganerne, og de opgaver, der er henlagt under borgerrepræsentationen og de enkelte

magistratsafdelinger, men ulemperne vil dog blive større, hvis der bliver tale om en opsplitning mellem 3 organer i stedet for som hidtil 2 organer.

Det er således udvalgets opfattelse, at der nok kan lægges nogen vægt på, hvilke opgaver der i dag er tillagt brugerorganer, men det kan ikke generelt udelukkes, at det i visse tilfælde vil være hensigtsmæssigt at flytte opgaver fra brugerorganer til bydelsråd.

En nærmere gennemgang af eksisterende brugerorganer og af fordele og ulemper ved at henlægge opgaver til sådanne organer findes i Nærdemokratibetænkningens kapitel 9. Af fordele anfører betænkningen følgende (s. 126):

- antallet af personer, der inddrages i den kommunale beslutningsproces, forøges,
- varetagelsen af det pågældende anliggende forbedres, fordi repræsentanter for brugerne må formodes at være særligt engageret i det pågældende anliggende og ofte tillige kunne tilføje en særlig sagkundskab,
- der skabes et værdifuldt samarbejde mellem folkevalgte, ansatte og brugere,
- de kommunale institutioner åbnes mere for den del af offentligheden, som brugerne repræsenterer, samt
- brugernes oplevelse af medansvar kan i sig selv bidrage til at styrke det kommunale demokrati.

På den anden side peger betænkningen også på visse ulemper, nemlig:

- brugernes egoistiske hensyn kan vinde dominans over for helhedsinteresserne i kommunen, således at der kan ske uheldige prioriteringsforvridninger mellem de forskellige kommunale sektorer, ligesom der kan opstå uheldige standardforskelle mellem de enkelte institutioner og derved mellem de enkelte lokalområders betjening med kommunal service,
- sagsekspedition og administrative forretningsgange kan blive langsommere og dyrere,
- landsdækkende brugerinteresser kan måske få overtaget over de lokale brugerinteresser, samt
- de brugere, der på forhånd er indstillet på

kun at udøve medindflydelse gennem kommunevalgene, kan føle sig tvunget til deltagelse i brugerdemokratiske aktiviteter for at undgå at miste indflydelse.

En del af de generelle fordele, der er nævnt i Nærdemokratibetænkningen vedrørende brugerorganer, gør sig også gældende ved at henlægge en opgave til bydelsråd. Nogle fordele opnås dog kun i mindre udstrækning. Fx vil brugerne af en bestemt institution formentlig være mere interesserede og have større sagkundskab med hensyn til institutionens drift end et bydelsråds medlemmer. Fordele i form af samarbejde mellem ansatte og brugere opnås ikke. De ulemper, der er nævnt i Nærdemokratibetænkningen, vil formentlig gøre sig gældende i noget mindre udstrækning. Dog kan en henlæggelse til bydelsråd også bevirke, at der bliver større uensartethed mellem kommunens forskellige dele, ligesom det kan vanskeliggøre en varetagelse af helhedsinteresserne. Derimod er det langt fra sikkert, at sagsekspedition mv. vil blive langsommere og dyrere med bydelsråd. Det vil bl.a. afhænge af, om forvaltningen decentraliseres, jf. nærmere herom i afsnit 5.7.

I Herlevs frikommuneforsøg er der etableret et samarbejde mellem lokaludvalg og brugerorganer ved, at et lokaludvalgsmedlem har observatørstatus i brugerorganerne. Udvalget kan pege på muligheden for, at et samarbejde også etableres mellem bydelsråd og brugerorganer i Københavns Kommune.

5.4.3. De enkelte opgaveområder

De opgaver, der henlægges til bydelsråd, må være egnede til at løses lokalt. Desuden bør der være fordele forbundet med en lokal løsning. Der må i denne forbindelse bl.a. ses på, i hvilken udstrækning en udlægning kan antages at tilgodese de formål, der er nævnt i afsnit 5.1.

Visse opgaver er klart bedst egnede til en central løsning. Det gælder i hvert fald den overordnede planlægning, fx kommuneplan, varmeplaner, spildevandsplaner mv.

Også en række anlægs- og driftsopgaver er bedst egnede til central varetagelse, fx det overordnede vejnet og forsyningsvirksomhe-

der som vandforsyning, elforsyning, spildevandsaffledning mv.

Herudover kan det være vejledende, hvilke opgaver der i det øvrige land løses på amtskommunalt plan. Baggrunden for kommunalreformens fordeling af opgaver mellem kommuner og amtskommuner var netop, at en række opgaver ikke var egnede til løsning på kommunalt plan, men måtte henlægges til større, regionale enheder. Sådanne opgaver er næppe egnede til decentralisering. Som eksempler kan nævnes sygehusvæsenet og det overordnede vejvæsen. Derimod er det muligt, at visse driftsopgaver vedrørende gymnasieskolerne kan decentraliseres, uanset at gymnasierne er en amtskommunal opgave. Den samlede gymnasieplanlægning bør dog ligesom anden planlægning varetages centralt.

I Oslo Kommune er gennemført et forsøg i 4 bydele med decentralisering af en enkelt sektor, nemlig social- og sundhedsvæsenet. Også i Stockholm har man valgt en sektorvis udlægning af opgaverne til forskellige distriktsnavn, fx på skole- og socialområdet. De norske og svenske reformer er først og fremmest af administrativ karakter. I Oslo er opgaverne på det politiske plan henlagt til bydelsudvalg, som i øvrigt har rådgivende opgaver. Der kan nærmere henvises til afsnit 4 og bilag 2 til betænkningen.

Det er efter udvalgets opfattelse forudsat i kommissoriet, at bydelsrådene i København skal have mere generelle opgaver. Det ville utvivlsomt også opleves som snævert og dermed utilfredsstillende for et folkevalgt bydelsråd kun at beskæftige sig med én sektor.

I Herlevs frikommuneforsøg er en bred vifte af opgaver lagt ud til selvstændig varetagelse i lokaludvalgene. Den nøjagtige afgrænsning af opgaverne fremgår af Herlevs frikommuneregulativ. Reglerne her vil kunne være vejledende for, hvilke opgaver der i Københavns Kommune kan anses for egnede til udlægning til bydelsråd. Følgende opgaver skal nævnes:

Inden for det tekniske område og arealanvendelsesområdet: Lokalplaner angående områder for boligformål og dispensationer

fra sådanne lokalplaner, vedligeholdelse og istandsættelse af private fællesveje i byområder, trafiksaneringer og anden regulering af lokale trafikforhold.

Inden for miljøområdet: Klager over røggen og fritidsaktiviteter.

Inden for skoleområdet: Opgaver vedrørende timefordeling og timereduktion mv., fordeling af beløb til undervisningsmidler og kontorhold mv. samt vedligeholdelse og rengøring af skolerne. Endvidere afgiver lokaludvalgene indstilling om besættelse af stillinger som skoleinspektør og viceskoleinspektør samt stillinger som daglig leder af skolepasnings/skoletilsynsordning.

Inden for det kulturelle område: Opgaver vedrørende fritidscentre og anden fritidsvirksomhed for voksne.

Inden for det sociale område: Fastlæggelse af åbningstid og aldersgrænser i børneinstitutioner, opgaver vedrørende rengøring og vedligeholdelse samt anskaffelser til institutionerne mv. Endvidere ansætter lokaludvalget ledere og stedfortrædere for ledere. Endelig har lokaludvalgene visse opgaver inden for det forebyggende sociale arbejde, navnlig vejledning og rådgivning til unge arbejdsløse, enlige mødre, familier og andre grupper.

Ud over de opgaver, som er udlagt i Herlev, kan bl.a. peges på mulighederne for udlægning af opgaver vedrørende:

- biblioteker
- parker og andre offentlige anlæg
- byggesagsbehandling
- boligbyggeri
- sanering
- lokale trafikforhold, herunder parkeringsforhold
- miljøproblemer.

5.4.4. Udvalgets vurdering

Som det fremgår, er der efter udvalgets opfattelse en række opgaver, som vil være egnede til udlægning til bydelsråd, og hvor der også vil være fordele forbundet med en decentralisering. Det gælder først og fremmest inden for den kommunale servicevirksomhed og den lokalbetonede planlægning, men også inden for myndighedsudøvelsen vil der være opgaver af

konkret karakter, hvor lokale forskelle vil være acceptable, og hvor der samtidig vil være fordele forbundet med lokalkendskab.

Flertallet i Nærdemokratibetænkningen gav udtryk for, at kun ganske få opgaver ville være egnede til udlægning til folkevalgte lokalråd. Udvalget deler ikke denne opfattelse for så vidt angår bydelsråd i Københavns Kommune. Udvalget deler heller ikke flertallets skeptiske holdning, når det drejer sig om forholdet mellem bydelsråd og brugerorganer i København. De foreløbige erfaringer fra Herlevs frikommuneforsøg tyder på, at der vil kunne etableres en tilfredsstillende arbejdsdeling og tilfredsstillende samarbejdsrelationer mellem bydelsråd og brugerorganer.

Lovteknisk kan der vælges forskellige løsninger med hensyn til, hvem der skal træffe beslutning om udlægning. Afgørelsen kan træffes af Folketinget ved, at det udtrykkeligt i KSL/KHSL eller i speciallovgivningen fastsættes, hvilke opgaver der udlægges. En anden mulighed er at indføre hjemmel til, at de enkelte fagministre kan træffe afgørelsen om udlægning af konkrete opgaver inden for deres ressort. Endelig kan afgørelsen om udlægning træffes af borgerrepræsentationen selv.

Det vil være omstændeligt og upraktisk at fastsætte de enkelte opgaveområder direkte i lovgivningen. Valget må derfor stå mellem at lade fagministrene eller borgerrepræsentationen træffe afgørelsen. Det må antages, at det vil skabe de bedste muligheder for et godt samarbejde mellem borgerrepræsentationen og bydelsrådene, at det er borgerrepræsentationen selv, der træffer afgørelsen. De gode samarbejdsrelationer mellem de to organer er vigtige, bl.a. fordi bydelsrådenes aktiviteter skal finansieres af borgerrepræsentationen, jf. herom nedenfor i afsnit 5.9. Udvalget finder derfor, at afgørelsen bør træffes af borgerrepræsentationen.

En ulempe ved at lade borgerrepræsentationen træffe afgørelse kan være, at der vil være en vis tilbageholdenhed med at udlægge opgaver til bydelsråd, som jo kan have en anden politisk sammensætning end borgerrepræsentationen. Hvis det viser sig, at der opstår en sådan træghed i udlægningen, at der slet

ikke bliver tale om meningsfyldte opgaver for bydelrådene, kan det blive nødvendigt ved en lovændring at give fagministrene mulighed for at træffe beslutning om udlægning.

5.5. Bydelrådenes valg og sammensætning

I afsnit 2 er bydelråd/lokalråd defineret som lokale råd, der er valgt ved almindelige og lige valg blandt en bydels vælgere.

I dette afsnit undersøges, hvordan bydelrådene kan vælges, så de bliver egnede til at varetage de kompetencer og opgaver, der i afsnit 5.3. og 5.4. er foreslået henlagt til dem. Endvidere drøftes, hvor mange medlemmer (og evt. observatører) der skal vælges, og hvordan rådets formand og evt. næstformand skal vælges.

5.5.7. Valgret

Valgret til kommunalbestyrelsen har enhver, der er fyldt 18 år, har bopæl i kommunen, ikke er umyndiggjort samt enten har dansk indfødsret eller har haft fast bopæl i riget i de sidste 3 år forud for valget, jf. den kommunale valglovs § 1.

Valgret til kommunalbestyrelsen tilkommer således personer. De eksisterende "lokalråd" i København består derimod hovedsagelig af repræsentanter for forskellige foreninger o.lign., jf. afsnit 3.9.

I relation til bydelråd har udvalget overvejet, om man kan tillægge juridiske personer valgret, fx foreninger og boligselskaber med tilknytning til bydelen. Hvis valgret for foreninger mv. kombineres med valgret for enkeltpersoner, vil personer, der er medlemmer af foreningerne, og som bor i bydelen, imidlertid få en "ekstra" valgret. En sådan ordning vil derfor være i strid med princippet om almindelig og lige valgret. Valgret til foreninger mv. forekommer af denne grund ikke foreneligt med folkevalgte bydelråd. Derimod kan repræsentanter for foreninger og andre grupper evt. tillægges status som observatører, jf. nedenfor i afsnit 5.5.7.

Efter valgloven er bopæl i kommunen en forudsætning for valgret. I relation til bydelråd i København har udvalget overvejet, om tilknytningen til bydelen skal udformes som et

krav om bopæl, eller om tilknytningen kan være en anden, fx arbejdsplads eller besiddelse af fast ejendom i bydelen. Hvis kun personer med bopæl i bydelen tillægges valgret, kan det i nogle bydele give en sammensætning, som ikke er ganske repræsentativ for bydelens interesser, fx i city-området, hvor en stor del af ejendommene benyttes til forretninger og kontorer mv.

Efter udvalgets opfattelse vil den generelle interesse for bydelens anliggender normalt være størst hos personer med bopæl i området. Valgret til personer med anden tilknytning til bydelen kan desuden i visse tilfælde give valgtekniske problemer, fx med hensyn til dokumentation for medlemskab af en forening eller for et arbejdsforholds fortsatte beståen. Endelig skal det påpeges, at det kan give problemer, hvis der er forskellige valgregler til de forskellige bydelråd, og det vil næppe alle steder føles rimeligt at give valgret til andre end personer med bopæl.

Udvalget finder på denne baggrund, at bopælskriteriet bør fastholdes ligesom ved andre kommunale valg. Andre grupper, fx grundejernes, de erhvervsdrivendes og arbejdstageres interesser kan eventuelt kanaliseres ved, at deres sammenslutninger tillægges ret til at udpege et vist antal observatører til bydelrådene, jf. nærmere nedenfor i afsnit 5.5.7.

Udvalget finder de øvrige valgetsbetingelser i den kommunale valglov rimelige.

5.5.2. Valgbarhed

Enhver, som har valgret til en kommunalbestyrelse, er også valgbar til denne, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af kommunale råd, jf. den kommunale valglovs § 2.

Udvalget har overvejet, om der bør opstilles et supplerende valgbarhedskrav for bydelrådsmedlemmer, således at medlemmer af borgerrepræsentationen er udelukket fra at være medlemmer af bydelråd. Til støtte herfor kan anføres, at man undgår dobbeltmandater.

En sådan begrænsning gælder ikke i almin-

delighed ved valg til de kommunale råd. Der er således intet forbud mod, at en person samtidig er medlem af et amtsråd og en kommunalbestyrelse eller af folketinget. Derimod kan en person ikke samtidig være borgmester og amtsborgmester, jf. KSL § 6, stk. 4. Denne regel skyldes i følge lovbemærkningerne et ønske om at undgå speciel inhabilitet, idet amtsrådet er tillagt overordnede planlægningsbeføjelser, dispensationsmyndighed mv. Formanden har efter KSL § 7, stk. 2, krav på fritagelse, dersom han vælges til formand for en anden kommunalbestyrelse. Den, der vælges til formand såvel for en primærkommunes kommunalbestyrelse som for amtsrådet, har altså valgfrihed med hensyn til, hvilket af hvervene den pågældende ønsker at varetage.

I Herlevs frikommuneforsøg er der ikke formelt forbud mod personsammenfald, men der har været politisk enighed om ikke at udpege kommunalbestyrelsesmedlemmer til lokaludvalgene.

Udvalget vil anbefale, at der indføres en regel om, at ingen samtidig kan være medlem af borgerrepræsentationen og af et bydelsråd. Det udelukker ikke opstilling til valg begge steder, men såfremt en person opnår valg begge steder, må den pågældende vælge, om vedkommende vil være medlem af borgerrepræsentationen eller bydelsrådet.

For så vidt angår skolenævn kan kommunalbestyrelsen som en fælles ordning for alle skolenævn bestemme, at der skal udpeges et kommunalbestyrelsesmedlem som observatør. Hvis bydelsrådene får en selvstændig kompetence, ser udvalget ikke de store fordele ved en tilsvarende ordning i relation til bydelsrådene, men den kan dog bidrage til at lette kommunikationen. Udvalget vil i så fald pege på muligheden for, at borgerrepræsentanterne får observatørstatus.

Udvalget stiller sig tvivlende over for anvendelse af værdighedsbetingelsen i relation til medlemskab af bydelsråd. I givet fald måtte eventuelle valgbarhedssager formentlig indbringes for valgbarhedsnævnet. Da spørgsmålet om værdighedskravet for tiden overvejes i det valglovsudvalg, som indenrigsministeren har nedsat, har udvalget imidlertid ikke

fundet anledning til at drøfte spørgsmålet nærmere.

5.5.3. Valgperioden

Den kommunale valgperiode er 4 år, jf. den kommunale valglovs § 4.

Udvalget ser ingen grund til at pege på en længere valgperiode end 4 år. Det må forekomme rigtigst, at vælgerne i de enkelte bydele får mulighed for at afgive stemme til bydelsrådene mindst lige så hyppigt som til borgerrepræsentationen for at sikre, at rådernes medlemmer ikke fjerner sig for langt fra vælgernes ønsker.

Fordelen ved en kortere periode vil være, at bydelsrådene vil være bedre i overensstemmelse med vælgernes aktuelle holdninger. Imod en kortere valgperiode taler hensynet til kontinuitet i bydelsrådenes arbejde. Endvidere vil det være udgiftskrævende og besværligt at afholde valg med kortere intervaller, ligesom det kan frygtes, at valgdeltagelsen vil falde i tilfælde af hyppige valg.

Til støtte for en 4 års valgperiode kan endvidere anføres, at denne valgperiode benyttes ved valg til eksisterende brugerorganer som skolenævn og skolekommission.

En valgperiode på 4 år forekommer således at udgøre et hensigtsmæssigt kompromis mellem hensynene på den ene side til kontinuitet og på den anden side til overensstemmelse med vælgernes holdninger.

En valgperiode på 4 år indebærer endelig den store fordel, at selve valget kan afvikles samtidig med valget til borgerrepræsentationen, jf. nedenfor i afsnit 5.5.4.

5.5.4. Øvrige valgregler

Efter udvalgets opfattelse vil det være praktisk, at forberedelserne til valg af bydelsråd, selve afstemningens gennemførelse og opgørelsen af valget så vidt muligt vil kunne foregå efter den kommunale valglovs regler.

Hvis valgperioden bliver 4 år, vil bydelsrådsvalget kunne afvikles samtidig med kommunevalget. Der skal i så fald udleveres 2 stemmesedler til de stemmeberettigede i Københavns Kommune, men dette vil formentlig ikke give anledning til større problemer end i

det øvrige land, hvor amtsrådsvalg og kommunalbestyrelsesvalg afvikles samtidig.

Der kan dog opstå visse praktiske problemer, fordi der næppe vil være sammenfald mellem bydelenes og valgkredsens grænser. Efter den nye lov om valg til Folketinget (lov nr. 271 af 13. maj 1987) kan afstemningsområdernes afgrænsning ganske vist frit ændres af borgerrepræsentationen. Derimod er opstillingskredsens grænser direkte fastlagt i loven, og disse vil næppe i alle tilfælde udgøre en hensigtsmæssig grænse for bydelene.

5.5.5. *Borgerligt ombud*

Medlemskab af kommunale råd er et borgerligt ombud, dvs. at hvervet er pligtmæssigt. Dette følger af den kommunale valglovs § 27, hvorefter enhver, der er valgbar til kommunalbestyrelsen, har pligt til at modtage valg, med mindre der foreligger særlige fritagelsesgrunde.

En fravigelse af de almindelige valgeregler må kræve særlige grunde, og sådanne grunde ses ikke at foreligge m.h.t. spørgsmålet om borgerligt ombud. Medlemskab af folkevalgte bydelsråd bør derfor efter udvalgets opfattelse være et borgerligt ombud.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det i praksis er uhyre sjældent, at der indvælges personer i de kommunale råd, som ikke er villige hertil.

5.5.6. *Medlemstal*

To modstridende hensyn kan anføres vedrørende medlemstallet i bydelsråd. Et stort medlemstal medfører, at flere borgere kan inddrages i beslutningsprocessen, og at flere interesser kan blive repræsenteret. Imod at gøre bydelsrådene store taler, at beslutningsprocessen bliver tungere og rådene derved mindre effektive.

Efter KSL § 5 skal kommunalbestyrelsens medlemstal være mindst 5 og højst 25 (i amtskommunerne og i Odense, Aalborg og Århus kommuner dog mindst 13 og højst 31). Medlemstallet fastsættes i styrelsesvedtægten. Ved sin stadfæstelse af vedtægter følger Indenrigsministeriet følgende retningslinier:

Indtil 3.500 indbyggere:	højst 13 medl.
3.500-9.999 indbyggere:	højst 17 medl.
10.000-49.999 indbyggere:	højst 21 medl.
Over 50.000 indbyggere:	højst 25 medl.

Hvis disse maksimumsgrænser benyttes ved fastsættelse af medlemstallene i 14 bydelsråd, vil det maksimale medlemstal ligge mellem 17 og 25 medlemmer. Dette er dog efter udvalgets opfattelse for højt, jf. nedenfor.

Medlemstallet i de nuværende lokalråd i København varierer mellem 11 og 33 medlemmer.

I udkastet til regulativ for bydelsråd fra 1975 var foreslået et medlemstal på 15 medlemmer i bydelsrådene.

I Herlevs lokaludvalg er der 9 medlemmer og 4 observatører. Ballerup bydelsting har 27 medlemmer.

Efter udvalgets opfattelse må medlemstallet i bydelsrådene afhænge af, hvilke opgaver og hvilken kompetence rådene skal have. Hvis rådene kun har rådgivende status, kan det tale for at lade flere interesser komme til orde. Hvis rådene derimod skal træffe afgørelser, taler effektivitetshensyn for et mindre medlemstal. Medlemstallet må i øvrigt også afhænge af, om der tillige vælges observatører med taleret, idet det er det totale antal deltagere i møderne, som er afgørende for, hvor tung arbejdsgangen bliver. Endvidere forekommer det rimeligt at tillægge indbyggertallet en vis vægt ligesom ved fastsættelsen af kommunalbestyrelsens medlemstal.

I de tidligere afsnit har udvalget anbefalet, at bydelsrådene får selvstændig kompetence på en række væsentlige sagsområder. Hvis denne anbefaling følges, må den fornødne effektivitet i beslutningsprocessen sikres. Bydelsrådene bør i så fald ikke have et for stort medlemstal. Et medlemstal på mellem 9 og 15 medlemmer forekommer umiddelbart passende. Det må dog erkendes, at det er umuligt at pege på et bestemt medlemstal som "det rigtige".

5.5.7. *Observatører*

I afsnit 5.5.1. og 5.5.2. har udvalget anbefalet, at valgret og valgbarhed kun tillægges perso-

ner med bopæl i de enkelte bydele. Medlemskab er således forbeholdt denne persongruppe. Samtidig er imidlertid nævnt muligheden for at tillægge foreninger og andre grupper ret til at udpege et vist antal observatører til bydelsrådene. Det kan således overvejes at give observatørstatus til fx repræsentanter for afdelingsbestyrelser i almennyttige boligselskaber, grundejerforeninger, handelsstandsforeninger, idrætsforeninger og børne- og ungdomsforeninger.

Observatører har ikke stemmeret. Der kan i øvrigt være tale om observatører med og uden taleret. Begge typer af observatører kan orientere deres grupper om baggrunden for bydelsrådets beslutninger. Hvis observatørerne tillægges taleret, kan de desuden fremføre deres gruppers synspunkter under bydelsrådets drøftelser, således at disse synspunkter kan indgå i beslutningsgrundlaget. De må i den forbindelse også kunne fremsætte forslag. Observatører med taleret kan derfor anses for "medlemmer uden stemmeret". Observatørernes ret til at deltage i møderne kan evt. begrænses, enten således at de udelukkes fra at deltage i forhandlingerne om bestemte sagstyper, fx sager vedrørende enkeltpersoner, eller således, at de kun kan deltage i den del af forhandlingerne, som vedrører deres interesseområde, fx skolesager.

Hvis flere foreninger mv. i fællesskab skal udpege en observatør, må der fastsættes supplerende regler om, hvorledes valget skal foretages, hvis der i de pågældende foreninger mv. ikke kan opnås enighed om valget. En mulighed vil være, at borgerrepræsentationen udpeger de pågældende, eventuelt blandt personer, som er indstillet af foreningerne. Denne løsning er valgt i Herlevs frikommuneregulativ og i skolestyrelsesloven ved valg til ungdomsskolenævn, fritidsnævn og voksenunder visningsnævn, jf. lovens § 11. En anden mulighed er at lade bydelsrådene udpege observatørerne i tilfælde af uenighed.

I hvert af Herlevs lokaludvalg er der 4 observatører. Desuden deltager lærerrådsrepræsentanter samt skoledirektøren i lokaludvalgenes behandling af skolesager.

Københavns Amtskommune og Esbjerg

Kommune har iværksat frikommuneforsøg med observatørordninger i økonomiudvalget. Forsøgene indebærer, at de politiske grupper, som ikke er repræsenteret i økonomiudvalget, kan deltage i udvalgets møder med observatørstatus.

Udvalget finder det rimeligt at lade muligheden stå åben for deltagelse af forskellige observatørgrupper i bydelsrådene. Herved kan de pågældende gruppers interesser blive tilgodeset i bydelsrådenes arbejde. Det er dog sandsynligt, at behovet for observatører vil variere i de forskellige bydelsråd, både med hensyn til antal og hvilke interesser de skal repræsentere. Fx kan det i city-området forekomme mere påkrævet at have de erhvervsdrivende repræsenteret end andre steder. Udvalget vil derfor på dette område fravige det generelle udgangspunkt om ensartede regler for bydelsrådene. Det foreslås at lade de enkelte bydelsråd selv træffe beslutning om, hvorvidt de ønsker observatører og i givet fald, hvilke observatører de ønsker. Der vil også kunne træffes beslutning om at lade observatører deltage i visse typer af sager, fx lærerrepræsentanter i skolesager.

Hvis observatørerne ikke har taleret, har det mindre betydning, hvor mange observatører der deltager i møderne. Udvalget finder imidlertid ikke, at det har megen mening at have observatører uden taleret, hvis bydelsrådenes møder, som det foreslås nedenfor i afsnit 5.6.1., bliver offentlige. Udvalget foreslår derfor, at der bliver tale om observatører med taleret. Til gengæld foreslås antallet af observatører fastsat til højst halvdelen af bydelsrådets medlemstal for at undgå, at et meget stort antal observatører belaster beslutningsprocessen.

En adgang til deltagelse af observatører kræver lovhjemmel, jf. nedenfor i afsnit 8.

5.5.8. Valg af formand og evt. næstformand
Kommunalbestyrelsens formand vælges på det konstituerende møde, jf. KSL § 6 og KHSL § 4. Valget foregår som et såkaldt bundet flertalsvalg. Det bundne flertalsvalg sikrer, at der er den bredest mulige opbakning bag den, der vælges til formand. Ved de 2 før-

ste afstemninger kræves absolut flertal for at opnå valg (medmindre der kun afgives stemme på én kandidat). Opnås sådant flertal ikke, foretages ved en tredje afstemning bundet valg mellem de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer. Det betyder, at de medlemmer, som ikke kan få valgt den formandskandidat, som de helst vil have, får mulighed for at stemme på den, som de herefter foretrækker.

Herlevs lokaludvalg vælger formand efter de regler, der gælder for de stående udvalg.

Udvalget finder, at valg af formand for et folkevalgt bydelråd har større lighed med et borgmestervalg og vil derfor finde det rimeligt, at der skal anvendes bundet flertalsvalg ved bydelrådenes valg af formand.

Efter KSL § 6, stk. 2, har valget af kommunalbestyrelsens formand gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Herved tilgodeses først og fremmest hensynet til kontinuiteten i det kommunale styre, specielt i administrationen. Herudover tages imidlertid også et socialt hensyn, idet borgmesterhvervet er en heltidsbeskæftigelse, og mange borgmestre kan derfor have vanskeligt ved uden varsel at vende tilbage til et tidligere arbejde eller skaffe sig et nyt.

Udvalget har overvejet gyldighedsperioden for valg af formænd for bydelrådene. For en overførelse af reglerne om borgmestervalg taler hensynet til kontinuitet i den daglige ledelse af bydelrådenes administration. Imod taler det ønskelige i at kunne afsætte en formand, som ikke længere har flertallets tillid. Der må således bl.a. lægges vægt på, om bydelrådene får egen administration. I så fald er det mere væsentligt, at der er kontinuitet i hvervets udførelse. Spørgsmålet om de administrative forhold behandles nedenfor i afsnit 5.7. Med hensyn til formandens økonomiske forhold må det tillægges vægt, om formandshvervet bliver et heldagshverv. Hvis formanden alene får et mindre vederlag, fx 10% af borgmestervederlaget, kan dette tale for, at formanden godt kan udskiftes midt i en valgperiode.

Det er muligt, at formandsopgaverne får et sådant omfang, at formanden bør heltidsvederlægges.

Formandsvalget bør efter udvalgets opfattelse have gyldighed for bydelrådenes funktionsperiode.

Valg af næstformand/næstformænd for kommunalbestyrelsen foregår efter samme regler som valg af formand, jf. KSL § 6 og KHSL § 6. Flere næstformænd vælges efter forholdstalsvalgmåden.

Næstformandens opgave er at fungere i formandens forfald på grund af sygdom, ferie eller andre årsager. Det forekommer derfor praktisk også at vælge en næstformand for bydelrådene. En næstformand forekommer tilstrækkelig. Herlevs lokaludvalg har begge valgt en næstformand, uanset at regulativet ikke indeholder regler herom. Udvalget vil foreslå, at valget foregår efter samme regler som formandsvalget.

5.6. Bydelrådenes styrelse

Bydelrådene er kollegiale organer. Der må derfor gives regler for deres styrelse, dvs. regler om de politiske organers beslutningsproces. I dette afsnit behandles de forskellige spørgsmål vedrørende bydelrådenes interne beslutningsproces. Det drejer sig først og fremmest om bydelrådenes egen beslutningsproces, men spørgsmål om beslutningsprocessen i eventuelle udvalg o.lign. samt spørgsmål om formandens beføjelser vil også blive drøftet. I denne sammenhæng behandles tillige reglerne om de enkelte medlemmers rettigheder og pligter i forbindelse med beslutningsprocessen, herunder retten til vederlag mv.

Til styrelsesregler i vid forstand kan også henregnes reglerne om sekretariatsbetjening af de politiske organer, dvs. en del af reglerne om forvaltningens indretning. Disse spørgsmål behandles i afsnit 5.7.

Reglerne om den politiske beslutningsproces omfatter ud over bydelrådenes interne beslutningsproces også de regler, der regulerer forholdet mellem bydelrådene og borgerrepræsentationen. Disse regler har dog også en nær sammenhæng med andre regelsæt, nemlig dels reglerne om bydelrådenes kompetence og dels reglerne om forholdet til andre myndigheder, dvs. reglerne om klageadgang og om tilsyn. Reglerne om forholdet til bor-

gerrepræsentationen behandles i afsnit 5.8.

Som nævnt i afsnit 5.1. finder udvalget, at der ved fastlæggelsen af styrelsesreglerne for bydelsrådene så vidt muligt bør tages udgangspunkt i allerede gældende styrelsesregler, dvs. først og fremmest reglerne i den kommunale styrelseslovgivning.

5.6.1. Bydelsrådenes egen beslutningsproces
Folkevalgte bydelsråd må anses for kommunale organer, som skal behandle kommunale opgaver enten ved at træffe selvstændige afgørelser eller ved at udføre rådgivende funktioner. En række regler i de kommunale styrelseslove og i normalforretningsordenen for kommuner om beslutningsprocessen i kommunalbestyrelsen og i udvalgene vil derfor være egnede til at overføre på bydelsrådene, evt. med visse tillempninger.

Bydelsrådene må udøve deres virksomhed i møder. Det forekommer rigtigst, at bydelsrådene ligesom kommunalbestyrelsen selv træffer beslutning om, hvornår og hvor disse møder skal afholdes, jf. KSL § 8 og KHSL § 8. Ligesom en kommunalbestyrelses møder normalt skal afholdes i kommunen, bør det tilstræbes, at bydelsrådets møder afholdes i bydelen, i hvert fald såfremt møderne skal være offentlige.

Kommunalbestyrelsens møder er offentlige, jf. KSL § 10 og KHSL § 9. Begrundelsen er bl.a., at vælgerne skal kunne kontrollere, hvorledes deres valgte repræsentanter udøver hvervet i kommunalbestyrelsen. Dette hensyn synes også at kunne begrunde, at bydelsrådenes møder som udgangspunkt bør være offentlige.

Til støtte for offentlige møder kan endvidere anføres, at det er et formål med etablering af bydelsråd at forbedre kommunikationen mellem bydelens borgere og deres politiske repræsentanter. Dette hensyn varetages bedst, hvis borgerne har adgang til at overvære bydelsrådenes møder.

Der må dog gælde visse undtagelser. Visse typer af sager behandles for lukkede døre i kommunalbestyrelsen, jf. KSL § 10, KHSL § 9 og normalforretningsordenens § 1. De samme undtagelser må gælde for bydelsråd.

En forudsætning for, at borgerne kan overvære de offentlige møder, er, at de på forhånd bliver orienteret om mødetid og -sted, fx i annoncer i lokalpressen. Endvidere må der være fornøden plads i mødelokalet.

Også medlemmerne af bydelsrådene må indkaldes til møderne med et passende varsel og have mulighed for at orientere sig om dagsordenen og de sager, der skal behandles på møderne. Der bør herom gælde samme regler som for kommunalbestyrelsesmøder, jf. KSL § 8 og KHSL § 8.

Efter KSL § 8, stk. 4, har en kommunalbestyrelse pligt til at fremlægge sine mødedagsordener og udskrift af beslutningsprotokollen, således at borgerne kan orientere sig om, hvad der foregår i kommunalbestyrelsen. Tilsvarende regler bør gælde for bydelsrådene.

Bydelsrådene må være beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Beslutninger træffes ved stemmeflertal, og en sags vedtagelse kræver kun én behandling, med mindre andet er særligt bestemt. Disse regler, som også gælder for kommunalbestyrelser i medfør af KSL §§ 11 og 12 og KHSL §§ 10 og 11, er almindeligt gældende regler for kollegiale organer.

Det kan endvidere anbefales, at bydelsrådenes beslutninger indføres i en beslutningsprotokol efter tilsvarende regler som i kommunalbestyrelsen, jf. KSL § 13 og KHSL § 13. Beslutningsprotokollen bør efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer vil kunne forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der af bydelsrådet skal fremsendes til borgerrepræsentationen eller anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem vil ved sagens fremsendelse kunne ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

Eventuelle observatører skal ikke underskrive protokollen og har ikke adgang til at få deres mening tilført protokollen.

Borgerrepræsentationens beslutningsprotokol skal kun underskrives af formanden og sekretæren. Det skyldes det store medlemstal i borgerrepræsentationen. Hvis udvalget for-

slag i afsnit 5.5.6. følges, vil bydelsrådenes medlemstal ikke overstige medlemstallet i kommunalbestyrelser uden for København. Der forekommer i så fald ikke at være behov for særregler med hensyn til underskrift af protokollen.

Kommunalbestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden, jf. KSL § 2 og KHSL § 2. Bydelsrådene må ligeledes selv kunne fastsætte deres forretningsorden, men en række af reglerne fra normalforretningsordenen, som er udtryk for almindelige retsgrundsætninger om kollegiale organers mødevirksomhed, må dog antages at være ufravigelige.

5.6.2. Udvalg

En kommunalbestyrelse nedsætter på sit konstituerende møde et økonomiudvalg og et antal stående udvalg til at varetage den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. I Københavns Kommune og de øvrige magistratskommuner vælges dog en magistrat til at varetage den umiddelbare forvaltning samt faste udvalg til at udføre visse rådgivende funktioner.

Herudover kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg med hjemmel i KSL § 17, stk. 4. Sådanne udvalg skal ikke nødvendigvis vælges for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode, men kan fungere som ad hoc udvalg til drøftelse og behandling af konkrete problemer.

I Herlevs lokaludvalgsforsøg er det tillagt vægt, at der ikke etableres stående udvalg, men kun ad hoc udvalg. I Ballerups forsøg står det bydelstinget frit for, om man vil nedsætte forretningsudvalg, stående udvalg eller ad hoc udvalg.

Hvis der nedsættes stående udvalg under bydelsrådene, kan fordelingen af sager mellem disse ske efter saglige kriterier i lighed med fordelingen mellem kommunalbestyrelsens stående udvalg. En anden mulighed er at fordele sagerne til udvalg efter geografiske kriterier. Men man kan også vælge at undvære stående udvalg og i stedet nedsætte ad hoc udvalg efter behov.

Udvalget er skeptisk over for nedsættelse af udvalg efter geografiske kriterier, idet man

herved risikerer i realiteten at splitte bydelene mere end at samle dem om det lokale arbejde i bydelrådet.

Spørgsmålet om nedsættelse af udvalg må ligesom en række andre styrelsesmæssige spørgsmål afhænge af, hvilken kompetence og hvilke opgaver der henlægges til bydelsrådene. Hvis der som tidligere foreslået lægges et relativt stort antal sager ud til selvstændig varetagelse, vil der utvivlsomt være behov for visse udvalg. Det gælder især, hvis der er tale om opgavetyper, som indebærer en konkret sagsekspedition. Behovet for at nedsætte udvalg under et bydelråd afhænger også af andre forhold. Hvis bydelrådet er stort og dermed et relativt tungt organ at arbejde med, kan dette tale for at nedsætte mindre udvalg under bydelrådet til at varetage den umiddelbare forvaltning. Imod nedsættelse af stående udvalg taler, at disse vil betyde en formalisering af bydelsrådenes arbejde og medføre risiko for, at bydelsrådenes medlemmer mister det samlede overblik over opgaverne.

Nedsættelse af stående udvalg vil kræve særlig hjemmel, herunder særlige regler om udvalgenes mødevirksomhed mv. i lighed med de regler, der gælder for en kommunalbestyrelsens stående udvalg. Nedsættelse af ad hoc udvalg kan ske uformelt, men det må dog anbefales, at der etableres en hjemmel hertil, som kan udformes i lighed med KSL § 17, stk. 4.

Efter KSL § 18 varetager økonomiudvalget økonomiske og administrative opgaver, løn- og personalesager samt samordning af planlægningen.

Efter udvalgets forslag nedenfor i afsnit 5.9. skal bydelsrådene ikke have skatteudskrivningsret. De skal muligvis have en vis egen administration, jf. afsnit 5.7. De fleste af økonomiudvalgets opgaver må i øvrigt efter deres art fortsat være placeret hos borgerrepræsentationen, da samordning og planlægning ikke er egnede til udlægning.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at der vil være behov for nedsættelse af egentlige økonomiudvalg under bydelsrådene. Eventuelle økonomiske og administrative opgaver vil kunne henlægges til et (stående) udvalg.

5.6.3. Formandens beføjelser

Reglerne om kommunalbestyrelsens formand - borgmesteren - findes i KSL kapitel IV. En borgmester i en udvalgsstyret kommune har en række beføjelser som formand for kommunalbestyrelsen, som øverste daglig leder af administrationen og som koordinator.

Borgmesteren har for det første almindelige mødelederbeføjelser, dvs. beføjelse til at forberede møderne og indkalde medlemmerne, lede forhandlinger og afstemninger og drage omsorg for, at beslutninger indføres i beslutningsprotokollen, jf. KSL § 30. Tilsvarende beføjelser tilkommer formanden for borgerrepræsentationen efter KHSL § 25. Disse mødelederbeføjelser må utvivlsomt også tillægges formanden for et bydelsråd.

Efter KSL § 31, stk. 2, har borgmesteren den øverste daglige ledelse af kommunens administration. I Københavns Kommune er denne beføjelse delt mellem de enkelte magistratsmedlemmer.

Hvilke beføjelser der på dette område bør tilkomme en formand for et bydelsråd, må afhænge af, hvorledes bydelsrådets administration tilrettelægges. Der kan herom henvises til afsnit 5.7.

Efter KSL § 18 er borgmesteren formand for økonomiudvalget, som varetager størstedelen af de koordinerende opgaver. Desuden har borgmesteren efter KSL § 31 a nogle koordinerende beføjelser i relation til de stående udvalg. En overførelse af disse beføjelser har kun betydning, såfremt der nedsættes stående udvalg under bydelsrådene, og disse får tillagt kompetence til at afgøre sager på egen hånd ("umiddelbar forvaltning"). I så fald vil det formentlig være hensigtsmæssigt at tillægge formanden for bydelsrådet visse koordinerende beføjelser. Udvalget har dog ikke umiddelbart fundet, at der vil være behov herfor.

Herudover kan en borgmester på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, jf. KSL § 31, stk. 1. Tilsvarende beføjelser tilkommer en udvalgsformand efter KSL § 22, stk. 2. Beføjelserne tilkommer ikke formanden for borgerrepræsentationen. Derimod kan lokaludvalgsformændene i Herlev

afgøre hastesager og utvivlsomme sager på udvalgets vegne.

Udvalget finder, at disse beføjelser, som er almindelige formandsbeføjelser, bør tillægges formanden for et bydelsråd.

5.6.4. Medlemmernes rettigheder og pligter

I forbindelse med reglerne om bydelsrådenes styrelse er det naturligt at omtale de regler, der må gælde m.h.t. medlemmernes rettigheder og pligter. Det drejer sig om spørgsmål om mødepligt, stemmepligt, inhabilitet samt adgang til at indkalde stedfortræder og til at udtræde af bydelsrådet. Endvidere omtales retten til vederlag mv. i afsnit 5.6.5.

Der kan vælges forskellige løsninger med hensyn til pligternes omfang, men der må under alle omstændigheder tages stilling til, hvilke regler der skal gælde. Efter udvalgets generelle udgangspunkt vil det være naturligt, at der i vid udstrækning anvendes samme regler, som gælder for medlemmerne af kommunalbestyrelsen/borgerrepræsentationen.

Udvalget vil således anbefale, at bydelsrådenes medlemmer ligesom borgerrepræsentanterne får pligt til at deltage i møderne og til at stemme i de enkelte sager.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet vil gælde for bydelsrådene. Medlemmerne af bydelsråd kan således ligesom medlemmerne af en kommunalbestyrelse være inhabile, hvis de har en væsentlig uvedkommende interesse i en konkret sag. Bydelsrådene må derfor i de konkrete sager tage stilling til, om et medlem har en sådan interesse i en sag, at den pågældende skal udelukkes fra at deltage i rådets forhandlinger og afstemninger om sagen. Medlemmerne bør ligeledes have pligt til at underrette bydelsrådet, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om den pågældendes habilitet. Der kan henvises til KSL § 14 og KHSL § 14.

Efter KSL § 15, stk. 2, og KHSL § 15, stk. 2, indkaldes der stedfortræder, hvis et medlem forventes at være forhindret i at varetage sit hverv i en periode af mindst en måned p.g.a. sin helbredstilstand, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger el. lign.

Udvalget finder det mest naturligt, at man

på dette område vælger at benytte samme regler, som gælder for kommunalbestyrelsen, dvs. indkaldelse af stedfortræder ved forventet fravær af mindst 1 måneds varighed.

I Herlevs frikommuneforsøg er hvervet som medlem af lokaludvalgene kun et borgerligt ombud for kommunalbestyrelsesmedlemmer, mens det er frivilligt for andre, om de vil påtage sig hvervet. Et lokaludvalgsmedlem, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan dog kun udtræde af lokaludvalget inden funktionsperiodens udløb efter regler svarende til den kommunale valglovs § 34 b (dvs. hvis medlemmet på grund af sin helbredstilstand, varetagelsen af offentligt hverv, forretninger el.lign. har rimelig grund til at ønske sig fritaget for hvervet). Kommunalbestyrelsen og den pågældendes gruppe kan heller ikke ved en ensidig beslutning udskifte et lokaludvalgsmedlem i funktionsperioden. Hvis et medlem udtræder af lokaludvalget, indtræder den pågældendes personlige stedfortræder, som er udpeget samtidig med medlemmet af den samme gruppe i kommunalbestyrelsen. Hvis også stedfortræderen udtræder, besættes den ledigblevne plads ligeledes af den samme gruppe.

Reglerne i Herlevs regulativ kan ikke overføres på folkevalgte bydelsråd, men vil være anvendelige på bydelsudvalg, som er udpeget af borgerrepræsentationen, jf. afsnit 6.5.4.. Udvalget har som nævnt i afsnit 5.5.5. fundet, at hvervet som medlem af bydelsråd skal være et borgerligt ombud. Der kan derfor heller ikke være fri adgang for medlemmerne til at udtræde, men tilladelse til at udtræde må gives af bydelsrådet, hvis der foreligger særlige fritagelsesgrunde. Der kan henvises til fritagelsesgrundene i den kommunale valglov. Hvis et medlem udtræder, må den første på stedfortræderlisten indkaldes.

5.6.5. Vederlag

Kommunalbestyrelsesmedlemmer har ret til enten et fast vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Herudover får de mødediæter og i visse tilfælde befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fravær fra hjemstedet, jf. KSL § 16. Borgerrepræsentationens med-

lemmer får alene et fast vederlag, jf. KHSL § 16.

Medlemmerne af Herlevs lokaludvalg - men ikke observatørerne - får diæter efter reglerne i KSL § 16. Formændene får et vederlag, som udgør 10% af borgmesterens vederlag.

Udvalget finder, at vederlagsordningen til medlemmer af bydelsråd må ses i sammenhæng med den vederlagsordning, der gælder i borgerrepræsentationen. Så længe borgerrepræsentanterne får et fast vederlag, vil det være upraktisk at indføre diæter mv. til medlemmer af bydelsråd i Københavns Kommune. Hvis der imidlertid indføres ret til diæter mv. for borgerrepræsentanterne som led i overgang til et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre, bør bydelsrådenes medlemmer have samme form for vederlæggelse.

Til formanden for bydelsrådet vil det formentlig være rimeligt at fastsætte et noget højere vederlag end til de øvrige medlemmer p.g.a. de særlige arbejdsopgaver, som påhviler formanden. Hvis der nedsættes (stående) udvalg, kan et særligt vederlag til udvalgenes medlemmer og formænd blive aktuelt, hvis der i øvrigt kun ydes et fast vederlag ("magistratsmodellen"). Derimod finder udvalget ikke, at der er grund til at yde vederlag eller diæter til observatørerne, som må anses for interesserepræsentanter. Endelig har udvalget overvejet, om der bør ydes et særligt vederlag til bydelsrådets næstformand. Udvalget finder dog ikke, at der umiddelbart vil være noget behov herfor.

5.7. Sekretariatsbetjening og administration i øvrigt

For at kunne fungere må bydelsrådene have et vist administrationsapparat til rådighed. Der kan peges på to muligheder, nemlig enten etablering af et selvstændigt administrationsapparat eller sekretariatsbetjening fra den eksisterende kommunale administration. Der må i øvrigt sondres mellem politisk og administrativ decentralisering af forvaltningen.

I Herlevs lokaludvalgsforsøg er der stillet en halvtidssekretær til rådighed for hvert lokaludvalg, men forvaltningen er ikke i øvrigt decentraliseret. De to lokaludvalgs formænd

har en ugentlig træffetid i et kontor i lokalområdet.

Det er dog nok begrænset, hvilke paralleller der på dette område kan drages mellem Herlev og København. De københavnske bydelsråd vil få et langt større befolkningsunderlag og og må derfor også forventes at få langt flere sager.

Etablering af et selvstændigt administrationsapparat indebærer, at der sker en politisk decentralisering, dvs. at bydelsrådets formand bliver øverste daglig leder af bydelsrådets administration og således personalets foresatte. En opbygning af en sådan selvstændig administration forudsætter derfor, at bydelsrådene har en nogenlunde fast kreds af opgaver til selvstændig varetagelse. En selvstændig administration er derimod ikke egnet, hvis bydelsrådene hovedsagelig skal varetage opgaver i henhold til delegation fra borgerrepræsentationen, idet omfanget af opgaver i så fald vil kunne variere. En selvstændig administration er heller ikke særlig egnet, hvis man ønsker en gradvis udlægning af opgaver til selvstændig varetagelse.

Etableringen af en selvstændig administration vil i øvrigt kunne støde på praktiske problemer, idet de ansatte i Københavns Kommune muligvis ikke er forpligtet til at lade sig overflytte til beskæftigelse i bydelsrådene. Endvidere kan der tænkes vanskeligheder med at finde egnede administrationslokaler mm.

På den anden side vil selvstændige administrationer formentlig give bydelsrådene større gennemslagskraft, bl.a. fordi der kan opnås en større samhørighed mellem det politiske og det administrative plan.

Fordelen ved at lade bydelsrådene sekretariatsbetjene af den eksisterende kommunale administration vil først og fremmest være den administrative kontinuitet. Desuden undgås problemer med hensyn til at overflytte personale til bydelsrådene.

Ulemperne er først og fremmest, at det vil være vanskeligt for de ansatte at have to politisk-administrative chefer - nemlig både formanden for bydelsrådet og den pågældende forvaltningsafdelings borgmester. Hvis by-

delsrådene ønsker en bedre betjening, og borgmesteren ikke kan tiltræde dette, foreligger der en konflikt, som kan tænkes skærpet, fordi den politiske ledelse de to steder kan være forskellig.

Hvis bydelsrådene skal betjenes af den eksisterende administration, må det i øvrigt forudsættes, at der stilles bestemte medarbejdere til rådighed for bydelsrådene, og/eller at der etableres særlige kontaktpersonsordninger. Der vil under alle omstændigheder være behov for sekretærbistand til bydelsrådenes driftsopgaver i snæver forstand, dvs. indkaldelse af møder, udsendelse af materiale, udarbejdelse af beslutningsprotokoller mv.

Det forekommer vanskeligt at vurdere, hvilken administration der vil være mest omkostningskrævende. En decentral administration kan frygtes at få en tendens til at vokse og dermed blive mere kostbar. Der kan også tænkes ekstra omkostninger i forbindelse med koordination mellem den centrale og den lokale administration. På den anden side kan en lokal administration opnå større lokalkendskab og få større muligheder for at overskue problemerne. Den kan derfor også fungere mere uformelt og smidigt og dermed blive billigere og mere effektiv.

Hvis bydelsrådene som tidligere foreslået hovedsageligt skal træffe selvstændige afgørelser, vil der ikke blive behov for koordination i større udstrækning. Nogle sager vil skulle afgøres i bydelen, mens andre skal afgøres på rådhuset. Derimod vil der blive et betydeligt koordinationsbehov, hvis bydelsrådene får rådgivende status og dermed skal høres, inden borgerrepræsentationen træffer afgørelse i sagerne.

For borgerne vil det være lettere, hvis den geografiske afstand til administrationen bliver mindre. Det vil også være en fordel, hvis det administrative system bliver mindre og dermed mere overskueligt. Det kan desuden give et bedre grundlag for afgørelserne i sagerne. Disse fordele for borgerne vil imidlertid kunne opnås, selv om det politiske ansvar for bydelens administration ikke overgår til bydelsrådene, hvis der gennemføres en administrativ decentralisering. En sådan decentra-

lisering af forvaltningen er allerede sket inden for visse forvaltningsgrene i Københavns Kommune på grund af kommunens størrelse, men det er sket på forskellig vis. Uanset hvor det politiske ansvar for forvaltningen placeres, må det anses for en fordel, at decentralisere på det administrative plan koordineres, fx med bydelene som overordnet inddelingsgrundlag.

Hvis der, som beskrevet i afsnit 5.3.5., bliver tale om en gradvis udlægning af opgaver til bydelserådene, kan dette tale for at ændre administrationen mindst muligt. Hertil kommer, at etablering af bydelseråd i begyndelsen må have et vist forsøgspræg, og der vil utvivlsomt efter en vis periode være behov for en evaluering, som kan føre til ændringer i den fastlagte opgavefordeling. Sådanne ændringer kan vanskeliggøres, hvis bydelserådene har fået en selvstændig administration. Udvalget har derfor i sit lovudkast foreslået, at borgerrepræsentationen drager omsorg for bydelserådernes sekretariatsbetjening.

Hvis der henlægges opgaver til bydelserådene af blot nogen betydning, vil udvalget anbefale, at der sker en administrativ decentralisering, således at der etableres et (administrativt) "bydelsskontor" eller et "bydelsssekretariat".

5.8. Forholdet til borgerrepræsentationen

Det må overvejes, i hvilket omfang borgerrepræsentationen skal kunne gribe ind i bydelserådernes forvaltning af deres anliggender, og i hvilken udstrækning bydelserådernes medlemmer skal kunne standse beslutninger, som er truffet af bydelserådene, ved at indbringe dem til borgerrepræsentationens afgørelse. Spørgsmålet om forholdet til borgerrepræsentationen er formelt en del af styrelsesreglerne og behandles derfor her. Reelt har spørgsmålet dog også megen sammenhæng med spørgsmålet om bydelserådernes kompetence, idet kompetencen begrænses i det omfang, borgerrepræsentationen kan gribe ind, eller de enkelte medlemmer af bydelserådet kan indbringe sager for borgerrepræsentationen. Der er endvidere en vis sammenhæng med reglerne om forholdet til andre myndig-

heder, dvs. reglerne om klagemyndigheders og tilsynsmyndighedens indgrebsmuligheder over for bydelserådernes afgørelser. Disse spørgsmål behandles i afsnit 5.11. og 5.12.

5.8.1 Borgerrepræsentationens indgrebsmuligheder

Behovet for indgriben fra borgerrepræsentationens side afhænger af, hvilken kompetence bydelserådene har, jf. ovenfor i afsnit 5.3.

Hvis bydelserådene alene er rådgivende, er der ikke behov for indgriben. Kompetencen til at træffe afgørelser ligger i så fald fortsat hos borgerrepræsentationen.

Kompetence tillagt et bydelseråd ved delegation vil borgerrepræsentationen kunne tilbagekalde i overensstemmelse med de almindelige regler om delegation. Det betyder, at kompetencen altid vil kunne tilbagekaldes med virkning for fremtiden. Beslutninger, som er truffet af et bydelseråd i henhold til delegation, vil borgerrepræsentationen kunne omgøre i samme omfang, som hvis den selv havde truffet beslutningen. Borgerrepræsentationen kan i forbindelse med delegationen fastsætte bestemmelser om en vis indsigt i bydelserådets beslutninger for at skabe praktisk mulighed for omgørelse.

Hvis bydelserådet har fået tillagt en selvstændig kompetence, vil en indgriben fra borgerrepræsentationen være et brud på selvstændigheden. Det forhindrer ikke, at der ved udtrykkelig hjemmel kan etableres en indgrebsmulighed. Et væsentlig formål med etablering af selvstændige bydelseråd vil imidlertid være at aflaste borgerrepræsentationen, og dette formål kan ikke nås, hvis sagerne alligevel bringes op i borgerrepræsentationen. Det må derfor anbefales, at hjemmel til sådanne indgreb begrænses mest muligt eller helt undgås.

Det vil være en forudsætning for, at borgerrepræsentationen kan udnytte eventuelle omgørelses- og indgrebsmuligheder, at medlemmerne bliver bekendt med, hvad der foregår i bydelserådene. Den mest vidtgående orientering vil borgerrepræsentationens medlemmer få, hvis de enten automatisk eller efter anmodning får tilsendt dagsordener og

udskrifter af bydelsrådenes beslutningsprotokoller samt eventuelt sagsmateriale, jf. for så vidt angår de stående udvalg reglen i KSL § 20, stk. 5. Der vil dog i så fald blive tale om et meget omfangsrigt materiale, som formentlig kun vil være af ringe interesse for borgerrepræsentationens medlemmer. Udvalget vil derfor fraråde en sådan ordning.

En anden mulighed er at sende materialet til formanden for borgerrepræsentationen samt eventuelt til formanden for og medlemmerne af magistraten. Herved opnås en begrænsning af informationsmængden til de menige medlemmer. Formanden m.fl. må i så fald have pligt til at orientere borgerrepræsentanterne i tilfælde, hvor de skønner, at indgreb kan være ønskeligt/påkrævet.

Uanset om borgerrepræsentationen får tillagt en indgrebsret, kan det tænkes, at borgerrepræsentanter, der bor i de enkelte bydele, vil have interesse i at være orienteret om arbejdet i det pågældende bydelsråd. Udvalget har ovenfor i afsnit 5.6.1. anbefalet, at dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller for bydelsrådenes møder fremlægges et eller flere steder i bydelen på tilsvarende måde som materialet vedrørende kommunalbestyrelsens møder. Borgerrepræsentanterne vil derfor ligesom andre borgere i bydelen kunne gennemse det nævnte materiale. I nogle kommuner udsendes materialet efter anmodning til interesserede borgere. Udvalget kan pege på muligheden for, at bydelsrådene gennemfører en tilsvarende ordning, som vil kunne lette borgerrepræsentanternes muligheder for at følge med i arbejdet.

Herudover vil borgerrepræsentanterne kunne orientere sig om sager, der er til behandling i bydelsrådene, efter de almindelige regler i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

5.8.2. Standsningsret for bydelsrådenes medlemmer

Efter KSL § 23 kan ethvert medlem af et stående udvalg standse en beslutning, som er truffet af udvalget, og forlange sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

I relation til bydelsråd vil en standsningsret

betyde ret til at indbringe en beslutning, som er truffet af bydelsrådet, for borgerrepræsentationen. En sådan ret har det kun mening at tale om, for så vidt bydelsrådene træffer afgørelser selvstændigt eller i henhold til delegation, men ikke i tilfælde hvor de alene udøver rådgivende virksomhed.

En standsningsret kan tillægges et enkelt af bydelsrådets medlemmer eller et vist mindretal.

Standsningsretten kan indebære, at borgerrepræsentationen får pligt til at realitetsbehandle og træffe afgørelse i sagen. En anden mulighed er, at borgerrepræsentationen også får ret til at tilbagesende sagen til fornyet realitetsbehandling og afgørelse i bydelsrådet eller evt. helt henlægge den.

Efter Herlevs frikommuneregulativ kan ethvert medlem af lokaludvalget indbringe sager til afgørelse i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at sagen skal tilbagesendes til afgørelse i lokaludvalget.

I kapitel 6, afsnit 4.3., og kapitel 7, afsnit 6.1.5., har udvalget anbefalet, at standsningsretten begrænses i Københavns Kommune, hvis kommunen får et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre.

Efter udvalgets opfattelse kan et bydelsråd imidlertid ikke sammenlignes med et stående udvalg i relation til standsningsretten. Det skyldes, at det folkevalgte bydelsråd har et selvstændigt mandat. At indbringe bydelsrådets beslutninger til borgerrepræsentationens afgørelse kan nærmest sammenlignes med at indbringe en kommunalbestyrelses beslutninger til amtsrådets afgørelse. Udvalget finder derfor ikke, at der bør gælde en standsningsret for bydelsrådenes medlemmer.

5.9. Finansiering af bydelsrådenes virksomhed

Etableringen af bydelsråd vil medføre udgifter både til selve driften af bydelsrådene og til de opgaver, som de skal varetage. Finansieringen af udgifterne kan ske på forskellig måde.

5.9.1. Efter regning

En mulighed vil være, at bydelsrådene anmo-

der borgerrepræsentationen om at betale regningerne, efterhånden som de forfalder. I så fald har borgerrepræsentationen ingen styringsmuligheder med hensyn til udgifternes størrelse. Denne mulighed må derfor anses for rent teoretisk.

5.9.2. Selvstændig skatteudskrivningsret for bydelrådene

En anden mulighed er, at bydelrådene får tillagt ret til selv at udskrive skat, enten indkomstskat eller ejendomsskat eller begge dele. Sådanne ordninger har været overvejet i nogle af de tidligere forslag til opdeling i distriktskommuner o.lign., jf. afsnit 3.

En sådan ordning vil give anledning til en række både principielle og mere tekniske problemer og må i øvrigt anses for at ligge uden for udvalgets kommissorium, fordi den reelt vil indebære, at der etableres selvstændige "underkommuner". Denne mulighed er derfor ikke nærmere undersøgt.

5.9.3. Tildeling af et beløb fra borgerrepræsentationen

En mere realistisk mulighed er, at borgerrepræsentationen ved vedtagelsen af årsbudgettet specificerer de poster, over hvilke bydelrådene skal kunne disponere til løsning af deres opgaver. Summen af de poster, som det enkelte bydelråd skal kunne disponere over, kan enten betragtes som en samlet bevilling/puljebeløb, som bydelrådet frit kan benytte til løsning af sine forskellige opgaver, eller der kan foretages bindinger vedrørende en eller flere poster, således at disse reserveres til specielle formål.

I Herlevs frikommuneforsøg er der bindinger med hensyn til anlægsudgifterne. Derudover kan kommunalbestyrelsen i forbindelse med budgetvedtagelsen beslutte visse bindinger med hensyn til driftskonti. Derimod kan der ikke løbende indføres nye bindinger, idet lokaludvalgets dispositionsfrihed herved ville blive begrænset.

Modellen i Herlevs forsøg forekommer udvalget i rimelig grad at tilgodese både hensynet til bydelrådenes selvstændighed og på den anden side borgerrepræsentationens

kontrolmuligheder. Udvalget vil derfor foreslå, at det beløb, som overlades til det enkelte bydelråds disposition, som udgangspunkt udgør en samlet bevilling. Det betyder, at bydelrådene frit kan overføre midler fra én konto til en anden. Der bør dog være mulighed for, at borgerrepræsentationen kan bestemme, at beløb, som afsættes til særlige formål, kun må anvendes til dette formål. Herved begrænses den frie ret til overflytning mellem konti. Borgerrepræsentationen bør formentlig kun kunne udnytte denne ret i forbindelse med budgettets vedtagelse, men ikke i løbet af året.

Det skal bemærkes, at personalets ansættelsesforhold kan vanskeliggøre overflytning af midler fra én sektor til en anden. De ansatte er nemlig i visse tilfælde ansat i bestemte magistratsafdelinger eller i bestemte sektorer under en magistratsafdeling, fx i Københavns Brandvæsen. Sådanne ansatte vil ikke frit kunne flyttes. Personalets ansættelsesforhold bør imidlertid ikke hindre, at bydelrådene kommer til at fungere efter hensigten, og et af formålene med at oprette bydelråd er at opnå en bedre ressourceudnyttelse ved at flytte ressourcer, herunder personale, til de områder, hvor der er mest brug for dem. Udvalget finder derfor, at de nævnte vanskeligheder bør søges overvundet, i første omgang ved at flytte personale, som selv er villige hertil, og på længere sigt ved at gøre Københavns Kommune, herunder bydelrådene, til ét ansættelsesområde.

Det må sikres, at de midler, som borgerrepræsentationen afsætter til bydelrådenes opgaver, står i rimeligt forhold til de hidtidige udgifter på områderne, således at bydelrådene har mulighed for at løse opgaverne. Det må endvidere sikres, at der ikke sker en usaglig forskelsbehandling af bydelrådene, fx fordi nogle bydelråd har en anden politisk sammensætning end borgerrepræsentationen. Endelig må der tages højde for, at der er store forskelle mellem de enkelte bydeles udgiftsbehov på forskellige områder, da bydelene er meget forskellige med hensyn til befolknings sammensætning, boligmasse mv.

Udvalget har efter sin sammensætning ikke

ment at kunne opstille modeller for en finansieringsordning. En sådan ordning bør formentlig forhandles med borgerrepræsentationen. Der skal dog peges på muligheden for at fastsætte, at borgerrepræsentationen for hver opgave, der udlægges, yder et bloktilskud til bydelrådene. Beregningen af dette tilskud kan eventuelt ske ved at fordele den hidtidige samlede bevilling til det pågældende område mellem bydelrådene efter et udgiftsbehovstal, der opgøres efter samme principper som ved udlægning af opgaver fra staten til kommunerne.

For at sikre, at de angivne hensyn varetages, og at en rimelig finansieringsordning etableres, vil udvalget foreslå, at indenrigsministeren får mulighed for at fastsætte regler om borgerrepræsentationens meddelelse af bevillinger til bydelrådene.

Det forekommer rimeligt at lade bydelrådene få en vis indflydelse på den del af budgettet, som vedrører deres virksomhed. Dette kan enten ske ved, at borgerrepræsentationen sender de udarbejdede budgetforslag til udtalelse i bydelrådene, eller ved, at bydelrådene selv får ret og evt. pligt til at fremkomme med bidrag til den del af kommunens budgetforslag, som vedrører deres virksomhed.

Efter KSL § 21, stk. 2, skal de stående udvalg i udvalgsstyrede kommuner efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til flerårige budgetoverslag.

Også kommunale fællesskaber fremkommer ofte med budgetbidrag i henhold til vedtægterne.

I medfør af skolestyrelseslovgivningen kan skolenævnene fremsætte forslag til den del af kommunens budget, der vedrører den pågældende skole, jf. skolestyrelseslovens § 27, stk. 9. Her er der altså tale om en frivillig ordning for skolenævnene.

Udvalget finder, at en model, hvorefter bydelrådene ligesom de stående udvalg skal fremkomme med forslag til budgettet, vil fungere mest tilfredsstillende. Herved opnås størst ansvarsbevidsthed i rådene, ligesom man undgår eventuelle frustrationer ved at få

foreskrevet et bestemt budget uden forudgående inddragelse.

Da bydelrådene ikke har skatteudskrivningsret, må der også tages stilling til, hvad der skal ske, hvis bydelrådene i årets løb får brug for midler ud over det bevilgede beløb. Tillægsbevillinger kan næppe undgås helt. På den anden side må det søges hindret, at et bydelråd blot bruger bevillingen og herefter søger tillægsbevilling. Problemet kan blive særlig alvorligt, fordi der er tale om, at én myndighed - bydelrådet - bruger de midler, som en anden myndighed - borgerrepræsentationen - har ansvaret for at tilvejebringe.

Efter udvalgets opfattelse bør der ikke kunne gives tillægsbevilling til udgifter, som et bydelråd kunne eller burde have taget i betragtning i forbindelse med udarbejdelsen af sit budgetforslag. På den anden side må bydelrådene have krav på at få en nødvendig tillægsbevilling til udgifter, som er lovbundne eller på anden måde uafviselige, og som fremkommer, efter at rådene har afgivet budgetforslag.

5.10. Regnskab og revision

Selv om bydelrådene modtager en samlet bevilling, må borgerrepræsentationen af hensyn til regnskabsaflæggelsen i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet eller ved tillægsbevilling specificere de poster, som hvert enkelt bydelråd skal kunne råde over til varetagelse af dets opgaver.

Endelig regnskabsaflæggelse samt revision og decision må foregå samlet for hele kommunen. Bydelrådene må derfor aflægge regnskab til borgerrepræsentationen inden en frist, som fastsættes af borgerrepræsentationen. Bydelrådenes regnskab må herefter indgå i kommunens regnskab og revideres sammen med dette. Kommunens revision må sikre sig, at bydelrådene har anvendt de bevilgede midler til de angivne formål. Borgerrepræsentationen bliver således i forbindelse med afgørelsen om regnskabets godkendelse inddraget i bydelrådenes virksomhed, uanset om disse har en selvstændig kompetence.

Udvalget har efter sin sammensætning ikke ment at kunne tage stilling til de mere regn-

skabstekniske problemer. Udvalget vil foreslå, at indenrigsministeren får mulighed for at fastsætte nærmere regler herom i lighed med de regler, der er fastsat i det kommunale budget- og regnskabssystem.

5.11. Klageadgang

Spørgsmålet om klager over bydelrådenes afgørelser bliver kun aktuelt, hvis rådene får tillagt selvstændig kompetence eller kompetence ved delegation. Der kan være tale om klageadgang dels til borgerrepræsentationen, dels til andre myndigheder.

5.77.7. Klage til borgerrepræsentationen

I det omfang bydelrådene udøver en helt selvstændig kompetence, vil det være uforeneligt hermed at give borgerne en klageadgang til borgerrepræsentationen.

I sager, der ved delegation er henlagt til bydelrådene, består der, som nævnt i afsnit 5.8.1., en omgørelsesadgang for borgerrepræsentationen i samme omfang, som hvis den selv havde truffet afgørelsen.

Når bydelrådene udøver en kompetence i henhold til delegation, optræder rådene på borgerrepræsentationens vegne, og der må derfor principielt være en klageadgang til borgerrepræsentationen. Det forekommer imidlertid ikke rimeligt, at borgeren skal have krav på, at klagen behandles i selve borgerrepræsentationen. Herved kommer man i strid med det almindelige princip om, at en kommunalbestyrelse selv må beslutte, på hvilket trin i sit system, den ønsker at behandle bestemte typer af sager. Borgerne har således i almindelighed ingen mulighed for at kræve, at deres sager kommer til behandling i selve kommunalbestyrelsen/borgerrepræsentationen. Klagen vil således kunne blive behandlet i borgerrepræsentationen, et udvalg/magistraten eller i administrationen, uanset at det vil kunne forekomme utilfredsstillende, at klager over et folkevalgt bydelråds afgørelser skal kunne afgøres på administrativt plan i kommunens centrale forvaltning.

Borgeren vil ikke have noget krav på realitetsbehandling af klagen, og udvalget finder ej heller, at der bør tillægges borgeren en så-

dan ret, idet borgeren jo allerede har fået en afgørelse fra et led i det kommunale system, nemlig bydelrådet.

5.77.2. Klage til almindelige klagemyndigheder

Borgeren må under alle omstændigheder have ret til at påklage bydelrådets afgørelser til de almindelige klagemyndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af borgerrepræsentationen.

En sådan klageadgang findes også i frikommunelovens § 16, stk. 2, med hensyn til afgørelser, som er truffet af lokaludvalg el.lign. som led i et frikommuneforsøg. Begrundelsen for denne regel er, at lovens adgang til overdragelse af beslutningsmyndighed til lokaludvalg el.lign. naturligvis ikke bør medføre, at borgerne berøves den sædvanlige klageadgang. Herved ville man forringe borgernes retsstilling betydeligt, hvad der ville være i strid med frikommunelovens formålsbestemmelse.

Udvalget foreslår, at der kommer til at gælde en tilsvarende klageregel for afgørelser, truffet af bydelråd i København.

5.12. Tilsynet

Spørgsmålet om tilsyn med bydelrådene opstår ikke, hvis bydelrådene kun tillægges rådgivende funktioner. Hvis bydelrådene derimod tillægges kompetence til selv at træffe beslutninger, enten ved delegation eller helt selvstændigt, må rådernes medlemmer kunne ifalde ansvar efter tilsvarende regler som medlemmerne af borgerrepræsentationen. De bør derfor undergives et almindeligt kommunalt tilsyn.

Efter reglerne i KSL § 61 og §§ 61 a-c samt KHSL § 48 og §§ 48 a og b er der tale om et legalitetstilsyn, dvs. tilsyn med, om de kommunale myndigheder handler i strid med lovgivningen. Tilsynet med bydelrådene bør have samme indhold. Det er dog kun reglerne i KSL § 61, stk. 1-5, og §§ 61 b-c, der vil have betydning i relation til bydelrådene. Da bydelrådene ikke foreslås tillagt bevillingsmæssige beføjelser, bliver der alene tale om et legalitetstilsyn, mens det økonomiske hensigts-

mæssighedstilsyn, der også føres med kommunalbestyrelsen, bliver uden betydning.

Hvis bydelsrådene får en helt selvstændig kompetence, er det klart, at tilsynsmyndigheden må rette sine sanktioner mod bydelsrådene og ikke mod borgerrepræsentationen, som ikke kan have noget ansvar for forhold, som den er uden indflydelse på.

Hvis bydelsrådene derimod træffer afgørelse i henhold til delegation, kan det overvejes, om tilsynsmyndigheden først bør rette henvendelse til borgerrepræsentationen.

Tidligere kunne tilsynsmyndighedens sanktioner kun anvendes over for kommunalbestyrelsen/borgerrepræsentationen, som herefter via sin instruktionsbeføjelse måtte sørge for at afhjælpe ulovligheder i de øvrige kommunalpolitiske organer, fx i udvalgene. Efter den seneste ændring af de kommunale styrelseslove i 1984 kan tilsynsmyndigheden også gribe ind direkte over for de stående udvalg og magistratens medlemmer. Dette kan navnlig have betydning, hvor en sanktion skal iværksættes hurtigt for at have nogen virkning.

Da der kan være tilsvarende behov for hurtig indskriden over for et byrådsråd, bør tilsynets sanktioner også kunne anvendes direkte over for bydelsrådene. Det gælder, uanset om borgerrepræsentationen har instruktionsbeføjelse i forbindelse med en delegeret kompetence.

Bortset fra hastetilfælde vil tilsynsmyndigheden dog formentlig normalt først rette henvendelse til borgerrepræsentationen, som har den endelige kompetence.

Tilsynet med Københavns Kommune udøves af indenrigsministeren. Udvalget vil derfor også pege på ministeren som tilsynsmyndighed i relation til bydelsrådene.

6. Bydelsudvalg valgt af borgerrepræsentationen

6.1. Problemstilling

Som omtalt i afsnit 1 har udvalget fundet, at det falder inden for kommissoriets rammer at overveje mulighederne for at oprette lokale råd, som ikke er folkevalgte, men valgt af borgerrepræsentationen. Udvalgets overvejelser

om sådanne lokale råd behandles i dette afsnit.

I overensstemmelse med begrebsfastlæggelsen i afsnit 2 benyttes betegnelsen bydelsudvalg om et lokalt råd, som er valgt af borgerrepræsentationen. Bydelsudvalg har ligesom de folkevalgte byrådsråd en mere eller mindre generel kompetence med hensyn til kommunale anliggender inden for en afgrænset del af kommunen. Men i modsætning til de folkevalgte byrådsråd afleder bydelsudvalgene deres mandat fra borgerrepræsentationen og ikke direkte fra vælgerne i bydelen.

Oprettelse af bydelsudvalg rejser i vid udstrækning samme styrelsesmæssige spørgsmål som oprettelse af folkevalgte byrådsråd. I de følgende afsnit benyttes derfor så vidt muligt samme systematik som i afsnit 5, og der henvises i vid udstrækning til gennemgangen i afsnit 5. Der er dog også visse forskelle mellem de to typer bydsorganer, som der vil blive redegjort for i dette afsnit.

I Nærdemokratibetænkningen blev det specielt fremhævet, at der er en forskel mellem de to typer lokale råd med hensyn til lovgrundlaget. Mens oprettelse af folkevalgte byrådsråd under alle omstændigheder kræver ny lovhjemmel, er der efter gældende ret en vis mulighed for at oprette bydelsudvalg, som er valgt af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan nemlig med hjemmel i KSL § 17, stk. 4, nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed. Kommunalbestyrelsen kan tillægge sådanne særlige udvalg funktioner af mere eller mindre generel karakter i et lokalområde og dermed etablere bydelsudvalg inden for de kompetencemæssige rammer, som er angivet i § 17, stk. 4.

Som det fremgår af lovteksten, indeholder § 17, stk. 4, kun hjemmel til, at særlige udvalg - herunder bydelsudvalg - kan tillægges rådgivende funktioner samt "varetage bestemte hverv". Det sidstnævnte udtryk indebærer, at

bydelsudvalgene vil kunne få en vis kompetence til at træffe afgørelser i henhold til delegation inden for et begrænset sagsområde. Derimod giver § 17, stk. 4, ikke mulighed for at tillægge bydelsudvalg en selvstændig kompetence.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at der i gennemgangen bør tages udgangspunkt i § 17, stk. 4. Hertil kommer, at en bestemmelse svarende til KSL § 17, stk. 4, ikke findes i KHSL. Ud over de faste udvalg er der kun hjemmel til, at borgerrepræsentationen af sin midte kan nedsætte andre udvalg, når den finder, at en sag bør underkastes udvalgsbehandling, før beslutning tages, jf. KHSL § 19. Efter udvalgets opfattelse kan der dog ikke heri indlægges noget forbud mod, at borgerrepræsentationen nedsætter rådgivende udvalg, hvor der også indvælges andre end borgerrepræsentanter.

Udvalget vil på denne baggrund anbefale, at der gennemføres en udtrykkelig lovhjemmel, såfremt der ønskes etableret bydelsudvalg, valgt af borgerrepræsentationen, uanset hvilken kompetence der ønskes tillagt bydelsudvalgene.

Bydelsudvalg, som er valgt af borgerrepræsentationen, er imidlertid en slags "særlige udvalg". Reglerne i KSL § 17, stk. 4, vil derfor kunne have vejledende betydning ved udformningen af lovhjemlen. Men også andre regler i styrelseslovgivningen kan tjene som vejledning, herunder navnlig reglerne om beslutningsprocessen i de stående udvalg og i kommunalbestyrelsen. Det følger af udvalgets generelle udgangspunkt, at det vil være hensigtsmæssigt i så vid udstrækning som muligt at benytte allerede gældende regelsæt. Udvalget skal dog samtidig bemærke, at bydelsudvalg adskiller sig fra stående udvalg ved at være geografisk afgrænsede og ved ikke at bestå af borgerrepræsentanter, jf. nedenfor i afsnit 6.4.2.

Som tidligere nævnt er lokaludvalgene i Herlevs frikommuneforsøg valgt af kommunalbestyrelsen. Det betyder, at reglerne i regulativet for dette forsøg også kan være vejledende ved udformningen af regler for bydelsudvalg i København.

6.2. Bydelsudvalgenes kompetence

Med hensyn til spørgsmålet om kommunens inddeling i bydele, dvs. spørgsmålet om bydelsudvalgenes stedlige kompetence, kan der henvises til afsnit 5.2.

Med hensyn til den saglige kompetence er der de samme muligheder for bydelsudvalg som for bydelsråd. Bydelsudvalgene kan således varetage informationsudveksling, tillægges rådgivende funktioner og/eller kompetence til at træffe afgørelse i henhold til delegation samt endelig tillægges en selvstændig kompetence til at træffe afgørelser, jf. afsnit 5.3.

Udvalget finder, at de formål, der skal søges opnået ved oprettelse af bydelsudvalg, må være de samme, som gælder ved oprettelse af folkevalgte bydelsråd, jf. afsnit 5.1. Udvalget vil på denne baggrund ikke anbefale oprettelse af bydelsudvalg, som udelukkende får rådgivende funktioner eller beslutningsret ved delegation, idet der herved ikke opnås en aflastning af de centrale politiske organer i kommunen, men formentlig snarere en øget belastning.

Hvis der oprettes bydelsudvalg, vil udvalget derfor anbefale, at udvalgene ud over kompetence ved delegation også får tillagt en selvstændig kompetence.

6.3. Bydelsudvalgenes opgaver

Problemstillingerne er de samme for bydelsudvalg som for folkevalgte bydelsråd, jf. afsnit 5.4. Efter udvalgets opfattelse vil det således være muligt at tillægge bydelsudvalg både beføjelser til at træffe afgørelser i retsforhold, der vedrører borgerne - myndighedsudøvelse - og opgaver vedrørende servicevirksomhed over for borgerne. Om en udlægning vil være hensigtsmæssig, må afgøres ud fra samme synspunkter, som er anført for de folkevalgte bydelsråd, jf. afsnit 5.4.1. For så vidt angår forholdet mellem bydelsudvalg og brugerorganer kan ligeledes henvises til synspunkterne vedrørende bydelsråd i afsnit 5.4.2.

I Nærdemokratibetænkningen fandt man det vanskeligt at pege på konkrete opgaver, som kunne henlægges til selvstændigt kompetente lokaludvalg. Udvalget deler ikke denne

skepsis for så vidt angår bydelsudvalg i Københavns Kommune. Som det fremgår af afsnit 5.4.3., kan der peges på en lang række opgaver, som vil være egnede til udlægning både til bydelsråd og til bydelsudvalg.

6.4. Bydelsudvalgenes valg og sammensætning

6.4.1. "Valgret"

Det følger af selve begrebsfastlæggelsen, at den afgørende forskel mellem bydelsråd og bydelsudvalg er valgmåden. Mens bydelsrådene er valgt ved et direkte valg, er det borgerrepræsentationen, som skal vælge medlemmerne af bydelsudvalgene. Valget må foretages som et forholdstalsvalg for hvert bydelsudvalg for sig efter de almindelige regler om valg af flere medlemmer til udvalg mv., jf. KSL § 24, stk. 3, og § 25, stk. 1, samt KHSL § 21, stk. 1.

Forholdstalsvalget indebærer, at bydelsudvalgene i deres sammensætning normalt vil afspejle borgerrepræsentationens sammensætning. Til gengæld vil bydelsudvalgene ikke nødvendigvis være i overensstemmelse med den politiske holdning hos vælgerne i de enkelte bydele. Hvis der er enighed herom, vil borgerrepræsentationen dog kunne lægge stemmefordelingen ved kommunevalget i de enkelte bydele til grund ved valget af medlemmer til bydelsudvalg. I lovbestemmelser om bydelsudvalg kan dette også fastsættes som en obligatorisk ordning.

Udvalget finder det urealistisk at forestille sig, at der vil kunne opnås enighed i borgerrepræsentationen om andet end et forholdstalsvalg. Udvalget har herefter overvejet, om det bør være obligatorisk at lægge stemmefordelingen i bydelene til grund for fastsættelsen af det antal mandater, der skal tilfalde den enkelte gruppe i borgerrepræsentationen. Herved kan man til en vis grad tilgodese både borgerrepræsentationens ønske om kontrol med, hvem der vælges, og vælgerne ønsker med hensyn til den politiske sammensætning. Hvis man foretrækker bydelsudvalg fremfor folkevalgte bydelsråd, vil det afgørende argument formentlig være ønsket om at undgå modsætningsforhold mellem borgerrepræsentationen

og bydelsudvalgene. I så fald kan mellemløsningen ikke anbefales, da denne ikke vil fjerne risikoen for politiske modsætningsforhold mellem borgerrepræsentationen og bydelsudvalgene.

Efter KSL § 27 og KHSL § 18 foretages en samlet beregning, når alle pladser i henholdsvis de stående og de faste udvalg er fordelt, hvorefter grupper, som ved forholdstalsvalget ikke har fået så mange pladser, som de ville have fået ved en fordeling af samtlige pladser under ét, har ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra den eller de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange pladser. Det er den eller de grupper, som skal afgive pladser, der bestemmer, hvor pladserne skal anvises. Dog kan de grupper, der har krav på yderligere udvalgspladser, kræve, at der ikke anvises dem mere end én plads i hvert udvalg.

Efter Herlevs frikommuneregulativ skal KSL § 27 anvendes ved valgene af de to lokaludvalgs medlemmer.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om der bør indføres en regel svarende til KSL § 27 og KHSL § 18 for bydelsudvalgene. Hvis bydelsudvalgene som foreslået i afsnit 6.4.4. får et relativt lavt medlemstal, er det ikke sikkert, at alle grupper i borgerrepræsentationen vil opnå repræsentation i udvalgene. De små grupper i borgerrepræsentationen vil have bedre muligheder for at blive repræsenteret, hvis der foretages en samlet fordeling. Til støtte herfor kan endvidere anføres, at reglen anvendes i de faste og de stående udvalg ud fra en betragtning om, at de enkelte grupper herved opnår en repræsentation i udvalgene, som er bedre i overensstemmelse med deres mandattal i borgerrepræsentationen/kommunalbestyrelsen.

Reglen gælder imidlertid ikke ved fordeling af pladser i andre udvalg og kommissioner mv. Her foretages der et forholdstalsvalg for hvert udvalg mv. for sig.

Reglen kan endvidere forekomme mindre velbegrundet i relation til bydelsudvalg, hvis kompetence er geografisk afgrænset.

Udvalget vil på denne baggrund ikke foreslå, at reglerne i KSL § 27 og KHSL § 18 an-

vendes ved valg af medlemmer til bydelsudvalg.

6.4.2. Valgbarhed

Ligesom for bydelsrådenes vedkommende vil udvalget anbefale, at medlemskab af et bydelsudvalg gøres betinget af bopæl i bydelen, jf. afsnit 5.5.2. Andre grupper, som fx sammenslutninger af erhvervsdrivende og grundejere, må henvises til at gøre deres indflydelse gældende som observatører, jf. afsnit 6.4.5.

Spørgsmålet om at udelukke borgerrepræsentanter fra medlemskab af folkevalgte bydelsråd er behandlet i afsnit 5.5.2. For medlemmerne af bydelsudvalg vil der ikke på samme måde foreligge konkurrerende mandater ved medlemskab begge steder, men udvalget finder alligevel, at det vil være mest hensigtsmæssigt, at medlemmerne ikke er borgerrepræsentanter. Udvalget vil derfor foreslå, at medlemmer af borgerrepræsentationen ikke kan vælges som medlemmer af bydelsudvalg.

6.4.3. Valgperiode

Valg til stående udvalg og andre udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. KSL § 17, stk. 3. En tilsvarende bestemmelse gælder for de faste udvalg i København i henhold til KHSL § 17, stk. 1. Derimod indeholder KSL ingen bindinger med hensyn til valgperioden for § 17, stk. 4-udvalg.

Udvalget vil anbefale en funktionsperiode på 4 år for bydelsudvalg, svarende til borgerrepræsentationens funktionsperiode. Selv om bydelsudvalgene ikke er direkte valgt, bør medlemmerne vælges for samme tidsrum som borgerrepræsentanterne.

Udvalget har i afsnit 5.5.3. givet udtryk for tilsvarende synspunkter for så vidt angår folkevalgte bydelsråd.

6.4.4. Medlemstal

Ved stadfæstelse af styrelsesvedtægter påser Indenrigsministeriet, at medlemstallet i de stående udvalg er under halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal. Denne grænse er fastsat ud fra et ønske om, at sagerne ikke re-

elt afgøres i de lukkede udvalgmøder, før de kommer til behandling i kommunalbestyrelsen. Dette hensyn kan ikke begrunde fastsættelse af en tilsvarende grænse for bydelsudvalg. Grænsen gælder da heller ikke for § 17, stk. 4-udvalg.

Ligesom ved de folkevalgte bydelsråd taler effektivitetshensyn for små bydelsudvalg, mens muligheden for at få repræsentanter for flere interesser trækker i modsat retning. Medlemstallet må i øvrigt afhænge af bydelens indbyggertal og de opgaver, som udvalgene skal varetage. Der kan henvises til betragtningerne vedrørende folkevalgte bydelsråd i afsnit 5.5.6. Udvalget vil anbefale et medlemstal på mindst 9 og højst 15.

6.4.5. Observatører

Da bopælskravet ligesom for bydelsrådenes vedkommende kan give anledning til skævheder i sammensætningen af visse bydelsudvalg, vil udvalget anbefale, at der bliver mulighed for, at observatører deltager i bydelsudvalgenes møder i samme omfang som i folkevalgte bydelsråd, jf. afsnit 5.5.7.

6.4.6. Valg af formand og evt. næstformand

De stående udvalg vælger selv deres formand, jf. KSL § 22. Det samme gælder for de faste udvalg i København, jf. KHSL § 20, stk. 3. Efter KSL § 17, stk. 4, 2. punktum, bestemmer kommunalbestyrelsen de særlige udvalgs sammensætning. Det betyder, at formandskabet i disse udvalg kan fastlægges i forbindelse med afgørelsen om udvalgets sammensætning. Det kan dog også bestemmes, at valg af formand overlades til udvalget selv.

KSL indeholder ingen regler om næstformænd i de stående udvalg eller i § 17, stk. 4-udvalg.

I Herlevs lokaludvalgsforsøg vælger udvalgene selv deres formand og næstformand. Der er dog ingen regler i regulativet om valg af næstformand.

Bydelsudvalgenes formænd kan vælges af udvalgene selv eller af borgerrepræsentationen. Udvalget vil anbefale, at udvalgene selv vælger deres formand, først og fremmest for at undgå, at borgerrepræsentationen vælger

en formand, som ikke nyder udvalgsflertallets tillid, men også for at undgå en række valg-tekniske problemer.

Der kan opnås størst kontinuitet i hvervets udførelse, hvis formanden er valgt for hele funktionsperioden. Det kan navnlig være ønskeligt, hvis formanden tillægges betydelige beføjelser med hensyn til den daglige ledelse. En formand, der har bragt sig i et modsætningsforhold til bydelsudvalgets flertal, vil imidlertid have vanskeligt ved at fungere tilfredsstillende. Udvalget foreslår, at de almindelige regler om valg af udvalgsformænd i KSL § 22 finder anvendelse. Det indebærer, at formanden frit kan udskiftes.

Selv om der ikke findes regler om valg af næstformænd i stående udvalg mv., vil udvalget anbefale, at bydelsudvalgene vælger en næstformand, da det er hensigtsmæssigt på forhånd at have løst funktionsproblemerne ved formandens eventuelle forfald. I praksis vælges der da også næstformænd i en del stående udvalg.

6.5. Bydelsudvalgenes styrelse

6.5.1. Bydelsudvalgenes egen beslutningsproces

KSL indeholder regler både om kommunalbestyrelsens og om udvalgenes beslutningsproces.

Da bydelsudvalgene må antages at få en mere selvstændig stilling end stående udvalg, finder udvalget det mest relevant at tage udgangspunkt i reglerne om kommunalbestyrelsens mødevirksomhed. Den væsentligste forskel mellem de to regelsæt er, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, mens udvalgs-møder foregår for lukkede døre. Et formål med etablering af bydelsudvalg er at forbedre kommunikationen mellem borgere og politikere og at styrke interessen for bydelens forhold. Dette formål varetages bedst, hvis borgerne har adgang til at overvære bydelsudvalgenes møder. Udvalget finder derfor, at møderne som udgangspunkt bør være offentlige. Der må dog være de samme undtagelser som i kommunalbestyrelsen.

I øvrigt kan der om bydelsudvalgenes be-

slutningsproces henvises til, hvad der er anført om bydelsråd i afsnit 5.6.1.

6.5.2. Udvalg

Udvalget finder, at man om udvalg kan anføre de samme betragtninger, som er anført i afsnit 5.6.2. om udvalg under bydelsråd. Behovet for at nedsætte udvalg under bydelsudvalgene vil således afhænge både af bydelsudvalgenes størrelse og af mængden og arten af deres opgaver.

Det skal bemærkes, at sådanne udvalg intet har at gøre med underudvalg nedsat under et stående udvalg. Udvalget finder derfor, at man ikke bør benytte betegnelsen underudvalg, men i stedet betegne udvalgene som stående udvalg eller særlige udvalg.

6.5.3. Formandens beføjelser

Med hensyn til formandens beføjelser foreslår udvalget, at man anvender de regler, der gælder for de stående udvalg efter KSL § 22. Det betyder, at bydelsudvalgenes formand tillægges almindelige **mødelederbeføjelser** samt adgang til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager.

6.5.4. Medlemmernes rettigheder og pligter

Efter KSL § 17, stk. 5, og KHSL § 21, stk. 3, er medlemmerne af kommunalbestyrelsen pligtige at modtage valg til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, som kommunalbestyrelsen tildeler dem. Kommunalbestyrelsen kan også overlade hverv til andre af kommunens beboere, som er villige dertil.

Hvis disse regler følges, vil medlemskab af bydelsudvalg være et borgerligt ombud for medlemmer af borgerrepræsentationen, men ikke for andre medlemmer.

Udvalget finder ikke, at der er grundlag for at fastsætte, at hvervet som medlem af **bydelsudvalg** skal være et borgerligt ombud. Det bemærkes i den forbindelse, at udvalget i afsnit 6.4.2. har anbefalet et forbud mod samtidigt medlemskab af borgerrepræsentationen og bydelsudvalg.

Når en person har ladet sig indvælge i et bydelsudvalg, bør den pågældende imidlertid af hensyn til kontinuiteten i udvalgets arbejde

ikke have fri adgang til at udtræde. Der må dog kunne ske fritagelse for medlemskab efter begæring, hvis der foreligger særlige fritagelsesgrunde. Der kan henvises til fritagelsesreglerne i den kommunale valglov og i regulativet for Herlevs lokaludvalg, som er omtalt i afsnit 5.6.4.

For at kunne gennemføre medlemsudskiftning uden i første omgang at skulle belaste borgerrepræsentationen med nyvalg vil udvalget foreslå, at der udpeges stedfortrædere for bydelsudvalgenes medlemmer. Stedfortræderen må udpeges af den samme gruppe, som har udpeget det pågældende medlem. Hvis det bliver nødvendigt at vælge yderligere stedfortrædere, må retten hertil ligeledes tilkomme den gruppe, som udpegede medlemmet.

Det bør være bydelsudvalget - og altså ikke borgerrepræsentationen - der træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne er opfyldt for indkaldelse af stedfortræder og for et medlems fritagelse for hvervet. Borgerrepræsentationen bør ikke belastes med disse sager.

Udvalgets opfattelse med hensyn til de valgte medlemmers rettigheder og pligter svarer i øvrigt til forslagene vedrørende bydelsråd i afsnit 5.6.4. Udvalget vil således anbefale, at medlemmerne af lokaludvalg får mødepligt og stemmepligt, samt at der indføres regler om inhabilitet og om indkaldelse af stedfortræder svarende til reglerne i KSL og KHSL.

6.5.5. Vederlag

KHSL indeholder ingen hjemmel til vederlæggelse af andre end medlemmerne af borgerrepræsentationen og magistraten for varetagelse af kommunale hverv.

Udvalget finder, at der bør ske vederlæggelse af medlemmer af bydelsudvalg. Med hensyn til formen for vederlæggelsen kan henvises til bemærkningerne om vederlag mv. til medlemmerne af bydelsråd i afsnit 5.6.5.

Bydelsudvalgets formand bør som følge af arbejdsbyrden have et noget højere vederlag end de øvrige medlemmer. Et særligt vederlag til næstformanden vil næppe være påkrævet. Hvis der nedsættes (stående) udvalg, kan der derimod blive behov for diæter mv. eller ve-

derlag til udvalgenes medlemmer og formænd. Observatørerne bør næppe have vederlag.

6.6. Sekretariatsbetjening og administration i øvrigt

Ligesom for bydelsrådenes vedkommende kan der etableres en selvstændig administration for bydelsudvalgene, eller disse kan sekretariatsbetjenes af den eksisterende administration. Fordele og ulemper ved de to løsninger er i hovedsagen de samme som for bydelsrådenes vedkommende, jf. afsnit 5.7. Der vil dog være færre betænkeligheder ved at lade bydelsudvalg sekretariatsbetjene af den eksisterende kommunale forvaltning, fordi der normalt vil være politisk overensstemmelse mellem flertallet i borgerrepræsentationen og i bydelsudvalgene.

6.7. Forholdet til borgerrepræsentationen

For så vidt angår borgerrepræsentationens indgrebsmuligheder kan der henvises til, hvad der er anført i afsnit 5.8. om folkevalgte bydelsråd.

Med hensyn til standsningsret for medlemmerne af bydelsudvalgene skal bemærkes, at der ikke som for bydelsrådenes vedkommende er tale om et selvstændigt mandat for bydelsudvalgenes medlemmer. Udvalget finder dog, at bydelsudvalgene vil få en sådan selvstændig stilling, at der ikke bør gælde en standsningsret.

6.8. Finansiering af bydelsudvalgenes virksomhed

Her vil der være de samme 3 muligheder som for bydelsråd. Dækning af udgifter efter regning og tildeling af selvstændig ret til skatteudskrivning forekommer dog også for bydelsudvalgenes vedkommende at være teoretiske muligheder. Udvalget vil derfor pege på muligheden for at tildele bydelsudvalgene et samlet beløb i forbindelse med borgerrepræsentationens budgetvedtagelse. Med hensyn til bydelsudvalgenes muligheder for budgetomplaceringer, forslag til budget for deres virksomhed og tillægsbevillinger finder ud-

valget, at der bør gælde tilsvarende regler som for bydelsråd. Der **kan henvises** til afsnit 5.9.

6.9. Regnskab og revision

Også på dette område finder udvalget, at der bør gælde samme regler som for **bydelsråd**, jf. afsnit 5.10. Endelig regnskabsaflæggelse, revision og decision må foregå **samlet** for hele kommunen.

6.10. Klageadgang

Med hensyn til adgangen til at klage til borgerrepræsentationen **kan** henvises til, hvad der er anført i afsnit 5.11.1. vedrørende **bydelsråd**. Bydelsudvalgenes afgørelser bør kunne påklages til klageinstanser i samme omfang, som hvis de var truffet af borgerrepræsentationen selv, jf. afsnit 5.11.2. om de tilsvarende regler for bydelsråd.

6.11. Tilsynet

Også på dette område kan henvises til, hvad der er anført om bydelsråd i afsnit 5.12. Hvis bydelsudvalgene får en selvstændig kompetence, bør indenrigsministeren føre et legalitetstilsyn med udvalgenes virksomhed, svarende til tilsynet efter KSL § 61, stk. 1-5, og § 61 b og c, jf. KHSL § 48 og §§ 48 a og b.

7. Udvalgets konklusioner

I afsnit 5 og 6 har udvalget gennemgået forskellige muligheder for oprettelse af bydelsråd og bydelsudvalg, og udvalget har vurderet fordele og ulemper ved de forskellige regelsæt. I dette afsnit vurderes, hvilke fordele og ulemper der mere generelt må antages at være forbundet med oprettelse af enten folkevalgte bydelsråd eller bydelsudvalg, som er valgt af borgerrepræsentationen. En del af disse fordele og ulemper er fælles for bydelsråd og bydelsudvalg. Udvalgets vurdering heraf findes i afsnit 7.1. Dernæst vurderes det i afsnit 7.2., hvilke fordele og ulemper der specielt skyldes den forskellige valgmåde for bydelsråd og bydelsudvalg. Endelig følger i afsnit 7.3. udvalgets afsluttende bemærkninger.

7.1. Fælles synspunkter vedrørende bydelsråd og bydelsudvalg

I dette afsnit, som vedrører begge typer af **lokale råd**, benyttes "**bydelsråd**" som **fælles betegnelse**.

I afsnit 5.1. er nævnt en række formål, som bør søges **opnået** ved oprettelse af bydelsråd. Udvalget har i afsnit 5 og 6 inddraget disse formål i sine overvejelser ved valget mellem forskellige modeller for bydelsråd, men finder det alligevel hensigtsmæssigt at afslutte vurderingen med en samlet afvejning.

Aflastning af borgerrepræsentationen og af eventuelle stående udvalg under borgerrepræsentationen vil kun kunne ske, hvis bydelsrådene får en selvstændig kompetence til at træffe afgørelser og/eller træffer afgørelse i henhold til delegation fra borgerrepræsentationen. Rådgivende bydelsråd vil derimod bidrage til at tynde sagsgangen. På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at bydelsråd med selvstændig kompetence og /eller kompetence i henhold til delegation må foretrakkes frem for rådgivende bydelsråd.

Det er også en forudsætning for at kunne aflaste de centrale politiske organer i kommunen, at der tillægges bydelsrådene opgaver, som har et vist omfang og en vis betydning, og at der således ikke blot henlægges mere bagatelagtige sagsområder til bydelsrådene. I Nærdemokratibetænkningen blev der udtrykt skepsis med hensyn til, om der kunne findes egnede opgaver. Udvalget finder imidlertid, at der i Københavns Kommune kan etableres bydelsråd med et sådant befolkningsunderlag og en sådan geografisk udstrækning, at der vil være mulighed for at henlægge en række meningsfyldte opgaver til dem. Letteelserne i borgerrepræsentationens og udvalgenes arbejdsbyrde vil kunne medføre, at disse organer får bedre mulighed for at koncentrere sig om de overordnede og planlæggende opgaver.

I Nærdemokratibetænkningen blev der udtrykt bekymring for, at udlægning af opgaver kunne medføre en uddybning af modsætningsforholdet mellem lokalinteresser og helhedsinteresser i kommunen. Det er klart, at der må tages hensyn hertil ved valg af de opgaver, der kan lægges ud. Udvalget finder

imidlertid, at der findes en række konkrete og lokalt prægede opgaver, hvor afgørelsen kan træffes lokalt, uden at dette vil vanskeliggøre

En udlægning af opgaver kan medføre forskelle mellem bydelenes service over for borgerne. Forskelle i serviceniveauet behøver imidlertid ikke at være et onde. Der kan være sagligt begrundede forskelle på ønsker og behov hos borgerne i de forskellige bydele. Sådanne forskelle i serviceniveauet eksisterer i øvrigt også mellem de forskellige kommuner i det øvrige land. Det anses for et naturligt led i det kommunale selvstyre. Det bør dog indtages i overvejelserne om, hvilke opgaver der er egnede til udlægning, at retssikkerhedshensyn på visse områder kan føre til, at en opgave ikke bør lægges ud, eller at der i hvert fald bør fastlægges bindinger for det lokalpolitiske skøn.

Det må erkendes, at bydelråd med selvstændig kompetence ikke i væsentlig grad vil bidrage til at forbedre kommunikationen mellem borgerrepræsentationen og borgerne. Borgerrepræsentationen kan dog vedtage at indhente udtalelser fra bydelrådene i konkrete sager og derved få et bredere beslutningsgrundlag.

Herudover kan kommunikationen forbedres, hvis der som foreslået afholdes møder mellem repræsentanter for bydelrådene og borgerrepræsentationen.

Udvalget finder i øvrigt, at hensynet til forbedringer i kommunikationen må veje mindre tungt end hensynet til at give borgerne større medindflydelse. Bydelråd, der kun er rådgivende, vil ikke give borgerne væsentlig større medindflydelse end i dag. Medlemmerne af et folkevalgt bydelråd vil formentlig føle det mindre tilfredsstillende kun at være rådgivende. Samtidig er det ansvarsforflygtigende at kunne fremkomme med forslag til udgiftskrævende foranstaltninger uden samtidig at have et ansvar for konsekvenserne.

Det er rigtigt som anført i Nærdemokratibetænkningen, at kun ganske få borgere vil få tillagt direkte medindflydelse som medlem af bydelrådene. Udvalget mener imidlertid, at interessen for bydelenes anliggender vil blive

større også hos andre borgere, fordi de kommer tættere på bydelrådenes medlemmer. For de fleste vil vejen til møderne i bydelrådene være kortere end til borgerrepræsentationen på rådhuset. De lokale aviser i bydelen vil formentlig også i højere grad interessere sig for arbejdet i bydelrådet.

I Nærdemokratibetænkningen anføres endvidere, at oprettelse af bydelråd vil medføre en tungere og mere kostbar sagsbehandling. Udvalget finder imidlertid, at oprettelse af bydelråd i Københavns Kommune kan have den modsatte virkning. Hvis der etableres mindre administrative enheder, fx bydelskonatorer, vil disse formentlig kunne fungere hurtigere og smidigere og dermed billigere. Betragtningen i Nærdemokratibetænkningen kan dog være rigtig, hvis der bliver tale om rådgivende bydelråd, idet der herved bliver indført et tidskrævende og dermed også ressourcekrævende ekstra led i sagsbehandlingen.

Det fremhæves tillige i Nærdemokratibetænkningen, at lokale råd vil betyde en yderligere formalisering af den kommunale struktur. Det er rigtigt, at der vil opstå et ekstra led. Hvis bydelrådene skal afgive udtalelser til borgerrepræsentationen, vil dette tynde strukturen. Det vil derimod ikke være tilfældet, hvis bydelrådene får selvstændig kompetence. I så fald vil beslutningsprocessen snarere blive lettere og mere effektiv, fordi medlemmerne af bydelrådene er tættere på de borgere, hvis problemer de skal løse.

Det vil være en forudsætning for effektiviteten i bydelrådenes styre, at rådene ikke får et for stort antal medlemmer. Man bør desuden undgå en overdreven formalisering af bydelrådenes egen beslutningsproces.

Derimod er der efter udvalgets opfattelse intet til hinder for, at der medinddrages et antal observatører, som dog ikke må være for stort.

Af hensyn til retssikkerheden må der fastsættes regler om klage over og tilsyn med bydelråd med selvstændig kompetence.

7.2. Udvalgets overvejelser vedrørende valgmåden

Fordelen ved folkevalgte bydelsråd er især, at disse råd afspejler vælgerens opfattelse og har et mandat direkte fra disse. Borgerne får dermed større medindflydelse. Denne fordel giver samtidig anledning til den største ulempe ved de folkevalgte bydelsråd, nemlig at disse ikke har en sammensætning, som svarer til borgerrepræsentationens. Herved kan der opstå et modsætningsforhold mellem borgerrepræsentationen og bydelsrådene, som kan virke hæmmende på arbejdet i bydelsrådene. Det er således bl.a. muligt, at der vil være tilbageholdenhed i borgerrepræsentationen med at udlægge opgaver til folkevalgte bydelsråd, hvis sammensætning kan afvige betydeligt fra borgerrepræsentationens.

Fordelen ved bydelsudvalg er navnlig overensstemmelsen mellem udvalgenes sammensætning og borgerrepræsentationen. Denne overensstemmelse kan til gengæld føre til et modsætningsforhold i forhold til borgerne i bydelen, som kan opleve bydelsudvalget som "rådhusets forlængede arm". Modsætningsforholdet vil kunne forværres, hvis bydelsudvalgenes medlemmer for at opnå genvalg træffer afgørelser i overensstemmelse med borgerrepræsentationens ønsker frem for de lokale borgers ønsker.

I Herlevs frikommuneforsøg er det tillagt betydelig vægt, at lokaludvalgene vælges af kommunalbestyrelsen efter forholdstal. I Herlev frygter man, at direkte valg ville medføre en alt for tilfældig sammensætning, fordi valgdeltagelsen ville blive for lav. Herudover finder man, at en markant politisk uenighed mellem den bevillende kommunalbestyrelse og det lokaludvalg, der bruger pengene, kan risikere at ødelægge lokaludvalgenes muligheder for at fungere. Kommunalbestyrelsen ville i så fald blive mere tilbageholdende med at give de nødvendige bevillinger.

Efter udvalgets opfattelse er det tvivlsomt, hvor megen vægt der kan tillægges synspunktet med den lave valgdeltagelse. Det er muligvis rigtigt, at interessen ved det eller de første valg vil være noget mindre på grund af manglende kendskab til bydelsrådene, men det må

antages at være et overgangsfænomen. Det er også muligt, at der i Københavns Kommune netop vil være en stor interesse for valg til bydelsråd, fordi borgerne føler sig mere knyttet til de enkelte bydele end til kommunen som helhed. I hvert fald tyder den lave valgdeltagelse ved kommunevalgene i København ikke på nogen overvældende interesse for det nuværende kommunestyre.

Udvalget finder synspunktet vedrørende et tillidsforhold mellem borgerrepræsentationen og bydelsråd/udvalg væsentligt. Det er vigtigt, at arbejdet i bydelsrådene ikke går i stå på grund af modvilje fra borgerrepræsentationen m.h.t. at give de nødvendige bevillinger. Hvis borgerrepræsentationen som foreslået skal træffe beslutning om, hvilke opgaver der udlægges til bydelsrådene, er det ligeledes væsentligt, at udlægningen ikke standses af politiske uoverensstemmelser. Mulighederne herfor vil dog i nogen grad kunne begrænses ved lovmæssige bindinger. Det kan således om nødvendigt fastsættes i lovgivningen eller besluttet af vedkommende fagminister, at bestemte sagsområder skal udlægges til bydelsrådene. Endvidere kan der fastsættes visse budgetmæssige bindinger, så det sikres, at bydelsrådene får økonomiske ressourcer til de opgaver, de skal varetage.

Hvis det alligevel må antages, at der vil være større tilbøjelighed i borgerrepræsentationen for at udlægge opgaver i rimelig mængde til bydelsudvalg frem for til bydelsråd, er dette et moment, der kan tale for at foretrække bydelsudvalg.

På den anden side kan det anføres til støtte for folkevalgte bydelsråd, at disse formentlig bedre vil kunne gennemføre upopulære foranstaltninger, fordi de er i bedre overensstemmelse med bydelens vælgere. De vil således kunne bidrage til at skabe større ro i beslutningssystemet.

I øvrigt finder udvalget, at ulempen ved modstridende opfattelser i borgerrepræsentation og bydelsråd vil være størst, hvis bydelsrådene skal indgå i et samarbejde med borgerrepræsentationen i forbindelse med rådgivende funktioner og lignende. Hvis de to organer skal varetage hver deres opgaver, kan man lettere leve med forskellige politiske opfattelser.

Efter sit kommissorium skal udvalget gennemgå styrelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med en eventuel henlæggelse af beslutningsmyndighed til lokale råd i Københavns Kommune. Kommissoriet nævner som tidligere omtalt ikke muligheden for at oprette bydelsudvalg, som vælges af borgerrepræsentationen. Kommissoriet lægger således ikke op til, at udvalget skal pege på, om folkevalgte bydelsråd vil være at foretrække frem for bydelsudvalg. Det fremgår alene, at udvalget skal redegøre for de styrelsesmæssige konsekvenser af at oprette lokale råd.

Udvalget finder da også, at et valg mellem bydelsråd og bydelsudvalg i meget høj grad må bero på politiske vurderinger. Det kan ikke udelukkes, at oprettelse af et nyt folkevalgt organ som bydelsråd kan blive begyndelsen til en historisk proces, som i sin yderste konsekvens kan føre til en opdeling af Københavns Kommune.

Udvalget finder på denne baggrund ikke at burde tage stilling til, om man bør foretrække bydelsråd eller bydelsudvalg.

7.3. Afsluttende bemærkninger

Som det er fremgået, finder udvalget, at der uanset valgmåde vil være mange fordele forbundet med udlægning af opgaver til lokale råd i Københavns Kommune. Det gælder i særlig høj grad, hvis der etableres et udvalgsstyre eller et mellemformsstyre i kommunen. Der vil dog også være ulemper forbundet med lokale råd, uanset om disse er folkevalgte eller ej. Da der ikke eksisterer folkevalgte lokalråd i Danmark, men alene de kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg i Herlev Kommune, som kun har fungeret i en kort periode, må de forskellige synspunkter med hensyn til fordele og ulemper i øvrigt til en vis grad have karakter af hypoteser, og det vil som nævnt i høj grad være politiske overvejelser, der vil være afgørende for, om man anser det ene eller det andet argument for mest tungtvejende.

Det skal i den forbindelse nævnes, at oprettelse af bydelsråd eller bydelsudvalg ikke er en nødvendig forudsætning for at gennemføre de ændringer i styrelsesordningen i Køben-

havns Kommune, som udvalget har foreslået i de tidligere kapitler i denne betænkning.

Udvalget skal tillige pege på, at der kan være vanskeligheder forbundet med en samtidig gennemførelse af væsentlige ændringer i Københavns Kommunes centrale styrelse og indførelse af folkevalgte bydelsråd med selvstændig kompetence. Udvalgets overvejelser og forslag om mulige ændringer i Københavns Kommunes styre spænder lige fra mindre ændringer i den nuværende magistratsordning til - som det andet yderpunkt - overgang til rent udvalgsstyre, og som en mellemproportional har udvalget opstillet diverse mellemformer mellem udvalgsstyre og magistratsstyre. Alt efter valg af model kan der således blive tale om væsentlige ændringer i det københavnske styre.

En henlæggelse af den umiddelbare forvaltning til stående udvalg vil eksempelvis i en kommune med ubrudt tradition for et magistratsstyre frembyde problemer vedrørende en afgrænsning af borgerrepræsentationens og de stående udvalgs beslutningskompetence, som vil gøre en *samtidig* gennemførelse af overførsel af opgaver til selvstændig beslutning i bydelsråd vanskeligere end tilfældet vil være ved at oprette bydelsråd samtidig med gennemførelsen af begrænsede ændringer i byens centrale styre.

Der må under alle omstændigheder påregnes vanskeligheder i den indledende fase, hvis der etableres bydelsråd i Københavns Kommune. Det vil derfor være vigtigt, at arbejdet i rådene løbende evalueres, således at ønskelige justeringer og tilpasninger kan gennemføres hurtigst muligt.

8. Lovtekniske konsekvenser

8.1. Mulige modeller

Udvalget kan pege på 2 forskellige modeller med hensyn til den lovtekniske gennemførelse af regler om bydelsråd eller bydelsudvalg. Ligesom i afsnit 7 benyttes betegnelsen "bydelsråd" i dette afsnit om såvel bydelsråd som bydelsudvalg.

Den ene mulighed er, at alle bestemmelser om bydelsråd optages som et særligt kapitel i

KHSL, hvis denne lov fortsat eksisterer, og ellers i KSL.

Der kan i denne forbindelse henvises til, at den grønlandske landstingslov indeholder et særligt kapitel om byggeråd, som er en slags folkevalgte lokalråd, jf. afsnit 3.7.

Den anden mulighed er, at der kun optages en enkelt eller relativt få regler i KSL/KHSL. De nærmere bestemmelser om oprettelse af bydelråd/bydelsudvalg, deres valgmåde, sammensætning, kompetence, opgaver, finansiering og forholdet til andre myndigheder må i så fald optages enten i kommunens styrelsesvedtægt eller i et særligt regulativ, som vedtages af borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren og/eller i særlige vedtægter/regulativer for de enkelte bydelråd.

Denne model blev benyttet i forslaget til KHSL fra 1977, jf. om lovforslagets § 52 afsnit 3.3.

Specielt om bydelsudvalg skal bemærkes, at sådanne udvalg også kan tænkes oprettet med hjemmel i en bestemmelse svarende til KSL § 17, stk. 4. Det gælder dog kun, hvis bydelsudvalgene ønskes tillagt rådgivende funktioner samt eventuelt en begrænset kompetence efter delegation fra borgerrepræsentationen.

8.2. Udvalgets overvejelser

Direkte lovhjemmel giver den største klarhed med hensyn til retstilstanden, idet reglerne skal gennemgå den sædvanlige lovgivningsprocedure.

Fastsættelse af regler i lovsform indebærer imidlertid, at det vil være vanskeligt at ændre reglerne. Det er baggrunden for, at de mere detaljerede regler om de stående udvalgs medlemstal, kompetence og opgaver mv. fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Vedtægtsløsningen giver større smidighed. Dette må anses for en stor fordel ved etablering af bydelråd, hvor der vil være behov for at ændre og tilpasse reglerne på baggrund af indvundne erfaringer. Retssikkerheden tilgodeses ved, at vedtægten eller regulativet stadfæstes af indenrigsministeren. Regelfastsættelse i en vedtægt eller et regulativ vil desuden være hen-

sigtsmæssig, hvis der ønskes mulighed for gradvis at udlægge flere opgaver til bydelrådene.

Hvilken løsning der foretrækkes, vil til en vis grad bero på, hvilken type bydelråd der ønskes etableret. Udvalget har i det foregående foreslået, at bydelrådene eller bydelsudvalgene får selvstændig kompetence og relativt omfattende opgaver. Udvalgets forslag medfører et større behov for lovregler end en ordning, hvor bydelrådene kun har rådgivende funktioner. Det er således nødvendigt, at der direkte i loven optages regler om alle de forhold, der er behandlet i afsnit 5 og 6. I en række tilfælde vil det dog være tilstrækkeligt, at de overordnede regler optages i loven, mens de mere detaljerede regler kan fastsættes af indenrigsministeren. I andre tilfælde vil det være tilstrækkeligt at henvise til reglerne i KSL.

Da overførelse af selvstændig kompetence til bydelråd indebærer en fravigelse fra lovgivningen i det øvrige land, må der kræves visse retssikkerhedsgarantier. Udvalget foreslår, at borgerrepræsentationens beslutninger herom godkendes af vedkommende minister efter forhandling med indenrigsministeren og at en meddelelse herom optages i Lovtidende. Beslutningerne bør endvidere være tilgængelige for kommunens beboere. Udvalget foreslår derfor, at de optages i et bydelsregulativ. Den foreslåede fremgangsmåde ligner den procedure, der i henhold til frikommuneloven følges ved godkendelse af frikommuneregulativer, som også indebærer en fravigelse fra lovgivningen i resten af landet.

Herudover finder udvalget, at visse regler vil kunne optages i en styrelsesvedtægt for de enkelte bydelråd. Det gælder således regler om bydelrådets medlemstal og om eventuel nedsættelse af stående udvalg og disses opgaver, samt andre styrelsesregler.

Endelig bør de enkelte bydelråd vedtage en forretningsorden. En række regler heri vil svare til den forretningsorden, der gælder for kommunalbestyrelser.

Udvalget har i kapitel 5, 6 og 7 foreslået, at Københavns Kommune uanset valg af fremtidig styreform inddrages under KSL. Udvalget

vil derfor foreslå, at de regler, der skal optages i lovgivningen, optages i et særligt kapitel i KSL.

Udvalgets lovudkast findes i kapitel 9, afsnit 5 og 6.

Kapitel 9. Udvalgets forslag til lovændringer mv.

I kapitel 5 har udvalget stillet forslag til ændringer i det gældende magistratsstyre i Københavns Kommune.

I kapitel 6 har udvalget overvejet, hvordan der kan gennemføres et udvalgsstyre i Københavns Kommune med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse.

I kapitel 7 har udvalget opstillet 2 modeller for et mellemformsstyre i Københavns Kommune.

Endelig har udvalget i kapitel 8 overvejet mulighederne for at oprette folkevalgte bydelsråd eller bydelsudvalg valgt af borgerrepræsentationen.

Uanset hvilken styreform der vælges, har udvalget foreslået, at den særlige styrelseslov for København ophæves, og at Københavns Kommune inddrages under lov om kommunernes styrelse. Udvalget finder det dog nødvendigt at bevare nogle af de særregler, der gælder for Københavns Kommune i dag. De lovtekniske konsekvenser af, at Københavns Kommune inddrages under KSL, fremgår af udkastet i afsnit 1 til forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse. I dette lovudkast skal indsættes yderligere bestemmelser, hvis indhold afhænger af den styreform, der skal gælde.

Afsnit 2 indeholder de ændringer af styrelsesloven, som udvalget foreslår gennemført, hvis der opretholdes et magistratsstyre, jf. kapitel 5.1 afsnit 3 og 4 findes udvalgets forslag til ændringer af styrelsesloven, hvis der gennemføres henholdsvis et udvalgsstyre, jf. kapitel 6, eller et mellemformsstyre, jf. kapitel 7. Endelig følger i afsnit 5 og 6 de regler, som udvalget foreslår gennemført, hvis Københavns Kommune skal have bydelsråd eller bydelsudvalg, jf. kapitel 8. Samtlige lovudkast er ledsaget af bemærkninger. Til sidst omtales i afsnit

7 de konsekvenser, som udvalgets forslag vil kunne medføre for anden lovgivning.

1. Ændringer i forbindelse med Københavns Kommunes inddragelse under lov om kommunernes styrelse

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse.

§ 1

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984, foretages følgende ændringer:

1. § 1, stk. 1, affattes således:

"Loven gælder for amtskommuner, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt alle øvrige kommuner (primærkommuner)!"

2. § 3, 2. og 3. pkt., affattes således:

"Kommunalbestyrelsen i Københavns Kommune benævnes borgerrepræsentationen. For Frederiksberg Kommune og primærkommunerne fastsættes kommunalbestyrelsens benævnelse i styrelsesvedtægten, og kommunalbestyrelsens formand betegnes borgmester!"

3. § 5, 2. pkt., affattes således:

"Medlemstallet skal i amtskommuner samt i Odense, Aalborg og Århus kommuner være mindst 13 og højst 31, i Københavns Kommune mindst 31 og højst 55 [63], i de øvrige kommuner mindst 5 og højst 25!"

4. I § 13 indsættes efter 1. pkt.:

"I Københavns Kommune underskrives protokollen af borgerrepræsentationens formand og sekretær!"

5. I § 13, 2. pkt., ændres "af disse medlemmer" til "medlem, som har deltaget i mødet".

6. § 47, stk. 1, affattes således:

"Tilsynet med amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner varetages af indenrigsministeren!"

7.1 § 67, stk. 1,1. pkt., udgår ", herunder personale ansat under Københavns Kommune".

8. Efter § X indsættes:

"§ Y. Revisionen af Københavns Kommunes regnskaber varetages af kommunens revisionsdirektorat. De nærmere bestemmelser om revisionens virksomhed fastsættes i en revisionsvedtægt, der vedtages af borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Stk. 2. Revisionsdirektoratet hører under borgerrepræsentationen, men har ved revisionens udførelse et selvstændigt ansvar i overensstemmelse med revisionsvedtægtens bestemmelser. Afskedigelse af direktoratets chef kræver indenrigsministerens samtykke.

Stk. 3. For revisionen gælder i øvrigt reglerne i § 42, stk. 2-4?"

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 1990.

Stk. 2. Borgerrepræsentationen skal indsende forslag til ny styrelsesvedtægt til indenrigsministerens godkendelse senest den 1. oktober 1988.

Stk. 3. Den borgerrepræsentation, hvis funktionsperiode begynder den 1. januar 1990, afholder sit konstituerende møde i overensstemmelse med denne lovs bestemmelser.

§ 3

Lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984, ophæves med udgangen af 1989 med undtagelse af § 53. § 53 ophæves efter indenrigsministerens nærmere bestemmelse.

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.

Til § 1

Til nr. 1

Ændringen er en konsekvens af, at Københavns Kommune ikke længere skal være undtaget fra lov om kommunernes styrelse.

Til nr. 2

I den gældende københavnske styrelseslov er det i § 2, stk. 1, fastslået, at kommunalbestyrelsen benævnes borgerrepræsentationen. Det findes rimeligt fortsat at lade denne traditionelle betegnelse være fastslået i loven.

Til nr. 3

Med forslaget skabes mulighed for, at medlemstallet i Københavns Kommunalbestyrelse (borgerrepræsentationen) kan være fra 31 og op til de nuværende 55.

Et medlem i borgerrepræsentationen repræsenterer med et medlemstal på 55 ca. 7.500 vælgere. Til sammenligning kan nævnes, at de tilsvarende tal for Århus, Odense og Aalborg er ca. 6.000, ca. 4.500 og ca. 3.800 vælgere. På denne baggrund findes det ikke rimeligt at kræve, at borgerrepræsentationen skal have nedsat sit medlemstal.

På den anden side er der heller ikke stillet forslag om, at medlemstallet skal kunne overstige det nuværende. Det skyldes bl.a., at der blandt de nuværende medlemmer af borgerrepræsentationen synes at være en overvejen- de tilfredshed med borgerrepræsentationens nuværende medlemstal.

En sammenligning med kommunalbestyrelsernes størrelse i Norge og Sverige er ikke relevant, da kommunalbestyrelserne i disse lande har andre og mere begrænsede opgaver end danske kommunalbestyrelser.

Endelig findes det ikke rimeligt at give hjemmel for en udvidelse af kommunalbestyrelsen i København, såfremt der sker en spredning af den politiske kompetence ved etablering af bydelsråd/udvalg, jf. forslaget til nyt kapitel X.

Tallet 63 i parentes angiver, at det kan overvejes at lade borgerrepræsentationen få 63 medlemmer ud fra det synspunkt, at der i dag i styrelsen af Københavns Kommune ud

over de 55 borgerrepræsentanter også deltager 7 borgmestre. For at undgå det lige tal 62 er 63 foreslået.

Til nr. 4

Forslaget svarer til den gældende ordning i Københavns Kommune, som er begrundet i medlemstallet i borgerrepræsentationen.

Til nr. 5

Ændringen er af redaktionel karakter og en konsekvens af forslaget i nr. 4.

Til nr. 6

Ændringen er en konsekvens af, at Københavns Kommune ikke længere skal være undtaget fra lov om kommunernes styrelse.

Til nr. 7

Ændringen er en konsekvens af, at Københavns Kommune ikke længere skal være undtaget fra lov om kommunernes styrelse.

Til nr. 8

Reglerne om revision findes i den københavnske lovs § 43. Der foreslås ingen ændringer i disse regler, da de revisionsmæssige forhold ikke har givet anledning til problemer. Da det imidlertid må anses for tvivlsomt, om § 42 i lov om kommunernes styrelse indeholder hjemmel til at opretholde den gældende organisation af den københavnske revision, foreslås der en udtrykkelig hjemmel hertil. Derudover henvises til de øvrige gældende regler for den kommunale revision i § 42, stk. 2-4.

Den her foreslåede paragraf, der er betegnet § Y, skal indsættes i kapitel IX (Særlige bestemmelser), uanset hvilken styreform der gennemføres.

Til § 2

Til stk. 2. Københavns Kommunes inddragelse under lov om kommunernes styrelse samt en gennemførelse af udvalgets øvrige forslag vil nødvendiggøre en række ændringer i kommunens styrelsesvedtægt. Disse ændringer bør være gennemført og godkendt af indenrigsministeren i god tid inden kommunevalget. Det foreslås derfor at pålægge borgerrepræsentationen en pligt til at indsende forslag

til ny styrelsesvedtægt til godkendelse senest den 1. oktober 1988.

Til § 3

§ 53 i den gældende lov indeholder nogle særegler om pension for de magistratsmedlemmer, der fratrådte med udgangen af marts måned 1978. Bestemmelsen har fortsat betydning.

2. Ændringer i det gældende magistratsstyre

Dette afsnit indeholder udvalgets forslag til bestemmelser, som skal indsættes i lovudkastet i afsnit 1 (i § 1), hvis der opretholdes et magistratsstyre i Københavns Kommune.

1.1 § 61, stk. 6, 5), ændres "Den rådmand" til "Det magistratsmedlem".

2. I § 64, stk. 1, indsættes som nyt 1. pkt.: "I Københavns Kommune oprettes en magistrat til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender!"

3. Efter § 69 indsættes:

„Kapitel IX Særlige bestemmelser for Københavns Kommune

§ 70. På det konstituerende møde vælger borgerrepræsentationen sin formand efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 2. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger borgerrepræsentationen efter reglerne i § 6, stk. 5 og 6, mindst 2 og højst 4 næstformænd. Antallet fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. Umiddelbart efter valget af næstformænd vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer en overborgmester efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 4. Herefter vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer ved forholdstalsvalg en magistrat, der består af overborgmesteren og et antal borgmestre. Antallet af borgmestre fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 5. Ingen kan samtidig være formand

for borgerrepræsentationen og medlem af magistraten. Formanden for borgerrepræsentationen har krav på fritagelse for formandshvervet, hvis han vælges til medlem af magistraten.

Stk. 6. Valgene har virkning for borgerrepræsentationens funktionsperiode.

Stk. 7. I styrelsesvedtægten fastsættes bestemmelser om stedfortrædere for overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 8. I styrelsesvedtægten fastsættes endvidere bestemmelser om fordelingen af opgaverne mellem borgerrepræsentationens formand og magistratens medlemmer.

§ 71. Indenrigsministeren fastsætter regler om ydelse af vederlag og efterløn til borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren og borgmestrene samt om pension til overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til borgerrepræsentationens formand og næstformænd, til overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 3. Et medlem, der i henhold til § 15, stk. 5, jf. § 70, stk. 7, eller § 66, stk. 2, udpeges til at fungere som formand for borgerrepræsentationen, overborgmester eller borgmester, modtager i funktionsperioden vederlag mv. efter regler fastsat i henhold til stk. 1-2.

Stk. 4. Borgerrepræsentationen kan yde et vederlag til et medlem, som uden for de i stk. 3 nævnte tilfælde varetager opgaver, som påhviler borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren eller borgmestrene. Ved vederlagets fastsættelse skal der navnlig tages hensyn til arbejdsbyrdens omfang og varighed.

§ 72. Indenrigsministeren fastsætter regler om ydelse af vederlag til de medlemmer af borgerrepræsentationen, som ikke modtager vederlag efter § 71, stk. 1.

Stk. 2. Indenrigsministeren fastsætter regler om ydelse af vederlag til medlemmerne af og formændene for borgerrepræsentationens faste udvalg.

§ 73. I styrelsesvedtægten kan fastsættes regler om ret for borgerrepræsentanterne til at stille spørgsmål og forespørgsler om kommunens anliggender.

§ 74. Øvrighedsforretningerne for København varetages af magistraten, hvor andet ikke er bestemt i lovgivningen!

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til nr. 1

Forslaget skyldes, at magistratsmedlemmerne i Københavns Kommune ikke benævnes rådmænd.

Til nr. 2

Ved bestemmelsen fastslås, at Københavns Kommune skal have et magistratsstyre.

Til nr. 3

Til § 70

De opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, er i Københavns Kommune delt mellem borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Denne adskillelse foreslås bevaret, bl.a. fordi der på grund af det store medlemstal i borgerrepræsentationen kan være behov for en neutral mødeleder, som ikke deltager i debatten.

Til stk. 1. Formanden for borgerrepræsentationen foreslås valgt efter samme regler som formanden for kommunalbestyrelsen i andre kommuner. Det svarer til de nuværende regler om formandsvalget i den københavnske styrelseslovs § 4, stk. 2 og 3.

Til stk. 2. Efter den gældende lovs § 6 vælges næstformænd på det første ordinære møde i valgperioden. Det findes imidlertid mere rimeligt at lade disse valg foregå på det konstituerende møde samtidig med de øvrige valg. Der er i dag 4 næstformænd. Antallet er fastsat i styrelsesvedtægten. Næstformændenes opgaver vil ligesom hidtil bestå i mødeforberedelse og mødeledelse, når formanden er forhindret, herunder når formanden ønsker at deltage i debatten. Der ses derfor ikke at være

behov for en udvidelse af antallet af næstformænd. Tværtimod vil behovet blive noget mindre, hvis de forbedringer, der gennemføres i det københavnske styre, fører til en kortere mødetid i borgerrepræsentationen. Det foreslås på denne baggrund præciseret i loven, at der skal være mindst 2 og højst 4 næstformænd.

Til stk. 3. Efter den gældende lovs § 5 vælges magistratens medlemmer ved et samlet forholdstalsvalg. Udvalget har imidlertid fundet det mere rimeligt, at overborgmesteren - ligesom borgmesteren i landets øvrige kommuner, herunder magistratskommunerne - vælges ved bundet flertalsvalg efter reglerne i styrelseslovens § 6, stk. 2 og 3.

Til stk. 4. Efter gældende lovs § 27 består magistraten af en overborgmester og 6 borgmestre. Indenrigsministeren kan efter forslag fra borgerrepræsentationen ændre antallet af borgmestre. I de øvrige magistratskommuner fastsættes medlemstallet i magistraten i styrelsesvedtægten. Det foreslås at sidestille Københavns Kommune med de øvrige magistratskommuner på dette punkt.

Den københavnske lovs regel i § 5, stk. 4, hvorefter magistratens medlemmer udtræder af borgerrepræsentationen, foreslås ikke overført til lov om kommunernes styrelse. Herved ligestilles Københavns Kommune også på dette punkt med de andre magistratskommuner. Den gældende udtrædelsesordning for magistratens medlemmer har en historisk begrundelse, som ikke kan tillægges betydning i dag. En udtrædelsesordning vil heller ikke kunne begrundes med en henvisning til statsretlige eller selskabsretlige regler. Ministre er således ofte medlemmer af Folketinget, og bestyrelsesmedlemmer ofte medlemmer af selskabets repræsentantskab. Det kan heller ikke tillægges afgørende vægt, at borgmestrenes medlemskab af borgerrepræsentationen vil medføre en beskedent forøgelse af disses arbejdsbyrde.

For borgmestrenes forbliven som medlemmer af borgerrepræsentationen taler den positive indflydelse, dette må ventes at få på samarbejdet mellem magistraten og borgerrepræsentationen.

Til stk. 5. Baggrunden for reglen er ønsket om en neutral mødeleder i borgerrepræsentationen.

Til stk. 7. I den gældende lov findes reglerne om stedfortrædere i § 34. Kortvarige konstitutioner besluttet af overborgmesteren eller for overborgmesterembedets vedkommende evt. af borgerrepræsentationens formand, mens konstitutioner ved forventet forfald i mindst 2 måneder besluttet af borgerrepræsentationen. I de øvrige magistratskommuner er der i styrelsesvedtægten fastsat bestemmelser om stedfortrædere for borgmesteren og rådmændene.

Til stk. 8. Når delingen af posterne som formand for borgerrepræsentationen og overborgmester opretholdes, må der fastsættes regler om, hvilke af de opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, der i Københavns Kommune skal varetages af henholdsvis borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Der må endvidere fastsættes regler om, hvilke af de regler, der i øvrigt gælder for kommunalbestyrelsens formand, der skal gælde for henholdsvis borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Disse regler har hidtil været fastsat i den københavnske styrelseslov. Når Københavns Kommune inddrages under lov om kommunernes styrelse, findes det imidlertid hensigtsmæssigt, at reglerne fastsættes i styrelsesvedtægten sammen med de øvrige regler om fordelingen af opgaverne mellem borgerrepræsentationens formand og magistratens medlemmer.

Til § 71

Til stk. 1 og 2. Reglerne om vederlag mv. svarer til gældende lovs § 26 og § 36.

Til stk. 3. Ved konstitutioner, der har en forventet varighed af mindst 2 måneder, får den, der konstitueres, krav på funktionsvederlag.

Til stk. 4. Ved korterevarende konstitutioner får medlemmerne ikke krav på vederlag, men borgerrepræsentationen kan yde et vederlag.

Til § 72

Efter den københavnske lovs § 16 får borgerrepræsentationens medlemmer et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten. I landets øvrige kommuner, herunder magistratskommunerne, modtager medlemmerne ud over et fast vederlag diæter mv. efter reglerne i styrelseslovens § 16. Da Københavns Kommune bevarer sit magistratsstyre, foreslås det at opretholde den gældende vederlagsordning, dog således at vederlagets størrelse fastsættes af indenrigsministeren i en bekendtgørelse og ikke i styrelsesvedtægten. Endvidere foreslås en særskilt vederlæggelse af udvalgenes medlemmer og formænd på grund af deres øgede arbejdsbyrde som følge af udvalgets forslag om forhåndserklæringer og orienteringsmøder.

Til § 73

Efter Københavns Borgerrepræsentations forretningsorden § 6 og § 7 kan medlemmerne stille forespørgsler og spørgsmål til magistraten om kommunale anliggender. Da det må anses for tvivlsomt, om denne spørgsmålsret har tilstrækkelig hjemmel i en bestemmelse i forretningsordenen, foreslås en hjemmel i loven til, at der kan fastsættes regler herom i styrelsesvedtægten.

Til § 74

Bestemmelsen svarer til den københavnske lovs § 49, 1. pkt. Af de øvrighedsforretninger, som kommunen varetager, kan nævnes sager vedrørende næringsvæsenet, førelsen af handelsregistret, prøvelsen af ægteskabsbetingelser, borgerlig vielse mm.

3. Et udvalgsstyre med udgangspunkt i lov om kommunernes styrelse

Dette afsnit indeholder udvalgets forslag til bestemmelser, som skal indsættes i lovudkastet i afsnit 1 (i § 1), hvis der indføres udvalgsstyre i Københavns Kommune.

Efter § 69 indsættes:

„Kapitel IX

- Særlige bestemmelser for Københavns Kommune

§ 70. På det konstituerende møde vælger borgerrepræsentationen sin formand efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 2. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger borgerrepræsentationen efter reglerne i § 6, stk. 5 og 6, mindst 2 og højst 4 næstformænd. Antallet fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. Umiddelbart efter valget af næstformænd vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer en borgmester efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3. Borgerrepræsentationens formand kan ikke samtidig være borgmester. Hvis formanden vælges til borgmester, har han krav på fritagelse for formandshvervet.

Stk. 4. Umiddelbart efter valget af borgmester vælger borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg blandt sine medlemmer mindst 2 og højst 4 viceborgmestre. Antallet af viceborgmestre fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 5. Valgene har virkning for borgerrepræsentationens funktionsperiode.

§ 71. Formanden for borgerrepræsentationen varetager de opgaver, der fremgår af § 8, stk. 2 og 3, § 10, stk. 1, § 15, stk. 2, § 24, stk. 3, § 30 og § 31, stk. 1.

Stk. 2. For formanden gælder reglerne i § 7, § 11, stk. 1, § 15, stk. 5, § 25, stk. 2, og § 66.

§ 72. Borgmesteren varetager de opgaver, der påhviler kommunalbestyrelsens formand efter denne lov med undtagelse af de opgaver, som påhviler borgerrepræsentationens formand efter § 71, stk. 1.

Stk. 2. For borgmesteren gælder reglerne i § 7, § 11, stk. 1, § 15, stk. 5, § 22, stk. 2, 2 pkt., § 25, stk. 2, og § 66.

§ 73. Når næstformænd og viceborgmestre, jf. § 70, stk. 2 og 4, fungerer som henholdsvis formand og borgmester, overtager de samtlige opgaver, der påhviler de pågældende efter denne lov og styrelsesvedtægten.

Stk. 2. For næstformændene og viceborgmestrene gælder reglerne i § 7 og § 15, stk. 5.

§ 74. Indenrigsministeren fastsætter regler om ydelse af vederlag og efterløn til borgerrepræsentationens formand og borgmesteren samt om pension til borgmesteren. Endvidere fastsætter indenrigsministeren regler om ydelse af vederlag til 1. viceborgmester.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til borgerrepræsentationens formand og næstformænd, borgmesteren og viceborgmestrene.

Stk. 3. Et medlem, der i henhold til § 15, stk. 5, eller § 66, stk. 2, udpeges til at fungere som formand for borgerrepræsentationen eller borgmester, modtager vederlag mv. efter regler fastsat i henhold til stk. 1 og 2.

Stk. 4. Borgerrepræsentationen kan yde vederlag til et medlem, som uden for de i stk. 3 nævnte tilfælde varetager opgaver, som påhviler borgerrepræsentationens formand eller borgmesteren. Ved vederlagets fastsættelse skal der navnlig tages hensyn til arbejdsbyrdens omfang og varighed.

Stk. 5. 1. viceborgmester kan dog kun modtage vederlag mv. efter stk. 3 og 4, såfremt den pågældende inden for et regnskabsår har varetaget borgmesterens opgaver i mere end 5 uger.

Stk. 6. Til medlemmer, der modtager vederlag efter stk. 1, 1.pkt., stk. 3 og 4, ydes ikke vederlag efter § 16, stk. 1.

§ 75. En trediedel af medlemmerne i et stående udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at de ønsker sagen indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget. Borgerrepræsentationen kan beslutte, at en sag, der er indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen, tilbagesendes til fornyet afgørelse i udvalget.

§ 76. Øvrighedsforretningerne for København varetages af borgmesteren, hvor andet ikke er bestemt i lovgivningen!

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 70

De opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, er i Københavns Kommune delt mellem borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Denne adskillelse foreslås bevaret, bl.a. fordi der på grund af det store medlemstal i borgerrepræsentationen kan være behov for en neutral mødeleder, som ikke deltager i debatten. Hertil kommer, at arbejdsbyrden for borgmesteren i en udvalgsstyret Københavns Kommune vil blive betydelig. Borgmesteren bør derfor ikke yderligere belastes med arbejdet som mødeleder i borgerrepræsentationen.

Når delingen af posterne som borgmester og som formand for borgerrepræsentationen opretholdes, må der også opretholdes en adskillelse mellem næstformænd i borgerrepræsentationen og viceborgmestre, jf. stk. 2 og stk. 4.

Til stk. 1. Formanden for borgerrepræsentationen foreslås valgt efter samme regler som formanden for kommunalbestyrelsen i andre kommuner. Det svarer til de nuværende regler om formandsvalget i den københavnske styrelseslovs § 4, stk. 2 og 3.

Til stk. 2. Efter den gældende lovs § 6 vælges næstformænd på det første ordinære møde i valgperioden. Det findes imidlertid mere rimeligt at lade disse valg foregå på det konstituerende møde samtidig med de øvrige valg. Der er i dag 4 næstformænd. Antallet er fastsat i styrelsesvedtægten. Næstformændenes opgaver vil ligesom hidtil bestå i mødeforberedelse og mødeledelse, når formanden er forhindret, herunder når formanden ønsker at deltage i debatten. Der ses derfor ikke at være behov for en udvidelse af antallet af næstformænd. Tværtimod vil behovet blive noget mindre, hvis de ændringer, der foreslås gennemført i det københavnske styre, fører til kortere mødetid i borgerrepræsentationen. Det foreslås på denne baggrund præciseret i loven, at der skal være mindst 2 og højst 4 næstformænd.

Til stk. 3. Når Københavns Kommune overgår til et udvalgsstyre, findes der ikke grund-

lag for at opretholde betegnelsen overborgmester. Baggrunden for forbudet mod personssammenfald i borgmesterposten og formandsposten i borgerrepræsentationen er ønsket om en neutral mødeleder i borgerrepræsentationen.

Til stk. 4. Der har ikke hidtil været viceborgmestre i Københavns Kommune. Efter gældende lovs § 34 kan overborgmesteren i tilfælde af eget forfald konstituere en borgmester til at bestride overborgmesterembedet. Eventuelt kan konstitutionen foretages af borgerrepræsentationens formand. Ved længerevarende forfald kan borgerrepræsentationen konstituere et af sine medlemmer som overborgmester. I et udvalgsstyre er der imidlertid kun én borgmester, og det findes ikke rimeligt at overlade konstitutionen til borgmesterens egen bestemmelse eller at lade udvalgsformændene fungere ved borgmesterens forfald. Der foreslås derfor valgt viceborgmestre til at træde i borgmesterens sted ved forfald ligesom i andre kommuner. Om viceborgmestrenes opgaver kan i øvrigt henvises til § 73.

Til stk. 5. Det præciseres, at alle valgene i § 70 har virkning for borgerrepræsentationens funktionsperiode.

Til § 71

Når delingen af posterne som formand for borgerrepræsentationen og borgmester opretholdes, må der fastsættes regler om, hvilke af de opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, der i Københavns Kommune skal varetages af henholdsvis borgerrepræsentationens formand og borgmesteren. Der må endvidere fastsættes regler om, hvilke af de regler, der i øvrigt gælder for kommunalbestyrelsens formand, der skal gælde for henholdsvis borgerrepræsentationens formand og borgmesteren. De opgaver, som formanden for kommunalbestyrelsen i andre kommuner varetager i sin egenskab af mødeleder, skal varetages af borgerrepræsentationens formand, mens borgmesteren skal varetage de øvrige formandsopgaver.

Til stk. 1. Formanden har hele forberedelsen og ledelsen af borgerrepræsentationens

møder (§ 30). Formanden kan desuden indkalde til ekstraordinære møder og fastsætte tid og sted for disse (§ 8, stk. 2). Han sørger for, at medlemmerne er orienteret om, hvad der skal foregå på møderne (§ 8, stk. 3). Formanden kan desuden bestemme dørlukning (§ 10, stk. 1). Han skal sørge for indkaldelse af stedfortrædere (§ 15, stk. 2). Det er til formanden, gruppeanmeldelsen ved valg skal ske (§ 24, stk. 3).

Den ret, formanden får tillagt til at afgøre uopsættelige eller utvivlsomme sager (§31, stk. 1), er af meget begrænset betydning. Der er alene tale om en ret til at afgøre sager på borgerrepræsentationens vegne og ikke på udvalgenes vegne. Da borgerrepræsentationen holder møder oftere end de fleste kommunalbestyrelser, vil bestemmelsen formentlig kun finde anvendelse i sommerferieperioder, fx i klagesager eller i sager, hvor der foreligger en enig udvalgsindstilling.

Til stk. 2. Ifølge denne bestemmelse er det en pligt at modtage valg som formand, ligesom de sædvanlige formandsfritagelsesregler mm. skal gælde (§ 7). Formanden skal meddele borgerrepræsentationen de oplysninger, den ønsker (§ 11, stk. 1). Der skal udpeges en stedfortræder for formanden, når han har forfald af forventet varighed af mindst 2 måneder (§ 15, stk. 5). Formandens plads skal modregnes i hans gruppes pladser, når han er født medlem af et udvalg el.lign. (§ 25, stk. 2). Endelig er det nødvendigt udtrykkeligt at anføre, at formanden er omfattet af vægringsreglen i § 66.

Til § 72

Til stk. 1. Ved bestemmelsen præciseres, at de beføjelser, som ikke udtrykkeligt er henlagt til borgerrepræsentationens formand, udøves af borgmesteren.

Til stk. 2. Der skal være pligt til at modtage valget som borgmester samt gælde de sædvanlige fritagelsesregler mm. (§ 7). Borgmesteren skal give borgerrepræsentationen alle ønskede oplysninger (§ 11, stk. 1). Der skal udpeges en stedfortræder for borgmesteren, når denne ventes at have forfald i mindst 2 måneder (§ 15, stk. 5). Borgmesteren skal un-

derrettes, når en udvalgsformand træffer afgørelse på et udvalgs vegne (§ 22, stk. 2, 2. pkt.). Borgmesterens plads skal modregnes i den pågældende gruppes pladser, når borgmesteren er født medlem af et udvalg el.lign. (§ 25, stk. 2). Endelig er det udtrykkeligt anført, at borgmesteren er omfattet af vægringsreglen i § 66.

Til § 73

Næstformændenes og viceborgmestrenes opgave vil først og fremmest være at træde i henholdsvis formandens og borgmesterens sted ved forfald.

Til stk. 2. Pligten til at modtage valg som næstformand må tilsvarende gælde valg som henholdsvis næstformand og viceborgmester i Københavns Kommune, ligesom der må gælde de sædvanlige fritagelsesregler mm. (§ 7). Endvidere må bestemmelsen om, at der skal udpeges stedfortræder for en næstformand ved forfald af forventet varighed af mindst 2 måneder, tilsvarende gælde for både næstformændene og viceborgmestrene (§15, stk. 5).

Til § 74

Reglerne om vederlag mv. til borgerrepræsentationens formand og næstformænd findes i gældende lovs § 26, mens reglerne om vederlag til overborgmesteren og borgmestrene findes i § 36.1 § 34, stk. 5, findes regler om vederlag ved længerevarende konstitutioner.

Der foreslås ingen ændringer i reglerne om vederlag mv. til borgerrepræsentationens formand og næstformænd eller til borgmesteren (tidligere overborgmesteren). Derimod må der fastsættes regler om vederlag mv. til 1. viceborgmester.

Til stk. 3. Ved konstitutioner, der har en forventet varighed af mindst 2 måneder, får den, der konstitueres, krav på funktionsvederlag.

Til stk. 4. Ved konstitutioner af kortere varighed får medlemmerne ikke krav på vederlag, men borgerrepræsentationen kan yde et vederlag.

Til stk. 5. Kravet om en funktionstid på mindst 5 uger inden for et regnskabsår svarer til reglerne i § 34, stk. 5 for viceborgmesteren

i andre kommuner. Det forudsættes, at 1. viceborgmester får et vederlag, der svarer til ca. 10% af borgmesterens vederlag.

Til stk. 6. Efter den gældende københavnske lovs § 16 får borgerrepræsentationens medlemmer et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten. I landets øvrige kommuner, herunder magistratskommunerne, modtager medlemmerne efter reglerne i styrelseslovens § 16 diæter mv. samt et fast vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Når Københavns Kommune overgår til et udvalgsstyre, findes det rimeligt at side stille medlemmerne af borgerrepræsentationen med andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i relation til vederlag mv. jf. styrelseslovens §§ 16 og 34.

Til § 75

Bestemmelsen medfører visse indskrænkninger i den ret til at indbringe udvalgsbeslutninger til kommunalbestyrelsens afgørelse, som tilkommer udvalgsmedlemmer i andre kommuner efter § 23. For det første foreslås det, at retten ikke længere skal tilkomme det enkelte udvalgsmedlem, men 1/3 af udvalgets medlemmer. Endvidere foreslås det, at borgerrepræsentationen i stedet for at drøfte og træffe afgørelse i sagen kan nøjes med at beslutte, at sagen tilbagesendes til fornyet afgørelse i udvalget.

Disse indskrænkninger findes nødvendige for at sikre, at et udvalgsstyre i Københavns Kommune kan fungere hensigtsmæssigt og uden risiko for, at et enkelt medlem hindrer gennemførelsen af den forudsatte arbejdsdeling mellem borgerrepræsentationen og udvalgene ved at forlange alle eller et meget stort antal udvalgssager indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen.

Til § 76

Efter den københavnske styrelseslovs § 49, 1. pkt., varetages øvrighedsforretningerne af magistraten. Kompetencen foreslås henlagt til borgmesteren. Af de øvrighedsforretninger, som kommunen varetager, kan nævnes sager vedrørende næringsvæsenet, førelsen af han-

delsregistret, prøvelsen af ægteskabsbetingelser, borgerlig vielse mm.

4. Mellemformsstyre

Dette afsnit indeholder udvalgets forslag til bestemmelser, som skal indsætte i lovudkastet i afsnit 1 (i § 1), hvis der indføres mellemformsstyre i Københavns Kommune.

4.1. Model 1. Borgmestrene vælges ved forholdstalsvalg

Efter § 69 indsættes:

*„Kapitel IX
Særlige bestemmelser for
Københavns Kommune*

§ 70. På det konstituerende møde vælger borgerrepræsentationen sin formand efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 2. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger borgerrepræsentationen efter reglerne i § 6, stk. 5 og 6, mindst 2 og højst 4 næstformænd. Antallet af næstformænd fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. Umiddelbart efter valget af næstformænd vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer en overborgmester efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 4. Herefter vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer ved forholdstalsvalg en magistrat, der består af overborgmesteren og et antal borgmestre. Antallet af borgmestre fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 5. Valgene har virkning for borgerrepræsentationens funktionsperiode.

Stk. 6. Ingen kan samtidig være formand for borgerrepræsentationen og medlem af magistraten. Formanden for borgerrepræsentationen har krav på fritagelse for formandshvervet, hvis han vælges til medlem af magistraten.

§ 71. Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af magistraten og stående udvalg. Valg af medlemmer til ud-

valgene finder sted umiddelbart efter valget af magistraten.

§ 72. Overborgmesteren er formand for magistraten.

Stk. 2. Magistraten varetager de opgaver, der ved denne lov er henlagt til økonomiudvalget. Nærmere regler om magistratens opgaver fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 73. Borgmestrene er formænd for de stående udvalg. Grupperne bestemmer i den rækkefølge, hvori de har udpeget borgmestre, i hvilke udvalg de ønsker at besætte formandsposterne.

Stk. 2. Valg af medlemmer til de stående udvalg foregår efter reglerne i §§ 24, stk. 3, 25 og 27.

Stk. 3. Nærmere regler om de stående udvalgs sammensætning og opgaver fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 74. Formanden for borgerrepræsentationen varetager de opgaver, der fremgår af § 8, stk. 2 og 3, § 10, stk. 1, § 15, stk. 2, § 24, stk. 3, § 30 og § 31, stk. 1.

Stk. 2. For formanden gælder reglerne i § 7, § 11, stk. 1, § 15, stk. 5, § 25, stk. 2, og § 66.

§ 75. Overborgmesteren og borgmestrene har den øverste daglige ledelse af kommunens administration vedrørende henholdsvis magistratens og de pågældende udvalgs opgaver. De påser hver for deres område sageres ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.

Stk. 2. Overborgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af borgerrepræsentationen, forelægges denne med eventuelle erklæringer.

Stk. 3. Overborgmesteren har den umiddelbare forvaltning af anliggender, som ikke er henlagt til magistraten, udvalg mv.

Stk. 4. Overborgmesteren har de pligter og beføjelser, der fremgår af § 22, stk. 2, 2. pkt., § 31 a og § 32.

Stk. 5. For overborgmesteren og borgme-

strene gælder reglerne i § 7, § 11, stk. 1, § 22, stk. 2, 1.pkt., § 25, stk. 2, og § 66.

Stk. 6. I styrelsesvedtægten fastsættes regler om stedfortrædere for overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 7. I styrelsesvedtægten kan endvidere fastsættes nærmere regler om overborgmesterens og borgmestrenes opgaver.

§ 76. Indenrigsministeren fastsætter regler om ydelse af vederlag og efterløn til borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren og borgmestrene samt om pension til overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til borgerrepræsentationens formand og næstformænd, til overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 3. Et medlem, der i henhold til § 15, stk. 5, jf. § 75, stk. 6, eller § 66, stk. 2, udpeges til at fungere som formand for borgerrepræsentationen, overborgmester eller borgmester, modtager i funktionsperioden vederlag mv. efter regler fastsat i henhold til stk. 1 og 2.

Stk. 4. Borgerrepræsentationen kan yde vederlag til et medlem, som uden for de i stk. 3 nævnte tilfælde varetager opgaver, som påhviler borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren eller borgmesteren. Ved vederlagets fastsættelse skal der navnlig tages hensyn til arbejdsbyrdens omfang og varighed.

Stk. 5. Til medlemmer, der modtager vederlag efter stk. 1, 3 og 4, ydes ikke vederlag efter § 16, stk. 1.

§ 77. En trediedel af medlemmerne i magistraten eller et stående udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af magistraten eller udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at de ønsker sagen indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til magistraten eller udvalget. Borgerrepræsentationen kan beslutte, at en sag, der er indbragt til afgørelse i borgerrepræsentationen, tilbagesendes til fomyet afgørelse i magistraten eller udvalget.

§ 78. Øvrighedsforretningerne for København varetages af magistraten, hvor andet ikke er bestemt i lovgivningen.

§ 79. I styrelsesvedtægten træffes endvidere bestemmelser om de fravigelser af denne lovs indhold, som kommunens styrelsesordning gør ønskelige!

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til kapitel IX

Udvalget har i betænkningen peget på muligheden af at indføre en styrelsesordning, der rummer elementer både fra udvalgsstyret og magistratsstyret, et såkaldt mellemformsstyre. Udvalget har peget på 2 forskellige modeller. Begge modeller indebærer, at der oprettes stående udvalg i Københavns Kommune til varetagelse af den umiddelbare forvaltning. Det svarer til forholdene i en udvalgsstyret kommune, jf. lov om kommunernes styrelse kapitel III. Derimod foreslås en deling af den administrative ledelse, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand i medfør af § 31, stk. 2. Disse opgaver foreslås varetaget af en overborgmester og et antal borgmestre. Overborgmesteren og borgmestrene udgør tilsammen magistraten, som varetager de opgaver, der i andre kommuner varetages af økonomiudvalget. Overborgmesteren er formand for magistraten, mens borgmestrene er fødte formænd for de stående udvalg. Det bemærkes, at grænsen mellem umiddelbar forvaltning og administrativ ledelse ikke er skarp. Dette gælder særligt i personalespørgsmål. Den nærmere regulering af kompetencen på de forskellige områder kan ske i styrelsesvedtægten.

De to modeller adskiller sig fra hinanden ved, at borgmestrene vælges ved henholdsvis forholdstalsvalg (model 1) og flertalsvalg (model 2). Endvidere er der i model 2 ud over overborgmester og borgmestre et antal menige medlemmer i magistraten svarende til antallet af borgmestre.

Til § 70

De opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, er i Københavns Kommune delt mellem borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Denne adskillelse foreslås bevaret, bl.a. fordi der på grund af det store medlemstal i borgerrepræsentationen kan være behov for en neutral mødeleder, som ikke deltager i debatten.

Til stk. 1. Formanden for borgerrepræsentationen foreslås valgt efter samme regler som formanden for kommunalbestyrelsen i andre kommuner. Det svarer til de nuværende regler om formandsvalget i den københavnske styrelseslovs § 4, stk. 2 og 3.

Til stk. 2. Efter den gældende lovs § 6 vælges næstformænd på det første ordinære møde i valgperioden. Det findes imidlertid mere rimeligt at lade disse valg foregå på det konstituerende møde samtidig med de øvrige valg. Der er i dag 4 næstformænd. Antallet er fastsat i styrelsesvedtægten. Næstformændenes opgaver vil som hidtil bestå i mødeforberedelse og mødeledelse, når formanden er forhindret, herunder når formanden ønsker at deltage i debatten. Der ses derfor ikke at være behov for en udvidelse af antallet af næstformænd. Tværtimod vil behovet blive noget mindre, hvis de ændringer, der foreslås gennemført i det københavnske styre, fører til en nedsættelse af mødetiden i borgerrepræsentationen. Det foreslås på denne baggrund præciseret i loven, at der skal være mindst 2 og højst 4 næstformænd.

Til stk. 3-4. Efter den gældende lovs § 5 vælges magistratens medlemmer ved et samlet forholdstalsvalg. Udvalget har imidlertid fundet det mere rimeligt, at overborgmesteren - ligesom borgmesteren i landets øvrige kommuner, herunder magistratskommunerne - vælges ved bundet flertalsvalg efter reglerne i styrelseslovens § 6, stk. 2 og 3. De øvrige magistratsmedlemmer (borgmestrene) vælges i model 1 ved forholdstalsvalg og således, at overborgmesterens plads regnes som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe, som overborgmesteren tilhører, jf. styrelseslovens § 25, stk. 2.

Til stk. 6. Baggrunden for bestemmelsen er ønsket om at opretholde et selvstændigt hverv som mødeleder i borgerrepræsentationen.

Til § 72

Vedrørende magistratens sammensætning og opgaver henvises til bemærkningerne ovenfor.

Til § 73

Som anført ovenfor er borgmestrene ud over at være administrative ledere af hver deres afdeling fødte formænd for de stående udvalg. Borgmesterens plads bør derfor fragå i det antal pladser, der kan tilkomme den pågældende gruppe. Det svarer til princippet i § 25, stk. 2, med hensyn til udvalg mv., hvor kommunalbestyrelsens formand er født medlem. I § 75, stk. 5, er det foreslået, at denne bestemmelse tillige gælder for borgmestrene i Københavns Kommune.

Til § 74

Når delingen af posterne som formand for borgerrepræsentationen og overborgmester opretholdes, må der fastsættes regler om, hvilke af de opgaver, som i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand, der i Københavns Kommune skal varetages af henholdsvis borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. Der må endvidere fastsættes regler om, hvilke af de regler, der i øvrigt gælder for kommunalbestyrelsens formand, der skal gælde for henholdsvis borgerrepræsentationens formand og overborgmesteren. De opgaver, som formanden for kommunalbestyrelsen i andre kommuner varetager i sin egenskab af mødeleder, skal varetages af borgerrepræsentationens formand.

Til stk. 1. Formanden har hele forberedelsen og ledelsen af borgerrepræsentationens møder (§ 30). Formanden kan desuden indkalde til ekstraordinære møder og fastsætte tid og sted for disse (§ 8, stk. 2). Han sørger for, at medlemmerne er orienteret om, hvad der skal foregå på møderne (§ 8, stk. 3). Formanden kan desuden bestemme dørlukning (§ 10, stk. 1). Han skal sørge for indkaldelse af stedfortrædere (§ 15, stk. 2). Det er til for-

manden, gruppeanmeldelsen ved valg skal ske (§ 24, stk. 3).

Den ret, formanden får tillagt til at afgøre uopsættelige eller utvivlsomme sager (§ 31, stk. 1), er af meget begrænset betydning. Der er alene tale om en ret til at afgøre sager på borgerrepræsentationens vegne og ikke på udvalgenes vegne. Da borgerrepræsentationen holder møder oftere end de fleste kommunalbestyrelser, vil bestemmelsen formentlig kun finde anvendelse i sommerferieperioder, fx i klagesager eller sager, hvor der foreligger en enig udvalgsindstilling.

Til stk. 2. Ifølge denne bestemmelse er det en pligt at modtage valg som formand, ligesom de sædvanlige formands fritagelsesregler mm. skal gælde (§ 7). Formanden skal meddele borgerrepræsentationen de oplysninger, den ønsker (§ 11, stk. 1). Der skal udpeges en stedfortræder for formanden, når han har forfald af forventet varighed af mindst 2 måneder (§ 15, stk. 5). Formandens plads skal modregnes i hans gruppes pladser, når han er født medlem af et udvalg el.lign. (§ 25, stk. 2). Endelig er det nødvendigt udtrykkeligt at anføre, at formanden er omfattet af vægringsreglen i § 66.

Til § 75

Til stk. 1-4. Bestemmelserne beskriver, hvorledes overborgmesteren og borgmestrene deler de opgaver, der i andre kommuner varetages af kommunalbestyrelsens formand i henhold til §§ 22, stk. 2, 2. pkt., 31, 31 a og 32. Der er en sådan sammenhæng mellem retten efter § 31 a til at overvære udvalgenes møder og retten efter § 22, stk. 2, 2. pkt., til at få underretning om udvalgsformændenes afgørelser, at overborgmesteren, når han har retten efter § 31 a, også må have retten efter § 22, stk. 2, 2. pkt.

Til stk. 5. Bestemmelsen beskriver, hvilke af reglerne om kommunalbestyrelsens formand der i øvrigt må finde anvendelse på overborgmesteren og borgmestrene, jf. bemærkningerne ovenfor til § 74.

Til stk. 6. I den gældende lov findes reglerne om stedfortrædere i § 34. Kortvarige konstitutioner besluttet af overborgmesteren eller

for overborgmesterembedets vedkommende evt. af borgerrepræsentationens formand. Ved forventet forfald i mindst 2 måneder kan borgerrepræsentationen konstituere et af sine medlemmer som (over)borgmester. I de øvrige magistratskommuner er der i styrelsesvedtægten fastsat bestemmelser om stedfortrædere for borgmesteren og rådmændene.

Til stk. 7. Bestemmelsen muliggør fastsættelse af nærmere regler om overborgmesterens og borgmestrenes opgaver i styrelsesvedtægten.

Til § 76

Reglerne om vederlag mv. til borgerrepræsentationens formand og næstformænd findes i gældende lovs § 26, mens reglerne om vederlag mv. til overborgmesteren og borgmestrene findes i § 36. I § 34, stk. 5, findes regler om vederlag ved længerevarende konstitutioner.

Til stk. 1 og 2. Der foreslås ingen ændringer i reglerne om vederlag mv. til borgerrepræsentationens formand og næstformænd eller til overborgmesteren. Der må derudover fastsættes regler om vederlag mv. til de nye borgmestre.

Til stk. 3. Ved konstitutioner, der har en forventet varighed af mindst 2 måneder, får den, der konstitueres, krav på funktionsvederlag.

Til stk. 4. Ved konstitutioner af kortere varighed får medlemmerne ikke krav på vederlag, men borgerrepræsentationen kan yde et vederlag.

Til stk. 5. Efter den gældende københavnske lovs § 16 får borgerrepræsentationens medlemmer et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten. I landets øvrige kommuner, herunder magistratskommunerne, modtager medlemmerne efter reglerne i styrelseslovens § 16 diæter mv. samt fast vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Når Københavns Kommune overgår til et mellemformsstyre, hvor den umiddelbare forvaltning varetages af stående udvalg, findes det rimeligt at sidestille medlemmerne af borgerrepræsentationen med andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i relation til vederlag mv.

Til § 77

Bestemmelsen medfører visse indskrænkninger i den ret til at indbringe udvalgsbeslutninger til kommunalbestyrelsens afgørelse, der tilkommer udvalgsmedlemmer i andre kommuner efter § 23. For det første foreslås det, at retten ikke længere skal tilkomme det enkelte udvalgsmedlem, men 1/3 af udvalgets medlemmer. Endvidere foreslås det, at borgerrepræsentationen i stedet for at drøfte og træffe afgørelse i sagen kan nøjes med at beslutte, at sagen tilbagesendes til fornyet afgørelse i udvalget.

Disse indskrænkninger findes nødvendige for at sikre, at et mellemformsstyre i Københavns Kommune kan fungere hensigtsmæssigt og uden risiko for, at et enkelt medlem hindrer gennemførelsen af den forudsatte arbejdsdeling mellem borgerrepræsentationen og udvalgene (magistraten) ved at forlange alle eller et stort antal af udvalgenes (magistratens) sager indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen.

Til § 78

Bestemmelsen svarer til den gældende københavnske lovs § 49, 1. pkt. Af de øvrighedsforretninger, som kommunen varetager, kan nævnes sager vedrørende næringsvæsenet, førelsen af handelsregistret, prøvelsen af ægteskabsbetingelser, borgerlig vielse mm.

Til § 79

Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 64, stk. 3, der indeholder hjemmel til, at der i magistratskommuner kan gennemføres afvigelser fra lovens almindelige ordning.

4.2. Model 2. Borgmestrene vælges ved flertalsvalg

Efter § 69 indsættes:

„Kapitel IX Særlige bestemmelser for Københavns Kommune

§ 70. På det konstituerende møde vælger borgerrepræsentationen sin formand efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 2. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger borgerrepræsentationen efter reglerne i § 6, stk. 5 og 6, mindst 2 og højst 4 næstformænd. Antallet af næstformænd fastsættes i styrelsesvedtægten.

Stk. 3. Umiddelbart efter valget af næstformænd vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer en overborgmester efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3.

Stk. 4. Herefter vælger borgerrepræsentationen blandt sine medlemmer formændene for hvert enkelt stående udvalg efter reglerne i § 6, stk. 2 og 3. Formændene benævnes borgmestre.

Stk. 5. Ingen kan samtidig være formand for borgerrepræsentationen og overborgmester eller borgmester. Formanden for borgerrepræsentationen har krav på fritagelse for formandshvervet, hvis han vælges til overborgmester eller borgmester.

§ 71. Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes en magistrat samt stående udvalg. Valg af medlemmer til magistraten og udvalgene finder sted umiddelbart efter de valg, der er nævnt i § 70.

§ 72. Magistraten består af overborgmesteren og borgmestrene samt yderligere et antal borgerrepræsentanter, der svarer til antallet af borgmestre. Medlemmerne af magistraten vælges ved forholdstalsvalg.

Stk. 2. Overborgmesteren er formand for magistraten.

Stk. 3. Magistraten varetager de opgaver, der ved denne lov er henlagt til økonomiudvalget. Nærmere regler om magistratens opgaver fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 73. Valg af medlemmer til de stående udvalg foregår efter reglerne i §§ 24, stk. 3, 25 og 27.

Stk. 2. Nærmere regler om de stående udvalgs sammensætning og opgaver fastsættes i styrelsesvedtægten.

§ 74. Formanden for borgerrepræsentationen varetager de opgaver, der fremgår af § 8, stk.

2 og 3, § 10, stk. 1, § 15, stk. 2, § 24, stk. 3, § 30 og § 31, stk. 1.

Stk. 2. For formanden gælder reglerne i § 7, § 11, stk. 1, § 15, stk. 5, § 25, stk. 2, og § 66.

§ 75. Overborgmesteren og borgmestrene har den øverste daglige ledelse af kommunens administration vedrørende henholdsvis magistratens og de pågældende udvalgs opgaver. De påser hver for deres område sageres ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.

Stk. 2. Overborgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af borgerrepræsentationen, forelægges denne med eventuelle erklæringer.

Stk. 3. Overborgmesteren har den umiddelbare forvaltning af anliggender, som ikke er henlagt til magistraten, udvalg mv.

Stk. 4. Overborgmesteren har de pligter og beføjelser, der fremgår af § 22, stk. 2, 2. pkt., § 31 a og § 32.

Stk. 5. For overborgmesteren og borgmestrene gælder reglerne i § 7, § 11, stk. 1, § 22, stk. 2, 1. pkt., og § 25, stk. 2. For overborgmesteren gælder endvidere § 66.

Stk. 6. I styrelsesvedtægten fastsættes regler om stedfortrædere for overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 7. I styrelsesvedtægten kan endvidere fastsættes nærmere regler om overborgmesterens og borgmestrenes opgaver.

§ 76. Indenrigsministeren fastsætter regler om ydelse af vederlag til borgerrepræsentationens formand og magistratens medlemmer, om efterløn til borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren og borgmestrene samt om pension til overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om repræsentationsgodtgørelse til borgerrepræsentationens formand og næstformænd, til overborgmesteren og borgmestrene.

Stk. 3. Et medlem, der i henhold til § 15, stk. 5, jf. § 75, stk. 6, eller § 66, stk. 2, udpeges til at fungere som formand for borgerrepræsentationen, overborgmester eller borgmester,

modtager i funktionsperioden vederlag mv. efter regler fastsat i henhold til stk. 1 og 2.

Stk. 4. Borgerrepræsentationen kan yde vederlag til et medlem, som uden for de i stk. 3 nævnte tilfælde varetager opgaver, som påhviler borgerrepræsentationens formand, overborgmesteren eller borgmestrene. Ved vederlagets fastsættelse skal der navnlig tages hensyn til arbejdsbyrdens omfang og varighed.

Stk. 5. Til medlemmer, der modtager vederlag efter stk. 1, 3 og 4, ydes ikke vederlag efter § 16, stk. 1.

§ 77. En trediedel af medlemmerne i magistraten eller et stående udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af magistraten eller udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at de ønsker sagen indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til magistraten eller udvalget. Borgerrepræsentationen kan beslutte, at en sag, der er indbragt til afgørelse af borgerrepræsentationen, tilbagesendes til fornyet afgørelse i magistraten eller udvalget.

§ 78. Øvrighedsforretningerne for København varetages af magistraten, hvor andet ikke er bestemt i lovgivningen.

§ 79. I styrelsesvedtægten træffes endvidere bestemmelser om de fravigelser af denne lovs indhold, som kommunens styrelsesordning gør ønskelige!"

Bemærkninger til (visse af) de enkelte bestemmelser

Til kapitel IX

Der henvises til indledningsbemærkningerne til kapitel IX i model 1.

Til § 70

Der henvises til de generelle bemærkninger til § 70 samt bemærkningerne til stk. 1 og 2 i model 1.

Til stk. 3. Overborgmesteren vælges efter

denne model af borgerrepræsentationens flertal efter de almindelige regler for borgmestervalg (bundet flertalsvalg).

Til stk. 4. For hvert af de stående udvalg vælger borgerrepræsentationen udvalgsformanden, der benævnes borgmester. Valgene foregår - som overborgmestervalget - ved bundne flertalsvalg.

Til stk. 5. Baggrunden for forbudet mod personsammenfald er ønsket om en neutral mødeleder i borgerrepræsentationen.

Til § 72

I denne model består magistraten af overborgmesteren, borgmestrene og et yderligere antal borgerrepræsentanter, som skal svare til antallet af borgmestre. Når både overborgmesteren og borgmestrene repræsenterer flertallet, findes det nødvendigt at have et yderligere antal medlemmer i magistraten for ikke afgørende at forringe mindretallets indflydelse på kommunens styre. Magistratens medlemmer vælges derfor ved et samlet forholdstalsvalg, hvor overborgmesterens og borgmestrenes pladser fragår i det antal pladser, der tilkommer de pågældende grupper, jf. det tilsvarende princip med hensyn til kommunalbestyrelsens formand i § 25, stk. 2. Denne bestemmelse gælder ligeledes for overborgmesteren og borgmestrene, jf. § 75, stk. 5.

Til § 73

Ved valget af medlemmer til det enkelte stående udvalg fragår borgmesterens plads i det antal pladser, der kan tilkomme den gruppe, som borgmesteren tilhører, jf. § 75, stk. 5, hvori der er henvist til bestemmelsen i styrelseslovens § 25, stk. 2.

Til §§ 74 - 79

Der henvises til bemærkningerne til §§ 74-79 i model 1, idet der dog til § 76, stk. 1, bemærkes, at hvervet som "menigt" medlem af magistraten forventes at være så byrdefuldt, at det ikke kan vederlægges tilstrækkeligt via det almindelige vederlag efter § 16, stk. 1.

5. Bydelsråd

Dette afsnit indeholder udvalgets forslag til bestemmelser, som skal indsættes i lovudkastet i afsnit 1 (i § 1), hvis der indføres folkevalgte bydelsråd i Københavns Kommune.

Efter kapitel IX indsættes:

„Kapitel X Bydelsråd i Københavns Kommune

§ 81. Der oprettes bydelsråd i Københavns Kommune.

Stk. 2. Indenrigsministeren træffer efter udtalelse fra borgerrepræsentationen bestemmelse om kommunens inddeling i bydele og bydelenes navne.

§ 82. Bydelsrådenes medlemmer vælges for 4 år samtidig med valg til borgerrepræsentationen.

Stk. 2. Valgret til et bydelsråd har enhver, der har valgret til borgerrepræsentationen og bopæl i bydelen. Valgbar til et bydelsråd er enhver, der har valgret til bydelsrådet.

Stk. 3. Ingen kan samtidig være medlem af borgerrepræsentationen og af et bydelsråd.

Stk. 4. Bydelsrådenes medlemmer vælges i øvrigt efter reglerne i den kommunale valglov.

Stk. 5. Bydelsrådet træffer efter begæring fra et medlem beslutning om fritagelse for medlemskab efter reglerne i den kommunale valglov.

§ 83. Bydelsrådets medlemstal, der skal være ulige og mindst 9 og højst 15, fastsættes i en styrelsesvedtægt, der stadfæstes af indenrigsministeren.

Stk. 2. Bydelsrådet kan beslutte, at et antal observatører uden stemmeret deltager i bydelsrådets møder eller ved behandlingen af bestemte sager. Antallet af observatører kan højst svare til halvdelen af bydelsrådets medlemstal.

§ 84. Bydelsrådene varetager de kommunale anliggender, der er henlagt til rådernes selvstændige varetagelse efter stk. 2 eller er hen-

lagt til rådernes bestyrelse efter bemyndigelse fra borgerrepræsentationen. Herudover afgiver bydelserådene udtalelser til borgerrepræsentationen efter dennes anmodning.

Stk. 2. Beslutning om, hvilke anliggender der skal henlægges til bydelserådernes selvstændige varetagelse, træffes af borgerrepræsentationen og godkendes af vedkommende minister efter forhandling med indenrigsministeren. Det samme gælder beslutning om ændringer heri.

Stk. 3. En godkendt beslutning optages i et bydelsregulativ, som skal være tilgængeligt for kommunens beboere. Der bekendtgøres i Lovtidende en meddelelse om den godkendte beslutning.

Stk. 4. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved udarbejdelsen af bydelsregulativet og om bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 85. Bydelserådernes afgørelser kan påklages til andre myndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af borgerrepræsentationen.

§ 86. For bydelserådernes virksomhed gælder reglerne i § 6, stk. 1-3 og 5, § 7, § 8, § 10, § 11, stk. 2 og 3, §§ 12-14 og § 15, stk. 2-5.

Stk. 2. Ethvert medlem af bydelserådet kan for dette indbringe ethvert spørgsmål om bydelserådets anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Udvalgene, jf. § 87, og bydelserådets formand skal meddele bydelserådet de oplysninger, dette forlanger, og er - med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet bydelserådets beslutninger.

Stk. 3. Når et medlem er forhindret i at deltage i det konstituerende møde, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet.

Stk. 4. For bydelserådets formand gælder reglerne i § 30 og § 31, stk. 1.

Stk. 5. Bydelserådet vedtager selv sin forretningsorden.

§ 87. (Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af bydelserådets anliggender kan by-

delsrådet nedsætte stående udvalg, hvis sammensætning og opgaver fastsættes i bydelserådets styrelsesvedtægt.

Stk. 2. For valg af stående udvalg og disses virksomhed gælder reglerne om kommunalbestyrelsens stående udvalg, herunder reglerne om udvalgsformænd.

Stk. 3.) Bydelserådene kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner. Bydelserådet bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

§ 88. ("Magistratsstyremodel"): Til bydelserådernes medlemmer og formand ydes et vederlag, hvis størrelse fastsættes af indenrigsministeren.

§ 88. ("Udvalgsstyre- og mellemformsmodel"): Til bydelserådernes medlemmer, bortset fra formanden, ydes diæter mv. efter reglerne i § 16. Til formanden for hvert bydelseråd ydes et vederlag, hvis størrelse fastsættes af indenrigsministeren.

§ 89. Borgerrepræsentationen drager omsorg for bydelserådernes sekretariatsbetjening.

§ 90.1 forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet eller ved tillægsbevilling specificerer borgerrepræsentationen de poster, som hvert enkelt bydelseråd råder over til varetagelse af dets opgaver.

Stk. 2. Summen af poster, som overlades til det enkelte bydelseråds disposition, jf. stk. 1, udgør en samlet bevilling til bydelserådet. Borgerrepræsentationen kan dog bestemme, at poster, som afsættes til særlige formål, kun må anvendes til dette formål.

Stk. 3. Bydelserådene påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides. De foretager indstilling til borgerrepræsentationen, hvis bevillinger derudover anses for nødvendige. Tillægsbevilling kan ikke gives til udgifter, som bydelserådet kunne have taget i betragtning ved udarbejdelsen af dets budgetbidrag, jf. § 91, stk. 1. Tillægsbevilling skal om fornødent gi-

ves til udgifter, som følger af lov eller anden bindende retsforskrift.

Stk. 4. Indenrigsministeren kan fastsætte regler for borgerrepræsentationens meddelelse af bevillinger til bydelrådene.

§ 91. Bydelrådene skal efter anmodning af magistraten/økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af denne/dette udvalg, fremkomme med bidrag til årsbudgettet og flerårige budgetoverslag for bydelrådets virksomhed.

Stk. 2. Bydelrådene aflægger regnskab til borgerrepræsentationen inden en frist, som denne fastsætter. Bydelrådenes regnskab indgår i kommunens regnskab og revideres sammen med dette.

§ 92. Tilsynet med bydelrådene varetages af indenrigsministeren.

Stk. 2. For tilsynet gælder reglerne i § 61 og §§ 61 b og c.

§ 93. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om ..."

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til kapitel X

Til § 81

Udvalget har i sin betænkning påpeget fordele og ulemper ved oprettelse af folkevalgte bydelråd.

Oprettelse af bydelråd forudsætter eksistensen af bydele. Udvalget har i betænkningen peget på kommuneplanforslagets inddeling som et relevant grundlag for den geografiske afgrænsning af bydele. Det foreslås, at indenrigsministeren får kompetencen til efter indhentet udtalelse fra borgerrepræsentationen at træffe beslutning både om afgrænsningen af bydelene og om deres navne, herunder kompetence til at foretage ændringer heri. Sådanne ændringer forudsættes typisk foretaget efter ansøgning fra borgerrepræsentationen og/eller fra de implicerede bydelråd.

Til § 82

Til stk. 1. Valgperioden for bydelrådenes medlemmer foreslås fastsat til 4 år ligesom for valg til borgerrepræsentationen.

Til stk. 2. Det foreslås, at kun vælgere med bopæl i bydelen skal have valget til bydelrådene. Det foreslås endvidere, at enhver, der har valget, også er valgbar. Det betyder, at de særlige værdighedskrav i den kommunale valglov ikke finder anvendelse.

Til stk. 3. Der foreslås et forbud mod samtidigt medlemskab af borgerrepræsentationen og et bydelråd. Det udelukker ikke, at en person kan opstille til valg begge steder, men såfremt den pågældende indvælges begge steder, må vedkommende vælge.

Til stk. 5. Det fastslås hermed, at hvervet anses for et borgerligt ombud, og at medlemmerne kan fritages fra medlemskab efter reglerne i den kommunale valglov. Medlemmerne mister deres valgbarhed ved flytning fra bydelen. Bydelrådet afgør, om et medlem har mistet sin valgbarhed, og om et medlem har ret til at blive fritaget for medlemskab. I forbindelse hermed træffer bydelrådet beslutning om indkaldelse af stedfortræder.

Til § 83

Til stk. 1. Det forudsættes, at bydelrådenes medlemstal sættes i relation til indbyggertallet i de forskellige bydele. Ændringer i medlemstallet kan kun foretages med virkning fra en valgperiodes begyndelse. Forud for bydelrådenes første funktionsperiode må udkast til styrelsesvedtægt for hvert bydelråd udarbejdes af borgerrepræsentationen.

Til stk. 2. Det foreslås at give mulighed for deltagelse af et antal observatører i bydelrådenes møder. Det skyldes blandt andet, at bopælskravet i visse bydele kan give en skæv sammensætning. Det forudsættes, at der er tale om observatører med taleret, jf. ordene "deltager i". For at observatørerne ikke skal få for stor dominans i bydelrådet, begrænses deres antal til højst halvdelen af rådets medlemstal.

Til § 84

Til stk. 1. Bestemmelsen indeholder en ud-

tømmende angivelse af de opgaver, bydelsrådene kan beskæftige sig med. Bydelsrådene skal have samme opgaver og kompetence. Borgerrepræsentationen kan således ikke kun bemyndige nogle bydelsråd til at varetage en opgave.

Til stk. 2. Fremgangsmåden ligner den procedure, der i henhold til frikommuneloven følges ved godkendelse af frikommuneregulativer.

Til stk. 3. Da overførelse af opgaver til bydelsråd indebærer en fravigelse af lovgivningen i det øvrige land, bør en meddelelse herom bekendtgøres i Lovtidende. De nærmere bestemmelser bør endvidere være tilgængelige for kommunens beboere og foreslås derfor optaget i et bydelsregulativ.

Til § 85

Når bydelsrådene får en helt selvstændig kompetence, jfr. § 84, må deres afgørelser kunne indbringes for klagemyndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af borgerrepræsentationen. Bestemmelsen svarer til frikommunelovens § 16, stk. 2.

Til § 86

Bestemmelsen fastslår, at en række af styrelseslovens regler om kommunalbestyrelsens virksomhed finder tilsvarende anvendelse på bydelsrådene. Det drejer sig blandt andet om reglerne om afholdelse af konstituerende møde, valg af formand og næstformand, indkaldelse til møder, mødernes offentlighed, afstemninger og beslutningsprotokol, inhabilitet samt indkaldelse af stedfortrædere.

Til stk. 4. Herved overføres de regler, der gælder for kommunalbestyrelsens formand med hensyn til mødeledelse og adgang til at afgøre hastesager og utvivlsomme sager.

Til § 87

Stk. 1 og 2 er sat i parentes, da det er usikkert, om der vil være behov for at nedsætte stående udvalg. Det vil afhænge af, hvilke og hvor mange opgaver der udlægges til bydelsrådene. Der vil navnlig være behov for stående udvalg, hvis der bliver tale om mange konkrete opgaver. Hvis opgaveantallet er begrænset, vil

det formentlig være tilstrækkeligt at nedsætte særlige udvalg, jf. stk. 3.

Det kan ikke antages, at der vil være behov for et økonomiudvalg under bydelsrådene, da de fleste økonomiudvalgsopgaver fortsat vil ligge i borgerrepræsentationen. Eventuelle økonomiske opgaver vil derfor kunne henlægges til et stående udvalg.

Til § 88

Der er udarbejdet 2 alternative formuleringer af bestemmelsen, da formuleringen afhænger af, hvilken styrelsesordning Københavns Kommune iøvrigt skal have.

Til § 89

Der foreslås ikke optaget detaljerede regler om sekretariatsbetjening af bydelsrådene, jf. at det efter § 17, stk. 6, er kommunalbestyrelsen selv, der drager omsorg for indretning af kommunens administration.

Til § 90

Til stk. 2. Bestemmelsen indebærer, at bydelsrådene som udgangspunkt frit kan overføre midler fra en konto til en anden. Bestemmelsen muliggør begrænsninger i den fri ret til overflytning mellem konti. Denne ret bør dog kun benyttes i forbindelse med budgettets vedtagelse og ikke i løbet af året.

Til stk. 3. Tillægsbevillinger kan næppe undgås helt. På den anden side må det hindres, at (enkelte) bydelsråd blot bruger bevillingen og herefter søger tillægsbevilling.

Til stk. 4. Indenrigsministerens kompetence tænkes anvendt til at sikre, at bydelsrådene ikke på urimelig måde afskæres fra at modtage midler til varetagelsen af deres opgaver samt til at forebygge en ressourcemæssig forskelsbehandling af bydelsrådene.

Til § 91

Til stk. 1. Det foreslås, at bydelsrådene skal fremkomme med bidrag til årsbudgettet mv. ligesom de stående udvalg efter § 21, stk. 2.

Til stk. 2. Endelig regnskabsaflæggelse samt revision og decision må foregå samlet for hele kommunen.

Til § 92

Når bydelsrådene får selvstændig kompetence, må der også være et direkte tilsyn med deres virksomhed. Da bydelsrådene ikke har bevillingsmæssige beføjelser, bliver der alene tale om et legalitetstilsyn efter reglerne i § 61 og §§ 61 b og c.

Det foreslås, at tilsynet varetages af indenrigsministeren ligesom tilsynet med Københavns Kommune.

6. Bydelsudvalg

Dette afsnit indeholder udvalgets forslag til bestemmelser, der skal indsættes i lovudkastet i afsnit 1 (i § 1), hvis der indføres bydelsudvalg i Københavns Kommune.

Efter kapitel IX indsættes:

„Kapitel X Bydelsudvalg i Københavns Kommune

§ 81. Der oprettes bydelsudvalg i Københavns Kommune.

Stk. 2. Indenrigsministeren træffer efter udtalelse fra borgerrepræsentationen bestemmelse om kommunens inddeling i bydele og bydelenes navne.

§ 82. Medlemmerne af bydelsudvalgene vælges af borgerrepræsentationen blandt personer, der har bopæl i den pågældende bydel og valget til de kommunale valg. Medlemmer af borgerrepræsentationen kan ikke vælges som medlemmer af bydelsudvalg.

Stk. 2. Valgene foretages for hvert bydelsudvalg for sig ved forholdstalsvalg, jf. § 24, stk. 3.

Stk. 3. Valgene har gyldighed for borgerrepræsentationens funktionsperiode.

Stk. 4. For hvert medlem udpeges en stedfortræder af samme gruppe, som har valgt det pågældende medlem.

Stk. 5. Bydelsudvalget træffer efter begæring fra et medlem beslutning om fritagelse for medlemskab efter reglerne i den kommunale valglov.

§ 83. Bydelsudvalgets medlemstal, der skal være ulige og mindst 9 og højst 15, fastsættes i en styrelsesvedtægt, der stadfæstes af indenrigsministeren.

Stk. 2. Bydelsudvalget kan beslutte, at et antal observatører uden stemmeret deltager i bydelsudvalgets møder eller ved behandlingen af bestemte sager. Antallet af observatører kan højst svare til halvdelen af bydelsudvalgets medlemstal.

§ 84. Bydelsudvalgene varetager de kommunale anliggender, der er henlagt til udvalgenes selvstændige varetagelse efter stk. 2 eller er henlagt til udvalgenes bestyrelse efter bemyndigelse fra borgerrepræsentationen. Herudover afgiver bydelsudvalgene udtalelser til borgerrepræsentationen efter dennes anmodning.

Stk. 2. Beslutning om, hvilke anliggender der skal henlægges til bydelsudvalgenes selvstændige varetagelse, træffes af borgerrepræsentationen og godkendes af vedkommende minister efter forhandling med indenrigsministeren. Det samme gælder beslutning om ændringer heri.

Stk. 3. En godkendt beslutning optages i et bydelsregulativ, som skal være tilgængeligt for kommunens beboere. Der bekendtgøres i Lovtidende en meddelelse om den godkendte beslutning.

Stk. 4. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved udarbejdelsen af bydelsregulativet og om bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 85. Bydelsudvalgenes afgørelser kan påklages til andre myndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af borgerrepræsentationen.

§ 86. For bydelsudvalgenes virksomhed gælder reglerne i § 8, § 10, § 11, stk. 2 og 3, §§ 12-14, § 15, stk. 2-4, samt § 22, stk. 1, stk. 2, 1. pkt., og stk. 3.

Stk. 2. Ethvert medlem af bydelsudvalget kan for dette indbringe ethvert spørgsmål om bydelsudvalgets anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom.

Stk. 3. Bydelsudvalget vedtager selv sin forretningsorden.

§ 87. (Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af bydelsudvalgets anliggender kan bydelsudvalget nedsætte stående udvalg, hvis sammensætning og opgaver fastsættes i bydelsudvalgets styrelsesvedtægt.

Stk. 2. For valg af stående udvalg og disses virksomhed gælder reglerne om kommunalbestyrelsens stående udvalg, herunder reglerne om udvalgsformænd.

Stk. 3.) Bydelsudvalgene kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner. Bydelsudvalget bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

§ 88. ("Magistratsstyremodel"): Til bydelsudvalgenes medlemmer og formand ydes et vederlag, hvis størrelse fastsættes af indenrigsministeren.

§ 88. ("Udvalgsstyre- og mellemformsmodel"): Til bydelsudvalgenes medlemmer, bortset fra formanden, ydes diæter mv. efter reglerne i § 16. Til formanden for hvert bydelsudvalg ydes et vederlag, hvis størrelse fastsættes af indenrigsministeren.

§ 89. Borgerrepræsentationen drager omsorg for bydelsudvalgenes sekretariatsbetjening.

§ 90.1 forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet eller ved tillægsbevilling specificerer borgerrepræsentationen de poster, som hvert enkelt bydelsudvalg råder over til varetagelse af dets opgaver.

Stk. 2. Summen af poster, som overlades til det enkelte bydelsudvalgs disposition, jf. stk 1, udgør en samlet bevilling til bydelsudvalget. Borgerrepræsentationen kan dog bestemme, at poster, som afsættes til særlige formål, kun må anvendes til dette formål.

Stk. 3. Bydelsudvalgene påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides. De foretager indstilling til borgerrepræsentationen, hvis bevillinger derudover anses for nødvendige. Til-

lægsbevilling kan ikke gives til udgifter, som bydelsudvalget kunne have taget i betragtning ved udarbejdelsen af dets budgetbidrag, jf. § 91, stk. 1. Tillægsbevilling skal om fornødent gives til udgifter, som følger af lov eller anden bindende retsforordning.

Stk. 4. Indenrigsministeren kan fastsætte regler for borgerrepræsentationens meddelelse af bevillinger til bydelsudvalgene.

§ 91. Bydelsudvalgene skal efter anmodning af magistraten/økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af denne/dette udvalg fremkomme med bidrag til årsbudgettet og flerårige budgetoverslag for bydelsudvalgets virksomhed.

Stk. 2. Bydelsudvalgene aflægger regnskab til borgerrepræsentationen inden en frist, som denne fastsætter. Bydelsudvalgenes regnskab indgår i kommunens regnskab og revideres sammen med dette.

§ 92. Tilsynet med bydelsudvalgene varetages af indenrigsministeren.

Stk. 2. For tilsynet gælder reglerne i § 61 og §§ 61 b og c.

§ 93. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om ...!

Bemærkninger til (visse af) de enkelte bestemmelser

Der henvises til bemærkningerne til afsnittet om bydelsråd, idet der særligt skal anføres følgende:

Til § 82

Til stk. 2. Valgene foretages ved forholdstalsvalg for hvert bydelsudvalg for sig. Herved sikres det, at bydelsudvalgenes sammensætning svarer til borgerrepræsentationens.

Til stk. 4. Der foreslås valgt en stedfortræder for hvert medlem. Hvis det bliver nødvendigt at vælge yderligere stedfortrædere, tilkommer retten hertil den gruppe, som udpegede medlemmet.

Til § 86

Ved bestemmelsen overføres en del af de regler, der gælder for kommunalbestyrelsens virksomhed. Med hensyn til valg af formand og formandens beføjelser foreslås dog overført de regler, der gælder for kommunalbestyrelsens stående udvalg efter § 22.

7. Ændringer i andre love

Københavns Magistrat er nævnt forskellige steder i speciallovgivningen. Hvis Københavns Kommune får et udvalgsstyre, må sådanne bestemmelser ændres, da der i så fald ikke længere vil være en magistrat i kommunen.

Eksempelvis kan nævnes § 12, nr. 1, 2. pkt., i lov om et Hovedstadsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 315 af 20. juni 1984, hvorefter Hovedstadsrådets formand ikke samtidig kan være "amtsborgmester, borgmester, medlem af Københavns Magistrat eller formand for Københavns Borgerrepræsentation". Denne bestemmelse må affattes således: "Hovedstadsrådets formand kan ikke samtidig være amtsborgmester, borgmester eller formand for Københavns Borgerrepræsentation!"

Hvis Københavns Kommune får et mellemformsstyre, vil der fortsat være en magistrat, men dennes kompetence vil være en anden end i dag. Det må derfor i så fald også overvejes, om regler i speciallovgivningen, der omtaler magistraten, skal ændres. Dette vil dog bero på, hvilken model for mellemformsstyre der vælges.

BILAG

Københavns Kommunes styrelsesmæssige udvikling

1. 1659-1840

Den indflydelse, visse borgere i middelalderen havde på Københavns styre, har ikke megen betydning for forståelsen af gældende ret og vil derfor ikke blive nærmere omtalt. Fra reformationen og indtil 1659 havde Københavns borgere kun ringe indflydelse på byens styre.

Under krigen mellem Danmark og Sverige 1657-60 blev København belejret af svenskerne, og under denne belejring afgav Frederik d. III løfte til borgerne om nye privilegier for byen.

Den vigtigste bestemmelse i privilegierne af 24. marts 1659 var, at "borgerskabet" sammen med byens borgmestre og råd, dvs. *magistraten*, fik ret til at vælge 32 *borgere*, som i fællesskab med magistraten skulle varetage byens anliggender. De 32 mænd skulle vælges blandt "de bedste og fornemmeste borgere", dvs. de velstående købmænd. For at belønne håndværkernes indsats under forsvaret af København valgtes udover de 32 mænd 4 håndværkere. Disse håndværkere gled imidlertid ud i løbet af de følgende 20-30 år, og først omkring år 1800 træffes håndværkere igen i byens råd.

Efter at Frederik d. III blev kåret som enevoldskonge, fornyede han den 24. juni 1661 privilegierne, som blev grundlag for byens styre lige til 1840, bortset fra en kort periode under Struense.

Ifølge privilegierne skulle de 32 mænd vælges af borgerne og magistraten i forening. Efterhånden udviklede der sig imidlertid den praksis, at de 32 mænd, når en stilling skulle besættes, indstillede 2 "kandidater" til magistraten, som denne kunne vælge imellem. På denne måde blev de 32 mænd selvsupplerende.

De 32 mænds faktiske indflydelse var noget

skiftende i de 180 år, privilegierne var gældende, men den kongevalgte magistrat var som regel ikke tilbøjelig til at tage hensyn til de 32 mænd, og når disse klagede til kongen, holdt kongen næsten altid med magistraten.

Efter 1661 bestod *magistraten* af 3-4 borgmestre og et skiftende antal, gerne 6-8, rådmænd, der alle var kongevalgte.

Gennem hele det 18. århundrede var der et vekslende antal viceborgmestre.

I visse perioder skulle rådmændene vælges blandt "de 32 mænd!"

Den af borgmestrene, der var formand for magistraten, havde titlen præsident. Titlen blev i 1747 ændret til overpræsident.

2. 1840-1857

Den 1. januar 1840 underskrev Christian d. VIII en anordning angående kommunalbestyrelsen i København.

Den mest betydningsfulde ændring, der indførtes ved denne anordning, var, at den selvsupplerende 32-mands forsamling afløstes af en folkevalgt *borgerrepræsentation* på 36 medlemmer.

Valgret og valgbarhed til borgerrepræsentationen var dog betinget af borgerskab, og blandt borgerskabet var det kun de mere velhavende, som havde valgret. Halvdelen af borgerrepræsentanterne skulle være grundejere.

Der foregik valg til borgerrepræsentationen hvert år, idet 1/6 af forsamlingen af gik årligt. Hver vælger stemte på 6 kandidater og 3 suppleanter. De kandidater, respektive suppleanter, der havde fået flest stemmer, erklæredes for valgt.

Ved det første valg i 1840 var kun 1,6 pct. af indbyggerne valgberettigede, og af disse stemte 53 pct. I de følgende år faldt valgdeltagelsen, således at den fx i 1849 var nede på 13 pct.

Magistraten bestod af en overpræsident og yderligere 3 borgmestre samt 6 rådmænd. Overpræsidenten og de 3 borgmestre blev som hidtil udpeget af kongen, mens rådmændene fremtidig skulle vælges af borgerrepræsentationen, men med kongelig stadfæstelse af valget. Rådmændene skulle vælges for 12 år ad gangen ved almindeligt flertalsvalg blandt de borgere, der havde valget til borgerrepræsentationen.

Magistraten og borgerrepræsentationen udgjorde tilsammen Københavns *kommunalbestyrelse*.

Den nye borgerrepræsentation havde ikke nogen stor indflydelse på kommunens styre. Dette skyldtes for det første, at betydelige dele af kommunalforvaltningen var unddraget kommunalbestyrelsen og henlagt til direktioner og kommissioner mv. For det andet havde borgerrepræsentationen ikke nogen særlig stærk stilling over for magistraten. Det var ganske vist bestemt i anordningen, at i de anliggender, der var undergivet kommunalbestyrelsen, var borgerrepræsentanternes medvirken nødvendig, således at magistraten ikke uden borgerrepræsentanternes samtykke kunne træffe nogen beslutning, men hvis der var uenighed mellem borgerrepræsentationen og magistraten, skulle sagen forelægges for Det danske Kancelli til afgørelse, og dette sluttede sig næsten altid til magistratens standpunkt. Endvidere skulle byens budget hvert år godkendes af kancelliet, og ved en kongelig resolution udstedtes der hvert år kundgørelse om kommuneafgifternes størrelse.

Hvis overpræsidenten fandt, at en beslutning, hvori flertallet af magistraten og borgerrepræsentationen var enige, var lovstridig eller alment skadelig, kunne han suspendere beslutningen, men skulle så straks indberette sagen til kancelliet.

3. 1857-1938

Efter at grundloven af 1849 havde fastslået kommunernes ret til selvstyre, begyndte arbejdet med nye kommunalforfatninger både for København og for landets øvrige kommuner.

Meningerne i kommunalbestyrelsen var imidlertid delte. Nogle ønskede, at Køben-

havn skulle have et etkammerssystem, således at borgerrepræsentationen fik tillagt den besluttende myndighed og magistraten kun udøvende myndighed, dvs. at borgmestrene kun skulle være øverste administrationschefer. Andre ønskede imidlertid tokammerssystemet bevaret, således at magistraten og borgerrepræsentationen i fællesskab havde den besluttende myndighed og magistraten desuden den udøvende myndighed.

Resultatet blev, at tokammerssystemet opretholdtes i København ved lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender. Loven trådte i kraft den 1. januar 1858.

Til en gyldig kommunalbestyrelsesbeslutning krævedes en enslydende vedtagelse i magistraten og borgerrepræsentationen. Hvis de 2 afdelinger af kommunalbestyrelsen ikke kunne blive enige, skulle der følges særlige procedurer for at opnå et resultat.

1857-loven indeholdt ikke nye regler om *borgerrepræsentationens* valg og sammensætning.

Af *magistratens* medlemmer skulle derimod nu samtlige borgmestre og rådmænd vælges af borgerrepræsentationen ved flertalsvalg. Valget af borgmestrene skulle dog stadfæstes af kongen. Antallet af borgmestre udvidedes fra 3 til 4. Borgmesterstillingerne besattes efter opslag. Valget gjaldt for livstid, men borgmestrene kunne dog i visse tilfælde afskediges af borgerrepræsentationen. Rådmændene skulle vælges for 6 år ad gangen. Deres antal nedsattes fra 6 til 4, således at det svarede til antallet af borgmestre. Det eneste kongevalgte medlem, som var tilbage i magistraten, var overpræsidenten, som fortsat var formand for magistraten.

Ved 1857-loven udvidedes kommunalbestyrelsens myndighedsområde, idet der til denne henlagdes sager, som tidligere havde hørt under forskellige direktioner og kommissioner.

Herudover bestemte loven, at visse andre sager kunne henlægges under magistratens bestyrelse efter kongens nærmere bestemmelse.

Overøvrigheds forretninger, som hidtil havde hørt under magistraten, skulle fremtidig bestyres af overpræsidenten.

Det grundlovsbestemte tilsyn med Københavns kommune blev henlagt til overpræsidenten. Som et led i tilsynet kunne overpræsidenten suspendere en beslutning, hvadenten den var truffet af den samlede kommunalbestyrelse, magistraten eller borgerrepræsentationen alene eller af en borgmester eller rådmænd.

Ved en skattelov af 18. februar 1861 udvidedes kredsen af kommunale valgberettigede i København.

Ved lov nr. 79 af 20. april 1908 om kommunale valg skete en yderligere udvidelse af de valgberettigede.

Ved en lov af 23. december 1865 om valg af borgerrepræsentationen i København bestemtes det, at enhver, som havde valget til borgerrepræsentationen, var valgbar til denne, bortset fra magistratens medlemmer.

Antallet af *borgerrepræsentanter* var efter 1857-loven fortsat 36, men efter indlemmelserne i 1901 og 1902 af Valby, Brønshøj og Sundbyerne, hævedes medlemstallet med 2 for hvert af disse distrikter til ialt 42.

Efter at 1908-valgloven havde medført en stærk udvidelse af vælgerkorpsen, udvidedes medlemstallet i borgerrepræsentationen til 55 ved lov nr. 29 af 21. februar 1913 om ændring af lov om kommunale valg.

Også *magistratens* forhold ændredes. Således blev antallet af borgmestre forhøjet til 5 i 1917.

Fra 1908 ændredes valget af rådmændene fra flertalsvalg til forholdstalsvalg, og fra 1917 skulle både borgmestre og rådmænd vælges ved forholdstalsvalg for 8 år ad gangen.

Forholdstalsvalg blev betragtet som en naturlig afspejling af borgerrepræsentationens opdeling i politiske grupper. Forskellige medlemmer af borgerrepræsentationen havde dog ment, at det ikke var usandsynligt, at det ville have givet magistraten en større styrke, om den var udgået af borgerrepræsentationens flertal.

For at knytte rådmændene nærmere til magistratsarbejdet, blev stillingerne ved lov nr. 237 af 8. maj 1917 gjort lønnede, men ikke pensionsberettigende.

1938-1977

I lov nr. 75 af 18. marts 1938 om forandringer i og tillæg til lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender af 4. marts 1857 m.m. fastsloges i § 1, at kommunalbestyrelsen (i København) består af borgerrepræsentationen og magistraten. Reelt var der imidlertid tale om, at styrelsen ændredes til et etkammerssystem, idet kun borgerrepræsentationen fik tillagt den besluttende myndighed i kommunens anliggender, mens magistraten alene havde den administrative myndighed.

Ved denne lov skete der ingen ændringer i reglerne om *borgerrepræsentationens* sammensætning.

Overpræsidenten skulle ikke længere være medlem af *magistraten*. Magistraten bestod derefter af en overborgmester, 5 borgmestre og 5 rådmænd, der alle skulle vælges af borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg. Det var ingen betingelse for valget til magistraten, at man havde valget til borgerrepræsentationen, hvilket betød, at det fx ikke var nødvendigt at have bopæl i Københavns kommune. Antallet af borgmestre kunne ændres ved kongelig anordning.

Ifølge de nærmere regler om magistratsvalget, som var fastsat i kommunens styrelsesvedtægt, fulgte det af selve magistratsvalget, hvem der skulle være overborgmester, mens afdelingernes fordeling mellem de øvrige borgmestre skete efter særlige regler.

Valgperioden var fortsat 8 år for magistratens medlemmer

Statens tilsyn med Københavns Kommune skulle ifølge 1938-loven udøves af indenrigsministeren gennem overpræsidenten, der skulle underrettes om og have adgang til at overvære alle møder i magistratskollegiet og borgerrepræsentationen.

Hvis overpræsidenten fandt, at en kommunal beslutning var stridende mod lovgivningen, skulle han straks indberette dette til indenrigsministeren, som, når kommunalbestyrelsen havde udtalt sig, kunne afgøre, om beslutningen skulle ophæves.

På baggrund af kommunallovskommissionens betænkning om kommuner og kommu-

nestyre (nr. 420/1966) gennemførtes en styrelsesmæssig reform for landets øvrige kommuner ved lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse. Denne lov, som trådte i kraft den 1. april 1970, omfattede bortset fra nogle få bestemmelser ikke Københavns Kommune.

Spørgsmålet om en ny styrelsesordning for Københavns Kommune blev imidlertid drøftet i Folketinget i folketingsåret 1973/74 på grundlag af et forslag til folketingsbeslutning om ændring af kommunens styrelse. Der var ved forslaget 1. **behandling** i Folketinget bred tilslutning til, at Københavns Kommunes styrelse i det væsentlige skulle bringes på linie med styrelsen af landets øvrige kommuner. Forslaget blev henvist til kommunaludvalget, men blev ikke færdigbehandlet inden folketingssamlingens slutning og bortfaldt derfor.

I februar 1976 vedtog borgerrepræsentationen et udkast til en ny lov om Københavns Kommunes styrelse og fremsendte dette til Indenrigsministeriet. Lovudkastet var udarbejdet af et fællesudvalg nedsat af Københavns Borgerrepræsentation og Magistrat.

Med udgangspunkt i dette udkast og efter forhandlinger med Københavns Kommune udarbejdede ministeriet et forslag til lov om Københavns Kommunes styrelse, som blev fremsat i Folketinget i folketingsåret 1976/77. Forslaget blev vedtaget af Folketinget som lov nr. 244 af 8. juni 1977 om Københavns Kommunes styrelse. Loven trådte i kraft den 1. januar 1978.

Den københavnske styrelseslov er siden 1977 blevet ændret flere gange samtidig med tilsvarende ændringer i lov om kommunernes styrelse. Grundtrækkene fra 1977-loven er imidlertid ikke ændret.

Oversigt over norsk og svensk ret

I. Indledning

Udvalget har som led i sit arbejde overvejet, om det er muligt at hente inspiration fra udenlandske erfaringer med hensyn til styrelsen af store byer og etablering af lokale råd og lignende. En forudsætning herfor må være, at de pågældende lande har et kommunestyre, som ikke afviger for meget fra det danske. Derfor har udvalget koncentreret sine undersøgelser om forholdene i Norge og Sverige. Der er indhentet oplysninger om lovgrundlaget fra de 2 landes kommuneministerier.

I dette bilag gives en kortfattet beskrivelse af styreformen i Oslo og Stockholm Kommuner samt af de norske og svenske erfaringer med lokalråd mv.

Som udgangspunkt gælder der i både Oslo og Stockholm Kommuner de samme lovregler som i de øvrige primærkommuner i de to lande. Det er derfor nødvendigt først at redegøre kort for de almindelige regler om kommunernes styrelse i Norge og Sverige. Derefter fremhæves de særordninger, der er etableret for de to hovedstæder.

I beskrivelsen benyttes de norske og svenske kommunalretlige betegnelser for de forskellige kommunale organer for at undgå en forveksling med de danske begreber, idet der er væsentlig forskel på reglerne om organernes funktioner og det indbyrdes samspil i de 3 skandinaviske lande. Første gang et kommunalretligt organ omtales, vil det blive anført i citationstegn. Om nødvendigt anføres der herefter en kortfattet forklaring vedrørende organet, eventuelt med en henvisning til det danske kommunalretlige begreb, som det nærmest kan sammenlignes med.

II. Norsk ret

1. Loven om kommunernes styrelse

Hovedtrækkene i de norske primærkommuners styrelse er fastsat i lov af 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene med senere ændringer.

1.1. De kommunale organer

I hver "herredskommune" (landkommune) og "bykommune" skal der være kommunestyre, formannskap, ordfører og administrasjonssjef.

"Kommunestyret" er kommunens øverste besluttede organ, og svarer således nærmest til kommunalbestyrelsen. Det vælges af kommunens stemmeberettigede indbyggere for 4 år ad gangen. Medlemstallet i kommunestyret skal være ulige og kan variere efter kommunens indbyggertal mellem mindst 13 og højst 85.

"Formannskapet" består af et antal medlemmer, som svarer til det hele tal, man får ved at dele kommunestyrets medlemstal med 4. Medlemstallet skal dog altid være mindst 5.

"Formenn" (medlemmerne af formannskapet) og "varaformenn" (stedfortrædere) vælges for 4 år ad gangen af og blandt medlemmerne af kommunestyret. Valget sker som et forholdstalsvalg, hvis noget medlem kræver det. Ellers er valget et flertalsvalg.

Kommunestyret vælger blandt formennene en "ordfører" (borgmester) og en "varaordfører" (viceborgmester). Valget gælder for de 2 første år af kommunestyrets funktionstid. Ved udløbet af det 2. år foretages nyt valg af ordfører og varaordfører for de sidste 2 år. Valget af ordfører og varaordfører er et bundet flertalsvalg.

I hver kommune skal ansættes en "administrasjonssjef", enten "rådmann" eller "kon-

torsjef". Hvis der er behov for det, kan der ansættes flere rådmenn med hver sit arbejdsområde.

Kommunestyret kan oprette "*faste utvalg*" for kommunale formål eller for afdelinger af den kommunale virksomhed og ved almindelige forskrifter fastsætte udvalgenes virksomhedsområder.

Kommunestyret kan desuden bevilge beløb til fri rådighed for udvalg, som oprettes for bestemte områder af kommunen ("*lokalutvalg*").

Kommunestyret bestemmer medlemstallet i de faste udvalg. Formann og varaformann vælges af formannskapet, hvis ikke kommunestyret har gjort det.

For kommunal bedrift (virksomhed) kan kommunestyret oprette en "*driftsledelse*" bestående af "*styre*" (bestyrelse) eller styre og råd.

Kommunestyret og formannskapet kan udnævne "*komitéer*" til forberedende behandling af sager og til udførelse af særlige hverv.

1.2. Kommunestyrets og formannskapets virksomhed

Kommunestyret og formannskapet træffer deres afgørelser i møder under ledelse af ordføreren eller varaordføreren. Ordføreren sammenkalder til møderne i kommunestyret og formannskapet, som begge er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Kommunestyrets møder holdes for åbne døre.

Medlemmerne kan uden for dagsordenen stille forespørgsler, som rettes til ordføreren.

Til gyldige beslutninger i kommunestyret og formannskapet kræves et flertal af de afgivne stemmer. Ved stemmelighed er ordføreren ("*møtestyreren*") stemme afgørende.

De fleste sager i kommunestyret, som ikke vedtages med 2/3 flertal, skal behandles på ny, og der er fastsat særlige regler i forbindelse med 2. behandlingen.

Ved valg til faste udvalg, driftsledelse og komitéer anvendes forholdstalsvalgmetoden, hvis det kræves.

1.3. De kommunale organers opgaver

Kommunestyret handler på kommunens vegne i alle tilfælde, hvor en sag ikke efter lovgivningen eller ved en beslutning i kommunestyret er henlagt til en anden myndighed.

Formannskapet skal føre tilsyn med hele kommunens virksomhed. I mange kommuner har formannskapet fået tillagt en betydelig afgørelsesmyndighed samt en pligt til at forberede alle sager til kommunestyret. Det er almindeligt, at formannskapet har fået overdraget en begrænset bevillingsret, ligesom formannskapet har afgørelsesmyndighed i hastesager. Formannskapet kan således opfattes som det centrale kommunale forvaltningsorgan.

Ordføreren er kommunens retlige repræsentant og underskriver på kommunens vegne. Han forbereder og leder møderne både i kommunestyret og i formannskapet.

Ordføreren kan desuden deltage i alle udvalgs, komiteers, bestyrelser og råds møder uden stemmeret.

Til *administrationssjefens* arbejde hører bl.a. tilsyn med hele kommunens forvaltning og udarbejdelse af budgetforslag og forslag til skattevedtagelser. Administrationssjefen skal deltage i kommunestyrets og formannskapets møder og kan deltage i møder i udvalg, bestyrelser og råd.

Ordfører, varaordfører og formannskapsmedlemmer samt tillidsmænd med særligt byrdefulde formandshverv har ret til godtgørelse af kommunekassen for deres arbejde efter kommunestyrets nærmere bestemmelse.

Der gives desuden erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

2. Forsøgsloven fra 1985

Ved midlertidig lov af 21. juni 1985 nr. 85 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner med senere ændring er der skabt hjemmel for særlige styreformer i Norges største kommuner og i kommuner, hvor andre hensyn tilsiger det.

Loven giver mulighed for at fravige den almindelige kommunestyrelseslovs regler på nærmere angivne punkter.

Der kan for det første etableres et "*kommune*"

neråd" eller "byråd" til at lede kommunens administration. Samtidig bortfalder ordningen med en administrationssjef.

Kommunerådets/byrådets medlemmer vælges ved et flertalsvalg af og blandt kommunestyrets medlemmer og varamedlemmer for 2 år ad gangen. Kommunestyret vælger også kommunerådets formann og varaformann. Den, der vælges som "kommuneråd" (medlem af kommunerådet), fratræder sine kommunale hverv. Dog kan kommunestyret bestemme, at ordfører og varaordfører også skal kunne være medlemmer af kommunerådet.

Det enkelte kommunerådsmedlem har ingen selvstændig formel kompetence, men der forventes i praksis at ske en (saglig) arbejdsfordeling.

I forbindelse med godkendelsen af en forsøgsordning kan bestemmes, at kommunerådet skal have pligt til at fratræde efter vedtagelse af kommunestyret, og at det også efter eget ønske kan fratræde i funktionsperioden.

I kommuner, hvor der etableres kommuneråd/byråd, skal der ansættes en "*kommunaldirektør*" til at varetage den daglige ledelse af kommunens tjenestemandsskifte og til at have ansvaret for den praktiske gennemførelse af de kommunale vedtagelser.

Kommunaldirektøren er ikke direkte underlagt kommunestyret og formandskabet, men derimod kommunerådet.

Kommunerådet skal føre "det nærmeste tilsyn" med kommunens forvaltning, komme med forslag til budgetter og skattevedtagelser og udtale sig om sagernes økonomiske sider.

Indstillinger mm. til kommunale organer forelægges af kommunerådet eller af kommunaldirektøren efter delegation af kommunerådet. Kommunestyret kan overlade afgørelsesmyndighed til kommunerådet i samme sager, som de kan overdrage til administrasjonssjefen efter den kommunale styrelseslov.

Kommunerådets medlemmer har adgang til at deltage i udvalgs, komiteers, bestyrelser og råds forhandlinger uden stemmeret og skal deltage i kommunestyrets og formannskapets møder.

Efter den midlertidige lov kan *kommune-*

styret overføre formannskapets særlovsbestemte afgørelsesmyndighed til udvalg, bestyrelser eller råd oprettet i henhold til kommunestyrelsesloven.

Det skyldes, at et formål med indførelsen af kommuneråd kan være, at formannskapets opgaver ønskes indskrænket til kommunestyrelseslovens minimum. Visse særlove lægger kompetencen direkte hos formannskapet.

Loven gælder til 1. januar 1992, dvs. til udløbet af den valgperiode, som følger efter den, i hvilken den trådte i kraft.

3. Oslo's forsøgsordning

Efter indstilling fra kommunal- og arbejdsdepartementet har kongen godkendt en ansøgning fra Oslo's bystyre om indførelse af en særlig styrelsesordning for Oslo Kommune fra 1. januar 1986 med hjemmel i forsøgsloven fra 1985.

Hovedtrækkene i den nye styrelsesordning for Oslo er følgende:

Kommunestyret, som i Oslo benævnes "bystyret", vælger ved flertalsvalg blandt sine medlemmer og varamedlemmer et "*byråd*" på 7 medlemmer, som erstatter rådmændene. Valget gælder for 2 år, men hele byrådet skal gå af, hvis bystyret udtrykker sin mistillid til det, eller hvis byrådet nedstemmes i en sag, som er gjort til et kabinetsspørgsmål.

Byrådet er kommunens udøvende organ og står for den daglige politiske ledelse. Det skal således føre det "nærmeste tilsyn" med kommunens forvaltning og særlig med penge- og regnskabsvæsenet, fremsætte forslag til kommunens budgetter og skattevedtagelser og i øvrigt udtale sig om den økonomiske side af sagerne. Byrådet er desuden kommunens personale- og ansættelsesmyndighed, med mindre andet fremgår af lovgivningen. Byrådet skal som collegium indstille til bystyrets organer på basis af en administrativt fuldført sagsbehandling.

Byrådsmedlemmerne skal have en godtgørelse, som fastsættes af formannskapet efter forslag fra byrådets leder. Formannskapet afgør også byrådsmedlemmernes pensions- og arbejdsforhold.

Der sker ingen ændringer i *kommunestyrets* kompetencer.

Det politiske tilsyn med kommunens forvaltning ligger stadig hos *formannskapet*. Formannskapet skal derimod ikke foretage indstilling i sager til bystyret, med mindre det kræves efter lovgivningen. Oslo har således ikke udnyttet forsøgslovgivningens mulighed for at overføre formannskapets lovbestemte opgaver til andre kommunale organer.

Det antages imidlertid, at formannskapet ved den beskrevne ordning vil få langt færre sager at behandle end hidtil.

Der oprettes 7 "*bystyrekomiteer*", hver med 11 medlemmer.

Medlemmerne af bystyrekomiteerne vælges ved forholdstalsvalg af bystyret blandt dets medlemmer og varamedlemmer. Blandt medlemmerne i hver komité vælger bystyret en leder og en "nestleder", som begge skal være "faste" medlemmer af bystyret. Disse ledere og nestledere er som udgangspunkt heltidsbeskæftigede.

Valget gælder for bystyrets funktionstid, men således at enkeltmedlemmer kan udskiftes i perioden.

Bystyrekomiteernes opgave er at afgive indstillinger i sager, som behandles i formannskapet eller i bystyret. Komiteerne kan afgøre sager efter delegation, og i sådanne sager kan et mindretal anke til formannskapet eller bystyret, hvis bystyret har fastsat principielle retningslinier.

Komiteerne har ingen instruktionsmyndighed over for administrationen.

Bystyrekomiteerne kan ikke selv udarbejde og fremme sager, men derimod anmode byrådet om at tage en bestemt sag op eller foreslå bystyret at vedtage, at byrådet skal tage en sådan sag op.

Ordføreren er den daglige leder af bystyret og de øvrige centrale folkevalgte organers arbejde. Han er tillagt opgaver af formel administrativ og politisk karakter udover de funktioner, han tidligere har haft.

Til at bistå ordføreren i den løbende ledelse af bystyret, formannskapet og bystyrekomiteernes arbejde oprettes et udvalg ("*administrationsudvalget*") med ordføreren som for-

mand og 2 medlemmer valgt blandt lederen og nestlederen i bystyrekomiteerne.

"*Finansdirektøren*" er den øverste administrative leder, som på byrådets vegne har det overordnede ansvar for hele kommunens virksomhed.

Kontrolfunktionen med bl.a. tilsynet med byrådets arbejde og økonomiske dispositioner udføres af "*kommunerevisionen*" under "*decisionsudvalgets*" kontrol.

Kommunen er fortsat bundet af særlovgivningens bestemmelser om nedsættelse af *særløvsudvalg*, men særlovgivningen er under revision og påregnes tilpasset det ny styringssystem.

4. Generelt om lokaludvalg/bydelsudvalg

Efter en lovændring i 1977 kan kommunestyret stille midler til rådighed for lokaludvalg med hjemmel i kommunelovens § 25.

Allerede i 1978 havde 19 kommuner oprettet lokaludvalg. Heraf var 10 bykommuner, omfattende bl.a. de 4 største byer i Norge. De fleste kommuner, som nu har lokaludvalg, har haft nogle års forsøgsvirksomhed før etablering af en permanent ordning.

Bortset fra Oslo og Bergen kommuner har bydelsudvalgene gennemsnitligt et befolkningsunderlag på 5-15.000 indbyggere.

Udvalgene udpeges af kommunestyret for den kommunale valgperiode efter forslag fra de politiske partier. Sammensætningen af hvert bydelsudvalg afspejler i almindelighed sammensætningen af vedkommende kommunestyre. En undtagelse er **Trondhjem**, hvor bydelsudvalgene sammensættes efter stemmetallet i vedkommende bydel.

Antallet af medlemmer i bydelsudvalgene varierer i de større byer mellem 10 og 17.

Kommunestyret udpeger også formændene for lokaludvalgene og fordeler normalt disse poster mellem partierne efter deres styrke i kommunestyret.

Møderne i udvalgene holdes stort set for åbne døre, men der er kun et lille publikum til stede under møderne.

Det er kommunestyret, som giver retningslinier for udvalgenes funktioner inden for de gældende regler. Udvalgene har hovedsagelig

rådgivende funktioner og afgiver udtalelser i sager efter anmodning fra de centrale kommunale myndigheder. Udvalgene kan også selv tage initiativer og stille forslag om lokale forhold.

De fleste sager, som udvalgene behandler, får de forelagt til udtalelse af forskellige kommunale instanser.

Udvalgene har ikke egen administration, men har ofte oprettet egne underudvalg til forberedelse af sagerne.

Der er kun i begrænset udstrækning givet bydelsudvalgene afgørelsesmyndighed eller dispositionsret over kommunale midler.

Betalte sekretariatsfunktioner er væsentligst baseret på et fællessekretariat i den kommunale administration.

Allerede i 1978 blev der foretaget en undersøgelse af holdningen til bydelsudvalgene i Norge. Den viste, at holdningen stort set var positiv, og at udvalgene havde forbedret kontakten mellem de kommunale organer og lokalbefolkningen. Udvalgene ønskede dog både øget beslutningsmyndighed og egne budgetter. Befolkningens deltagelse havde også været beskeden, formentlig på grund af udvalgenes ret begrænsede rolle.

Senere undersøgelser viser imidlertid en mere kritisk holdning.

I en betænkning fra 1985 udtales bl.a., at bydelsudvalgene ved oprettelsen blev mødt med store forventninger, som i mange tilfælde ikke er blevet opfyldt. Der har gjort sig en vis skuffelse og træthed gældende, fordi udvalgene ikke har fået de forventede muligheder for at påvirke udviklingen i deres områder. Det skyldes dels, at de har haft for lidt afgørelsesmyndighed, dels at de har manglet en administration til at forberede og følge sagerne op. Efter ca. 10 års erfaring synes det at være en udbredt opfattelse, at arbejdet må gøres mere politisk meningsfyldt.

Fra de kommunale administrationers side føltes behandlingen af sagerne i bydelsudvalgene ofte som et forsinkende led. Manglen på indflydelse gør desuden udvalgene uinteressante for beboerne i bydelene. Beboerne går derfor ofte til den kommunale administration og de centrale politikere. Det samme gør for-

skellige pressionsgrupper, selv om de ofte har et klart lokalt mål. Bydelsudvalget bliver derfor ofte ikke det bindeled mellem lokalsamfundet og kommunens centrale forvaltning, som det var tiltænkt at være.

På den anden side synes der at være en voksende erkendelse af, at den stærkt specialiserede kommuneadministration i de store byer ofte fungerer utilfredsstillende for befolkningen på grund af manglende koordinering på bydelsniveau. Dette mærkes stærkest inden for socialsektoren, men fx også når det gælder koordineringen mellem socialtjenesten, sundhedstjenesten og skolevæsenet, og på andre områder med kommunal service.

Konklusionen i betænkningen er et forslag om, at den nuværende hjemmel for bydelsudvalg erstattes af 2 nye bestemmelser i den kommunale styrelseslov.

I disse bestemmelser skal bl.a. anføres

- at kommunestyret kan beslutte at oprette kommunedelsstyret
- at kommunestyret skal fastsætte medlems-tallet i kommunedelsstyret
- at kommunestyret skal beslutte, om kommunedelsstyret skal vælges ved direkte valg eller udnævnes af kommunestyret
- at kommunestyret vælger ordfører og vara-ordfører for et kommunedelsstyre, som kommunestyret selv har valgt
- at valgperioden for ordfører og varaordfører i alle tilfælde er 2 år
- at medlemmerne af et kommunedelsstyre skal have bopæl i kommunedelen
- at møderne skal holdes for åbne døre
- at kommunestyret kan vedtage, at der skal ansættes en administrationschef som leder af kommunedelens administration
- at kommunestyret kan bevilge beløb til fri rådighed for kommunedelsstyret
- at kommunedelsstyret fører tilsyn med kommunedelens forvaltning
- at kommunestyret kan fastsætte nærmere regler og begrænsninger m.h.t. den myndighed, der overdrages til kommunedelsstyret
- hvilke sager kommunestyret kan overdrage til kommunedelsstyret.

5. Bydelsudvalgene i Oslo

De første bydelsudvalg blev oprettet i Oslo i 1972. De 40 bydele, man oprindeligt inddelte kommunen i, er nu reduceret til 35, hvoraf den ene bydel ikke er en samlet geografisk enhed. Bydelsinddelingen er én af flere geografiske opdelinger af byen. De 35 bydele i Oslo, som har et gennemsnitligt befolkningsunderlag på 13.000 indbyggere, ledes af hver sit bydelsudvalg på 13 medlemmer.

En opgørelse for årene 1978-80 viser, at bydelsudvalgene årligt havde ca. 3.000 sager, hvoraf de havde rejst ca. 600 selv. Sagerne vedrørte bl.a. bygningsforhold, kultur, socialvæsen, trafik, miljø, skole, idræt og intern administration.

I 1980 havde bydelsudvalgene et budget på ca. 1,5 mill. kr. til et fællessekretariat og godt 2,1 mill. kr. til disposition i bydelene. Dette var beregnet som 23.000 kr. i grundbeløb og 2,85 kr. pr. indbygger.

I forhold til de oprindelige intentioner var forsøgsordningen allerede ved sin start begrænset. Tanken var imidlertid, at ordningen kunne videreudvikles. Et forslag i 1979, som indeholdt flere radikale elementer, blev imidlertid forkastet ved bystyrebehandlingen i 1981.

I 1984 vedtog Oslo bystyre at gennemføre et forsøg med bydelsforvaltninger startende 1. januar 1985. Fra denne dato og 2 år frem har ansvaret for en overvejende del af de primærkommunale sundheds- og socialtjenester i de 4 bydele, som indgår i forsøget, været overladt til 4 nyudviklede bydelsforvaltninger under ledelse af de respektive bydelsudvalg.

De pågældende 4 bydele har hver 16-18.000 indbyggere og tilsammen 70.000 indbyggere, svarende til 15% af hele Oslos befolkning på ca. 460.000 indbyggere. Bydelene er udvalgt, således at de repræsenterer forskellige typer af befolkningssammensætning og udbygningsgrad mv., fx en gammel, udbygget bydel i centrum og et velhavende forstads kvarter osv.

Som led i forsøget er 1.800 ansatte svarende til 1.200 heldagsstillinger overført fra de centrale forvaltninger inden for sundheds- og socialsektoren til de pågældende bydelsforvaltninger.

Hver bydelsforvaltning har fået overladt en årlig rammebevilling, som er fastsat på grundlag af beregninger over de udgifter, som pr. 1. oktober 1984 gik til at drive de pågældende tjenester i vedkommende bydel.

Det første år overførtes 280 mill. kr., det andet år 330 mill. kr.

Bortset fra udgifterne til socialhjælp kan bydelsforvaltningerne selv disponere over de tildelte rammebevillinger.

Bydelsudvalgene fører bl.a. tilsyn og kontrol med bydelsadministrationen og afgør sager på områder, hvor myndigheden er delegeret til udvalget.

Projektet og videreudviklingen af dette ledes af Oslos byråd.

Projektet er løbende blevet evalueret. Den endelige evaluering forventes at foreligge i løbet af 1987. En foreløbig vurdering taler for, at forsøgsordningen bør gøres permanent og udvides til alle bydele i Oslo.

Det anføres i forbindelse med evalueringen, at interessen for det lokalpolitiske arbejde er blevet øget betydeligt. Også personalet føler, at det har fået mere tilfredsstillende arbejdsvilkår og større indflydelse på egen arbejdsituation. Der er først og fremmest tale om en administrativ reform, men forsøget indebærer dog også en styrkelse af det lokale demokrati gennem samarbejdet mellem bydelsudvalg og bydelsforvaltning.

Det fremhæves som en fordel ved at starte med et forsøg, at man hurtigere kan få gennemprøvet nye ordninger og hurtigere få rettet eventuelle fejl. Som en ulempe nævnes, at nyordninger iværksættes, før man har fuld oversigt over alle konsekvenser, hvad der stiller store krav til projektledelse og medarbejdere, hvis det skal undgås, at borgerne får ringere betjening.

Der har været mange årsager til at vælge den form for decentralisering, der er indført i Oslo. Den første årsag var den økonomiske krise i social- og sundhedsforvaltningen. Der var få ressourcer. Man besluttede derfor at satse mere på forebyggelse og hjælp i nærmiljøet.

En anden drivkraft har været ny lovgivning i Norge om kommunal sundhedstjeneste, som

åbnede muligheder for en decentraliseret forvaltningsvirksomhed.

En tredje drivkraft har været ønsket om at legitimere en øget centralisering. Den økonomiske situation har gjort det nødvendigt at centralisere flere beslutninger i Oslo Kommune. En sådan centralisering kan lettere legitimeres, hvis den kombineres med en decentralisering af andre dele af forvaltningen.

En fjerde drivkraft har været behovet for effektivisering, mens en femte drivkraft har været behovet for at udvikle det kommunale demokrati.

I den foreløbige evaluering er man tilbageholdende med at drage en sikker konklusion med hensyn til den ønskelige størrelse af bydelsforvaltningerne. Med de opgaver, som prøveprojektet har, vil man formentlig kunne anbefale et befolkningsunderlag på ca. 20.000. Befolkningsunderlaget kan være noget mindre, hvis flere opgaver inden for hel- og socialsektoren eller andre sektorer lægges til bydelsforvaltningerne. Bydele med mindre end 10.000 indbyggere finder man dog under ingen omstændigheder hensigtsmæssige.

III. Svensk ret

1. Kommunalloven

Sverige er inddelt i kommuner og "landstingskommuner" (amtskommuner), som styres efter reglerne i kommunallagen, lov nr. 179 fra 1977.

1.1. De kommunale organer

Kommunernes øverste beslutningsorgan er "fullmäktige" (kommunalbestyrelsen). Den umiddelbare forvaltning varetages af "styrelsen" og øvrige "nämnder" (nævn). Til forberedende opgaver kan også nedsættes en særlig "beredning" (kommission).

I sager, der vedrører forhold mellem kommunen som arbejdsgiver og de ansatte, nedsættes "partssammansatta organ".

1.1.1. Fullmäktige

Fullmäktige, der anses for at være en slags

parlament for kommunen, vælges for 3 år ad gangen af og blandt kommunens stemmeberettigede indbyggere.

Antallet af medlemmer fastsættes af fullmäktige selv. Det skal være ulige og - afhængig af kommunens indbyggertal - være fra mindst 31 til mindst 101.

Fullmäktige træffer beslutning i møder og er i almindelighed kun beslutningsdygtige, når mere end halvdelen af medlemmerne er til stede.

Møderne er som hovedregel offentlige og ledes af en "ordförande", der sammen med 1 eller 2 viceordförande er valgt af fullmäktige for et tidsrum, disse har fastsat.

Fullmäktiges beslutninger træffes i almindelighed ved stemmeflertal, men valg af bl.a. medlemmer til styrelsen, nämnder og beredninger foretages som forholdstalsvalg, hvis det ønskes af et vist antal medlemmer.

De vigtigste opgaver for fullmäktige er fastsættelsen af budget, herunder afgørelsen af kommuneskattens størrelse, men fullmäktige behandler også en række andre sager, fx om stadsplaner (lokalplaner) og konkrete sager om fx salg af kommunal ejendom.

Fullmäktige træffer beslutning om egen vederlæggelse m.m.

1.1.2. Styrelsen og øvrige nämnder mm.

Styrelsen, som kan opfattes som en kommunal regering, skal lede forvaltningen af kommunens anliggender og have indseende med de øvrige nämnders virksomhed. Den skal over for fullmäktige og øvrige nämnder og myndigheder fremsætte de forslag, som den finder nødvendige.

Medlemmer af styrelsen vælges for 3 år ad gangen af fuldmäktige, som også bestemmer deres antal. Dette må dog ikke være mindre end 5.

Valgbare er de samme personer, som er valgbare til fullmäktige. Medlemskab af "fullmäktige" er ikke en valgbarebetingelse, men langt de fleste medlemmer af styrelsen er også medlemmer af "fullmäktige".

Fullmäktige vælger for et tidsrum, som de selv fastsætter, en ordförande og 1 eller 2 viceordförande blandt styrelsens medlemmer.

Styrelsen er kun beslutningsdygtig, hvis mere end halvdelen af medlemmerne er til stede.

Fullmægtige kan bestemme, at styrelsen skal overdrage beslutningsmyndigheden i visse sager til særlige afdelinger.

Når styrelsen foretager valg til afdelinger eller organer, som skal forberede sager, sker det som forholdstalsvalg, såfremt et vist antal medlemmer kræver dette.

Fullmægtige nedsætter særlige lovbestemte *nämnder*. Herudover kan fullmægtige nedsætte nämnder til forvaltning og iværksættelse. Medlemstallet i disse sidste fastsættes af fullmægtige.

1.1.3. De kommunalt ansatte

Fullmægtige opretter "partssammansatta organ", der kan tage sig af sager, der vedrører forholdet mellem kommunen som arbejdsgiver og arbejdstagerne i kommunen.

Herudover har personalerepræsentanter ret til at overvære et nævns behandling af sager, der vedrører forholdet mellem kommunen som arbejdsgiver og arbejdstagerne.

2. Stockholm Kommunes styrelse

2.1. Stockholm Kommunes tidligere styrelse

Indtil 1. juli 1977 havde Stockholm Kommune sin egen styrelseslov, lov nr. 50 fra 1957, Kommunallov for Stockholm.

Kommunens øverste besluttede organ var de 100 "stadsfullmäktige", og "förvaltning och verkställighet" (den umiddelbare forvaltning) tilkom *stadskollegiet* og kommunens øvrige *nämnder*.

Stadsfullmægtige blev valgt for 4 år ad gangen af og blandt kommunens stemmeberettigede borgere.

Stadskollegiet bestod af 12 medlemmer, som var valgt for 1 år ad gangen af og blandt medlemmerne af stadsfullmæktige. Valget af stadskollegiet skulle ske ved forholdstalsvalg, hvis et vist antal medlemmer af stadsfullmæktige krævede det.

Stadskollegiets opgave var at lede forvaltningen af stadens anliggender og have indsigt med de øvrige nævns virksomhed. Kollegiet

skulle således forberede sager, der skulle til behandling hos stadsfullmæktige, udføre stadsfullmæktiges beslutninger og repræsentere byen, hvor ikke andre i følge lov eller stadsfullmæktiges beslutning skulle gøre dette. Endelig skulle de udføre de opgaver, stadsfullmæktige overlod til dem.

På samme møde, som stadskollegiet blev valgt, valgte stadsfullmæktige for 4 år ad gangen ved flertalsvalg et antal "*borgarråd*" (borgmestre). Hver borgarråd skulle vælges for sig, hvis der blev fremsat ønske herom. Valgbar som borgarråd var personer med særlig indsigt i kommunale forvaltningsspørgsmål eller "*allmänna värv*". Borgarråden skulle danne en "borgarrådsberedning" (borgmesterkommission).

I Stockholm Kommunes styrelse skulle endvidere findes et "*drätselsnämnd*", hvis opgave først og fremmest var at tage sig af økonomiske spørgsmål.

Ordføreren for borgarrådsberedningen var også ordfører i drätselnämndet. De øvrige medlemmer af nævnet blev valgt af stadsfullmæktige for 2 år ad gangen. Valgbare som nævnsmedlemmer, hvis antal fastsættes af stadsfullmæktige, var kommunens stemmeberettigede borgere.

2.2. Baggrunden for Stockholm Kommunes inddragelse under kommunaloven

I en betænkning fra 1974 om en enhedskommunallov udtaltes, at det var ønskeligt med en ensartet kommunallov for samtlige kommuner og landstingskommuner.

De afvigende lovbestemmelser, som dengang gjaldt for Stockholm Kommune, kunne stort set føres tilbage til, at Stockholm som landets hovedstad og med den store befolkningkoncentration havde budt på specielle problemer, blandt andet af organisatorisk natur. Stockholm havde før 1971 også *landstingskommunale* opgaver. Allerede tidligt havde kommunen endvidere en mere politiseret struktur end andre kommuner. På grund af sin størrelse blev Stockholm desuden den første kommune, som indførte et system med heltidsbeskæftigede "*förtroendemän*".

De fleste forskelle, som hver for sig kunne

have været baggrunden for forskellene mellem Stockholms kommunallov og den almindelige kommunallov, var imidlertid på daværende tidspunkt bortfaldet. Stockholm var således indtrådt i landstingskommunen. Partipolitikken rolle var øget i andre kommuner, og systemet med heltidsbeskæftigede "förtroendemän" var anvendt i flertallet af kommuner og amtskommuner.

De største afvigelser mellem Stockholm og de øvrige kommuner var borgarrådsinstitutionen, som igen påvirkede bestemmelserne om fullmæktige og kommunestyrelsen. Andre mere omfattende afvigelser hang sammen med mandatperioder for de kommunale organer i Stockholm. En yderligere væsentlig afvigelse var reglerne om drätselsnämndet.

For så vidt angår borgarråden, foreslås i betænkningen, at flest mulige bestemmelser overføres i et reglement og derfor udgår af loven.

For så vidt angår mandatperiodens længde foreslås løsninger, som mindsker særreglerne betydeligt, og for så vidt angår drätselsnämndet foreslås, at dette bliver frivilligt.

Sammenfattende var det opfattelsen i betænkningen, at antallet af afvigende bestemmelser for Stockholm kunne mindskes i en sådan grad, at det ikke længere var nødvendigt med en særlig lov for Stockholm Kommune.

2.3. Stockholm Kommunes nuværende styrelse

Ved lov nr. 180 fra 1977 om införende av kommunallagen ophævedes bl.a. den dagældende kommunallov for Stockholm samtidig med, at den nye (fælles) kommunallov trådte i kraft pr. 1. juli 1977. Endvidere indeholder loven en bestemmelse om, at Stockholm Kommune bevarer sit drätselsnämnd.

Med de særbestemmelser, kommunaloven og ikrafttrædelsesloven indeholder for Stockholm Kommune, kan kommunens styrelsesform kort beskrives således:

Det øverste besluttende organ er *fullmäktige*, som i Stockholm Kommune ikke må have mindre end 101 medlemmer.

Stockholms fullmæktige vælger medlemmer til styrelsen (p.t. 13 medlemmer), men i modsætning til i det øvrige land sker valget

ikke for 3 år ad gangen fra 1. januar året efter kommunevalget, men årligt ved fullmæktiges første sammentræden i "tjänstgöringsåret".

En væsentlig forskel fra de andre kommuners styrelse er, at fullmæktige i Stockholm Kommune vælger et antal borgarråd for 3 år ad gangen.

Valgbar som borgarråd er de samme, som er valgbar til fullmæktige. Borgarråd kan ikke være medlem af styrelsen, men skal overvære styrelsens møder og kan deltage i debatterne.

Borgarråd skal være ordførende efter styrelsens nærmere bestemmelse for de nævn, fullmæktige nedsætter.

Det er endvidere i lovgivningen udtrykkeligt nævnt, at Stockholm Kommune skal have et drätselsnämnd. Dette nævn skal tage sig af formueforvaltningen i det omfang, fullmæktige ikke har overgivet denne til et andet nævn, og desuden varetage de opgaver vedrørende regnskabsførelsen, som ellers skal varetages i styrelsen. En borgarråd er født ordfører i drätselsnämndet, hvis øvrige medlemmer også vælges af fullmæktige, som bestemmer nævnets størrelse (p.t. 9 medlemmer).

2.4. Overvejelser om fremtidige ændringer af kommunallovens særbestemmelser for Stockholm

Da den gældende kommunallov indeholder et stort antal særbestemmelser for Stockholm Kommune, nedsattes et udvalg, som fik til opgave at gennemgå loven med henblik på at gennemføre den ønskede enhed i lovgivningen for alle kommuner.

I betænkningen, som udvalget afgav i 1981, anføres, at man ikke har fundet, at der foreligger grunde til at fravige ønsket om en enhedslovgivning ved regulering af Stockholm Kommunes organisation. De særregler, der findes for Stockholm Kommune, er i stor udstrækning sådanne, som de øvrige kommuner også kan beslutte at anvende.

Man har derfor i betænkningen i første række foreslået, at særbestemmelserne for Stockholm udgår af loven. Da tanken imidlertid har været, at Stockholm Kommune stadig skal kunne beholde sådanne nuværende ordninger, som fungerer godt, har betænkningen

på de punkter, hvor de generelle regler ikke passer til Stockholm Kommune, foreslået, at kommunallovens regler lempes, så de også passer til Stockholms forhold.

Betænkningens forslag har dog endnu ikke ført til lovændringer.

Kommunalloven er i øjeblikket til revision, hvorunder Stockholm Kommunes særbestemmelser på ny vil blive overvejet.

3. Lokalorganer i kommunerne

I Sverige har adskillige kommuner i en årrække arbejdet med etablering af forskellige former for lokale råd. I 1986 er der etableret "kommundelsnämnen" i 22 kommuner, og 47 kommuner overvejer yderligere at etablere en form for lokale råd. Retsgrundlaget for de svenske kommuner er dels lokalorgansloven og dels frikommuneloven.

Ifølge lov nr. 408 fra 1979 om visse lokale organer i kommunerne kan fullmægtige nedsætte institutionsbestyrelser, distriktsnævn, kommunedelsråd og andre lokale organer, selv om dette strider mod anden lovgivning. Dog kan disse organer ikke nedsættes, hvis særlovgivningen indeholder et udtrykkeligt forbud mod at henlægge opgaverne til lokalorganer.

De lokale organer kan tillægges opgaver, som kunne være lagt til et nævn nedsat med hjemmel i kommunalloven.

Lokalorganerne kan også få overdraget opgaver, som efter lovgivningen eller en statsmyndigheds beslutning hører under socialnævnet, miljø- og sundhedsnævnet, bygningsnævnet, trafiknævnet og skolestyrelsen, og som på grund af deres tilknytning til kommunedelen og beskaffenhed i øvrigt passer til varetagelse af et lokalorgan.

Lokalorganerne kan ikke have personaleansvar eller afholde udgifter til ansatte, hvis ansættelsesforhold er statsligt reguleret (typisk lærere og rektorer).

Det er fullmægtige, der vælger medlemmerne af de lokale organer og bestemmer deres opgaver og virksomhedsområde.

De lokalorganer, som har fået overdraget ikke-lovbestemte nævnsopgaver, kan nedsætte underorganer.

Et lokalorgan kan kun rejse sager over for fullmægtige, hvis disse har tilladt dette.

Ifølge lov nr. 384 fra 1984 kan der i Sverige i op til 9 kommuner foretages forsøg med en friere kommunal nævnstruktur. Forsøgsvirksomheden kan vedrøre både centrale nævn og lokalorganer.

Frikommunerne kan bl.a., når der foreligger særlige grunde dertil, henlægge en opgave til et lokalorgan, selv om betingelsen i lokalorgansloven om tilknytning til lokalområdet ikke er opfyldt.

Fullmægtige i en frikommune kan endvidere oprette særlige organer med opgaver under et lokalorgan.

4 af frikommunerne har oprettet kommunedelsnævn, nemlig Örebro, Ale, Sandviken og **Bräcke**.

Örebro er en af de kommuner, som tidligst har arbejdet med kommunedelsnævn. Kommunen, som har ca. 120.000 indbyggere, har etableret et af de mest udviklede forsøg med decentraliseret kommunal forvaltning, som i dag findes i Norden. Hele kommunen er opdelt i 15 lokalområder med hver sit kommunedelsnævn. Kommunedelsnævnene i Örebro Kommune har planlæggende, besluttende og iværksættende opgaver inden for skoleområdet, omsorg for børn, ældre og familier, fritidsvirksomhed og kultur. Nævnene er desuden klageinstans for andre kommunale aktiviteter i spørgsmål, som berører lokalområdet. Nævnene har eget budgetansvar og personaleansvar for de ca. 4.000 ansatte, der hører under nævnenes område, ekskl. lærere.

Grunden til, at kommunen har udvalgt de nævnte sagsområder, er, at de udgør tyngdepunktet i den udadrettede kommunale service, og at de har stor betydning for borgernes hverdagsliv. En anden grund er, at der allerede tidligere er udviklet et velfungerende samarbejde inden for disse områder.

Adskillige andre svenske kommuner har valgt Örebro-modellen ved etablering af kommunedelsnævn. Nogle kommuner har dog også decentraliseret andre områder, fx parker, veje og teknisk virksomhed. Mest vidtgående er **Bräcke**, hvor al kommunal virksomhed er decentraliseret som led i et frikommuneforsøg.

Der er udarbejdet rapporter om erfaringerne med kommunal decentralisering i Eskilstuna, Umeå og Örebro kommuner. Formålet med at indføre kommunedelsnævne i disse 3 kommuner var at øge den politiske aktivitet og forøge forvaltningens effektivitet. Desuden betonedes muligheden for en bedre udnyttelse af ressourcerne og bedre styring af forvaltningen. Endelig har man tilstræbt et lokalt helhedssyn på den kommunale virksomhed i stedet for den hidtidige sektoropdeling. Ifølge forskningsrapporten er selvstændigt ansvar, herunder personaleansvar, den vigtigste forudsætning for en integreret lokal virksomhed i kommunedelsnævne. Af rapporten fremgår endvidere, at de lokale nævne har udøvet en ikke uvæsentlig indflydelse på de centrale fagnævne i kommunen.

4. Lokalorganer i Stockholm Kommune

4.1. Stockholms kommunedelsråd

Tanken om lokalråd i Stockholm er gammel. Et forslag herom blev fremsat allerede i 1950.

På grundlag af en betænkning indledtes i efteråret 1974 i Stockholm Kommune en forsvirksomhed med lokale informationskomiteer i 3 områder.

Stockholms styrelse besluttede i 1977 at få undersøgt mulighederne for og konsekvenserne af, at der oprettedes kommunedelsråd i Stockholm.

I en betænkning, som i den anledning blev afgivet, blev det præciseret, at sådanne kommunedelsråd efter den dagældende lovgivning kun kunne vælges ved indirekte valg og med rådgivende status.

Betænkningens forslag gik ud på, at de daværende lokale informationskomiteer skulle udgøre stammen i forsøget med indirekte valgte kommunedelsråd.

Samtidig med, at fullmægtige valgte de pågældende kommunedelsråd, kunne informationskomiteerne nedlægges.

Resultatet blev, at der som forsøg nedsattes 4 kommunedelsråd.

I instruksen for kommunedelsrådene, som skulle træde i kraft den 1. januar 1979, hedder det, at deres opgave er opmærksomt at følge

udviklingen inden for kommunedelen og fremkomme med forslag i lokalspørgsmål over for kommunestyrelsen, borgarråd og kommunens råd. Desuden skulle de komme med udtalelser om lokalforholdene, når de blev bedt derom.

Kommunedelsrådene bestod hver af 13 medlemmer, der var valgt af fullmægtige for et tidsrum, som disse havde fastsat.

Valgbare som medlemmer var personer, som var valgbare som fullmægtige, og som tilfælde havde bopæl i kommunedelen.

Fullmægtige valgte en ordførende for hvert kommunedelsråd.

En evaluering af forsøget i 1983 førte til en forlængelse af dette til udgangen af 1985.

I 1985 foreslog informations- og forbruger-nævnet, at kommunedelsrådene blev nedlagt, hovedsagelig fordi den kommunale organisation var blevet forandret i de senere år ved, at socialvæsen og skole- og fritidsvæsen var blevet decentraliseret.

Nævnets indstilling blev tiltrådt af de øvrige instanser med den konsekvens, at kommunedelsrådene nu er nedlagt.

4.2. Stockholm Kommunes nuværende lokalorganer

Stockholm Kommune har nu valgt en sektorvis decentralisering inden for socialforvaltning, skole- og fritidsforvaltning, vejkontoret og stadsbyggekontoret. Der er tale om både en administrativ og politisk decentralisering.

På det sociale område blev der i 1983 etableret 18 sociale distriktsnævne med i alt 324 folkevalgte. Nævnene er oprettet med hjemmel i den sociale lovgivning. Reformen berører op mod halvdelen af kommunens budget og næsten 30.000 ansatte. De sociale distriktsnævne har blandt andet til opgave at fremlægge egne budgetforslag og medvirke i planlægningen. De har også drifts- og opfølgningsansvar for distriktsvirksomhed inden for fx børneforsorg og hjemmehjælp.

Med hjemmel i loven fra 1979 om lokalorganerne i kommunerne oprettedes pr. 1. januar 1985 14 fritidsdistriktsnævne i Stockholm.

Fritidsdistriktsnævnene består af 9 medlemmer, som er valgt af fullmægtige for ét år

ad gangen. Fullmægtige vælger også ordførende i nævnet.

Hvert fritidsdistriktsnævn skal inden for sit område varetage en række nærmere angivne opgaver på park- og fritidsvirksomhedsområdet. Distriktsnævnenes kompetence begrænses af fritidsnævnenes beslutninger om større anskaffelser og istandsættelser samt vedtagelse om skatter og afgifter.

Distriktsnævnene kan fremsætte forslag til kommunestyrelsen, fritidsnævnet og øvrige nævn om distriktets forhold på fritidsområdet. Derimod kan distriktsnævnene ikke fremsætte forslag til fullmægtige.

Hvis distriktsnævnene ønsker, at fullmægtige skal behandle en sag, må de rejse sagen over for fritidsnævnet.

Fritidsforvaltningen hører under fritidsdistriktsnævnene, når det drejer sig om sager, som hører under fritidsdistriktet.

På baggrund af det første års positive erfaringer har borgarrådsberedningen og styrelsen i Stockholm i 1986 foreslået, at der tillægges fritidsdistriktsnævnene et øget ansvar.

Ved siden af denne decentralisering til distriktsnævn foregår der i Stockholm Kommune også en decentralisering inden for den tekniske forvaltnings organisation. Både vejkontoret og stadsbyggekontoret har i 1985 fået en distriktsinddelt organisation. Også inden for de øvrige tekniske forvaltninger foregår der en decentralisering af ansvar og beføjelser.

Inden denne organisation blev besluttet, havde man i kommunen en diskussion om, hvilken model der skulle indføres - en sektoriel eller en tværsektoriel. Det var overvejende praktiske hensyn, der gjorde, at den sektorielle model blev valgt. Man mente, at det ville være et alt for stort skridt, direkte at nedbryde den centrale organisation med dens inddeling i fagnævn og fagforvaltninger til kommunedelsnævn med et samlet ansvar for flere forskellige områder. Derfor valgte man i første omgang at decentralisere beslutningsret og ressourcer til distriktsnævnene.

Stockholms indbyggertal er ca. 635.000, og de kommunale udgifter udgør ca. 20 mia. svenske kroner. Formålet med decentraliseringen har været at genskabe nærheden til bor-

gerne og hermed give dem større indflydelse, men samtidig bevare stordriftfordele i den store kommune. Dermed kunne effektiviteten forøges. Også personalet skulle have større indflydelse.

De erfaringer, man hidtil har gjort, viser, at man er kommet tættere på borgerne, og man har på visse punkter fået et lettere samarbejde. Af ulemper fremhæves, at udgiftsfordelingen har været uklar, at de centralt ansatte har følt sig klemte, og at personalet ikke altid har været uddannet til at varetage de nye arbejdsopgaver, som er en følge af decentraliseringen. Det fremhæves derfor, at det er vigtigt at afsætte tilstrækkelig tid og tilstrækkelige ressourcer til decentralisering, og herunder at give tilstrækkelig information og uddannelse til personalet. Endvidere er det vigtigt at foretage en løbende opfølgning og afhjælpning af begåede fejl undervejs.

Københavns Kommunes udkast fra 1975 til Regulativ for bydelsråd i Københavns Kommune

§ 1

Med det formål at formidle kontakten mellem de enkelte bydele og borgerrepræsentationen og magistraten oprettes for hvert af de i § 2 nævnte byområder et bydelsråd, bestående af 15 medlemmer.

§ 2

Københavns Kommune inddeles i... områder (bydele), som afgrænses efter beslutning af borgerrepræsentationen.

De ... bydele benævnes således:

§ 3

Bydelsrådene vælges for 4 år ved direkte valg samtidig med valg til borgerrepræsentationen.

Stk. 2. Valgret til de enkelte bydelsråd har enhver, der er optaget på valglisterne inden for bydelsrådets distrikt. Valgbar til bydelsråd er enhver, der er valgbar til borgerrepræsentationen, og som har bopæl i bydelen.

Stk. 3. Ingen kan dog være medlem af borgerrepræsentationen, magistraten eller Folketinget og samtidig være medlem af et bydelsråd.

Stk. 4. Bydelsrådenes funktionstid er den samme som borgerrepræsentationens.

§ 4

Vedrørende opstilling af kandidater og kandidatlistes, disses anmeldelse til valgbestyrelsen for København samt valgenes øvrige praktiske gennemførelse anvendes den kommunale valglovs bestemmelser.

§ 5

De nyvalgte bydelsråd afholder konstitueren-

de møde umiddelbart efter et valg. Indkaldelse til mødet foretages af det medlem, der står først på den af valgbestyrelsen fremsendte liste over de valgte.

Stk. 2. Under ledelse af det medlem, der har indkaldt til det konstituerende møde, foretages valg af formand.

Stk. 3. Derefter foretages valg af kasserer og sekretær samt af 2 revisorer.

Stk. 4. Endvidere nedsætter bydelsrådene de nødvendige udvalg.

§ 6

Konstituering og valg til udvalg foretages i øvrigt én gang om året i det første ordinære møde i april måned.

§ 7

Til de af bydelsrådene nedsatte udvalg kan der vælges såvel medlemmer af bydelsrådene som andre personer med nær tilknytning til bydelen, jfr. dog § 3, stk. 3.

§ 8

Møderne i bydelsråd er offentlige. Bydelsrådet kan dog bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskafenhed.

§ 9

Bydelsrådene afholder regelmæssigt møder efter indkaldelse af formanden. Medlemmerne bør normalt have mindst 1 uges varsel. Samtidigt med indkaldelsen udsendes dagsorden for mødet.

Stk. 2. Bekendtgørelse af afholdelse af bydelsrådsmøder sker inden for bydelens område efter rådets egen bestemmelse.

§10

Bydelrådene er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.

§11

Bydelsrådet fastsætter efter indhentet udtalelse fra bydelrådenes formandsmøde, jfr. § 18, selv sin forretningsorden.

§12

Bydelrådene får samtidigt med kommunalbestyrelsens medlemmer tilsendt dagsordener med nødvendige bilag for borgerrepræsentationens møder for åbne døre.

§13

Bydelrådene har ytringsret vedrørende ethvert kommunen vedkommende anliggende med direkte tilknytning til bydelen.

§14

I sager med direkte tilknytning til bydelen skal magistraten, hvor dette er praktisk muligt, indhente en udtalelse fra bydelsrådet, således at denne udtalelse kan foreligge ved sagens fremsendelse til borgerrepræsentationen. Magistraten kan i forbindelse med indhentning af bydelsrådets erklæring foreskrive en frist for udtalelsens afgivelse.

Stk. 2. Bydelrådenes erklæring skal indhentes angående enhver sag vedrørende bydelrådenes vedtægtsmæssige status.

§15

Bydelrådene har ret til over for kommunalbestyrelsen at fremsætte forslag vedrørende forhold med direkte tilknytning til bydelen.

Stk. 2. Bydelrådene har ret til over for kommunalbestyrelsen at fremsætte forslag vedrørende bydelrådenes vedtægtsmæssige status.

§ 16

De af bydelrådene i medfør af §§ 13 og 15 indsendte ytringer og forslag fremlægges af borgerrepræsentationens formand snarest til

orientering for borgerrepræsentationens medlemmer.

Stk. 2. Forslag fra bydelrådene oversendes ved formandens foranstaltning til udtalelse i magistraten. Når magistratens udtalelse vedrørende et forslag er indhentet, gøres bydelsrådet af formanden bekendt med denne. Forslaget og den herom indhentede udtalelse fra magistraten fremlægges derefter på ny i borgerrepræsentationen.

Stk. 3. Såfremt magistraten ikke tager anledning af forslaget til at fremlægge sag herom for borgerrepræsentationen, kan bydelsrådets forslag på foranledning af formanden eller et af borgerrepræsentationens medlemmer optages på dagsordenen for et kommende møde i borgerrepræsentationen.

§17

Med henblik på orientering af bydelens befolkning om kommunale anliggender, der i særlig grad vedrører bydelen, kan bydelsrådet - eventuelt i samarbejde med kommunalbestyrelsen - afholde offentlige møder, udstillinger etc.

§18

Formændene for bydelrådene afholder formandsmøder og tilrettelægger i fællesmøder med borgerrepræsentationens præsidium samarbejdet mellem borgerrepræsentationen og bydelrådene.

§19

Samarbejds møder mellem bydelrådenes formænd og borgerrepræsentationens præsidium afholdes ordinært i februar og april måned. På mødet i februar behandles bydelrådenes regnskaber og beretning for forrige regnskabsår, og på mødet i april behandles forslag til bydelrådenes budget og program for det kommende regnskabsår, således at de godkendte budgetter kan indgå i forberedelserne til kommunens budgetlægning.

§20

Samarbejds møder ledes af formanden for borgerrepræsentationen eller i dennes fravær af en af borgerrepræsentationens næstformænd.

§21

Samarbejds møder kan i øvrigt indkaldes med mindst 14 dages varsel på begæring af enten et flertal af bydelrådenes formænd eller af borgerepræsentationens formand med angivelse af de sager, der ønskes behandlet.

§22

Bydelrådene og deres aktiviteter finansieres af kommunalbestyrelsen, der gennem årlige bevillinger på budgettet yder et ensartet grundbeløb til hvert bydelråd samt et beløb, afstemt efter antallet af vælgere i distriktet og efter det antal funktioner og andre aktiviteter, kommunen og det enkelte råd er enedes om for det kommende år (jfr. § 19).

§23

Tilskud ydes på grundlag af budgetforslag, godkendt af det enkelte bydelråd og borgerepræsentationen (jfr. § 19). Budget- og regnskabsår følger det kommunale regnskabsår.

§24

Bydelrådenes valgte medlemmer har ansvaret for, at de kommunale tilskud anvendes efter deres formål.

§25

Bydelrådenes valgte kasserere fører regnskab over indtægter og udgifter. Regnskaber skal inden godkendelse i bydelrådet være revideret af såvel de valgte revisorer som af direktoratet for stadens revision.

Frikommuneregulativ nr. 5 for Herlev Kommune

Frikommuneregulativ om overladelse af beslutningskompetence i visse kommunale anliggender til lokaludvalg

§ 1. Der fastsættes følgende bestemmelser for Herlev Kommune:

Nr. 1) Til varetagelse af forvaltningen af de i nr. 3-7 nævnte lokale anliggender nedsætter kommunalbestyrelsen et lokaludvalg for Hjortespringskolens distrikt og et lokaludvalg for Køllegård/Dyrholmskolens distrikt.

Stk. 2. Hvert udvalg består af 9 medlemmer, der skal have bopæl i lokalområdet og valget til de kommunale valg, og 4 observatører.

Stk. 3. Medlemmerne af hvert lokaludvalg udpeges af kommunalbestyrelsen. Personer, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, kan udpeges som medlem af et lokaludvalg, hvis de er villige dertil. Valgene foretages efter bestemmelserne i § 24, stk. 3, og § 27 i den kommunale styrelseslov og har gyldighed i hele forsøgsperioden. For hvert medlem udpeges en personlig stedfortræder.

Stk. 4. Observatørerne i hvert lokaludvalg vælges henholdsvis af lokalområdets a) afdelingsbestyrelser i almennyttige boligselskaber, b) grundejerforeninger, c) idrætsforeninger og d) børne- og ungdomsforeninger. Kan der i en eller flere af de nævnte interessentgrupper ikke opnås enighed om valget, foretages dette af kommunalbestyrelsen efter forslag fra gruppens enkelte interessenter. Observatørerne deltager i lokaludvalgsmøderne uden stemmeret.

Nr. 2) De i nr. 1 nævnte to skoledistrikter er ifølge kommunalbestyrelsens beslutning af 14. december 1983 senest fastlagt pr. 1. januar 1984. Distriktet for Hjortespring lokaludvalg omfatter dog ikke området nord for Klausdalsbrovej og øst for skellet mellem matr. nr. 8 a og 9 a. Distrikternes geografiske område er anført i kortbilagene til regulativet.

Nr. 3) Indenfor det tekniske område og på arealanvendelsesområdet varetager det enkelte lokaludvalg indenfor sit stedlige område selvstændigt forvaltningen af kommunens opgaver vedrørende

- lokalplaner angående områder for boligformål
- dispensationer fra lokalplaner og byplanvedtægter vedrørende boligformål
- vedligeholdelse og istandsættelse af private fællesveje i byområder, jfr. privatvej slovens kap. 10
- trafiksaneringer og andre færdselsregulerende foranstaltninger på offentlige kommuneveje samt på private fællesveje i byområder i de tilfælde, der er omtalt i færdselslovens § 92, lov om offentlige veje § 10 og privatvej slovens § 44, i det omfang vejene i deres fulde udstrækning ligger inden for lokaludvalgets område.

Lokaludvalgenes kompetence omfatter ikke offentlige veje, der afgrænser lokalområderne fra hinanden.

Stk. 2. Lokaludvalget udarbejder forslag og foretager indstilling til Hovedstadsrådet om HT-ruteændringer.

Nr. 4) Indenfor miljøområdet varetager det enkelte lokaludvalg indenfor sit stedlige område selvstændigt forvaltningen af kommunens opgaver vedrørende

- klager over røggener
- klager over fritidsaktiviteter.

Nr. 5) Indenfor skole- og fritidsområdet varetager det enkelte lokaludvalg indenfor sit stedlige område selvstændigt forvaltningen af kommunens opgaver vedrørende

- timestfordeling mellem klasserne på den enkelte skole
- tilrettelæggelse af undervisningen i praktisk-musiske fag på den enkelte skoles 6. og 7. klassetrin
- timerreduktion til lærere i forbindelse med videreuddannelse
- fordeling af beløb til dækning af udgifter ved læreres kursusdeltagelse
- tilskud til ekstraordinære anskaffelser af materiel mv. til den enkelte skole
- fordeling af beløb til undervisningsmidler og kontorhold samt rådighedsbeløb
- vedligeholdelse af den enkelte skoles lokaler, bygninger og udendørsarealer
- rengøring af den enkelte skole.

Stk. 2. Lokaludvalget afgiver efter indhentet udtalelse fra skolenævnet indstilling til kommunalbestyrelsen om besættelse af stillinger som skoleinspektør og viceskoleinspektør. Indstillingen skal omfatte 3 ansøgere, mellem hvilke valget træffes af den ansættende myndighed. Indstilles en ansøger som nr. 1 med alle stemmer af den indstillende myndighed, skal denne ansøger ansættes, hvis den pågældende opfylder de krav, der i øvrigt gælder for ansættelse i stillingen. Endvidere afgiver lokaludvalget efter indhentet udtalelse fra skolenævnet indstilling til kommunalbestyrelsen om besættelse af stillinger som daglig leder af skolepasnings/skoletilsynsordning.

Stk. 3. På grundlag af indstilling fra skolenævnet, lærerrådet og lokaludvalget fremsender kommunalbestyrelsen til undervisningsministeren forslag om undladelse af delingen af undervisningen i regning/matematik, engelsk og tysk på 8.-10. klassetrin samt i fysik/kemi på 9.-10. klassetrin.

Stk. 4. Lokaludvalget udpeger en repræsentant til uden stemmeret at deltage i møder i hvert enkelt skolenævn. Ved udpegning af flere repræsentanter sker valget under ét som forholdstalsvalg. Lokaludvalget udpeger endvidere 3 repræsentanter til eventuelle skolebyggeudvalg.

Stk. 5. Lokaludvalget drøfter enhver sag om skoleforhold med 2 lærerrådsrepræsentanter

fra lokalområdet og skoledirektøren/viceskolelederen, forinden beslutning træffes.

Nr. 6) Indenfor det kulturelle område varetager de to lokaludvalg i fællesskab indenfor deres samlede stedlige område selvstændigt forvaltningen af kommunens opgaver vedrørende

- fritidscentre for voksne
- anden fritidsvirksomhed for voksne.

Nr. 7) Indenfor det sociale område varetager det enkelte lokaludvalg indenfor sit stedlige område selvstændigt forvaltningen af opgaver vedrørende kommunens egne daginstitutioner for så vidt angår

- fastlæggelse af de enkelte institutioners daglige åbningstid indenfor den samlede ugentlige åbningstid
- fastlæggelse af aldersgrænserne mellem vuggestuer, børnehaver og fritidshjem-/klubber
- rengøring og udvendig vedligeholdelse af institutionerne
- ekstraordinær vedligeholdelse af og anskaffelser til institutionerne
- fastlæggelse af institutionernes rådighedsbeløb og beløb til kolonileje
- fastlæggelse af forældrebetaling for kolonioophold.

Stk. 2. Lokaludvalget ansætter ledere og stedfortrædere for ledere af daginstitutionerne i lokalområdet.

Stk. 3. Lokaludvalget udpeger 1 repræsentant til uden stemmeret at deltage i møder i hver enkelt daginstitution forældreråd. Ved udpegning af flere repræsentanter sker valget under ét som forholdstalsvalg.

Stk. 4. Indenfor det sociale område kan det enkelte lokaludvalg indenfor sit stedlige område tilbyde grupper af unge arbejdsløse, enlige mødre, familier og andre grupper vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning.

Nr. 8) Lokaludvalgets formand giver inden møderne i videst muligt omfang medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet, og sørger så vidt muligt for, at sagerne og de oplysninger, der

er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet. Medlemmerne har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, endvidere ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af lokaludvalget.

Stk. 2. Ethvert medlem af lokaludvalget kan for dette indbringe ethvert spørgsmål om anliggender, der er henlagt til lokaludvalget, samt fremsætte forslag til beslutninger herom.

Stk. 3. Lokaludvalget træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at den pågældende er udelukket fra at deltage i lokaludvalgets forhandling og afstemning om sagen. Et medlem skal underrette lokaludvalget, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om den pågældendes habilitet.

Stk. 4. Når lokaludvalgets formand får meddelelse om eller på anden måde får kendskab til, at et medlem vil være forhindret i at varetage sit hverv i en forventet periode af mindst 1 måned på grund af sin helbredstilstand, varetagelse af andet offentligt hverv, forretning eller lignende, indkalder formanden stedfortræderen til førstkommende møde i lokaludvalget. Når medlemmet påny kan varetage sit hverv, udtræder stedfortræderen af lokaludvalget. Lokaludvalget træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede.

Stk. 5. Lokaludvalget træffer efter begæring fra et medlem beslutning om fritagelse for medlemskab af lokaludvalget, såfremt medlemmet på grund af sin helbredstilstand, varetagelse af offentligt hverv, forretninger eller lignende har rimelig grund til at ønske sig fritaget for medlemskabet.

Stk. 6. Lokaludvalgene udøver deres virksomhed i møder. De er beslutningsdygtige, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Alle beslutninger træffes ved stemmeflertal.

Stk. 7. Lokaludvalgene fastsætter selv deres forretningsorden. For hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indfö-

res. Beslutningsprotokollen underskrives efter hvert møde af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer kan forlange sin afvigende mening kort tilføjet beslutningsprotokollen. Ved sager, der af lokaludvalget fremsendes til et andet udvalg, kommunalbestyrelsen eller en anden myndighed, kan ethvert medlem kræve, at modtageren samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

Stk. 8. Lokaludvalgene kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære møderne med henblik på varetagelse af sekretariatsfunktioner mv. for udvalget. Lokaludvalgene kan tilkalde andre personer til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning.

Stk. 9. Lokaludvalgene vælger selv deres formand. Ethvert medlem af udvalget er forpligtet til at modtage valg til formand. Formanden forbereder, indkalder og leder udvalgets møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Stk. 10. Formanden kan på lokaludvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 11. Ethvert medlem af lokaludvalget kan for dette indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed, og formanden skal meddele lokaludvalget de oplysninger, dette forlanger. Formanden er i enhver henseende undergivet lokaludvalgets beslutninger.

Stk. 12. Lokaludvalget kan efter anmodning fritage formanden for hvervet for resten af funktionstiden.

Stk. 13. Ethvert medlem af lokaludvalget kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af lokaludvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at den pågældende ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at en sag, der er indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen, tilbagesendes til afgørelse i lokaludvalget.

Stk. 14. Lokaludvalgene træffer beslutning om, hvorvidt et møde helt eller delvist skal være offentligt eller foregå for lukkede døre.

Dog må ingen sager, som hidtil har været behandlet i kommunalbestyrelsens offentlige møder, behandles for lukkede døre.

Stk. 15. Det enkelte lokaludvalg afholder mindst 4 offentlige møder om året. Møderne bekendtgøres forud i den lokale presse.

Stk. 16. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af lokaludvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som lokaludvalgsmedlemmer.

Nr. 9) Til lokaludvalgenes medlemmer, bortset fra formændene, jf. stk. 2, ydes diæter for møder, kurser mv. i forbindelse med udøvelsen af hvervet. Diæterne fastsættes, opgøres og udbetales efter reglerne i § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse. Endvidere ydes der erstatning for mistet arbejdsfortjeneste efter § 16, stk. 6, og befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet efter § 16, stk. 8, i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Formanden for hvert lokaludvalg oppebærer et vederlag, som udgør 10% af borgmesterens vederlag.

Nr. 10) I forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet eller ved tillægsbevilling specificerer kommunalbestyrelsen de poster, over hvilke hvert enkelt lokaludvalg disponerer til løsning af de opgaver, der er pålagt lokaludvalget.

Stk. 2. Summen af de poster, som overlades til det enkelte lokaludvalgs disposition, jf. stk. 1, udgør en samlet bevilling til udvalget. Bevillingen opfattes som en nettobevilling (udgiftsbeløb med fradrag af indtægtsbeløb). Bestemmelserne i 1. og 2. punktum gælder dog ikke rådighedsbeløb, som på årsbudgettet er afsat til gennemførelse af anlægsarbejder.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at driftsposter, som afsættes til særlige formål, kun må anvendes til det pågældende

formål, uanset at de indgår i den samlede bevilling til det enkelte lokaludvalg, jf. stk. 2.

Stk. 4. Lokaludvalgene påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

Stk. 5. Lokaludvalgene skal efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til flerårige budgetoverslag.

Nr. 11) Tilsynet med lokaludvalgene varetages af Tilsynsrådet for Københavns Amt.

Stk. 2. Har lokaludvalget truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse.

Stk. 3. Undlader lokaludvalget at udføre en foranstaltning, som det efter dette regulativ har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af lokaludvalget, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Stk. 4. Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et lokaludvalgsmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

Stk. 5. Tilsynsmyndigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Dersom medlemmet indvilger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.

Stk. 6. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

Stk. 7. Tilsynsrådets afgørelser efter stk. 2 kan af lokaludvalget ankes til indenrigsministeren. Tilsynsrådets afgørelser efter stk. 3, 4 og 5 kan af de pågældende medlemmer af lokaludvalget ankes til indenrigsministeren.

Stk. 8. Hvis et lokaludvalgsmedlem under en erstatningssag findes erstatningsansvarlig

for et tab, som den pågældende under udførelse af sit hverv har påført kommunen, kan erstatningen nedsættes eller helt bortfalde i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.

Stk. 9. Et lokaludvalgsmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke. Påtale kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgørelse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren. Sagerne behandles som statsadvokatsager.

Nr. 12) Lokaludvalgenes afgørelser kan indbringes for overordnede myndigheder i samme omfang, som hvis de var truffet af kommunalbestyrelsen.

Nr. 13) Det enkelte lokaludvalg skal tilvejebringe og meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold vedrørende lokaludvalgets forvaltning i lokalområdet.

§ 2. Følgende bestemmelser gælder ikke for Herlev Kommune i den udstrækning, disse bestemmelser er fraveget i § 1 ovenfor:

Nr. 1) §§ 2, stk. 1, 11, stk. 1, 1. pkt., 16, stk. 3, 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984.

Nr. 2) Bestemmelserne i afsnit 6-3-1 i Indenrigsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" om, at bevillingerne normalt afgives som bruttobevillinger, og om bevillingsbindingen for driftsbevillinger, jf. § 38, stk. 2, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Nr. 3) §§ 10 og 12-17 i styrelsesvedtægt for Herlev Kommune.

Nr. 4) Kap. 3 samt §§ 47, stk. 3 og 5, og 48 i lov om kommuneplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985.

Nr. 5) § 2, stk. 3, i lov om offentlige veje, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 6. august 1985.

Nr. 6) § 6 i lov om private fællesveje, jf. lovbekendtgørelse nr. 370 af 6. august 1985.

Nr. 7) §§ 4, stk. 3, 48 og 49 i bekendtgørelse nr. 85 af 8. marts 1985 af lov om miljøbeskyttelse i den udstrækning det drejer sig om afgørelser i henhold til pkt. 10.1, 10.2, 11.2 og 11.3 i bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982 af reglement om miljøbeskyttelse.

Nr. 8) §§ 10, stk. 6, 23 (for så vidt angår ansættelse af ledere på folkeskolens normalskoler i lokalområderne) 27, stk. 9 og 11, i lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 24 af 20. januar 1978 som ændret senest ved § 2 i lov nr. 270 af 6. juni 1985.

Nr. 9) § 8 i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 385 af 20. august 1980, som ændret senest ved lov nr. 270 af 6. juni 1985.

Nr. 10) §§ 28, 69, stk. 2, og 73 i lov om social bistand, jf. lovbekendtgørelse nr. 413 af 5. juli 1984, som ændret senest ved lov nr. 584 af 19. december 1985.

§ 3. Regulativet træder i kraft den 1. august 1986 og bortfalder den 31. december 1989.

Liste over forkortelser

1. Love

KHSL:	Lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984.
KSL:	Lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984.

2. Betænkninger

Nærdemokratibetænkningen:	Kommunalt nærdemokrati (Betænkning nr. 798/1977).
Betænkning 894:	Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv. (Betænkning nr. 894/1980).

